



República de Bolivia  
Ministerio de Planificación del Desarrollo



# PLAN DE ERRADICACION DE EXTREMA POBREZA

*DISEÑO OPERATIVO*

---

**DOCUMENTO CENTRAL**

---



Junio 2009

# **“Plan de Erradicación de Extrema Pobreza”**

## **Diseño operativo**

### **Consultores:**

Edmundo Garáfulic G.

Gary Montaña H.

Carlos Balderrama

Diego Muñoz E.

**Participaron en la Consultoría:**

Luís Bredow

Betzabé Daza

María Elena Guzmán

Verónica Ortiz

Jaime Vega

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>I MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>6</b>
I.1 Principios y valores para la formulación de la Política Pública para la Erradicación de la Extrema Pobreza (EEP) y para la implementación del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP)	6
I.2 Hacia una definición de la extrema pobreza	8
I.3 La EEP es una política pública	10
<b>II MARCO ESTRATÉGICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEEP</b>	<b>11</b>
<b>II.1 El PEEP es un plan sistémico e integral</b>	<b>11</b>
II.1.1 Coordinación y armonización para llegar a la integralidad sistémica	11
II.1.2 Lo sectorial y sus temas	12
II.1.3 Lo territorial y sus niveles	14
II.1.4 La participación: el eje principal del PEEP	16
II.1.5 Integral Comunitaria Gestión	16
<b>II.2 La participación en la gestión</b>	<b>17</b>
II.2.1 Seguimiento y evaluación: oportunidades de diálogo entre los destinatarios y el PEEP	17
II.2.2 Transparencia	18
<b>II.3 El contexto socio-político</b>	<b>18</b>
II.3.1 El contexto derivado del Proceso de Cambio	19
<b>II.4 La implementación gradual y de largo plazo</b>	<b>20</b>
<b>III DISEÑO OPERATIVO DEL PEEP</b>	<b>22</b>
<b>III.1 Orientaciones para la implementación</b>	<b>22</b>
<b>III.2 La oferta del PEEP</b>	<b>25</b>
<b>III.3 La estrategia operativa del PEEP</b>	<b>28</b>
III.3.1 Las áreas de gestión en el Diseño Operativo del PEEP	28
III.3.2 Los Factores Críticos de Éxito para la estrategia del PEEP	30
III.3.3 Factores Críticos de Éxito según áreas de Gestión	31
<b>III.4 Resumen de Procesos Críticos para la Estrategia</b>	<b>45</b>
<b>III.5 Áreas Administrativas para la asignación de los recursos</b>	<b>47</b>
<b>III.6 Tablero de Comando</b>	<b>49</b>
<b>III.7 Actores Críticos de la Estrategia</b>	<b>52</b>

<b>III.7.1</b>	<b>Identificación de actores críticos</b>	53
<b>III.7.2</b>	<b>Orientaciones para establecer la vinculación con actores</b>	56
<b>III.7.3</b>	<b>Mecanismos de interacción y gobernabilidad entre actores</b>	67
<b>III.8</b>	<b>Diseño de procesos y subprocesos del PEEP</b>	<b>71</b>
<b>III.9</b>	<b>Enfoque del Diseño – La Capilaridad</b>	<b>71</b>
<b>III.10</b>	<b>Mapa del Sistema de Procesos</b>	<b>73</b>
III.10.1	Descripción de los procesos	75
<b>III.11</b>	<b>Proceso de Gestión de Financiamiento</b>	<b>98</b>
III.11.1	El Fondo de Canasta	98
III.11.2	Mecanismos para la implementación de las prestaciones	99
<b>III.12</b>	<b>Proceso de Evaluación y Aprendizaje de la Política</b>	<b>106</b>
III.12.1	El SSEA en el espacio comunal y distrital (nivel 1)	106
III.12.2	El SSEA en lo municipal y departamental (nivel 2)	108
<b>IV</b>	<b>EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEEP</b>	<b>110</b>
<b>IV.1</b>	<b>Criterios y metodología</b>	<b>110</b>
IV.1.1	El SSEA y los niveles	110
IV.1.2	El Ciclo de seguimiento, evaluación y aprendizaje	115
<b>IV.2</b>	<b>Formas de implementación.</b>	<b>117</b>
<b>IV.3</b>	<b>Componente: Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje del Impacto</b>	<b>118</b>
<b>IV.3.1</b>	<b>Instrumentos de seguimiento y evaluación</b>	119
<b>IV.4</b>	<b>Componente: Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje del Desempeño Institucional</b>	<b>122</b>
IV.4.1	Seguimiento y evaluación a la implementación de los procesos centrales	122
IV.4.2	Seguimiento y evaluación a la calidad de la atención y relacionamiento entre los actores	123
<b>IV.5</b>	<b>Matriz de Marco Lógico del PEEP</b>	<b>125</b>

## Glosario de Términos y convenciones

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CONALJUVE	Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo
CPE	Constitución Política del Estado
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo de Inversión Productiva y Social
GTZ	Cooperación Alemana
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
MA	Ministerio de Autonomía
MC	Ministerio de Culturas
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
ME	Ministerio de Educación
MEyFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MG	Ministerio de Gobierno
MHyE	Ministerio de Hidrocarburos y Energía
MJ	Ministerio de Justicia
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MOPSyV	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
MP	Ministerio de la Presidencia
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
MSyD	Ministerio de Salud y Deportes
MT	Ministerio de Trabajo
OECAs	Organizaciones Económicas Campesinas
OIT	Organización Mundial del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales

OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAR	Proyecto de Alianzas Rurales
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PDDDES	Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PEEP	Plan de Erradicación de Extrema Pobreza
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROMARENA	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales del Chaco y Valles Altos
SAFCI	Salud Familiar Comunitaria Intercultural
SENASAG	Servicio Nacional de Inocuidad Alimentaria
SSEA	Sistema de Seguimiento Evaluación y Aprendizaje
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América

## Presentación

*El Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP tiene el desafío de convertirse en una política de estado que permita en el largo plazo, no solamente erradicar la pobreza extrema sino evitar que se reproduzca. Para eso el PEEP propone trabajar bajo algunos nuevos criterios como son la gestión integral comunitaria y la implementación conjunta de la política pública entre el Estado y la Sociedad. El PEEP es parte importante del Plan Nacional de Desarrollo (PND), por lo que cuenta con el apoyo y competencia de todos los ministerios y programas gubernamentales relacionados con la temática.*

Los enfoques de intervención del plan son: La integralidad como acción global y sistémica que permitirá implementar la política de manera simultánea en los niveles comunal, distrital, municipal, departamental y nacional; la transferencia de recursos y responsabilidades a las comunidades y actores locales y la orientación para la reconstrucción de un patrón de desarrollo responsable con el medio ambiente, la soberanía y seguridad alimentaria, y la revalorización de la cultura de los pueblos originarios e indígenas.

El documento contiene el diseño operativo del Plan de Erradicación de Extrema Pobreza, que propone tres aspectos para su implementación: a) El marco estratégico operativo de Intervención, b) El diseño del proceso central y subprocesos operativos y c) El sistema de seguimiento y evaluación.

Por otra parte, el diseño del PEEP se ha basado en los siguientes principios: a) Tratar de implementar una política pública de largo plazo. b) La política pública como respuesta a las demandas legítimas de la población. c) El protagonismo del ciudadano organizado en comunidades, como eje de la política pública y d) La transparencia que permita la credibilidad.

Los consultores que participaron en la elaboración de este documento, desea expresar su agradecimiento al equipo del Ministerio de Planificación al Desarrollo, encargado del PEEP, por la información proporcionada y por el apoyo permanente que brindaron al trabajo realizado.

Gary Montaña

Carlos Balderrama

Diego Muñoz E.

Edmundo Garáfulic G.



# Introducción

## Contenido del presente documento

El documento está organizado según los términos de referencia de esta consultoría, que solicita los siguientes productos:

El **marco teórico conceptual** es presentado en la primera parte. Este expone nociones y criterios generales sobre políticas públicas y los principios que las sustentan. Además expone conceptos sobre los planes que tienen su origen en las políticas públicas, sus estrategias y su diseño operativo.

En la segunda parte, se introduce el **diseño operativo del PEEP** y los conceptos de factores, actores y procesos críticos que constituyen la estructura de la estrategia de intervención. En esta parte se describen los roles, las funciones y los aportes de los actores. Aborda también el tema de la gobernabilidad del PEEP, sus niveles de decisión, su gerencia, la ejecución, la operación, los mecanismos para captar financiamiento y transferir recursos a las iniciativas del Plan. Esta parte concluye con la exposición de los mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

La tercera parte presenta el diseño del **proceso operativo global y los subprocesos**. Estos incluyen los mecanismos de intervención directa del PEEP, de coordinación interministerial para la armonización de las políticas y acciones de los Ministerios y Programas. El **proceso operativo** incluye las formas de intervención directa (cómo seleccionar familias beneficiarias, cómo priorizar comunidades, cómo vincular los actores locales al Programa, cómo priorizar los componentes de cada comunidad); y las tareas centrales a nivel comunal. Esta parte concluye con la descripción de los procesos, presentados en cuadros, mapas de tareas, responsables y herramientas.

La cuarta y última parte presenta el **sistema de seguimiento y evaluación**, que incluye los mecanismos de seguimiento al proceso central, a las iniciativas comunitarias y a los procesos de soporte. Se describe este sistema según el nivel comunal, distrital; municipal, departamental; y nacional. También se presentan algunas pautas que indican qué instrumentos de seguimiento, evaluación y aprendizaje se utilizarán según actores, tareas, fuentes de verificación y ciclos de seguimiento.

## ¿Qué es el Diseño Operativo del PEEP?

Son los medios, procedimientos, mecanismos y procesos con los que se dota el Plan de Erradicación de la Pobreza-PEEP para implementarse.

El Diseño Operativo identifica los Factores Críticos de Éxito que deben cumplirse para que la estrategia logre los objetivos que se ha fijado el PEEP.

Un Factor Crítico de Éxito es algo que debe ocurrir necesariamente para conseguir un objetivo.

Por eso, para elaborar un Diseño Operativo es necesario responder a las siguientes preguntas<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Se ha utilizado la metodología del Balanced Scorecard de Norton y Kaplan para la conceptualización y el Diseño Estratégico.

- ¿Cuáles son los Factores Críticos de Éxito que deben ser considerados por la estrategia de intervención del PEEP?
- ¿Quiénes son los distintos actores que participarán en la implementación del PEEP y en qué condiciones participarán?
- ¿Cuáles son los mecanismos que deben crearse para operar el PEEP?
- ¿Cómo debe funcionar cada uno de estos mecanismos y cómo deben interactuar estos mecanismos para establecer un sistema que funcione?
- ¿Cuáles son los indicadores para el seguimiento de cada mecanismo y del sistema en su conjunto?
- ¿Cuánto dinero necesitará el PEEP para implementar cada uno de estos mecanismos y cuánto necesitará globalmente cada año?

### **Metodología del Diseño Operativo**

EL diseño que se presenta fue elaborado siguiendo tres etapas:

- La primera sintetizó y organizó los análisis, propósitos, objetivos, estrategias, resultados, etc. que figuran en el documento *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*. Borrador 30/04/09 del Ministerio del Desarrollo.
- La segunda hizo un análisis de las posibles estrategias para implementar el PEEP. Este análisis identificó cinco áreas donde existen Factores Críticos para el Éxito. Estos factores determinan el éxito de sus respectivas áreas y si los resultados en estas áreas son satisfactorios, asegurarán un funcionamiento exitoso. Estas áreas son: a) el impacto esperado b) los beneficiarios c) los procesos para la implementación d) las condiciones necesarias para lograr aprendizajes y desarrollos e) las condiciones financieras.
- La tercera etapa identificó y diseñó los procesos, los mecanismos operativos y el sistema de seguimiento y evaluación. Todo ello tomando en cuenta experiencias de implementación de iniciativas similares al PEEP.

## Primera Parte

### *I Marco teórico y conceptual*

#### **I.1 Principios y valores para la formulación de la Política Pública para la Erradicación de la Extrema Pobreza (EEP) y para la implementación del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP)**

En Bolivia, que es un Estado de Derecho, el marco de referencia para una política pública surge de los principios y valores definidos por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>2</sup>:

Artículo 8

I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: **ama qhilla, ama llulla, ama suwa** (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), **suma qamaña** (vivir bien), **ñandereko** (vida armoniosa), **teko kavi** (vida buena), **ivi maraei** (tierra sin mal) y **qhapaj ñan** (camino o vida noble).

II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.

La nueva CPE también establece principios para las políticas públicas, tales como los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia<sup>3</sup>. Estos principios determinan el diseño de la Política Pública para la Erradicación de la Extrema Pobreza (EEP) y la implementación del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP).

La **universalidad** es el principio ético que garantiza a los ciudadanos protecciones o beneficios fundamentales (derechos) universales e iguales para todos los ciudadanos. Estos derechos están asociados a características de cantidad y calidad. La universalidad genera cohesión social y dan al ciudadano el sentido de pertenecer a una sociedad. Esto es indispensable para construir una propuesta colectiva y compartida que conduzca hacia el *Vivir Bien*.

<sup>2</sup> Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; Capítulo Segundo; Principios, Valores y Fines del Estado; Diciembre de 2007.

<sup>3</sup> Idem anterior

La **solidaridad** es el principio que postula la participación en el financiamiento de las políticas públicas y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. El principio de solidaridad asume las externalidades del bienestar individual, pero que también existe una estrecha interrelación entre el bienestar individual y el bienestar colectivo (comunidad y región) (Hirschman, 1977).

La relación entre los principios de universalidad y solidaridad matiza el principio de universalidad y permite introducir en este último, el concepto de selectividad<sup>4</sup>. Esto significa que el principio de universalidad autoriza priorizar a los más pobres, a los niños y a las mujeres en el acceso las protecciones básicas. Sin embargo, esto no significa que la selectividad, que es un instrumento para la formulación de alguna política pública, represente la esencia de esa política pública. Por eso, seleccionar a la población más pobre para asignarles subsidios y construir equidad, no contradice el principio de universalidad. Lo contrario significaría, por ejemplo, una asignación homogénea de subsidios públicos a todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica; lo que terminaría por desvirtuar el principio de solidaridad.

El principio de **integralidad** del PEEP está determinado por la naturaleza específica de la pobreza en cada espacio de intervención. De ahí que la selectividad sea más importante cuando la pobreza (o uno de sus aspectos) se concentra en ciertos grupos de la población o espacios geográficos y cuando la capacidad de intervención del Estado es buena.

En el carácter integral de la política pública, existen por lo menos dos dimensiones que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: 1) su relación con la política económica y 2) las relaciones entre los sectores que conforman la política. Los logros en el desarrollo social no sólo surgen de las políticas sociales, sino también del crecimiento económico y de las políticas que lo favorecen. Por eso, no es posible asegurar objetivos sociales únicamente con políticas sociales. (CEPAL, 1992a; Ocampo, 1998a).

La primera dimensión señala la necesaria articulación entre las prestaciones sociales y el crecimiento económico. Además, no son sólo razones éticas y políticas las que fundamentan la necesidad de acabar con las desigualdades sociales; el desarrollo social y el pleno respeto de los derechos humanos permiten varias sinergias favorables para el crecimiento económico, que a su vez condiciona las posibilidades de impacto de la política social. En efecto, la inversión en capital humano y en desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el crecimiento económico y la estabilidad política.

La segunda dimensión toma en consideración las relaciones entre los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y servicios básicos). Considerando la escasez de los recursos y la diversidad de las necesidades, es necesaria una priorización en términos de énfasis y temporalidad. Frente a perfiles diferentes de pobreza, a poblaciones muy diversas, con diferentes perspectivas económicas, se requiere definir prioridades en el tiempo y en la intensidad de la intervención.

El principio de **equidad**, plantea al PEEP la necesidad de regularse a sí mismo para garantizar esa equidad a sus beneficiarios. El control social del PEEP contribuirá a ello y asegurará que el PEEP cuente con los instrumentos para desarrollar los principios plasmados en las normas superiores (Constitución o leyes), y para prevenir, corregir o sancionar las malas prácticas. Esta regulación, en términos generales, buscará proteger a los usuarios, instaurará el arbitraje para dirimir eventuales conflictos de responsabilidades, y hará transparente la información sobre los bienes y servicios que prestará la política pública.

El principio de equidad obliga desarrollar normas que busquen: a) garantizar el acceso de las personas a los servicios sociales (cobertura efectiva de los servicios en cantidad, calidad y oportunidad) previniendo y sancionando prácticas de exclusión o discriminación; b) garantizar la calidad y los contenidos de los servicios, mediante el uso de protocolos de

<sup>4</sup> Sobre los temas de universalidad, focalización y selectividad, pueden consultarse los textos de Atkinson (1995), Grosh (1992), Sarmiento y Arteaga (1998), Sen (1995), Sojo (1990, 1999a) y Van de Walle y Nead (1995).

atención clínica y de normas de calidad de los insumos productivos. c) garantizar la gestión eficiente, mediante parámetros y estándares de costos y rendimientos; d) garantizar la represión de prácticas indeseables causadas por la competencia entre prestadores de servicios, barreras a la participación o por actitudes clientelares; e) garantizar la disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios y bienes incorporados en las prestaciones de la política.

El mismo principio de equidad, señala que la regulación debe estar a cargo de instancias especializadas, preferiblemente autónomas aunque sin perjuicio a la responsabilidad pública global, con instancias de participación y de opinión de representantes de los actores (prestadores de los servicios, usuarios, voces independientes de la academia y de expertos), que podrán dar a conocer sus opiniones gracias al financiamiento oportuno y adecuado suministrado por la instancia reguladora.

El principio de **eficiencia** persigue el logro de los mejores resultados posibles con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea sustantiva, el uso de los recursos públicos debe ser eficiente. El derroche o la falta de uso, o el uso espurio de los recursos, no solo causan ineficiencia sino que erosionan el propósito de la equidad, ya que impiden que la sociedad reciba los beneficios y generan insatisfacción en los potenciales beneficiarios y en los contribuyentes.

**El principio de equivalencia.** Si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario que se afiance el vínculo entre contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento. Hacer explícito este criterio de equivalencia en los sistemas o contratos permite mayor eficiencia y transparencia en la política social.

## I.2 Hacia una definición de la extrema pobreza

### Las causas de la pobreza en Bolivia

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señala que *“La pobreza es la manifestación más aguda de la desigualdad y la exclusión social, económica, política y cultural. Los pobres son discriminados socialmente por sus características étnicas y culturales; económicamente por las degradantes y peores remuneraciones; políticamente porque no acceden a la representación ni a la gestión pública; y culturalmente porque están constreñidos a aplicar la normatividad impuesta en contra de sus costumbres”*. (...) *“La desigualdad y la exclusión, históricamente, desestructuraron la organización comunitaria, lo cual tuvo severas consecuencias en el debilitamiento de su cohesión interna por la disminución de la solidaridad y la reciprocidad entre sus miembros. La elevada tasa de emigración, primero temporal y después permanente, desarticuló la unidad familiar e incidió en la pérdida de valores tradicionales, dando lugar a la violencia intrafamiliar, las adicciones y otras prácticas negativas, ajenas a su cultura*<sup>5</sup>.

Es decir que el PND identifica la desigualdad y la exclusión social como las causas de la pobreza.

Por su parte, el *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*, apunta que la desigualdad tiene su origen *“en la alta rentabilidad del capital y la baja rentabilidad comparativa de la mano de obra que acentúa la ya alta desigualdad de ingreso.”*

Otra causa de la pobreza es *“la baja productividad de las empresas, particularmente las del sector informal con gran intensidad de mano de obra, que frena el crecimiento tanto del empleo como de los salarios.”*<sup>6</sup>

A estas causas se suman *“las inadecuadas oportunidades de los pobres para mejorar su*

<sup>5</sup> Fuente: PND, Introducción.

<sup>6</sup> Ministerio de Planificación del Desarrollo: *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*. Borrador 30/04/09, La Paz.

capital humano. Esto reduce su productividad laboral y restringe su acceso a trabajos mejor remunerados.”<sup>7</sup>

### **Definiciones de pobreza**

El *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*, hace un análisis crítico, breve pero muy eficaz, de las diferentes definiciones de pobreza.

Este análisis menciona las definiciones más tradicionales de la pobreza como privación material causada por la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas, que se expresa en términos de requerimientos calóricos mínimos, y de las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda (PNUD 2000).

Siguiendo este enfoque de definir la pobreza según el ingreso, el Banco Mundial considera que las personas que sobreviven con menos de \$1 diario se encuentran en estado de pobreza absoluta, mientras que aquellas que viven con menos de \$2 diarios se encuentran en pobreza relativa.

A partir de 1980, el economista bengalí Amartya Sen propuso dejar de medir y definir la pobreza como una carencia de ingresos y más bien enfocar el problema como la incapacidad de satisfacer algunas necesidades elementales. *“En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (ingreso), hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como limitación de la libertad de los individuos. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medir estas capacidades es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicaciones, agua potable) necesarios para desarrollar las capacidades humanas básicas”*<sup>8</sup>

Finalmente, el análisis crítico de las definiciones de la pobreza que incluye el *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*, hace hincapié en el aporte que han hecho a este tema las culturas originarias de Bolivia con el concepto del **Vivir Bien**. Este concepto enriquece el enfoque de Amartya Sen pues enumera las capacidades necesarias y mínimas que deben tener los seres humanos para llevar una vida digna: satisfacer las necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda, transporte, energía y comunicaciones; preservar y enriquecer la identidad propia, de grupo y de nación, acceder a la fiesta y el esparcimiento, poder ser creativo, producir y disfrutar del conocimiento y tener las libertades y garantías necesaria para el desarrollo libre de la personalidad en relación de afecto y amor con otros; lograr condiciones de vida satisfactoria para todos, sin excepción; convivencia con interculturalidad y sin asimetrías de poder, participar, decidir, crear acuerdos, disentir, dirimir las diferencias y construir con otros; poder preservar la vida en todas sus formas, producir con sostenibilidad.

Consecuentemente, la estrategia del PEEP deberá buscar desarrollar y fortalecer en la población las capacidades que requieren para Vivir Bien y de esa manera erradicar la extrema pobreza.

Este propósito obedece al mandato de la Nueva Constitución Política del Estado, que en sus artículos 8, 13, 313 y 316, establece los valores para Vivir Bien.

---

<sup>7</sup> ibídem

<sup>8</sup> ibídem

### **I.3 La EEP es una política pública**

Según el SIPAL<sup>9</sup>, una política pública: *“es un curso de acción estable adoptado por el Estado o el Gobierno con el objeto de resolver un área de problemas públicos relevantes a través de un proceso en el que suelen participar otros agentes sociales o económicos, como entidades del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos”*.

Una política pública, toma formas jurídicas. Sus lineamientos se expresan a través de leyes, decretos, ordenanzas y otros actos de gobierno. Si bien las leyes y decretos constituyen el marco institucional que precisa una política pública, no son suficientes para producir los efectos esperados.

En efecto, la gestión de una política pública no se reduce a formular leyes o decretos. Su puesta en marcha requiere de planes, programas, proyectos, etc. que a su vez implican procesos complejos de planificación y diseño de mecanismos para su implementación.

#### **De la Política Pública (EEP) al Plan (PEEP)**

De acuerdo a esta definición, la Erradicación de la Extrema Pobreza (EEP) es una política pública del Estado Plurinacional de Bolivia, que busca erradicar la extrema pobreza en el país. Es necesario puntualizar que la EEP es parte de una política pública mayor, que se implementa a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Para poner en marcha la EEP, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha encomendado al Ministerio de Planificación del Desarrollo formular el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza – PEEP, dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, para ejecutar el PEEP, el Ministerio de Planificación del Desarrollo se ha dotado de la Unidad Ejecutora del PEEP, que en representación del Gobierno y del Ministerio de Planificación del Desarrollo, ejecutará el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza,

Para ejecutar el PEEP, la Unidad Ejecutora requiere diseñar una estrategia. El presente documento contiene la propuesta de Diseño Operativo para aplicar la estrategia del PEEP.

---

<sup>9</sup> Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe (SIPAL). Área de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

## Segunda Parte

# II Marco Estratégico para la implementación del PEEP

## II.1 El PEEP es un plan sistémico e integral

Como vimos en el acápite anterior y lo señala el PND y el mismo *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza*, las causas de la pobreza son múltiples y de diversa índole.

Por lo tanto, combatir la pobreza no es simple porque tiene múltiples causas: el acceso, disponibilidad y uso de los recursos naturales, productivos y tecnológicos; el acceso a los recursos financieros, a la educación, la salud, la vivienda y la buena alimentación; el acceso a la organización, la representación social y política; el reconocimiento cultural, formas de expresión de lo cotidiano, etc.

Es decir que encarar las causas de la pobreza implica cambiar un *sistema de factores*—que actúan de manera cíclica; por lo que combatir la pobreza es un asunto pluri- y multi-dimensional que también debe abordarse sistémica e integralmente.

Un sistema es: *“Un conjunto de partes independientes e interrelacionada que están dispuestas de tal manera que producen un todo unificado”* (Robbins 1990) y cuyas propiedades son distintas a las propiedades de las partes.

Eso hace que la **integralidad** como principio y enfoque sea esencial en la comprensión de cualquier sistema, si no se procede de esa manera, las partes se perciben como autónomas y se pierde la perspectiva del conjunto<sup>10</sup>.

Las intervenciones del Estado a través de proyectos y políticas puntuales no suelen tener un enfoque sistémico; esto lleva a buscar resultados sólo en un ámbito particular (salud, educación, producción etc.), fragmentado así la realidad que es el producto de múltiples factores organizados en sistemas. Por eso, las intervenciones parceladas conducen a errores ya que lo que puede producir buenos resultados en algunas partes del sistema, puede producir otros resultados menos positivos en otros factores del sistema. Por lo general, una perspectiva parcial no logra percibir esos resultados adversos.

Por eso, la perspectiva **integral y el enfoque sistémico** son fundamentales para el PEEP pues permitirá guiar la intervención del Estado sobre los diversos factores que causan la pobreza.

### II.1.1 Coordinación y armonización para llegar a la integralidad sistémica

Para alcanzar este enfoque sistémico e integral, las diversas instancias del gobierno deben coordinar sus esfuerzos. En efecto, a partir de las lecciones que nos dejan años de proyectos,

<sup>10</sup> García Mora at all; *Desarrollo Sostenible desde los Andes*, Teoría de sistemas y el concepto de sistemas Págs. 104 a 106. La integralidad y sus componentes Pág. 141.



ya no podemos pensar en construir un Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza compuesto por programas y proyectos aislados y desarticulados, sino que se debe pensar en una política de largo plazo, que permita orientar, para tal efecto, TODOS los fondos disponibles de todas las instancias estatales y en todos los niveles.

En el marco legal del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional<sup>11</sup>, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuenta con las atribuciones y facultades para hacer que el PEEP sea una Política de Estado; tanto como órgano rector de la planificación y coordinación del desarrollo multisectorial, nacional y subnacional, como, por sus amplias facultades de negociación de financiamiento, formulación de políticas y seguimiento y evaluación de la inversión pública. De ahí que el PEEP debe responder a estas atribuciones, permitiendo al MPD cumplir su mandato; lo cual implica: i) Que el PEEP sea una unidad ejecutora de la política de la erradicación de la extrema pobreza que logre vincular y articular todas las políticas y programas sectoriales de incidencia en la pobreza y, ii) debe permitir que las políticas, programas y proyectos sectoriales, encuentren coherencia y cohesión.

En dicho sentido, posiblemente será fundamental que el Gobierno Nacional establezca una normativa (leyes, decretos, resoluciones ministeriales y otros, que faciliten que regulen, promuevan y faciliten que todas las instituciones públicas y privadas así como la cooperación internacional, avocadas a combatir la pobreza y la marginalidad, se integren a la política global de la EEP y respondan a los objetivos y al enfoque sistémico e integral del PEEP.

## II.1.2 Lo sectorial y sus temas

Desde la óptica sectorial, las entidades ministeriales "*cabeza de sector*" atienden los temas que el PEEP ha decidido encarar para luchar contra la pobreza extrema. Estos temas son: la nutrición y la alimentación, lo económico-productivo, la educación, la salud, la justicia, el empleo y los problemas de vivienda e infraestructura. Su tratamiento será sustancialmente diferente en las áreas rurales y en las urbanas.

La insuficiencia en la **nutrición y la alimentación** depende en gran medida del grado de pauperización de los recursos naturales y de deficientes condiciones agro-ecológicas. Dicho deterioro disminuye la disponibilidad de alimentos, tanto para el autoconsumo como para el intercambio y la venta. Por lo tanto, en el área rural, el PEEP debe dar énfasis al acceso y manejo de los Recursos Naturales y a temas de la producción y de manejo de alimentos.

En el área urbana, la desnutrición y la mala alimentación dependen de la insuficiencia de los ingresos para la compra de buenos alimentos. En este caso el PEEP deberá trabajar con los más pobres para que logren acceder a empleos que les permitan lograr mayores ingresos.

Por eso, **el empleo** es también un tema prioritario del PEEP.

El neoliberalismo como parte de sus paradigmas supuso que era el mercado el que se haría cargo del empleo; cosa que ocurrió parcialmente dentro de lo que se conoce como el sector "*informal*" de la economía y en los procesos de las micro iniciativas y el auto empleo; por lo general mal remunerados. En ese sentido, el PEEP de manera conjunta con los ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de Medio Ambiente y Agua, Desarrollo Rural y Tierras, de Trabajo, Empleo y Previsión Social y Minería y Metalurgia, deben encaminar las políticas y los procesos para que la mayor cantidad de personas pobres, por lo general pequeños productores urbanos y rurales, puedan acceder a empleo decente<sup>12</sup> y mejor remunerados y a mejores mercados laborales.

En cuanto a **la educación** se refiere, es insoslayable la vinculación del Ministerio de Educación al PEEP, en los temas que hacen al rol de la educación en la erradicación de la pobreza. Hay que tomar en cuenta que la educación es el principal factor para el acceso al empleo y al mejoramiento de los ingresos. El deficiente acceso a la educación se relaciona a

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 29894 de 7 de Enero de 2009

<sup>12</sup> "Empleo Decente" es un concepto acuñado por la Organización Mundial del Trabajo (OIT) para designar el empleo con seguridad social, prevención y seguro de accidentes, capacitación, igualdad de género, etc.

la deserción, abandono y no permanencia que se explican por limitaciones económicas, necesidad de mano de obra por los padres y la distancia entre los hogares y las unidades educativas.

Sin embargo, es necesario también tomar en cuenta la baja calidad de la educación pues *“la mala calidad de la educación implica que cada año extra de educación no incrementa de manera suficiente la productividad de la gente”*.

Lo educativo debe ser encarado integralmente, coordinando el enfoque y las acciones con las comunidades, los barrios y los padres de familia.

Por otra parte, la educación tiene, también, un impacto directo sobre la nutrición pues ésta depende del conocimiento de las personas para elaborar una dieta alimenticia equilibrada. De ahí que el PEEP deberá realizar esfuerzos para suministrar educación nutricional a los destinatarios.

**La salud** como factor de pobreza, tiene una incidencia directa y multiplicadora en la pobreza de la población. En efecto, las personas mal alimentadas tienen mayores posibilidades de contraer enfermedades y apartarse de sus fuentes generadoras de ingresos. Se trata entonces, de trabajar sobre el déficit de infraestructura adecuada, las barreras que impiden el acceso a las atenciones en salud y la baja calidad de los servicios otorgados. Para que el PEEP esté en condiciones de fortalecer las capacidades de los pobres para acceder a mejores servicios de salud, es preciso que ocurra una estrecha vinculación entre el Plan y el Ministerio de Salud.

Esta vinculación de los servicios de salud a la erradicación de la pobreza, no sólo favorecerá a los más pobres, sino a los mismos servicios de salud pues una gran parte de su presupuesto es utilizado a tratar enfermedades causadas por la pobreza. En la medida que ésta disminuya, los servicios de salud podrán destinar sus recursos para atacar otras enfermedades que también tienen una alta incidencia en la salud de la población en general.

Otro tema priorizado por el PEEP es el de **la Justicia**. Las personas y poblaciones pobres urbanas y rurales, debido a su situación de marginalidad, exclusión y fragilidad social, son discriminadas por la justicia y de su aplicación. La incapacidad de los más pobres de ejercer sus derechos de ciudadanía y acceder a la justicia, tiene un impacto directo en la agravación de su pobreza, pues, no pueden beneficiarse de los programas del Estado para disminuir su pobreza, son objeto de explotación, violencia intrafamiliar, indefensión, particularmente, mujeres y niños.

Como los pobres carecen de legitimidad, recursos y de conocimientos, son fácilmente discriminados y marginados de la justicia, o si son tomados en cuenta, son con frecuencia estigmatizados como delincuentes o potenciales delincuentes. Por eso el PEEP, junto al Ministerio de Justicia, debe trabajar los temas de discriminación, segregación e inclusión social y debe hacer lo necesario para que las personas y las poblaciones pobres sean tratadas con los mismos derechos que las personas no indígenas que viven en las ciudades que tienen más recursos para acceder a la protección de la Ley.

**El acceso a la vivienda** es un factor determinante para la pobreza. En efecto, cuando los escasos ingresos familiares son absorbidos por el costo de alquiler de vivienda, aumenta la pobreza de la familia.

La vivienda, tanto rural como urbana debe proteger y evitar las enfermedades de sus habitantes (no permitir la incubación de vinchucas y otros parásitos portadores de enfermedades). Para que eso suceda, el PEEP debe trabajar con el Ministerio de Vivienda para apoyar a las familias pobres rurales y urbanas para que accedan a mejores viviendas, adecuadas al ecosistema en que están ubicadas y que respondan culturalmente a los hábitos de habitabilidad y convivencia las personas que las utilizan.

Por último, el Estado (Nacional, departamental y municipal) debe proveer la **infraestructura** que permita a los habitantes potenciar los recursos que tienen. Los sistemas de riego o protección de suelos, caminos (vecinales o troncales), construcción y/o mejoramiento de

escuelas, construcción y/o mejoramiento de postas sanitarias, construcción y/o mejoramiento de mercados y ferias comunales, etc. Contribuyen decisivamente a la erradicación de la extrema pobreza. Pobreza nacional en el corto, mediado y largo plazo. Además, la construcción de infraestructura por unidades de producción asociativas la mano de obra disponible. Las acciones que promuevan el auto empleo deben ser generadas por el Gobierno Central y por otras instancias en función de sus competencias.

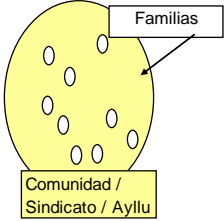
### II.1.3 Lo territorial y sus niveles



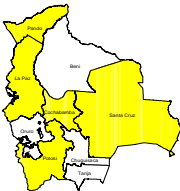

Todas las políticas públicas ocurren dentro de un determinado territorio que tiene especificidades geográficas, ecológicas, sociales, demográficas, culturales, políticas y administrativas. Abordar estas especificidades de manera consistente, implica clasificar los espacios de intervención por *niveles de agregación territorial y demográfica* (comunal, distrital, municipal, regional, departamental y nacional).

Focalizar la intervención territorialmente, jerarquizando los aspectos político – administrativos de dichos espacios demográficos, permite establecer diversos cursos de acción e intervención adecuados a las diferentes estructuras organizativas de las comunidades. Por eso, la implementación del PEEP prevé intervenciones diferenciadas para los diferentes “niveles”, a partir de criterios, políticas específicas, estrategias, formas y temas de intervención, adaptados a cada nivel, aunque asegurando su articulación a los objetivos y políticas globales del Plan.

El siguiente cuadro presenta una clasificación de los niveles en los que se implementará el PEEP:

**Cuadro N° 1: Clasificación de niveles de implementación del PEEP.**

NIVELES DE AGREGACION TERRITORIAL Y DEMOGRAFICA	DESCRIPCION
<p><b>NIVEL 1: COMUNAL</b></p> 	<p>En éste primer nivel, se encuentran las familias campesinas o urbanas, que son destinatarias directas del PEEP.</p> <p>En el ámbito rural, las comunidades pueden estar organizadas en ayllus, sindicatos campesinos o capitanías. En el área urbana, las organizaciones reconocidas por la Ley de Participación Popular son las Juntas Vecinales.</p> <p>Considerando que el PEEP busca lograr la llegada efectiva de las prestaciones a las comunidades y la participación activa de las mismas en la política; el nivel comunal (ayllus, sindicatos campesinos, capitanías y juntas vecinales) cobra alta importancia para la intervención.</p>

<p><b>NIVEL 2: DISTRITAL Y MUNICIPAL</b></p>  <p> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 10px; height: 10px; vertical-align: middle;"></span> Municipio de Patacamaya  <span style="background-color: orange; display: inline-block; width: 10px; height: 10px; vertical-align: middle;"></span> Distrito /Cantón  <span style="color: red; font-size: 10px; vertical-align: middle;">•</span> Comunidad         </p>	<p>El segundo nivel esta formado por los distritos municipales o cantones, con sus correspondientes organizaciones: ayllus, sindicatos campesinos, capitanías y juntas vecinales.</p> <p>Los distritos o cantones conforman los municipios, jurisdicción de los Gobiernos Municipales que son las instancias de planificación en el nivel local.</p> <p>En este espacio, los Gobiernos Municipales tienen las competencias y recursos para planificar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción.</p> <p>Desde la perspectiva del PEEP, el nivel distrital o municipal cobra importancia, debido a que en el distrito / cantón participan directamente las comunidades por medio de sus representantes y es en dicho espacio en el que se definen las propuestas a ser llevadas a las Cumbres en las que se aprueba, en líneas generales, el Plan Operativo Anual de los Gobiernos Municipales y su correspondiente presupuesto.</p>
<p><b>NIVEL 3: REGIONAL</b></p>  <p>Potosí Región: Ayllus Norte Potosí</p> <p>Pot_norte.shp Cuenca del Caine</p>	<p>El tercer nivel está conformado por municipios con intereses comunes. En la actualidad existen varias "regiones" en proceso de organización, la mayoría sobre la base de mancomunidades de municipios.</p> <p>Desde la perspectiva del PEEP, el nivel regional puede ser un punto de encuentro entre los municipios y las prefecturas. Es el espacio apropiado para realizar inversiones concurrentes para mejorar la infraestructura productiva y los servicios de salud y educación así como la protección y aprovechamiento del medio ambiente.</p>
<p><b>NIVEL 4: DEPARTAMENTAL</b></p> 	<p>El cuarto nivel es el departamental. Actualmente las prefecturas funcionan en el marco de la Ley de Descentralización como actores subsidiarios de las políticas nacionales. La nueva CPE reconoce a los gobiernos departamentales autónomos 36 competencias privativas que deben ser implementadas en el marco de las políticas nacionales, muchas de los cuales tienen que ver con el ámbito de acción del PEEP.</p> <p>Desde la perspectiva del PEEP, en este nivel se pueden articular acciones para el conjunto de municipios y regiones.</p>
<p><b>NIVEL 5: NACIONAL</b></p> 	<p>El quinto nivel de intervención es el nacional.</p> <p>Desde la perspectiva del PEEP, es el nivel de articulación de decisiones y acciones que realizan todas las instancias dependientes del Poder Ejecutivo, particularmente los ministerios, sus unidades ejecutoras, programas, proyectos y servicios nacionales.</p>

#### **II.1.4 La participación: el eje principal del PEEP**

Desde que se puso en marcha la Participación Popular, el país ha dado grandes pasos con relación a la participación ciudadana en la construcción de los procesos políticos locales y nacionales. Posiblemente los avances de la sociedad y de los gobiernos municipales en ese sentido hayan sido mayores y más significativos que los del Estado nacional. Debido a eso, no es posible pensar en la implementación de un programa como el PEEP, sin considerar la participación ciudadana como uno de los ejes fundamentales de su implementación.

Una política pública para tener éxito, debe ser aceptada por la sociedad y formar parte del contexto cotidiano tanto de las personas como de las instituciones involucradas. Por eso es importante que el PEEP desarrolle instrumentos y metodologías que permitan que las comunidades y las instituciones participantes se involucren activamente en su implementación.

La participación activa y real de la ciudadanía y de las instituciones le permitirán al PEEP contar con estrategias e instrumentos que en el tiempo irán construyendo y ajustando el andamiaje de una política pública de largo plazo, que de manera sostenida articulará los esfuerzos estatales y no estatales para reducir la extrema pobreza.

#### **II.1.5 Integral Comunitaria Gestión**

La comunidad rural o la junta vecinal urbana son centrales en la estrategia del PEEP ya que hacia ellas deben fluir las inversiones y las acciones del Plan y donde ocurren efectivamente los procesos para la erradicación de la extrema pobreza. De ahí que la comunidad o la junta vecinal sean la unidad mínima de planificación e intervención del Plan.

La comunidad o la junta vecinal en si mismas son sistemas sociales complejos que se organizan y desenvuelven en un determinado territorio (rural o urbano). Estas, desde hace mucho tiempo vienen estructurando formas propias de organización, concertación y administración de sus temas y problemas colectivos, para garantizar una buena convivencia cotidiana.

El PEEP plantea como uno de sus ejes principales la Gestión Integral Comunitaria, para que las personas más pobres, que en su mayoría viven en comunidades rurales y en barrios marginales de los centros urbanos, fortalezcan sus sistemas sociales y organizativos para gestionar ellos mismos y de manera integral, los recursos para decidir y administrar su propio desarrollo.

Al apoyar y fortalecer la Gestión Integral Comunitaria, el PEEP contribuirá a romper el círculo de la pobreza y la marginalidad ya que desde el Estado y como parte de una política pública, transferirá recursos y decisiones a las comunidades y a las juntas vecinales, para que sean ellas las que decidan y planifiquen su desarrollo. Esto reducirá la marginalidad de esas comunidades y fortalecerá sus estructuras organizativas ya que no sólo dispondrán de más recursos económicos sino que fortalecerán sus sistemas organizativos y sus propios criterios de planificación.

Si el PEEP logra instaurar la Gestión Integral Comunitaria de manera efectiva en todo el país, habría logrado verdaderamente “empoderar” a los pobres y a sus comunidades.

## **II.2 La participación en la gestión**

El proceso de cambio que se viene dando, se debe en gran medida al vigor e insistencia de los movimientos sociales que reclaman políticas públicas que favorezcan sus demandas de equidad. Por eso, el gobierno debe corresponder esas iniciativas, dando lugar a la participación de la población y de la sociedad civil y de sus instituciones naturales en la construcción y consolidación de las políticas públicas.

Una manera de hacerlo, es a través del control social de los Planes y las otras acciones que implementan las diferentes políticas públicas.

El PEEP no puede sustraerse a este control social y por eso permitirá a todos los involucrados (comunidades, juntas vecinales, instituciones públicas y privadas, municipios, prefecturas y gobierno central) formen parte del sistema de seguimiento y evaluación del PEEP.

Para ello, el Diseño Operativo debe formular las metodologías apropiadas que permita a los involucrados plantear sus criterios y puntos de vista, respecto al avance y logros del PEEP y para que puedan calificar las formas y resultados de las intervenciones.

### **II.2.1 Seguimiento y evaluación: oportunidades de diálogo entre los destinatarios y el PEEP**

Esta manera de abordar el PEEP generará una nueva forma de dialogo entre el Estado y la sociedad civil, donde el Estado debe proveer de los instrumentos necesarios y generar las condiciones para que la población no sólo reciba los beneficios del PEEP sino que sea parte de los procesos de seguimiento y evaluación del Plan.

Por eso, el PEEP debe tener instrumentos adecuados y simples para la planificación, el acompañamiento, evaluación y monitoreo. Estos instrumentos, además de contener la voluntad de admitir la participación, deben ser realmente atractivos para que las comunidades y juntas vecinales puedan involucrarse de manera activa.

Esto implica cambiar el enfoque de la gestión pública y de los funcionarios públicos que suelen tender al monólogo para adoptar sus decisiones. Para fomentar el diálogo con la población, será necesario que la gestión pública encuentre maneras para expresarse y para escuchar las opiniones de los involucrados. La palabra popular debe ser captada y procesada por el PEEP, para tomarla en cuenta al momento de evaluar los resultados del Plan y, si fuese necesario, modificar su curso.

Para que el PEEP tenga la capacidad de admitir evaluaciones que tengan un alcance profundo, es necesario que acepte trascender los límites programáticos de un simple proyecto y adopte la perspectiva un Plan de largo plazo.

Dos son los principales beneficios de este diálogo que se entablará con ocasión de los procesos de seguimiento y evaluación del Plan: el primer beneficio es que dará lugar a procesos de enseñanza-aprendizaje recíproco que aumentarán paulatinamente las capacidades y calificaciones de los gestores del Plan como de los destinatarios. Las crecientes capacidades de los involucrados aumentará la calidad de los procesos de implementación del Plan.

Otro importante beneficio del diálogo entre el PEEP y sus destinatarios es que conferirá al PEEP la legitimidad que requiere para poder administrar recursos estatales, que en rigor, pertenecen a todos los bolivianos.

## II.2.2 Transparencia

Es un hecho que para que exista este diálogo, es indispensable que los interlocutores tengan el mismo acceso a la información. De ahí la exigencia de transparencia.

Además, el PEEP no puede en ningún momento ser cuestionado por un manejo no transparente de los recursos económicos que administra o sobre los que influye. Los eventos de riesgo moral destruyen la legitimidad y credibilidad al PEEP. Por eso, es importante que el PEEP desarrolle desde un inicio mecanismos e instrumentos que aumenten la transparencia de sus acciones y permitan a todos los involucrados tener acceso a la información económica y contable, sin dificultad.<sup>13</sup>

## II.3 El contexto socio-político

*“Visto desde la perspectiva de la institucionalidad pública existente, el Plan de Erradicación de Extrema Pobreza (PEEP) se debe desarrollar en un contexto socio-político de cambio, en el que la vieja institucionalidad heredada del modelo neoliberal no acaba de morir y la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional Boliviano, no acaba de nacer”.*

Sin duda, el neoliberalismo ha marcado el modelo de “gestión pública”. Sea cual fuere su contenido e intención, el neoliberalismo fue tomado como referencia para las estrategias de desarrollo. Es así que la privatización, la liberalización y la macro estabilidad (principalmente la estabilidad de precios) fueron las referencias principales para impulsar el desarrollo.

Bajo dicho paradigma, lo que se puso en juego, no fue únicamente el tamaño del Estado, sino su rol, es decir las actividades que debía emprender y el equilibrio entre el Estado y el mercado que fue considerado como la “mejor vía para asignar recursos” al desarrollo.

Sin embargo, el neoliberalismo ya había sido debilitado antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. La economía liberal, que proponía el bienestar como obra de las “*manos invisibles del mercado*”, no calibró adecuadamente las externalidades de la economía en los países pobres, como son la necesidad de las sociedades de contar con bienes públicos adecuados, el aprendizaje institucional indispensable para manejar el Estado, las imperfecciones de la estructura, la asimetría de la información y otras.

Con el mismo paradigma, las prestaciones públicas y el rol del Estado apartaron sus decisiones y acciones de la provisión de “*bienes públicos*”<sup>14</sup> o *comunes*”, De ahí que el conocimiento, la tecnología, la alimentación, la salud, la educación pública, la vialidad y los recursos naturales renovables, dejaron de ser temas de la agenda gubernamental, pasando a ser temas delgados a la agenda “*privada*”.

En el campo político, los partidos tradicionales no lograron nunca caudales electorales que les permitieran acceder al poder en condiciones hegemónicas, debiendo conformar coaliciones en base al reparto del aparato público, antes que en alianzas programáticas. Este hecho condujo a la parcelación del aparato público, la inestabilidad funcionaria, la ineptitud y la corrupción en las instituciones públicas.

---

<sup>13</sup> Se ha comprobado que publicando los resultados de las convocatorias y el manejo y la asignación de los recursos públicos en el Internet, a través de una página WEB, mejora significativamente la transparencia y la credibilidad de los proyectos y programas estatales.

<sup>14</sup> En economía, un bien público es un bien económico cuya naturaleza conlleva que es no-rival y no-excluyente. Un bien es no-rival cuando su uso por una persona en particular no perjudica su uso futuro por otros individuos, y es no-excluyente cuando su uso por una persona no perjudica su uso simultáneo por otros individuos.

En este contexto, en la Sociedad se generaron tensiones abrumadoras, junto a prácticas ominosas, orientadas por la prebenda y el chantaje, que marcaron una relación perversa Estado/Sociedad Civil basada en la presión permanente.

Dichas condiciones provocadas por el modelo de gestión pública y por las condiciones políticas, asentaron fenómenos recurrentes de “entropía”<sup>15</sup> estatal caracterizada por atención parcial y parcelada, corrupción en la gestión pública, débil institucionalidad y servicios públicos inadecuados. Esta entropía, se generalizó en todos los niveles del Estado, incluso en los niveles descentralizados como son las prefecturas y los municipios.

A partir de 2006, con la presidencia de Evo Morales, se dio inicio al proceso de la Revolución Democrática y Cultural que busca introducir, entre otros, un cambio profundo en el modelo de administración pública. Este nuevo modelo busca la generación y prestación de bienes públicos y el desarrollo de una economía mixta donde el Estado interviene activamente tanto en el crecimiento económico como en la redistribución de la riqueza, de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

El proceso de cambio en el ámbito de la gestión pública, tiene como base fundamental la nueva Constitución Política del Estado<sup>16</sup>, que establece para la institucionalidad pública retos en al menos tres aspectos; i) la inclusión de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas a la gestión de las políticas de Estado, ii) el desarrollo la institucionalidad de las organizaciones sociales y autónomas y, iii) la institucionalización de la participación y control social.

### **II.3.1 El contexto derivado del Proceso de Cambio**

A partir del análisis previo, se establecen los siguientes contextos que deben ser tomados en cuenta en la implementación del PEEP:

- Ya es parte de la nueva Constitución Política del Estado, el derecho ciudadano a la alimentación y la soberanía y seguridad alimentaria, considerados como bien público. Esto obliga al PEEP a tener entre sus grandes prioridades a esos temas.
- Al haberse constitucionalizado la participación y el control social, queda definido que el pueblo boliviano, a través de sus organizaciones, debe participar en la formulación de las políticas públicas, así como en la fiscalización de las instituciones del Estado; tanto en el nivel central, como en los niveles autónomos, descentralizados, desconcentrados y empresas estatales.
- La participación, en sus conceptos más importantes, señala que la descentralización, la participación y el protagonismo de las organizaciones comunitarias, junto con la intervención decidida del Estado, deben promover la construcción del bien común y el vivir bien.
- La nueva CPE establece diversos “gobiernos autónomos” que tendrán recursos del Estado y deberán realizar inversiones de acuerdo a las competencias que les fueron otorgadas. Esto demandará un esfuerzo particular en la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales, para hacer concurrentes sus acciones e inversiones.

Sin embargo, para que los factores mencionados lleguen a funcionar como coadyuvantes de la estrategia, requieren transitar por sus propios procesos políticos, en condiciones que están alejadas del control de los gestores del PEEP. De ahí que:

---

<sup>15</sup> La entropía es un fenómeno interno característico de los sistemas cerrados, observable también en los sistemas sociales, que es causado por la ausencia de renovación energética y/o por la interrupción del flujo de energía exterior, que agotan su funcionamiento hasta el punto de anularlo. Un sistema abierto no se agota porque importa energía del mundo que lo rodea, venciendo la entropía interna.

<sup>16</sup> La nueva Constitución Política de Estado fue aprobada mediante referéndum popular el 25 de enero de 2009.



- La ruta crítica de implementación de la nueva CPE tiene como hitos históricos próximos: la elección de la Asamblea Plurinacional y el Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en diciembre de 2009; la elección de gobiernos autónomos departamentales y municipales, en abril de 2010. Entretanto, se está trabajando un anteproyecto de ley para las entidades autónomas que deberá ser presentado, para su aprobación, a la nueva Asamblea Plurinacional.
- En el contexto de la “entropía” presente en las organizaciones del Estado y la Sociedad, y mientras se implemente la nueva institucionalidad, el PEEP deberá ser implementado dentro de un marco normativo y con las estructuras de la institucionalidad existente. Sin embargo, con una intencionalidad clara, es posible que su gestión vaya modificando los defectos que se arrastran del modelo ‘tradicional’ de hacer política y gestión pública.

### **La descentralización y la nueva CPE: dos temas que se deben tomar en cuenta durante la implementación del PEEP**

Desde que se instauró la democracia en 1982, se han dado pasos importantes en su profundización. Este proceso se ha acelerado en los últimos años y han puesto al país en un nuevo escenario, donde la participación ciudadana, especialmente de las organizaciones sociales y de los grupos indígenas y también de las regiones, han cobrado creciente relevancia. El avance de la democracia está obligando a la sociedad y a los gobiernos a trabajar los procesos de descentralización para avanzar hacia las autonomías que, de acuerdo a la nueva CPE, son diversas (autonomía regional, indígena y especial).

La aplicación de la nueva CPE es un proceso gradual hasta que todas las políticas públicas terminen por acomodarse a ella. El PEEP también deberá avanzar adaptándose a los cambios en las normativas, las leyes, reglamentos y decretos que detallarán cómo se aplicará la nueva CPE en lo concreto; especialmente en lo referido a las autonomías y los regímenes autonómicos.

Por ejemplo, hasta los primeros meses del próximo año, las prefecturas todavía formaran parte del ejecutivo, tal como lo establece la antigua CPE; pero después de las elecciones departamentales, ya bajo la nueva CPE, estas serán instancias autónomas. Debido a esto, el PEEP deberá desarrollar mecanismos que le permitan persuadir a los gobiernos departamentales y municipales, para que inviertan sus recursos en la erradicación de la extrema pobreza con un enfoque integral y sistémico. Esto llevará a todos los gobiernos involucrados (nacional, departamental y municipal) a invertir concurrentemente sus recursos.

## **II.4 La implementación gradual y de largo plazo**

Como ya se señaló, la lucha contra la pobreza es un proceso complejo que toca muchos aspectos de distinta naturaleza y en diferentes ámbitos. Entonces, la puesta en marcha y la implementación del PEEP no es un proceso simple, por lo que debe ser encarado gradualmente, por etapas, durante un período prolongado y de manera sostenida.

Para que el PEEP logre los impactos deseados en la población pobre, debe transitar gradualmente, de ser un Plan con un horizonte temporal determinado (que finaliza, cuando se acaban los recursos asignados para su implementación), hacia una política de largo plazo que se implemente desde todas las instancias del Estado, primero, para erradicar la pobreza extrema y, luego, para mantenerla erradicada, de tal manera que no vuelva a ser un problema de la sociedad boliviana.

Además, es indudable que el contexto político y social que acabamos de describir niega todavía al Estado, especialmente al nivel central, los instrumentos y las instituciones adecuadas para implementar un “gran” PEEP. Por eso, el PEEP tiene que ser construido de manera gradual, para que genere sus propias condiciones para hacerlo.

Esto significa comenzar desde lo que se tiene para irlo mejorando a medida que el Plan se fortalezca y consolide.

Esta noción debe ser aplicada, para comenzar a trabajar en el Norte de Potosí, Pando, Cochabamba, la ciudad de El Alto y el Plan 3000, en la ciudad de Santa Cruz. Creando los mecanismos necesarios para que todas las instituciones públicas en todos los niveles, y también las instancias privadas, converjan en torno al PEEP y utilicen los mecanismos con los que ya cuentan (ej: PASA, FNDR, BDP y otros) para hacer que los recursos lleguen a los sectores más pobres de la sociedad.

## Tercera Parte

### *III Diseño Operativo del PEEP*

En la segunda parte, se introduce el **diseño operativo del PEEP** y los conceptos de factores, actores y procesos críticos que constituyen la estructura de la estrategia de intervención. En esta parte se describen los roles, las funciones y los aportes de los actores. Aborda también el tema de la gobernabilidad del PEEP, sus niveles de decisión, su gerencia, la ejecución, la operación, los mecanismos para captar financiamiento y transferir recursos a las iniciativas del Plan. Esta parte concluye con la exposición de los mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

#### **III.1 Orientaciones para la implementación**

El PEEP debe actuar de manera integral y simultánea sobre las principales causas del problema de la extrema pobreza, esperando efectos sobre los problemas identificados y también sobre otros problemas.

A partir de esa lógica, a continuación se presenta un árbol de problemas que expone las causas y efectos de la extrema pobreza (Ver Figura 1):

MARCO GENERAL DE PROBLEMAS DE LA POBREZA EXTREMA

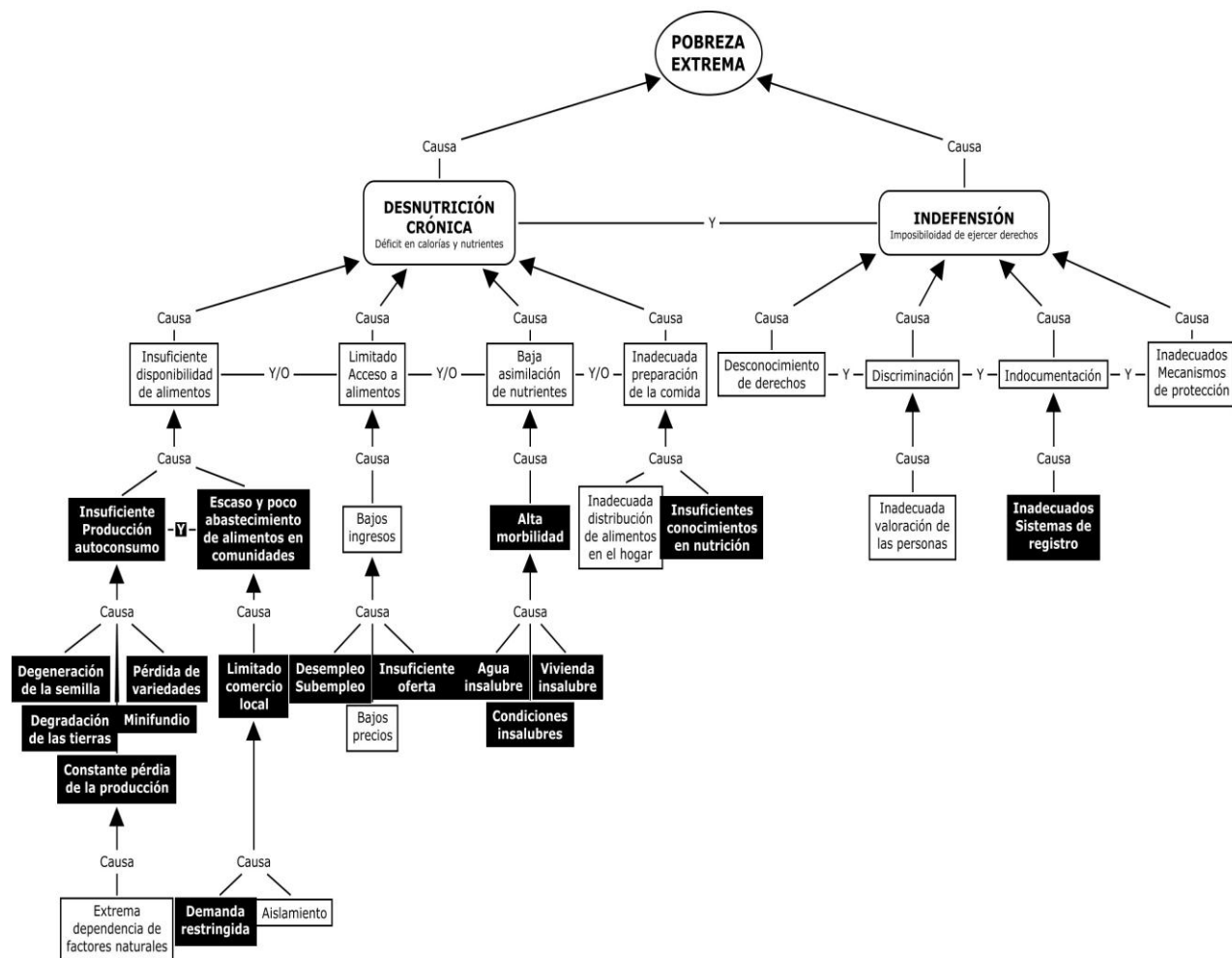


Figura 1. Resolución analítica de los factores (causas y efectos) de la extrema pobreza

El análisis del árbol de problemas plantea las siguientes conclusiones:

- Las manifestaciones principales de la extrema pobreza son: la desnutrición crónica<sup>17</sup> y la indefensión<sup>18</sup>.
- La desnutrición crónica, tiene como causas: i) El deterioro de los medios de vida y el escaso abastecimiento de alimentos en las comunidades por su aislamiento. ii) La insuficiencia de ingresos que impide el acceso a una cantidad suficiente de alimentos necesarios. iii) La alta morbilidad que impide una adecuada asimilación de nutrientes, producto de las condiciones insalubres de habitabilidad y de la imposibilidad de prevenir y

<sup>17</sup> La desnutrición crónica es el déficit permanente de calorías, proteína, fibra y vitaminas en la dieta diaria.

<sup>18</sup> La indefensión se refiere a la imposibilidad que personas, familias y colectividades puedan ejercer sus derechos. La indefensión expresa una relación de poder/subordinación que reproduce las condiciones políticas de desigualdad y exclusión frente al Estado y la incapacidad de acceder a sus prestaciones. La indefensión es un concepto jurídico referido a aquella situación procesal en la que la parte se ve limitada o despojada por el órgano jurisdiccional de los medios de defensa que le corresponden en el desarrollo del proceso. Las consecuencias de la indefensión pueden suponer la imposibilidad de hacer valer un derecho o la alteración injustificada de la igualdad entre las partes, otorgando a una de ellas ventajas procesales arbitrarias

curar ciertas enfermedades prevalentes. iv) La inadecuada ingesta de alimentos, producto de conocimientos insuficientes sobre nutrición e inadecuada distribución de alimentos en el hogar.

- La indefensión, tiene como causas: i) El desconocimiento activo y pasivo de los derechos. ii) La discriminación de las personas. iii) Los insuficientes mecanismos comunitarios y estatales de protección de los derechos. Y iv) la in documentación.

**Cuadro N° 2: Variables de Impacto**

VARIABLES DE IMPACTO FINAL		VARIABLES DE IMPACTO INTERMEDIO		
Problema central	Problemas causa en primer nivel	Problemas causa en segundo nivel	Problemas causa en tercer nivel	Problemas causa en cuarto nivel
POBREZA EXTREMA	DESNUTRICIÓN CRÓNICA	Insuficiente disponibilidad de alimentos	Insuficiente producción de alimentos para el autoconsumo en variedad y cantidad	Deterioro de los medios de vida
			Comunidades rurales poco abastecidas en variedad y cantidad	Aislamiento que no permite su vinculación a mercados
		Limitado acceso a los alimentos	Bajos ingresos de las familias	Deterioro de los medios de vida
		Baja asimilación de nutrientes	Alta morbilidad	Condiciones de habitabilidad insalubres
				Imposibilidad de prevenir y curar enfermedades prevalentes
		Inadecuada ingesta de alimentos	Insuficientes conocimientos sobre nutrición	Inadecuada distribución de alimentos en el hogar
	INDEFENSIÓN	Desconocimiento de derechos		
		Discriminación		
		Inadecuados mecanismos de protección		
		Indocumentación		

Sin embargo, la relación causa – efecto será diferente según los distintos contextos en que se implemente el PEEP. Por ejemplo, el deterioro de los medios de vida tendrá en el área rural causas y efectos diferentes a en el área urbana. En el área rural, sus efectos tendrán incidencia en la producción agropecuaria (tierra, agua, semillas, ganado, pastos y otros) y su efecto será la insuficiente disponibilidad de alimentos e ingresos. En cambio, en el área urbana tendrán relación con el empleo, salarios y otras actividades productivas artesanales e industriales y el efecto será el insuficiente acceso a los alimentos necesarios<sup>19</sup>. Igualmente, debe considerarse que de acuerdo al contexto, se tiene que diferenciar la intensidad de las acciones referidas a los medios de vida, los ingresos, la salud, la educación y la protección social.

Con el horizonte de largo plazo del PEEP, se hace indispensable, pensar en mecanismos de intervención diferenciados, que aborden de manera cabal las diferentes condiciones

<sup>19</sup> Esto no limita que se puedan realizar actividades productivas de alimentos en huertos familiares, como una forma de resolver temas de empleo y acceso a algunos alimentos (agricultura urbana).

presentes en los distintos ámbitos geográficos del país, por ejemplo, contemplando las diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales y/o las diferencias de condiciones presentes en los diferentes pisos ecológicos del área rural.

## III.2 La oferta del PEEP

Es sobre esta problemática que actúa el Estado y otras entidades bajo distintos objetivos y métodos y con distinta limitación de recursos, pero, con la finalidad de resolver o contribuir a resolver esta problemática.

Para eliminar la extrema pobreza, el PEEP plantea cortar el ciclo inter - generacional que afecta al 38% de la población boliviana (24% en las ciudades y hasta 64% en el área rural). Para ello, se propone actuar sobre los problemas estructurales de la 'extrema pobreza' tales como: el modelo de desarrollo excluyente y neocolonial; la inequidad en la distribución de la riqueza y el intercambio desigual campo/ciudad; la insuficiente y mala calidad de alimentación y nutrición, especialmente de niños menores de 14 años; los insuficientes y deficientes servicios sociales de educación y salud; la falta de documentación legal y de identidad de los pobres; la baja productividad, producción e ingresos; la deficiencia del empleo y de su calidad; el intercambio desigual; y la gestión estatal ineficiente, parcelada y de corto plazo.

Para la intervención el PEEP propone trabajar los siguientes componentes:

- **Económico Productivo;** que aborda temas de aguas y suelos, producción de alimentos, desarrollo de potencialidades productivas, comercialización a precio justo y fondos comunitarios.
- **Alimentación y nutrición;** que contempla el bono Juana Azurduy (Madre Niño), alimentación complementaria escolar, educación nutricional y educación para la vida.
- **Vivienda y Servicios Básicos;** que contempla el mejoramiento y ampliación de viviendas, agua y saneamiento básico.
- **Acceso a servicios sociales;** que incluyen servicios Integrados de salud, promoción de la salud y prevención de las enfermedades. En educación: transporte escolar, implementación de albergues escolares (hogar – albergue). Acceso a derechos que incluyen carnetización y distribución de certificados de nacimiento.
- **Desarrollo de Organizaciones Sociales y Comunitarias;** que incluye redes sociales, alianzas estratégicas, y recuperación y difusión de saberes populares.

**Cuadro N° 3: Oferta Programática (Propuesta)**

COMPONENTE	Programas	TIPO DE PRESTACIONES / PROYECTOS / INICIATIVAS
ECONOMICO / PRODUCTIVO	Agua y suelo	1. Sistemas de provisión y conducción de agua para riego
		2. Incremento de áreas de cultivo
		3. Forestación
	Agro producción	4. Provisión de Fertilizantes (preferentemente orgánicos)
		5. Provisión de Semillas (preferentemente certificada y básica)
		6. Provisión de herramientas y materiales de trabajo
		7. Infraestructura menor de producción Hortícola (viveros)
		8. Provisión de insumos y semovientes pecuarios
		9. Provisión de insumos agrícolas (Plantines) para fruticultura
	Artesanía, manufactura y servicios	10. Provisión de Materia Primas e Insumos (Compras Conjuntas)
		11. Comercialización (Ventas Conjuntas)
		12. Integración Productiva
		13. Cadenas de Distribución
	Financiamiento	14. Capital Semilla para inversión productiva
		15. Banca Comunal
	Infraestructura para la producción	16. Mejoramiento, Mantenimiento y Construcción de caminos
		17. Complejos Productivos Comunitarios
		18. Centros de Acopio
		19. Cadenas de Distribución
	Servicios a la producción	20. Capacitación
		21. Asistencia Técnica
		22. Innovación Tecnológica
	Turismo	23. Infraestructura turística y equipamiento
		24. Capacitación en operaciones Turísticas
		25. Promoción de circuitos turísticos (nacional e internacional)
	Empleo	26. Reconversión Laboral
		27. Capacitación Laboral
ALIMENTACION Y NUTRICION	Bono Juana Azurduy	28. Transferencia monetaria.
	Alimentación Complementaria Escolar	29. Raciones de Alimentación y nutrición a niños en edad escolar

COMPONENTE	Programas	TIPO DE PRESTACIONES / PROYECTOS / INICIATIVAS
	Educación nutricional y Educación para la Vida	30. Actividades de Promoción, difusión, sensibilización
		31. Actividades de Capacitación y formación a la comunidad
VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS	Vivienda	32. Mejoramiento y ampliación de Vivienda
	Agua potable	33. Sistemas de captación local y de potabilización de agua potable
SERVICIOS SOCIALES - SALUD	Servicio integrado de atención en salud	34. Equipamiento de ambulancias en existencia
		35. Clínica móvil "SAFCI CLÍNICA" (Rural y periurbanos)
		36. Equipos móviles SAFCI (Rurales y periurbanos)
		37. Placas fijas y removibles a ancianos
	Promoción de la salud y prevención de la enfermedad	38. Formación de promotores comunitarios de salud y Médicos Tradicionales
		39. Desarrollo de farmacopea comunitaria
		40. Implementación de boticas comunales
SERVICIOS SOCIALES - EDUCACION	Transporte escolar	41. Medios de transporte
	Hogar albergue	42. Albergues escolares
		43. Fondo transporte
SERVICIOS SOCIALES - JUSTICIA	Carnetización y certificación	44. Extensión de certificados y CI
DESARROLLO DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	Redes sociales y alianzas estratégicas	45. Asistencia técnica y económica
	Recuperación y difusión de saberes	46. Eventos culturales y estudios



### III.3 La estrategia operativa del PEEP

La implementación de una política pública se realiza a través de un Plan. En el caso que nos ocupa, la Política de EEP se ejecuta a través del PEEP, que contiene un proceso estratégico<sup>20</sup> ordenado por un diseño operativo.

El proceso estratégico comprende tres aspectos: a) el impacto que se espera lograr; b) las acciones que se deben realizar para lograr ese impacto; c) los actores y agentes que deben realizar esas acciones.

Para desencadenar este proceso estratégico es necesario planificar sus acciones y, para ello, es preciso un diseño estratégico. Este delinea: a) el sentido de las acciones b) la organización de los actores que interactúan en dichas acciones); c) la gestión del proceso, los mecanismos para la toma de decisiones que desencadenarán las acciones<sup>21</sup> ); d) el aprendizaje y el fortalecimiento de la institución que ejecuta el Plan e) la procuración y administración de los recursos necesarios para el Plan.

#### III.3.1 Las áreas de gestión en el Diseño Operativo del PEEP

En este punto se describen las cinco áreas a través de las que el PEEP realiza su gestión:

- **Área de gestión del Impacto:** trabajará sobre los impactos que el Plan se propone lograr; a partir de la selección de la población mas expuesta a la extrema pobreza.
- **Área de Gestión de la Relación con los Destinatarios:** instrumentará los principios de equidad y selectividad en la relación con los destinatarios. Esto incluye, por una parte, la aplicación de protocolos de información para todos los actores y, por otra, proveer retroinformación sobre el PEEP en términos de consistencia, coherencia y consonancia<sup>22</sup>.
- **Área de Gestión de los Procesos:** trabaja la eficiencia en la implementación del Plan. Esto incluye: a) El ajuste de los sistemas internos a la organización y gestión global del Plan. b) Establece los estándares de calidad del trabajo global. c) Maximiza los resultados d) operativiza la transparencia de la administración de los recursos asignados.
- **Área de Gestión del Aprendizaje y Desarrollo Institucional:** instrumentaliza las capacidades y condiciones para el desempeño de autoridades, gestores y operadores y de las competencias que estos deben desarrollar para evaluar el desempeño de todo el Plan. En términos de procesos, el aprendizaje y desarrollo institucional crean las condiciones para la factibilidad de la política, en cuanto a la disponibilidad de recursos físicos y humanos, su capacidad o conocimientos para la toma de decisiones y

---

<sup>20</sup> Estrategia:

(Del lat. *strategia*, y este del gr. στρατηγία).

1. f. Arte de dirigir las operaciones militares.

2. f. Arte, traza para dirigir un asunto.

3. f. *Mat.* En un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición.

<sup>21</sup> Según Higgins, "casi todas las funciones convencionales de gestión y producción de resultados; como el planeamiento, control, organización, motivación, la conducción, la dirección, la integración, la comunicación e innovación, están aplicadas en el proceso de la puesta en práctica de la estrategia".

<sup>22</sup> Consonancia es la articulación armónica del PEEP con su entorno.

realización de acciones. Esto incluye los mecanismos para la integración y motivación de actores que permiten el aprendizaje y la mejora continua. (Ver Figura 2)

- **Área de Gestión Financiera:** define el financiamiento del Plan a través de instancias publicas, privadas y de cooperación y establece los mecanismos de los subsidios que ofrece el PEEP.

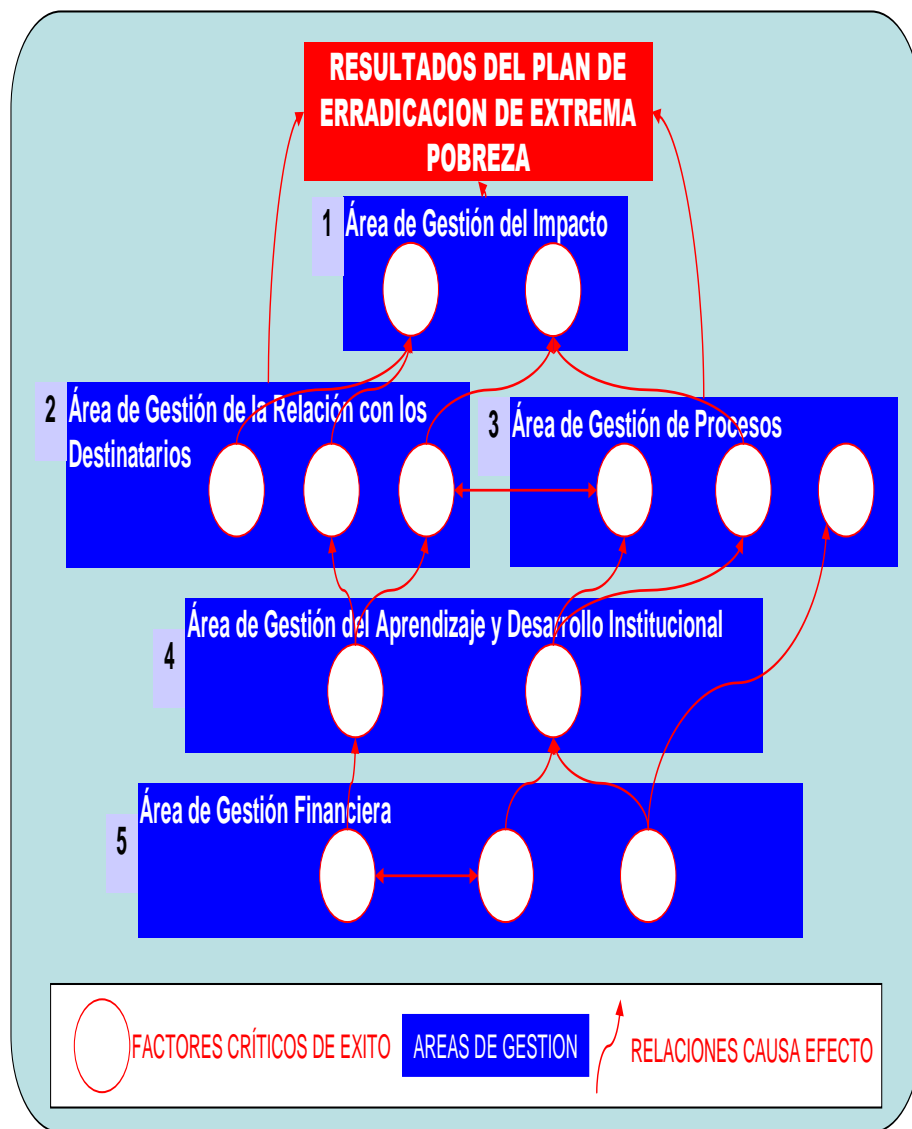


Figura 2: Áreas de la Gestión del PEEP

### III.3.2 Los Factores Críticos de Éxito para la estrategia del PEEP

Para elaborar un Diseño Operativo es necesario responder a las siguientes preguntas<sup>23</sup>:

- ¿Cuáles son los Factores Críticos de Éxito que deben ser considerados por la estrategia de intervención del PEEP, en cada una de sus áreas de gestión?
- ¿Quiénes son los distintos actores que participarán en la implementación del PEEP y en qué condiciones participarán? <sup>24</sup>
- ¿Cuáles son los indicadores para el seguimiento de cada mecanismo y del sistema en su conjunto? <sup>25</sup>

#### Factores Críticos de Éxito

Un Factor Crítico de Éxito es una condición que debe existir necesariamente para conseguir un objetivo.

El Diseño Operativo identifica los Factores Críticos de Éxito que se hallan en cada una de las áreas de gestión y que deben cumplirse para que la estrategia logre los objetivos que se ha fijado el PEEP.<sup>26</sup>

Los Factores Críticos de Éxito de cada una de las Áreas de Gestión de la estrategia son sintetizados en el “Mapa de la Estrategia” que se presenta a continuación.

---

<sup>23</sup> Se ha utilizado la metodología del Balanced Scorecard de Norton y Kaplan para la conceptualización y el Diseño Estratégico.

<sup>24</sup> Ver Capítulo II.5

<sup>25</sup> Ver Capítulo II.5

<sup>26</sup> Para identificar los Factores Críticos de Éxito de la estrategia se tomaron las siguientes fuentes principales de referencia:

Las definiciones y los análisis relacionados a la temática que figuran en el documento *Plan de Erradicación de Extrema Pobreza. Borrador 30/04/09*. La Paz, abril, 2009, elaborado por el Equipo Técnico del PEEP. Un conjunto de conceptos que deben ser tomados en cuenta para implementar el PEEP. Los mandatos de la Constitución Política del Estado y del Plan Nacional de Desarrollo. Las áreas de gestión de la estrategia del PEEP

### III.3.3 Factores Críticos de Éxito según áreas de Gestión

#### MAPA DE LA ESTRATEGIA

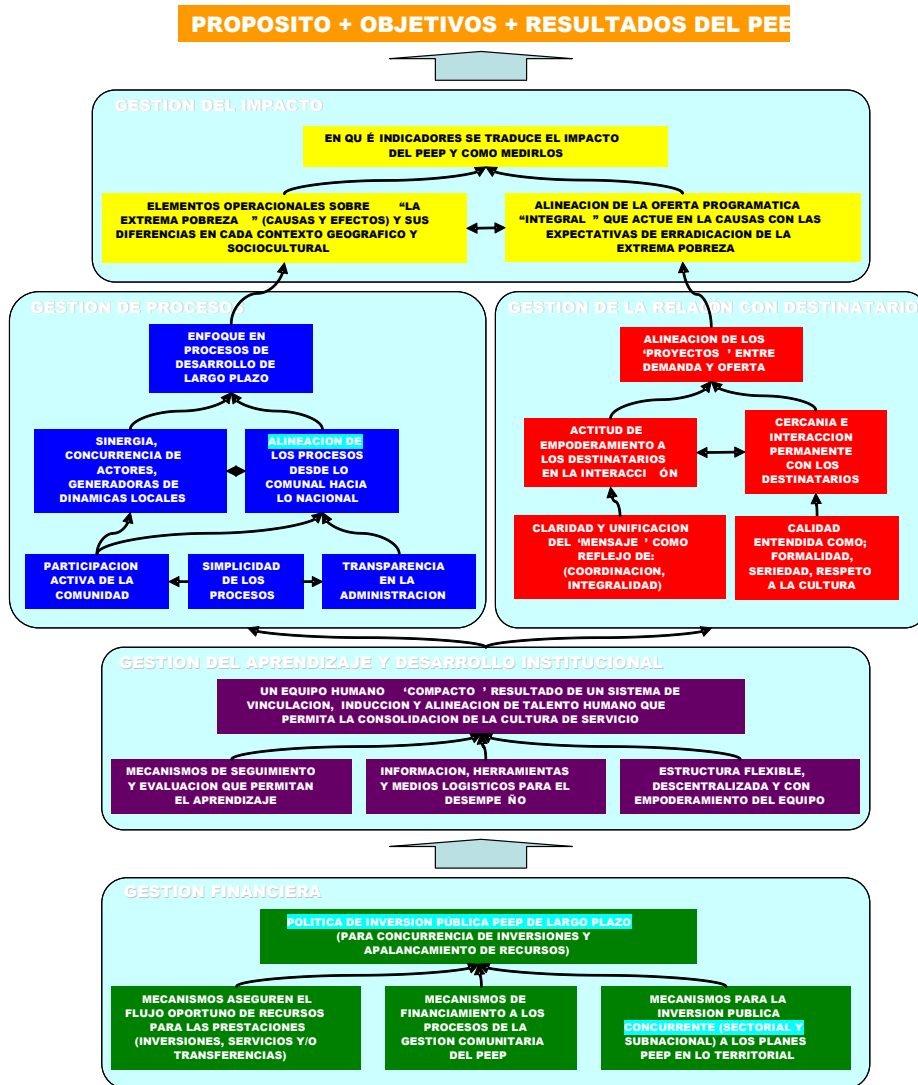


Figura 3. Factores Críticos de Éxito según áreas de Gestión

### III.3.3.1 Factores Críticos de Éxito en el área de Gestión del Impacto:

Gracias al Árbol de Problemas ya se ha visto cuáles son las manifestaciones y las causas de la extrema pobreza.

Este es uno de los factores centrales para el diseño operativo, puesto que involucra el reto de confrontar y resolver al menos los dos aspectos de la extrema pobreza: a) la desnutrición de la población especialmente de las generaciones más jóvenes y b) la *indefensión* de la población.

El PEEP tiene una oferta programática que responde integral y sistémicamente a estas causas y manifestaciones de cada contexto geográfico. Esta oferta es constituida gracias a la armonización de planes y programas de varias instituciones del Estado y de la Cooperación internacional.

Por su parte, las comunidades rurales y urbanas también tienen sus propias respuestas a las causas y manifestaciones de la extrema pobreza y, a través de su participación en el Plan expresan propuestas y proponen iniciativas.

Los Factores Críticos de Éxito en el área de Gestión del Impacto son los siguientes:

- Que se actué en las causas de la extrema pobreza
- Que la oferta programática y las propuestas e iniciativas comunales se armonicen



Figura 4. Factores Críticos de Éxito para la Gestión del Impacto de la Política.

### ¿Cómo gestionar la oferta programática para lograr la erradicación de la extrema pobreza?

Es evidente que la armonización de la oferta programática del PEEP es uno de los factores más complejos de su gestión.

A partir de los principios de eficiencia, integralidad y selectividad, es importante mantener las condiciones que aseguren la relación entre la oferta programática y las variables sobre las que se desea incidir. (Ver matriz de relación entre las variables de Impacto y prestaciones de la oferta programática). Además, la oferta programática debe poder adaptarse a los diferentes contextos en los que se intervendrá (áreas urbanas y rurales).

Otro factor de complejidad es el relacionado a la forma cómo se debe administrar un gran número de prestaciones diversas, que podrían implicar grandes y costosos despliegues logísticos.

La gestión de la oferta programática orientada a la generación de impacto debe contar con:

- Mecanismos de entrega de las prestaciones que sean flexibles, adaptables a cada contexto regional y que no impliquen grandes y costos despliegues logísticos.
- Mecanismos que permitan preguntar a los destinatarios sus necesidades y responder a las mismas con prestaciones adecuadas. Esto implica trabajar mediante procesos participativos en los que las comunidades y/o juntas vecinales tengan la última palabra.
- Mecanismos que permitan una buena coordinación con las entidades públicas de salud, educación y justicia, para asegurar la calidad y oportunidad de los servicios.

### **¿Cómo alinear las prestaciones con las demandas de los destinatarios?**

Como mencionamos más arriba, la relación causa – efecto de la extrema pobreza será diferente según los distintos contextos en que se implemente el PEEP. Por ejemplo, en el área rural las causas y efectos son diferentes al área urbana. Por eso, el PEEP necesita diferenciar las acciones, de acuerdo a los contextos, por ejemplo, contemplando las diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales y/o las diferencias de condiciones presentes en los diferentes pisos ecológicos del área rural.

La alineación de las prestaciones del Plan (la oferta programática) con las demandas legítimas de las comunidades y familias en situación de extrema pobreza, depende de la participación de los mismos destinatarios. Dicha participación debe ser efectiva y asegurar la presencia de las comunidades en los procesos del PEEP y no sólo una práctica de consulta o validación de decisiones y acciones que otros actores ya han tomado en nombre de los destinatarios.

Es en los procesos tales como la planificación de los proyectos e inversiones, en el seguimiento y evaluación de la política pública, la participación de las comunidades y familias debe ser protagónica y sus decisiones deben tener un carácter vinculante, para generar cambios y mejoras en la política en general.

#### **III.3.3.2 Factores Críticos de Éxito en el área de Gestión de la Relación con los Destinatarios:**

El empoderamiento como enfoque general de intervención, trata de facilitar las acciones en forma indirecta en tres direcciones: (a) Permitiendo el acceso y la sostenibilidad en materia de financiamiento a la familia campesina, en particular en su aspecto económico. (b) Interviniendo en la gestión y manejo de los recursos naturales, especialmente en temas ligados a la tierra y el agua; y (c) fortaleciendo las organizaciones de los pequeños productores pobres rurales. Para encarar esto, se plantean los siguientes Factores Críticos de Éxito:

- Que la intervención considere el empoderamiento de los más pobres.
- Claridad y uniformidad en el mensaje.
- Relación de calidad entendida como; formalidad, seriedad y respeto a las comunidades.
- El acceso de los destinatarios a las unidades operativas y directivas del PEEP.

En el área de gestión de la relación entre los gestores del PEEP con los destinatarios, es importante situarse en la perspectiva de éstos y desde allí identificar el conjunto de las expectativas que tienen en lo que se refiere a prestaciones, pero también en lo referente al tipo de relación que se pretende establecer con las comunidades y las familias.

Desde dicha perspectiva, las expectativas de las comunidades y familias en situación de extrema pobreza adoptarán formas diversas, tales como: i) que exista una estrecha relación entre las prestaciones y las necesidades expresadas, ii) que los funcionarios públicos en la relación asuman una actitud que empodere a las comunidades, iii) que los gestores del PEEP estén cercanos a las comunidades y en contacto permanente, iv) que el 'discurso' que lleva el PEEP sea claro y consistente con las prestaciones y, v) que la calidad de la relación se adecuada en términos de respeto a su cultura y a sus tiempos (Ver Figura 5).

## RELACION CON DESTINATARIOS

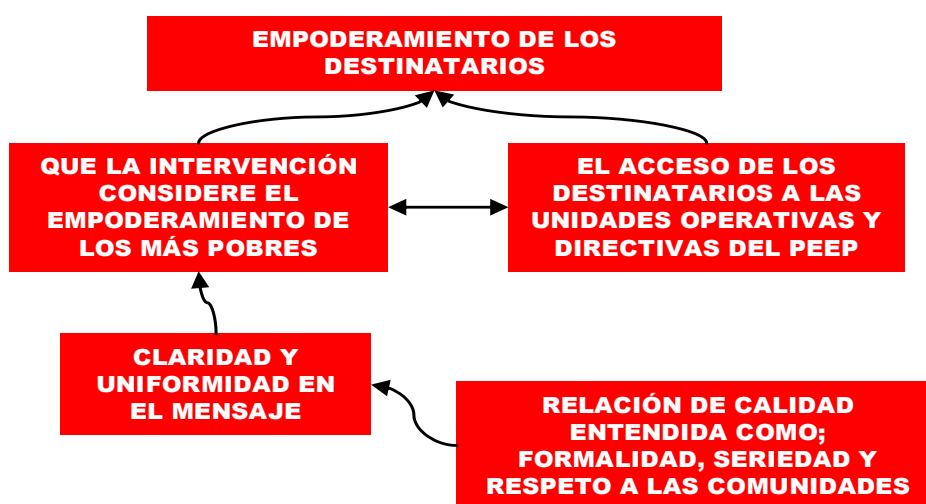


Figura 5. Factores Críticos de Éxito para la Gestión de la Relación con las Comunidades y Familias

Gran parte de los factores señalados, si no todos, deben ser responsabilidad de los gestores del PEEP y esta responsabilidad debe ser asumida mediante normas de comportamiento explícitas y compartidas. Además, 'el discurso y mensaje' que describe los procesos y sistemas que se implementen, debe corresponder fielmente a la calidad y legitimidad de los procesos, prestaciones y servicios que se ofrezcan.

### ¿Cómo lograr el empoderamiento a las comunidades y familias?

La participación, en su expresión más avanzada, debe traducirse en el 'empoderamiento' de las comunidades y familias que constituyen la sociedad civil. Una forma de hacer efectivo el empoderamiento de los destinatarios del PEEP es la delegación de funciones de ejecución de parte de las prestaciones que se contemplan en la oferta programática.

En efecto, si las comunidades y familias ejecutan parte de las prestaciones, no sólo aumentará su participación sino que dará ocasión a la transferencia de confianza y responsabilidades, que logrará el éxito de la política.

La co-responsabilidad entre el Estado y los actores de la sociedad civil, multiplica la confianza de la sociedad hacia el Estado y aumenta la legitimidad de las intervenciones públicas, dando lugar a un círculo virtuoso de cohesión entre el sector público y la sociedad civil.

### **¿Cómo encarar la unificación del mensaje y la calidad del servicio y las prestaciones?**

El PEEP requiere una estrategia de comunicación<sup>27</sup> y vocería bien definida y consistente, que asegure la coherencia del discurso con las expectativas que efectivamente se pueden atender. Esta estrategia debería contemplar al menos las siguientes variables:

- Satisfacción de los destinatarios con la relación y la atención que brinden los funcionarios públicos involucrados en el PEEP a las personas de las familias y comunidades.
- Satisfacción de los destinatarios con las prestaciones en los ámbitos de producción, salud, educación y otros.
- Seguimiento a los reclamos y también a las nuevas propuestas que nacen en las comunidades y familias.

Las herramientas necesarias para implementar de manera adecuada la gestión de la relación con los destinatarios del PEEP (familias y comunidades), deberían ser:

- Sistemas o mecanismos para el seguimiento a la satisfacción de los destinatarios de la política.
- Sistemas o mecanismos para asegurar la calidad de las prestaciones contempladas en la oferta programática del PEEP.

### **¿Cómo lograr la cercanía de los gestores a las comunidades y familias?**

Parte del reto de la reconstrucción de las capacidades del Estado Nacional, reside en lograr aproximar la presencia y las acciones estatales a toda la extensión geográfica nacional, revirtiendo así el proceso de achicamiento del Estado que se impulsó durante la época del neoliberalismo.

En el caso del PEEP, el reto específico puede ser encarado por tres vías complementarias:

- articulando una estructura organizativa del órgano ejecutor, que asegure su presencia en los espacios territoriales en los que intervendrá el PEEP.
- vinculando la ejecución del PEEP a las organizaciones sociales presentes en las zonas de intervención, delegándoles responsabilidades y fortaleciendo sus organizaciones para que acompañen adecuadamente los procesos de funcionamiento del PEEP.
- vinculando a la ejecución del PEEP a otros actores tales como ONGs, establecidas en los espacios de intervención, articulando así sus capacidades de gestión, sus acciones y eventualmente sus recursos.

#### **III.3.3.3 Factores Críticos de Éxito en el área de la Gestión de Procesos:**

Las tres estrategias genéricas de intervención en esta área son: i) Alineamiento estratégico y operativo (Integralidad-Concurrencia) ii) Gestión Integral Comunitaria - (Valores Comunitarios); y, iii) Territorialidad (Articulación de la oferta pública y la demanda local).

---

<sup>27</sup> Entiéndase a la comunicación, como un flujo de información en dos sentidos, entre interlocutores pares que desarrollan procesos de diálogo y aprendizaje mutuo.



Estas estrategias deben darse en tres niveles o espacios de intervención que son: i) El espacio Local de comunidades rurales, indígenas y familias. ii) El espacio departamental, regional, subregional y municipal y iii) El espacio nacional con programas y proyectos nacionales. Estos tres espacios plantean los siguientes Factores Críticos de Éxito para la estrategia:

- sinergia y concurrencia de esfuerzos y recursos de los actores presentes en los diferentes niveles de actuación.
- alineación entre las iniciativas de las comunidades para erradicar la pobreza y las decisiones políticas que se implementen entre los niveles intermedios, para conectar lo comunal con lo nacional
- cercanía e interacción permanente con los destinatarios, especialmente en el nivel y territorio de la comunidad.
- Procesos de desarrollo territorial e integral de largo plazo.
- Sinergia y concurrencia de los actores del desarrollo.
- Alineación de los procesos de toma de decisiones desde los espacios de la comunidad hacia los niveles nacionales (“de abajo hacia arriba”).
- Participación activa de la comunidad como garantía de control social y legitimidad.
- Generación de procesos simples (que impidan los sesgos burocráticos y/o tecnocráticos).
- Procesos que tengan como principio y finalidad la transparencia en la administración de recursos.

En el marco del proceso de cambio que ha encarado el gobierno, el reto más importante después de la agenda política, es resolver las grandes limitaciones que presenta el aparato público, desde su andamiaje estructural, pasando por la filosofía del servidor público, hasta en la forma de hacer gestión pública. Para el PEEP y su órgano gestor, el desafío se traduce en cumplir un doble reto: abordar simultáneamente la problemática de la pobreza extrema y resolver la problemática de gestionar procesos de la política pública superando las limitaciones, trabas y los viejos paradigmas del “*modelo reformista*” del Estado y de la gestión pública<sup>28</sup>.

Es decir que los procesos de intervención de la política PEEP deben superar entre otros aspectos: a) la atención parcial y parcelada de las instancias ministeriales y subnacionales del Estado a un gran problema como es la extrema pobreza. Esta atención parcial y parcelada genera dispersión de esfuerzos y recursos; b) la des-institucionalización que genera el debilitamiento de las actuaciones, capacidades y la motivación del servidor público; c) los servicios públicos inadecuados a las características de la población y de los territorios, que ocasiona la pérdida de confianza de la sociedad civil en la capacidad el Estado para ser eficaz en sus intervenciones y, d) la corrupción, que viola los principios y valores fundamentales de la sociedad civil y del Estado (Ver figura 6).

---

<sup>28</sup> Nos referimos con “reformista” al modelo de gestión pública que propugnaba el Consenso de Washington, por el cual en Bolivia, bajo los gobiernos neoliberales, se impulsaron tres procesos de “Reforma Estructural” del Estado, con abrumadoras consecuencias en la reducción y debilitamiento del aparato público.

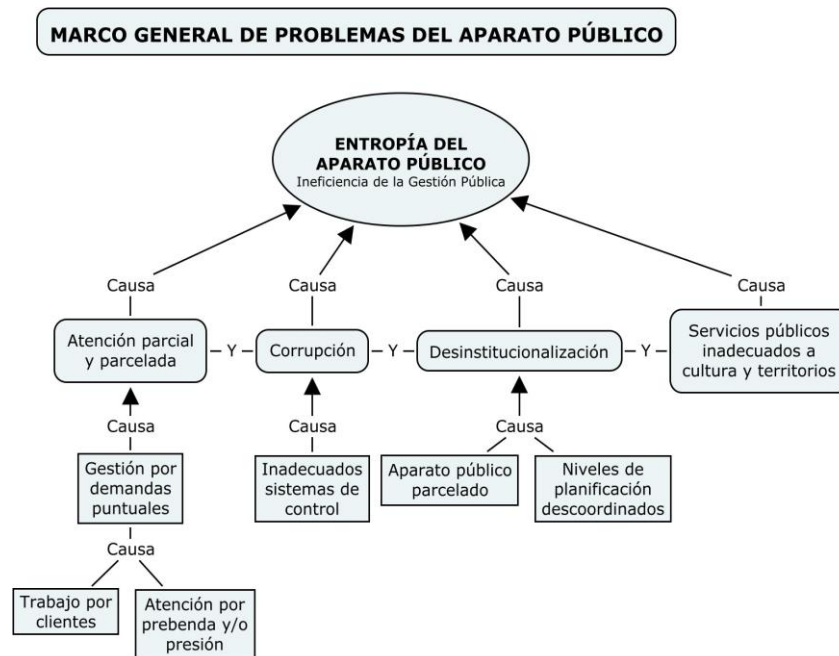


Figura 6. Árbol de problemas del modelo "reformista" de gestión pública

## PROCESOS

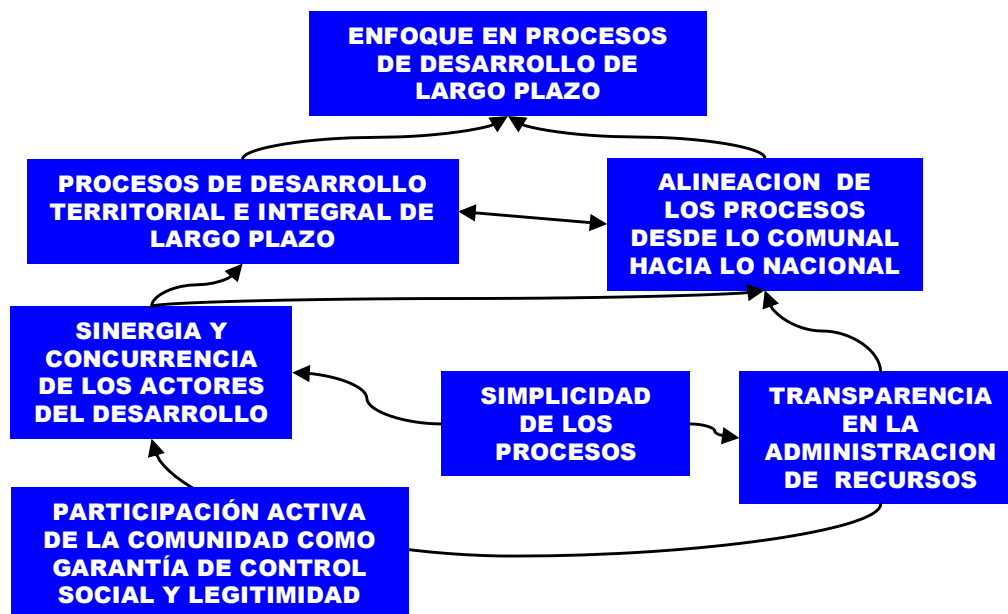


Figura 7. Factores Críticos de Éxito para la Gestión de los Procesos del PEEP

## **¿Cómo enfocar la intervención en procesos de desarrollo territorial e integral de largo plazo?**

Se trata de superar aquellas prácticas y enfoques reduccionistas, que miden el logro de las políticas sólo por la cantidad de atenciones realizadas o por el presupuesto ejecutado, descuidando aspectos sustantivos como la eficiencia y eficacia de la inversión, los efectos de la intervención y/o la mejora continua de la política.

Paradigmas operativos tales como; “atender a muchos con poco para cada uno”, “atender a un beneficiario una sola vez” o las exigencias de “autosostenibilidad” y de “aportes de contraparte de los beneficiarios”, que fueron aplicados como recetas sin un análisis ni la deliberación correspondiente, han tornado las políticas en meras prácticas insuficientes y dispersas.

El enfoque a aplicarse debe centrarse en los procesos de desarrollo que se generan en las comunidades y en sus familias; superando los factores de vulnerabilidad que los hacen pobres extremos. Dichos procesos son paulatinos, por etapas y suceden secuencialmente en el tiempo. Por ejemplo, desarrollar un nuevo cultivo, involucra primero contar con la tierra y el agua, luego realizar el proceso de siembra y cosecha y, más tarde, implica la vinculación de la producción con el mercado.

Para implementar el enfoque de intervención en procesos de desarrollo territorial e integral de largo plazo, son necesarias las herramientas y condiciones que se señalan a continuación:

- Sistemas o mecanismos que permitan el seguimiento a las comunidades y familias en su proceso de superación de la extrema pobreza.
- Condiciones flexibles para la entrega de las prestaciones que ofrece el PEEP. Por ejemplo, atender más de una vez al año a una misma familia o comunidad; condiciones diferenciadas para los aportes de contraparte, según el grado de vulnerabilidad de las familias.
- Sistemas o mecanismos para evitar el riesgo moral inherente, que impida el mal uso de las prestaciones por parte de los destinatarios y la administración discrecional de los gestores de la política.

## **¿Cómo generar la concurrencia y sinergia entre actores diversos?**

Uno de los dogmas del neoliberalismo; establecía que el crecimiento económico -a través del rebalse- produciría la superación de la pobreza. De esa manera, la responsabilidad y la sensibilidad hacia los pobres extremos, pasó a ser un tema ajeno a la agenda de muchos actores de la sociedad, tanto del sector público como del privado.

En perspectiva, la concurrencia y sinergia de los actores de la sociedad civil y del Estado para erradicar la extrema pobreza, pasa primero por posicionar en el imaginario de la sociedad y de los actores un sentido profundo de responsabilidad y sensibilidad hacia los pobres y sus problemas.

En segunda instancia, el fortalecimiento de la concurrencia y sinergia de los actores de la sociedad civil y del Estado implicará generar mecanismos que permitan el funcionamiento sistémico y sincronizado de los actores con los propósitos de la política del PEEP, especialmente en el ámbito local. Para incentivar el funcionamiento sistémico de actores diversos, se debe utilizar estructuras de interfaz<sup>29</sup> e instrumentos de fomento a la

---

<sup>29</sup> Desde el punto de vista operativo; una estructura de interfaz es una unidad establecida en un entorno o en su área de influencia, que dinamiza a los actores de dicho entorno y fomenta y cataliza las relaciones entre ellos. Por ejemplo, funciones de interfaz son la información, difusión, relación y asesoramiento a los diferentes actores.

interrelación<sup>30</sup> entre actores. Para ello, las herramientas para la lograr la concurrencia y la sinergia deben incluir:

- Procesos sostenidos para lograr la adhesión de actores a la política pública. Esto implica generar el compromiso de líderes dispuestos a introducir en sus agendas de trabajo el tema de la erradicación de la extrema pobreza. Alentar a las instituciones y organizaciones a tomar iniciativas concretas para aportar al PEEP o producir réditos de beneficio social en el tema de la pobreza. Estos procesos deben tener un alto contenido político, pues se trata de trabajar con mayor intensidad en las estructuras paradigmáticas de los actores.
- Condiciones claramente establecidas para que los actores del PEEP en el nivel local (Caso de los Centros Comunitarios de Atención Integral) obtengan facultades para actuar interactiva- y concurrentemente, gracias a la difusión de información, fortalecimiento de sus relaciones y la dotación de asesoramiento.
- Mecanismos e Instrumentos de fomento a la interacción, destinados a estimular, la adhesión y permanencia de los actores en el sistema de instituciones públicas y de la sociedad civil, que aportan al PEEP.

### **¿Cómo alinear los procesos de la política desde lo comunal hacia lo nacional?**

La idea central es que el PEEP opere con enfoque 'a la demanda' o 'de abajo hacia arriba'. Esto significa despojarse del verticalismo y centralismo, trasladando las principales facultades de decisión hacia los destinatarios de la política, es decir hacia las familias y comunidades en situación de extrema pobreza.

Operativamente, el enfoque 'de abajo hacia arriba', se da en dos momentos del ciclo de intervención; primero durante las etapas de planificación cuando se determina el "qué hacer", es decir cuando se establecen los alcances de una intervención regional y se define con quiénes trabajar, qué prestaciones son las adecuadas a los problemas de la pobreza y cuál debería ser la medida de las soluciones que se requieren.

El segundo momento, se da cuando se hace el seguimiento y la evaluación de la intervención, es decir cuando se califica si los servicios son adecuados y cuando se evalúa si la política ha logrado los impactos esperados.

En tal sentido, para implementar dicha alineación de procesos en el PEEP, se requerirá de las siguientes herramientas:

- Mecanismos que garanticen la participación de las familias y comunidades en la planificación de las intervenciones del PEEP, tales como planes comunales elaborados y legitimados por los propios actores.
- Mecanismos de seguimiento a las prestaciones de la oferta programática PEEP, en los que se asegure la participación de la comunidad, para calificar la calidad, eficacia y eficiencia.
- Mecanismos de evaluación de las intervenciones, en los que las comunidades valoren el logro de resultados, emitan recomendaciones de mejora y que dichas recomendaciones sean vinculantes para generar la mejora de la política.

### **¿Cómo operativizar la simplicidad de los procesos y la transparencia de los mismos?**

---

<sup>30</sup> Un instrumento de fomento de la interrelación es un incentivo o ayuda cuyo objetivo es favorecer el desarrollo de actividades de cooperación, más o menos duraderas, entre actores con un propósito común. En este grupo cabe incluir instrumentos financieros y de tipo normativo tales como: la financiación de proyectos de erradicación de la extrema pobreza, aportes económicos a investigaciones sobre la problemática, etc.

La progresiva e incesante tecnificación de la administración y la excesiva demanda de control de los “donantes” de dinero, junto con la corrupción, han hecho que la administración pública se torne cada vez más burocrática y con alto sesgo tecnocrático. Actualmente, lo administrativo está por encima de lo estratégico y la administración se reproduce a si misma, incrementando el control de controles, que a su vez sirven para controles subalternos.

Para la implementación del PEEP, es necesario cambiar el esquema, orientando los procesos por tres aspectos guía; a) acudir al control social y la corresponsabilidad de la comunidad, como mecanismo de control del PEEP; b) implementar procesos de entrega de las prestaciones en los que se minimice el manejo de dinero y bienes por parte de los gestores; y c) desarrollar herramientas de planificación, seguimiento y evaluación, simples y adecuadas para el manejo colectivo de las comunidades y familias, despojadas de los sesgos burocráticos y tecnocráticos.

Para la gestión de los procesos, dichas orientaciones implican contar con las siguientes herramientas:

- Mecanismos de entrega de las prestaciones de la oferta programática, que funcionen con la participación y bajo el control de las comunidades destinatarias de la política PEEP.
- En los procesos de planificación en el espacio de las comunidades, contar con herramientas adecuadas a la cultura y saberes de la comunidad, que produzcan con legitimidad la cantidad de información suficiente, que exprese la decisión de los actores y sirva para orientar la acción de los actores de otros niveles más agregados, como son los gobiernos municipales, ministerios y/o programas nacionales.
- En los procesos de seguimiento y evaluación, contar con herramientas que en esencia permitan recoger objetivamente la valoración de las comunidades y de las familias y eventualmente datos cuantitativos de ejecución.

### **III.3.3.4 Factores Críticos de Éxito en el área de la Gestión del Aprendizaje y Desarrollo Institucional**

Cuando nos referimos a la (re)creación de la gestión pública y de la cultura del servidor público, es insoslayable hablar de la gente que gestionará el PEEP, pues los éxitos o fracasos de la implementación de la política dependerán en gran medida del talento, compromiso y honestidad de ese equipo humano.

Se trata de configurar un equipo humano que actúe en condiciones de coordinación, cooperación y complementariedad, con principios y valores éticos y profunda responsabilidad con el propósito del PEEP. Para ello, es necesario que la gestión de la política esté soportada en:

- mecanismos que permitan el aprendizaje de la gente (por la vía de capacitación y de la propia experiencia de trabajo) y,
- condiciones y medios que permitan el desempeño de las personas (equipamiento, sistemas, logística). (Ver Figura 8).

## APRENDIZAJE Y DESARROLLO

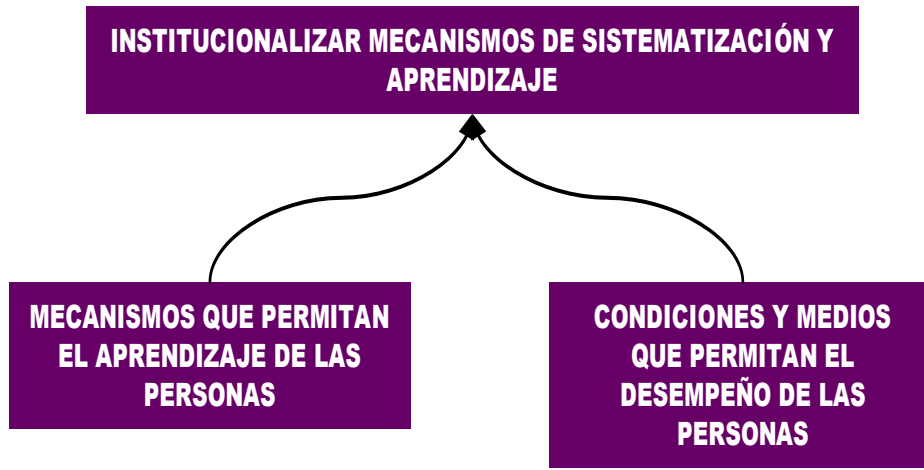


Figura 8. Factores Críticos de Éxito para la Gestión del Aprendizaje y Desarrollo institucional

### ¿Cómo implementar las condiciones para el aprendizaje y desarrollo institucional?

En gran medida, las condiciones para el aprendizaje y desarrollo institucional dependen de contar con los recursos financieros suficientes para ello y destinar el tiempo durante los procesos de la gestión. Estos recursos y tiempos deben servir para identificar, medir, analizar y corregir, las debilidades y vitalizar las fortalezas, con un sentido abierto al aprendizaje y la mejora.

Para la estrategia del PEEP, la gestión del aprendizaje y desarrollo, debería contar con las siguientes herramientas:

- Mecanismos y tiempo para el seguimiento, evaluación, sistematización y aprendizaje de la intervención. Contar con un presupuesto para la realización de seguimientos concurrentes, estudios y sistematizaciones de lecciones aprendidas y mejores prácticas que se generan durante la intervención. Los resultados de estos mecanismos deberán alimentar a los decisores, administradores y gestores de las acciones.
- Mecanismos de capacitación al personal dedicado a la gestión, así como la dotación de herramientas (equipamiento y conocimientos) que permitan condiciones que garanticen el desempeño adecuado de los recursos humanos.

#### III.3.3.5 Factores Críticos de Éxito en el área de la gestión financiera

Para la gestión financiera, los tres mecanismos genéricos de intervención son: i) Transferencias directas dirigidas a grupos de población prioritarios (transferencias público – privadas). ii) Transferencias de recursos desde el ámbito nacional hacia el ámbito

subnacional (transferencias público – públicas) y, iii) combinación de la inversión pública con transferencias a las comunidades u organizaciones sociales. En esta área se proponen los siguientes Factores Críticos de Éxito para la estrategia:

- Políticas de inversión pública concurrentes a los planes de erradicación de la extrema pobreza en los diferentes espacios territoriales.
- Mecanismos que aseguren el flujo oportuno de recursos para las inversiones, prestaciones y servicios y para las transferencias directas a los destinatarios.

En todos los casos, los factores anotados, para llegar a funcionar como coadyuvantes de la estrategia, requieren procesos propios de implementación. Estos procesos deben estar bajo el control del Órgano Gestor de la política PEEP.

El PEEP requiere ineludiblemente contar con una política de financiamiento de largo plazo, que esencialmente esté sustentada en la inversión pública nacional, que se alimente de la concurrencia de las inversiones sectoriales y subnacionales y que tenga la solidez suficiente para apalancar recursos de socios de la cooperación internacional, sin llegar a ser influenciada por los donantes o financiadores.

Como principio, la política de financiamiento, no debe ser concebida sólo como “el presupuesto de largo plazo” del PEEP. Tradicionalmente, dicho enfoque aplicado a las políticas anteriores, generó que la política existiera mientras estuvieran disponibles los recursos presupuestados. Acabado el presupuesto, la política pública dejaba de existir (caso del SIBTA y numerosas iniciativas).

La política de financiamiento de largo plazo debe seguir un proceso de desarrollo y consolidación. En su estructura debe contemplar para su conformación, lo siguiente (Ver Figura 9):

- a) Mecanismos que hagan posible la concurrencia de inversiones de las entidades ministeriales y de los gobiernos subnacionales.
- b) Aportes de socios de la cooperación, que se sumen a las inversiones nacionales.

Por otra parte, para el funcionamiento la ejecución de recursos, la política de financiamiento deberá contemplar:

- a) Mecanismos flexibles que permitan, el flujo oportuno de los recursos desde la centralidad, para atender los distintos tipos de prestaciones que contempla la política (por ejemplo proyectos productivos, servicios de salud o transferencias en efectivo).
- b) Mecanismos que permitan la gestión financiera del PEEP, a cargo de las propias comunidades y sus organizaciones.

## FINANZAS



Figura 9. Factores Críticos de Éxito para la Gestión Financiera

### ¿Cómo implementar la política de inversión pública de largo plazo?

El financiamiento público para el desarrollo es canalizado a través de programas nacionales de los distintos sectores, las prefecturas y los gobiernos municipales, bajo distintos criterios de asignación presupuestaria acorde a sus correspondientes políticas. Dicha forma de asignación no está orientada por una política pública de erradicación de la extrema pobreza, por lo que si bien pueden atender una u otra necesidad, resulta parcial y no logra los impactos deseados.

El análisis de los últimos años de ejecución presupuestaria de los programas nacionales, gobiernos departamentales y gobiernos municipales, indica que en general, estos programas y gobiernos solamente logran ejecutar entre el 50 y el 70 por ciento de sus presupuestos anuales (existen casos de entidades que no lograron ejecutar ni el 50% de su presupuesto anual). Esto significa que no son atendidas cerca del 30 por ciento de las necesidades de ciudadanos más pobres. Por ejemplo, en los municipios del Norte de Potosí, el monto no ejecutado supera a los 30 millones de dólares.

Este hecho muestra que es posible la concurrencia de recursos de las entidades sectoriales y subnacionales y que existen muchos recursos, tanto de origen nacional como de cooperación internacional, que pueden canalizarse hacia el PEEP. Para ello, uno de los retos de la gestión financiera del PEEP es concentrarse en resolver los cuellos de botella que están impidiendo la ejecución de dichos recursos y canalizarlos hacia la política PEEP.

Para dicho fin, la gestión debe implementar algunas herramientas:

- Un fondo que permita canalizar los recursos de las agencias de cooperación, que probablemente tenga la figura de un “fondo-canasta”,
- Un mecanismo que permita la reasignación de recursos de inversión de todos los agentes públicos, hacia la política del PEEP, que haga fácil y rápida, la administración presupuestaria, la programación operativa y los otros procesos que complejizan la inversión pública.



- Por último, es probable que surja la necesidad de crear un marco especial para la gestión presupuestaria de las entidades públicas, que aumente la celeridad, sin perder el control y la prudencia que se requiere.

### **¿Cómo implementar la cogestión de recursos financieros en los espacios comunitarios?**

Este es otro de los retos principales del PEEP y para enfrentarlo es conveniente echar mano a experiencias ya probadas y a modelos de cogestión de recursos por parte de comunidades campesinas y urbanas. Entre ellos por ejemplo:

- Fondos rotatorios comunitarios
- Fondos en fideicomiso administrados por comunidades
- Bancas comunales

### III.4 Resumen de Procesos Críticos para la Estrategia

En la siguiente matriz, se resumen los procesos y mecanismos que se han identificado en el análisis de factores por área de intervención.

**Cuadro N° 4: Matriz de procesos y mecanismos para la Estrategia.**

AREA DE GESTION	FACTORES INVOLUCRADOS	PROCESOS Y MECANISMOS REQUERIDOS
GESTIÓN DE IMPACTO	Que se actúe en las causas de la extrema pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos para validar las propuestas iniciales del PEEP y la identificación de las causas profundas que hacen posible que la extrema pobreza siga existiendo en el país.</li> </ul>
	Que la oferta programática y las propuestas e iniciativas comunales se armonicen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas y mecanismos que permitan preguntar a los destinatarios sus necesidades y responder a cabalidad a las mismas, en términos de las prestaciones precisas.</li> <li>Mecanismos de coordinación con las entidades que prestan los servicios públicos y privados,</li> </ul>
GESTION DE LA RELACION CON DESTINATARIOS	El acceso de los destinatarios a las unidades operativas y directivas del PEEP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de participación comunitaria vinculante en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de la política pública.</li> </ul>
	Que la intervención considere el empoderamiento de los más pobres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de delegación de funciones de ejecución a las comunidades, para una parte de las prestaciones que se contemplan en la oferta programática.</li> </ul>
	Relación de calidad entendida como; formalidad, seriedad y respeto a las comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia del órgano ejecutor, en los espacios territoriales en los que se intervendrá.</li> <li>Delegación de responsabilidades y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para que acompañen los procesos de funcionamiento de la política.</li> <li>Vinculando a la ejecución del PEEP a otros actores locales tales como ONGs.</li> </ul>
	Claridad y uniformidad en el mensaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas o mecanismos para el seguimiento a la satisfacción de los destinatarios de la política.</li> <li>Sistemas o mecanismos para el aseguramiento de la calidad de las prestaciones contempladas en la oferta programática del PEEP.</li> </ul>
GESTIÓN DE PROCESOS	Procesos de desarrollo territorial e integral de largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas o mecanismos que permitan el seguimiento a las comunidades y familias en su proceso de superación de la extrema pobreza.</li> <li>Condiciones flexibles, para la entrega y el acceso a las prestaciones de parte de los destinatarios.</li> <li>Sistemas o mecanismos para prevenir y evitar el riesgo moral inherente.</li> </ul>
	Sinergia y concurrencia de los actores del desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un proceso sostenido de adhesión de actores a la política pública.</li> <li>Condiciones de delegación de competencias claramente establecidas, para que los Gestores de la Política, en el nivel local.</li> <li>Mecanismos e Instrumentos de fomento a la interacción, destinados a estimular, la adhesión y permanencia de los actores en el sistema de instituciones públicas y de la</li> </ul>

AREA DE GESTION	FACTORES INVOLUCRADOS	PROCESOS Y MECANISMOS REQUERIDOS
	<p>Alineación de los procesos de toma de decisiones desde los espacios de la comunidad hacia los niveles nacionales ("de abajo hacia arriba").</p> <p>Participación activa de la comunidad como garantía de control social y legitimidad.</p>	<p>sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos que garanticen la participación de las familias y comunidades en la planificación de las intervenciones.</li> <li>• Mecanismos de seguimiento y evaluación a las prestaciones de la oferta programática PEEP, con participación de la comunidad.</li> </ul>
	<p>Generación de procesos simples (que impidan los sesgos burocráticos y/o tecnocráticos).</p> <p>Procesos que tengan como principio y finalidad la transparencia en la administración de recursos."</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de entrega de las prestaciones de la oferta programática, que funcionen con la participación y bajo el control de las comunidades destinatarias de la política PEEP.</li> <li>• Herramientas adecuadas a la cultura y saberes de la comunidad.</li> <li>• Herramientas que permitan recoger objetivamente la percepción de valoración de las comunidades y las familias con respecto a la calidad de la política y sus prestaciones.</li> </ul>
GESTION DE Y	<p>Mecanismos que permitan el aprendizaje de las personas.</p> <p>Condiciones y medios que permitan el desempeño de las personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos y espacios para el seguimiento, evaluación, sistematización y aprendizaje de la intervención en todos los niveles de la política.</li> <li>• Mecanismos de capacitación al personal dedicado a la gestión, así como la dotación de herramientas (equipamiento y conocimientos) que permitan el desempeño de los recursos humanos.</li> </ul>
DESARROLLO		
GESTION FINANCIERA	<p>Políticas de inversión pública concurrentes a los planes de erradicación de la extrema pobreza en los diferentes espacios territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un fondo que permita canalizar los recursos de las agencias de cooperación.</li> <li>• Un mecanismo que permita la reasignación de recursos de inversión de todos los agentes públicos, hacia la política del PEEP.</li> <li>• Un marco legal especial, para la gestión presupuestaria de las entidades públicas en el PEEP</li> </ul>
	<p>Mecanismos que aseguren el flujo oportuno de recursos para las inversiones, prestaciones y servicios y para las transferencias directas a los destinatarios,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos rotatorios comunitarios</li> <li>• Fondos en fideicomiso administrados por comunidades</li> <li>• Bancas comunales</li> </ul>

### **III.5 Áreas Administrativas para la asignación de los recursos**

A partir del diseño estratégico presentado, es posible establecer un marco de Áreas Administrativas, que orienten la asignación de los recursos que incorpora la política (recursos humanos, recursos para inversión, recursos para gestión y recursos para desarrollo institucional). El conjunto de áreas administrativas, son la base para el diseño de las acciones de corto y mediano plazo, que se expresan en el Marco Lógico del PEEP.

#### **Área de Gestión y Administración de la Política**

Esta área administrativa, corresponde al equipo ejecutivo del PEEP, es decir al Órgano Gestor de la política. Las actividades del Órgano Gestor pondrán en marcha y permitirán la operación regular de la política. Para su funcionamiento requiere de los siguientes tipos de recursos: Recursos humanos, Infraestructura y logística de operación y un presupuesto de gasto destinado a honorarios profesionales y gastos de funcionamiento.

#### **Área de Seguimiento al Impacto de la política**

Esta área administrativa, corresponde al mecanismo encargado de llevar a cabo las actividades de medición, seguimiento y evaluación del impacto de la política. Para su funcionamiento requiere de los siguientes tipos de recursos: Recursos humanos, logística de operación y un presupuesto de gasto destinado a honorarios profesionales, gastos de operación y posiblemente un monto de inversión para el desarrollo e implementación del Sistema de Evaluación de impacto.

#### **Área de Gestión Integral Comunitaria**

Esta área administrativa, corresponde a las acciones que desarrollan las Comunidades, que son contribuyentes al funcionamiento del PEEP; por ejemplo para la elaboración de los Planes Comunales, la identificación de las familias destinatarias del PEEP y otras actividades que se les delegue. Para su funcionamiento requiere de los siguientes tipos de recursos: Recursos humanos, logística de operación y un presupuesto de gasto que cubra los costos inherentes a las actividades delegadas a las Comunidades.

#### **Área de Inversión en las prestaciones de la política pública**

Esta área administrativa, corresponde a las acciones de entrega de las prestaciones contempladas en la oferta programática de política PEEP, en cada uno de los componentes previstos:

1. Económico Productivo, 2. Alimentación y nutrición, 3. Vivienda y Servicios Básicos, 4. Servicios Sociales, 5. Desarrollo de Organizaciones Sociales y Comunitarias.

Para su funcionamiento requiere esencialmente de recursos financieros que tengan el carácter de "*inversión pública*" y que sean aplicados a través de los siguientes mecanismos alternativos:

- Transferencias directas a las comunidades,
- Transferencia entre entidades públicas del nivel nacional y/o subnacional para:
  - i) cubrir los costos de las prestaciones de servicios de salud, educación y justicia y,
  - ii) cofinanciar la construcción de obras civiles como caminos, sistemas de riego, centros de acopio, insumos productos, etc.
- Creación de fondos en fideicomiso que estén bajo el control de las Comunidades; por ejemplo para mecanismos como los Bancos Comunales o los Fondos de Cofinanciamiento a Actividades Productivas.

#### **Área de Aprendizaje y Desarrollo Institucional**

Esta área administrativa tiene a su cargo las acciones que realiza el Órgano Gestor para fortalecer la institucionalidad del PEEP y para asegurar los mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje. Dichas acciones incluyen por ejemplo; la compra de servicios de

consultoría, equipamiento y la capacitación al personal. También incluyen la realización de investigaciones y estudios de acompañamiento del PEEP y actividades de seguimiento y evaluación tales como auditorías y evaluaciones externas, talleres de aprendizaje colectivo, etc.

Para su funcionamiento requiere de los siguientes tipos de recursos: Recursos humanos, logística de operación y un presupuesto de gasto que cubra los costos inherentes de las actividades delegadas a consultores, evaluadores, auditores y proveedores de equipamiento y tecnología.

### III.6 Tablero de Comando

El tablero de comando, sintetiza en objetivos las orientaciones que debe tener cada una de las áreas de gestión de la política. Los Indicadores del tablero, están referidos al cumplimiento del objetivo y los respectivos Factores Críticos de Éxito de la estrategia.

AREA DE GESTION	FACTORES CRITICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACION
GESTION DE IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que se actúe en las causas de la extrema pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr efectos positivos en la ruptura del ciclo de la extrema pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios en los niveles de desnutrición de la población destinataria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información recopilada por el programa de desnutrición Cero.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios en los grados de indefensión de la población beneficiaria.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cantidad de personas capacitadas en derechos ciudadanos.</li> <li>b) Cantidad de personas documentadas.</li> <li>c) Establecimientos de redes de protección social comunal.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de capacitación.</li> <li>- Policía Nacional y Corte Nacional Electoral</li> <li>El sistema de seguimiento y evaluación del PEEP.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que la oferta programática y las propuestas e iniciativas comunales se armonicen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adecuar la inversión pública a los Planes Comunales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Número de Propuestas de las comunidades que fueron atendidas / Número de propuestas comunitarias generadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes comunales.</li> <li>Carpetas de proyectos comunales que PEEP dispone en los distritos y en los municipios.</li> </ul>
GESTION DE LA RELACION CON DESTINATARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que la intervención considere el empoderamiento de los más pobres.</li> <li>Claridad y uniformidad en el mensaje.</li> <li>Relación de calidad entendida como; formalidad, seriedad y respeto a las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el empoderamiento de los destinatarios.</li> <li>Lograr que todas las entidades del PEEP tengan un mensaje único hacia los destinatarios.</li> <li>Lograr práctica de formalidad, seriedad y respeto con las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Grado de participación en la toma de decisiones y cantidad de recursos bajo autogestión comunitaria.</li> <li>1.2. Índice de Satisfacción de los Destinatarios con respecto a:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Calidad de la relación,</li> <li>b)Consistencia entre ofrecimientos y cumplimientos y</li> <li>c) Eficacia del PEEP para resolver los problemas de EP de la comunidad.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opiniones de los destinatarios.</li> <li>Opinión de las autoridades distritales y municipales.</li> <li>c) Registros del PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de consultas atendidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros del PEEP</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El acceso de los destinatarios a las unidades operativas y directivas del PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar que la coordinación del PEEP, por medio de su estructura organizativa, brinde un servicio adecuado de información y consulta a las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de manejo de la información de los destinatarios sobre el PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opinión de los destinatarios.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de Eventos de Evaluación Participativa Comunitaria / Total de comunidades del área de intervención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información del seguimiento a las comunidades.</li> <li>Información del seguimiento a representantes municipales del PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de Visitas a las comunidades de los representantes municipales del PEEP / Total comunidades del área de intervención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información del seguimiento a las comunidades.</li> <li>Información del seguimiento a representantes municipales del PEEP</li> </ul>

AREA DE GESTION	FACTORES CRITICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACION
GESTIÓN DE PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de desarrollo territorial e integral de largo plazo.</li> <li>• Sinergia y concurrencia de los actores del desarrollo.</li> <li>• Alineación de los procesos de toma de decisiones desde los espacios de la comunidad hacia los niveles nacionales ("de abajo hacia arriba").</li> <li>• Participación activa de la comunidad como garantía de control social y legitimidad.</li> <li>• Generación de procesos simples (que impidan los sesgos burocráticos y/o tecnocráticos).</li> <li>• Procesos que tengan como principio y finalidad la transparencia en la administración de recursos."</li> </ul>	<p>En los distintos territorios del país, todas las instituciones (públicas y privadas) que trabajan en temas relacionados a la lucha contra la pobreza trabajan con enfoque de largo plazo, de manera coordinada y mancomunada a partir de la demanda de las comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. de planes comunales elaborados /el numero de planes atendidos por municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información del seguimiento a las comunidades.</li> <li>• Información del seguimiento a gestores locales del PEEP en los municipios.</li> <li>• Información de los POAs municipales.</li> <li>• Información del seguimiento a las comunidades.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• No de instituciones públicas y privadas que trabajan mancomunadamente en los distintos municipios / total de las instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información del seguimiento a representantes municipales del PEEP en los municipios.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de planes plurianuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros del PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje del presupuesto del municipio, prefecturas, programas nacionales, destinados a Planes Comunales PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• POAs municipales</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de iniciativas atendidas por cada comunidad / planes comunales presentados y aprobados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros del PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de Planes Comunales propuestos / total de comunidades meta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros del PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de Inversión en Gestión Comunitaria / Total de inversión PEEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros del PEEP.</li> </ul>

AREA DE GESTION	FACTORES CRITICOS DE ÉXITO	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACION
GESTION DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos que permitan el aprendizaje de las personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalizar mecanismos y espacios de sistematización y aprendizaje que permitan cualificar la oferta programática, los métodos y la cultura de servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de distritos que aplican el mecanismo de seguimiento y aprendizaje / total de distritos del municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros del PEEP</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de comunidades que aplican el mecanismos de seguimiento y aprendizaje / total de comunidades atendidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros del PEEP</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de satisfacción de los personeros del PEEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opinión de los servidores públicos del PEEP</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condiciones y medios que permitan el desempeño de las personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con medios para asegurar el aprendizaje y el buen desempeño de las personas involucradas en el PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monto invertido en fortalecimiento institucional / Presupuesto total del PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuesto del PEEP.</li> <li>Plan de actividades del PEEP.</li> <li>Informes de implementación.</li> </ul>
GESTION FINANCIERA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de inversión pública concurrentes a los planes de erradicación de la extrema pobreza en los diferentes espacios territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar políticas de financiamiento de largo plazo para el PEEP, que apalanque recursos de fuentes diversas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monto financiado / monto requerido</li> <li>Monto invertido en forma concurrente / total monto invertido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos del ministerio de finanzas.</li> <li>Información del PEEP</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos que aseguren el flujo oportuno de recursos para las inversiones, prestaciones y servicios y para las transferencias directas a los destinatarios,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar el flujo oportuno de recursos a las iniciativas comunitarias y el funcionamiento del PEEP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuesto Ejecutado / Presupuesto formulado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos ministerio de Finanzas.</li> <li>Datos VIPFE.</li> <li>Información PEEP.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiempo promedio requerido para la atención de Planes Comunales.</li> <li>Monto de transferencias realizadas / monto de transferencias comprometidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opinión de las comunidades.</li> <li>Información del PEEP</li> <li>Opinión de los representantes municipales del PEEP</li> <li>Opinión de los diversos actores involucrados.</li> </ul>



### III.7 Actores Críticos de la Estrategia

Con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), el país entrará en un proceso de cambio institucional que marcará diferencias fundamentales con la institucionalidad previa. Desde la óptica de las competencias, la CPE amplía el espectro de los derechos individuales y colectivos, define nuevos roles para el Estado permitiéndole intervenir directamente en la economía a través de la creación de empresas públicas, establece la participación ciudadana en la gestión pública y crea nuevas instancias político-administrativas con nuevas reglas de juego. El nuevo ordenamiento institucional, reconoce dos niveles de gestión:

- El nivel Central, constituido por los órganos: Legislativo, Ejecutivo Judicial y Electoral
- El nivel Autonómico, constituido por tres tipos de autonomías: i) Departamental y Municipal, con capacidad ejecutiva, legislativa y administrativa, donde se eligen autoridades por voto universal y directo; ii) Indígena, con capacidad ejecutiva, legislativa, administrativa y de administrar justicia, donde se eligen autoridades de acuerdo a usos y costumbres; y, iii) Regional, como un espacio de planificación, sin capacidad legislativa ni ejecutiva y donde no se eligen autoridades. Todas las autonomías tienen el mismo rango.

Para fines de la gestión de las políticas públicas, se establece que la relación entre estos niveles se regirá por la distribución de competencias<sup>31</sup>, de tal manera que cada nivel cumpla un rol complementario o de sinergia en la gestión pública.

En todo caso, la variable fundamental en la estructuración de la institucionalidad pública alrededor del PEEP, es la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos, resolviendo las cuestiones de “quién es quién” en los procesos de la descentralización y la participación social y “cómo hacer” para que los recursos públicos lleguen a los beneficiarios y satisfagan sus necesidades.

Esto implica necesariamente una cadena de toma de decisiones y prestaciones en la que se debe procurar que exista coincidencia interinstitucional entre: la oferta de recursos y servicios y las necesidades de la población, sobre bases sólidas de alineamiento programático, metodológico y geográfico de los actores de la política pública. Esta cadena de decisiones tiene tres preguntas principales: i) ¿quién y cómo se decide lo que se debe hacer? ii) ¿quién y cómo se asignan los recursos públicos? y, iii) ¿quién y cómo se ejecutan las acciones?

Con estas premisas, concebir y estructurar un escenario de actores para el PEEP que goce de condiciones de “gobernabilidad”, implica contemplar tres criterios paritarios y complementarios:

- El criterio de descentralización / participación, en cuanto a la toma de decisiones respecto a qué hacer y con qué prioridad y el método para la toma de decisiones.
- El criterio territorial / funcional, en lo que se refiere a los espacios en los que se toman decisiones sobre las prioridades y se efectiviza la asignación de recursos. Lo territorial es el espacio en el que están presentes los actores y lo funcional es el tipo de prestaciones (salud, educación, producción) que articula la necesidad con el satisfactor. Es decir que es el punto de encuentro entre las necesidades de la población y las prestaciones del Estado.

---

<sup>31</sup> Según la CPE, las competencias de la institucionalidad pública, se estructuran en cuatro categorías: i) Privativas, aplicables sólo al nivel central y son indelegables; ii) Exclusivas: aplicables a cada nivel sin la participación de otro. Son delegables; iii) Concurrentes. cuando el nivel central legisla y el nivel autonómico reglamenta y ejecuta; y Compartidas. Cuando el nivel central legisla y el nivel autonómico implementa una legislación de desarrollo.

- El criterio de coordinación / concurrencia, entendido como el proceso de conjunción de esfuerzos y recursos, por los canales institucionales: ministerios, prefecturas, municipios, servicios establecidos y programas y proyectos.

A partir de los elementos señalados, se presenta el ejercicio de identificación de actores críticos para la estrategia, así como orientaciones para su vinculación. Finalmente, se propone el mecanismo de gobernabilidad, que debería orientar el diseño de los espacios de coordinación, concurrencia, codirección y co-ejecución de decisiones, acciones y prestaciones de la política PEEP.

### **III.7.1 Identificación de actores críticos**

En el presente acápite se presenta la descripción de actores críticos identificados en función de los siguientes criterios:

- La relación del actor, con la oferta programática del PEEP; en términos del tipo de prestaciones que están bajo su respectiva especialidad.
- La relación del actor, con los Factores Críticos de Éxito en el ámbito de la gestión del impacto; en términos de sus posibilidades de incidir en el impacto que busca la política.
- La relación del actor, con los Factores Críticos de Éxito en el ámbito de la relación con los beneficiarios; en términos de su cercanía a los destinatarios.
- La relación del actor, con los Factores Críticos de Éxito en el ámbito de la perspectiva financiera; en términos de las oportunidades de aporte y concurrencia de inversiones a la EEP.

La identificación y descripción de los actores que pueden jugar un rol crítico en el PEEP, se realiza a partir de la tipología de entidades presentes en el escenario de la política pública; por ejemplo entidades del Órgano Ejecutivo, Comunidades, Programas Nacionales (Ver figura 11).

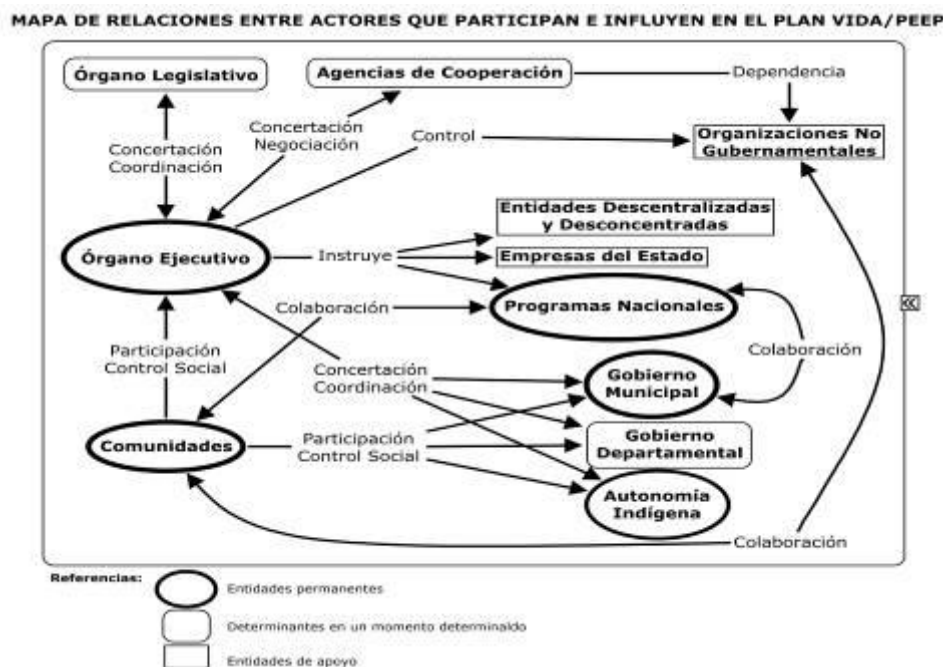


Figura 10; Mapa de relaciones entre actores

Cada tipo de entidad, de acuerdo a sus facultades delegadas constitucionalmente, desempeña funciones en el ámbito de las políticas públicas que dan cuenta además de sus capacidades instaladas, que pueden determinar el grado de afinidad que tiene cada entidad con su potencialidad de aporte a la implementación del PEEP. Por ejemplo, el Órgano Ejecutivo aprueba, concierta y coordina la política pública nacional, planifica el desarrollo nacional y la inversión pública, norma y reglamenta leyes, promueve y fomenta iniciativas e informa resultados. Los Programas Nacionales y Entidades Descentralizadas y/o Desconcentradas, aplican la política pública, ejecutan programas y proyectos, prestan servicios públicos de salud, educación y justicia. (Ver la tabla siguiente).

**Cuadro N° 5: Tipo de entidad y funciones.**

ACTOR / TIPO DE ENTIDAD	FUNCIONES
Órgano Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprueba, concierta y coordina la Política Pública Nacional</li> <li>• Planifica el Desarrollo Nacional y la Inversión Pública</li> <li>• Norma y reglamenta leyes</li> <li>• Promueve y fomenta Iniciativas</li> <li>• Informa resultados</li> </ul>
Órgano Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes para Ejecución</li> <li>• Ley Financial</li> <li>• Convenio de Cooperación</li> </ul>
Agencias de Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene Políticas de Cooperación</li> <li>• Provee Recursos</li> </ul>
Organizaciones No Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene Políticas</li> <li>• Tiene Financiamiento</li> <li>• Ejecuta Proyectos</li> </ul>
Programas Nacionales y Entidades Descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplican Políticas Públicas</li> <li>• Ejecutan Programas y Proyectos</li> </ul>

y Desconcentradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestan Servicios de Salud, Educación, Desarrollo productivo, etc.</li> </ul>
Entidades Autónomas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifican el Desarrollo Local</li> <li>• Aprueban Políticas Públicas Locales</li> <li>• Aplica y Reglamenta Política Públicas Nacionales</li> </ul>
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra territorio comunal y los recursos naturales renovables</li> <li>• Co-gestiona servicios e infraestructura</li> <li>• Participa y ejerce Control social</li> <li>• Formula Propuestas y gestiona recursos</li> <li>• Administra justicia</li> </ul>

*Fuente: Constitución Política del Estado y al Decreto Supremo de Organización del Órgano Ejecutivo*

No obstante, esta primera aproximación es aún general y requiere mayor profundidad en el análisis de cada entidad para encontrar no sólo su oportunidad de participar en el PEEP, sino también los atributos que permitan operativizar la vinculación. Esos atributos son:

- La compatibilidad de mandatos,
- La alineación estratégica
- Las capacidades y recursos que aportarán a la política de erradicación de la extrema pobreza.

De acuerdo al los criterios antes mencionados, los actores presentes en el escenario de las políticas públicas, pueden ser diferenciados en tres grupos:

### **Grupo 1: protagonistas en la política.**

Este grupo, estará compuesto por el Órgano Ejecutivo, los Programas Nacionales, los Gobiernos Municipales, las Autonomías Indígenas<sup>32</sup> y las Comunidades. Por la compatibilidad de sus mandatos, su alineación estratégica y sus capacidades y recursos, constituyen los **actores críticos** más importantes, pues son las entidades con atributos directa y permanentemente relacionados a la ejecución del PEEP, tanto en el sentido político, como en el protagonismo en la toma de decisiones.

### **Grupo 2: de carácter intermedio.**

Este grupo está compuesto por el Órgano Legislativo, los Gobiernos Departamentales y las Agencias de Cooperación. Son también, **actores críticos**; sin embargo estas entidades son de carácter intermedio porque sus mandatos y capacidades tienen finalidades de incidencia puntual, aunque determinante, en procesos específicos de la política PEEP. Por ejemplo, en la asignación de recursos al PEEP.

### **Grupo 3; de soporte.**

Este grupo incluye a las Entidades Descentralizadas y Desconcentradas, las Empresas del Estado y las Organizaciones No Gubernamentales. Este grupo, por su carácter, sus mandatos, sus capacidades y recursos instalados tienen funciones de apoyo para la ejecución del PEEP.

Las **acciones estratégicas críticas** que las entidades del Grupo 1 (Protagonistas de la Política) deben realizar, incluyen principalmente las de relacionamiento institucional a partir de sus competencias. Dichas acciones de relacionamiento deben ser:

<sup>32</sup> Las Autonomías Indígenas están en proceso de conformación. En el futuro serán tan importantes como los Gobiernos Municipales.

- **Relaciones de concertación y coordinación:** Entre el Órgano Ejecutivo y entidades que son autónomas, alineadas a un mandato general del Estado Plurinacional de Bolivia. Estas relaciones son: i) el Órgano Legislativo aprobará las leyes del Presupuesto General de la Nación, Convenios de Cooperación Internacional, y otras leyes que norman los proyectos e instituciones; ii) los Gobiernos Departamentales deberán incluir las acciones del PEEP en el presupuesto departamental; iii) los Gobiernos Municipales (y las Autonomías Indígenas) deberán incluir al PEEP en la planificación y en el presupuesto municipal y comprometerse a co-ejecutar el PEEP en el ámbito municipal.
- **Relaciones de concertación y negociación:** Entre el Órgano Ejecutivo y las Agencias de Cooperación Internacional que tienen sus propios mandatos y políticas, con las que se debe acordar los términos de la cooperación y los programas y proyectos.
- **Relaciones de Dirección:** Entre el Órgano Ejecutivo y las entidades Descentralizadas, Desconcentradas, Empresas del Estado y los Programas Nacionales. La dirección tiene carácter de "*instrucción*" y se instrumenta generalmente a través de una norma (Decreto Supremo o Resolución Ministerial) que obliga a cumplir metas de acuerdo a los mandatos de su creación.
- **Relaciones de participación y control social.** Entre el Órgano Ejecutivo y las comunidades.

### III.7.2 Orientaciones para establecer la vinculación con actores

No todas las entidades del Órgano Ejecutivo, de los Programas Nacionales o de la Cooperación internacional presentan condiciones para operativizar elementos importantes de la estrategia del PEEP. Esa decir que no tienen cercanía con las comunidades ni ofrece el tipo de prestaciones de la oferta programática. En dicho sentido, es necesario priorizar bajo dichos criterios las entidades existentes.

En las matrices que se presentan a continuación, se exponen por una parte los espacios de cobertura que tienen las entidades existentes en el país y por otra, las áreas de competencia relacionadas con las prestaciones de la oferta programática.

**Cuadro N° 6: Matriz Actores Críticos del PEEP (Órgano Ejecutivo)**

NACIONAL	ROLES Y FUNCIONES	OBSERVACIONES
Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)	Coordinación del Plan Vida/PEEP Formula Planes Nacionales Rector del SISPLAN Regula Inversión Pública Negocia Financiamiento externo	
Ministerio de Salud y Deportes (MSyD)	Administra Servicio de salud Nutrición	A nivel departamental cuenta con el Servicio Departamental de Salud (SEDES), municipal: DILOS y comunal: SAFCI
Ministerio de Educación (ME)	Administra Servicio de educación	A nivel departamental cuenta con el Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), con presencia municipal con el núcleo escolar y comunal o barrial la unidad educativa.
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)	Administra servicios agropecuarios Política agropecuaria Seguridad alimentaria	
Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA)	Riego Agua potable Forestación Conservación	
Ministerio de Justicia (MJ)	Servicios jurídicos Protección mujeres y niños	
Ministerio de Producción y Economía Plural (MPyEP)	Fomento microempresas Empresas estatales	
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSyV)	Vivienda Telecomunicaciones	
Ministerio de Trabajo (MT)	Empleo Capacitación	
Ministerio de Gobierno (MG)	Documento de identificación	
Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHyE)	Energía eléctrica Energías alternativas	
Ministerio de Culturas (MC)	Fortalecimiento comunitario Capacitación	
Ministerio de la Presidencia (MP)	Trámite de normas	
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP)	Presupuesto General de la Nación Asignación de presupuesto Desembolso de recursos	
Ministerio de Autonomía (MA)	Normativa para coordinación	
Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)	Erradicar la desnutrición en menores de 5 años	Intervención a nivel departamental y municipal.

### III.7.21 Actores del Órgano Ejecutivo

Con relación al análisis desagregado del Órgano Ejecutivo, se puede observar que son quince los ministerios con potencial de alineación al PEEP, pues poseen capacidad de incidencia en términos de cobertura y alineación con la oferta programática. Sin embargo, apenas siete ministerios pertenecen al Grupo de Prioridad 1, que adoptan las decisiones más importantes para el PEEP. Por lo tanto, la articulación entre estos siete ministerios es determinante para la implementación de la estrategia (Ver Figura 11).

#### ACTORES DEL ÓRGANO EJECUTIVO QUE PARTICIPAN EN EL PLAN VIDA

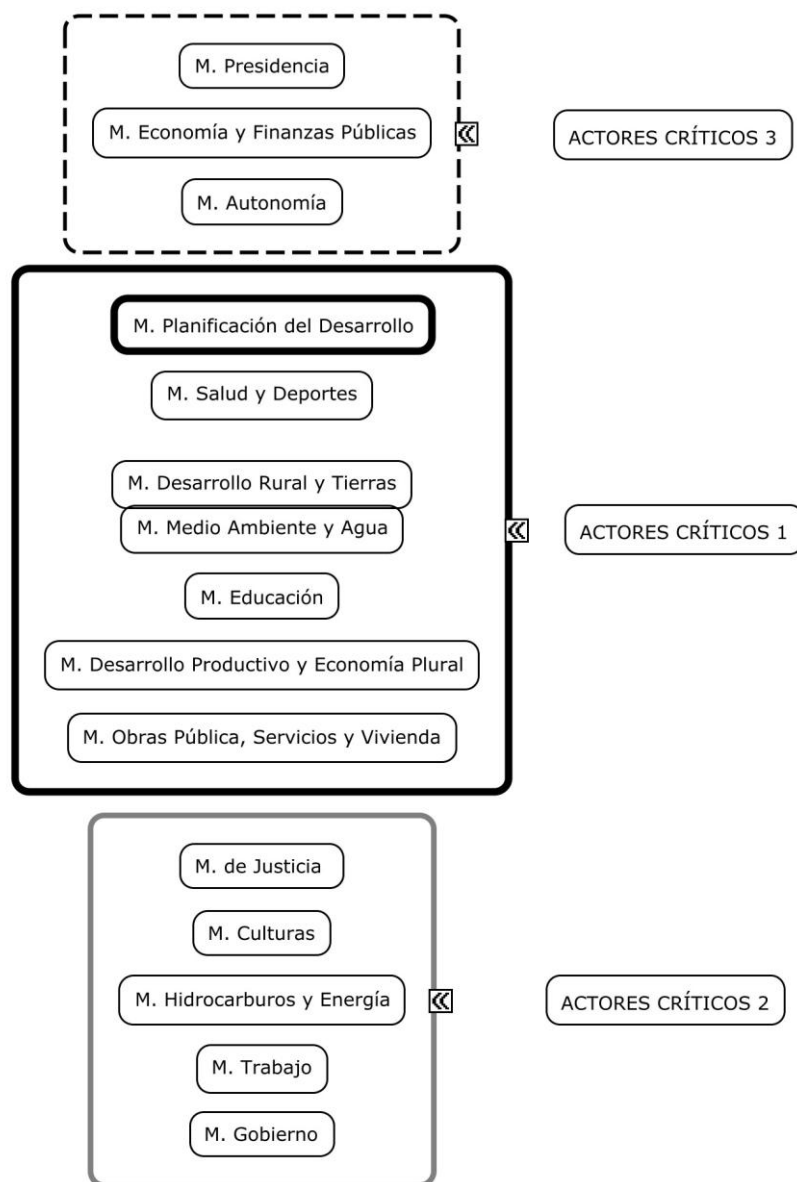


Figura 11, Priorización de Ministerios

**Grupo de Prioridad 1;** Constituido por los ministerios que concentran casi el total de la oferta programática del PEEP y que por ello tendrán una presencia permanente y protagónica en el PEEP:

- **Ministerio de Planificación del Desarrollo.** Es el rector del proceso de planificación del desarrollo y de la inversión pública para el desarrollo. Coordina el PEEP en el Órgano Ejecutivo y con las otras entidades. Están bajo su responsabilidad el Instituto Nacional de Estadísticas - INE, la Unidad de Análisis de la Política Económica – UDEAPE y el Fondo de Inversión Productiva y Social –FPS ; así como los programas nacionales “Comunidades en Acción” y el “Proyecto de Manejo de Recursos Naturales Renovables”, relevantes para PEEP.
- **Ministerio de Salud y Deportes.** Tiene como mandato la política nacional de salud y la co-responsabilidad de la administración de los servicios de salud con los gobiernos departamentales. Están bajo su responsabilidad los programas de “Desnutrición Cero” y el de las “Brigadas SAFCI” y el Bono Juana Azurduy que son altamente relevantes para el PEEP. Su presencia institucional abarca desde el nivel nacional hasta el de las comunidades.
- **Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.** Tiene por mandato la política nacional agropecuaria y la co-administración con los gobiernos departamentales del Servicio Nacional de Inocuidad Alimentaria (SENASAG). Tiene bajo su tuición el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal – INIAF encargado de la investigación, transferencia de tecnología y desarrollo de germoplasma; asimismo, tiene programas nacionales orientados a la seguridad alimentaria, la dinamización de la producción agropecuaria y de la agricultura campesina/indígena/originaria (CRIAR / PASA, EMPODERAR / PAR).  
  
Todas estas atribuciones del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras son muy relevantes para el PEEP.
- **Ministerio de Medio Ambiente y Agua.** Tiene como mandato la política nacional de conservación del medio ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado. Tiene bajo su responsabilidad los programas de riego y agua potable, altamente relevantes para el PEEP.
- **Ministerio de Educación.** Tiene por mandato la política nacional de educación y la co-administración con los gobiernos departamentales el servicio de educación escolar. A través de la escuela, tiene presencia institucional desde el nivel nacional hasta el nivel de las comunidades. Tiene bajo su responsabilidad programas de educación de adultos y fomento a la alimentación escolar y de retención escolar, a través de la construcción de albergues escolares y transporte escolar en las áreas rurales que son relevantes para el PEEP.
- **Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.** Tiene como mandato la política nacional de desarrollo y fomento a las actividades de transformación en pequeña, mediana y gran escala. Tiene bajo su responsabilidad la “Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)” encargada de comprar, distribuir y comercializar alimentos y el programa PROBOLIVIA que promueve empleo temporal, relevantes para el PEEP y la empresa estatal “Insumos Bolivia” que compra y comercia insumos y maquinaria agropecuaria.
- **Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.** Tiene como mandato las políticas de telecomunicaciones, transporte y vivienda social. Tiene bajo su responsabilidad el programa financiamiento a la construcción y mejoramiento de viviendas.



**Grupo de Prioridad 2;** Constituido por los ministerios que tienen una incidencia puntual en algunas acciones del PEEP.

- **Ministerio de Justicia.** Tiene como mandato el desarrollo de servicios jurídicos y la política nacional de género y generacional. Tiene bajo su responsabilidad los programas de protección social y ejercicio de derechos humanos y ciudadanos, relevantes para el PEEP
- **Ministerio de Culturas.** Tiene como mandato la política de protección de las culturas de las naciones indígena originarias y las de eliminación de toda forma de racismo y discriminación; temas importantes para el trabajo con las comunidades.
- **Ministerio de Hidrocarburos y Energía.** Tiene por mandato la política nacional de hidrocarburos y la política de energía, principalmente la energía eléctrica y las energías renovables, esta última relevante para el PEEP.
- **Ministerio de Trabajo.** Tiene como mandato las políticas laborales, de empleo y la protección del trabajador. Tiene bajo su responsabilidad el programa “*Mi Primer Empleo Digno*” orientado a la inserción laboral de jóvenes, relevante para el PEEP, sobre todo en el área urbana.
- **Ministerio de Gobierno.** Tiene por mandato la seguridad interna del Estado, en esa medida, tiene tuición sobre la Policía Nacional que es la entidad responsable de emitir documentos de identificación personal.

**Grupo de Prioridad 3;** Constituido por los ministerios que no inciden en la oferta programática del PEEP, pero son importantes desde el punto de vista político y financiero

- **Ministerio de la Presidencia.** Tiene como mandato la coordinación gubernamental. Influye en la toma de decisiones sobre la política y es actor decisivo en la tramitación de decretos supremos.
- **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.** Tiene como mandato la preparación, gestión ante la Asamblea Plurinacional y administración del Presupuesto General de la Nación.
- **Ministerio de Autonomía.** Tiene por mandato la política de descentralización y el fortalecimiento institucional del Estado; temas relevantes para la articulación del PEEP en los distintos niveles.

### III.7.2.2 Programas Nacionales

Actualmente están en funcionamiento al menos 19 Programas Nacionales, que son potencialmente vinculables al PEEP pues tienen objetivos similares. Sin embargo, cada uno de ellos tiene una oferta particular y se ejecuta con una lógica propia y con métodos diferentes.

**Cuadro N° 7: Matriz Desagregada de Actores Críticos del PEEP (Programas Nacionales)**

MINISTERIO	ENTIDAD	AREAS DE TRABAJO
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra - MDRyT	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura productiva</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Producción</li> <li>• Transferencias</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra	Programa de Alianzas Rurales (PAR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción</li> <li>• Transferencias</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra	Insumos Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de insumos agropecuarios</li> <li>• Distribución de insumos agropecuarios</li> <li>• Comercialización de insumos agropecuarios</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra	Sustentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslados</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Asistencia Técnica</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación agropecuaria</li> <li>• Transferencia de tecnología.</li> <li>• Desarrollo de Germoplasma</li> <li>• Capacitación agropecuaria</li> </ul>
Ministerio de Planificación del Desarrollo - MPD	Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura productiva</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Producción</li> </ul>
Ministerio de Planificación del Desarrollo - MPD	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales del Chaco y Valles Altos (PROMARENA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura productiva</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Producción</li> <li>• Transferencias</li> </ul>
Ministerio de Salud y Deportes - MSyD	Desnutrición Cero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra Servicios de educación</li> </ul>
Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión social	Mi Primer Empleo Digno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación Laboral</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural - MPyEP	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de alimentos</li> <li>• Distribución y comercialización de alimentos</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural - MDPyEP	PROBOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo temporal</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Asistencia Técnica</li> </ul>
Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA	Riego para Vivir Bien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de atajados</li> <li>• Capacitación</li> </ul>
Ministerio de Autonomías - MA	PDCR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción</li> <li>• Inversión concurrente</li> </ul>
Ministerio de Educación - ME	Programa Nacional de Alfabetización "Yo sí puedo"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetización</li> </ul>
Ministerio de Educación	Acceso y permanencia escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internados Rurales.</li> </ul>

MINISTERIO	ENTIDAD	AREAS DE TRABAJO
	en el área rural	• Transporte Escolar.
Ministerio de Educación	Telecentros Educativos comunitarios	• Comunicación, Internet
Ministerio de Obras Públicas , Servicios y Vivienda - MOPSyV	Programa Nacional de Vivienda	• Financiamiento para construcción • financiamiento
Ministerio de Gobierno - MG	Policía Nacional	• Otorga documento de identificación

Es indispensable el alineamiento programático, metodológico y geográfico de estos Programas al PEEP como condición necesaria para lograr la integralidad planteada por el PEEP. Una posible alineación de dichos Programas implica un cambio y un proceso de negociación con las agencias de cooperación internacional que los co-financian.

### III.7.23 Entidades Autónomas

Las entidades autónomas son instancias administrativas descentralizadas que planifican el desarrollo en su ámbito geográfico y administran sus propios presupuestos. Existen nueve gobiernos departamentales y trescientos veintisiete gobiernos municipales.

De éstas, los actores críticos son los gobiernos municipales que ejecutan la mayor parte de la inversión pública y están íntimamente relacionados con las comunidades.

Por eso, el PEEP deberá hacer un especial esfuerzo para concertar con ellos la política de erradicación de la extrema pobreza y coordinar la ejecución de las acciones integrales del PEEP.

**Cuadro N°8: Matriz Desagregada de Actores Críticos del PEEP (Entidades autónomas)**

NIVEL TERRITORIAL	ACTOR ( ENTIDAD AUTÓNOMA)	AREAS DE COMPETENCIA
Provincial	Sub - Prefectura Consejo Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifica desarrollo departamental</li> <li>• Consolida inversión pública departamental</li> <li>• Riego</li> <li>• Co-gestiona servicios de salud y educación</li> <li>• Administra servicio departamental agropecuario</li> </ul>
Departamental	Gobierno Departamental	
Distrital	Sub Alcaldía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación participativa</li> <li>• Inversión pública</li> <li>• Gestiona financiamiento</li> <li>• Caminos vecinales</li> <li>• Riego &lt;100has</li> <li>• Infraestructura de educación y salud</li> </ul>
Municipal	Gobierno Municipal	
Provincial	Mancomunidad	
Departamental	Asociación Departamental	
Nacional	FAM	

### **III.7.24 Organizaciones Comunitarias**

Las organizaciones comunitarias cuentan con estructuras organizativas que abarcan desde el ámbito de la comunidad hasta el nivel nacional. Estas organizaciones, por razones históricas y culturales cumplen más funciones que la simple representación de sus afiliados, a tal punto que pueden ser consideradas como entidades administrativas.

En efecto, han desarrollado capacidades de gestión del territorio, de los recursos naturales renovables, principalmente el agua, co-administran de facto los servicios y administran infraestructura. Sus problemas principales provienen de la falta de acceso a recursos que les permita incrementar sus capacidades de gestión hacia ámbitos productivos.

El PEEP plantea, como un elemento central de la erradicación de la extrema pobreza, la "*Gestión Integral Comunitaria*", lo que las convierte en actores indispensables.

**Cuadro N° 9: Matriz de competencia de actores críticos del PEEP: Organizaciones Comunitarias.**

COMUNAL/ BARRIAL	DISTRITAL/ayllu o cantón	MUNICIPAL / Marka	PROVINCIAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	
Secretario General	Subcentral	Central Agraria	Federación Provincial	Federación Departamental	CSUTCB	Representa a la comunidad, formula propuestas, gestiona financiamiento, co-administra servicios de salud y educación, co- administra infraestructura, administra RRNNRR
			Federación provincial de Mujeres	Federación Departamental de Mujeres	Federación Nacional de Mujeres	
		Federación Especial	Federación Regional		CSCB	
Mallku Comunal	Jach'a mallku	Mallku de Marka o Jilfir mallku	Jilfir Jach'a Mallku REGIONALES		Apu mallku CONAMAQ	Representa a la comunidad, formula propuestas, gestiona financiamiento, co-administra servicios de salud y educación, co- administra infraestructura, administra RRNNRR
Comunidad Indígena	Capitanía	Central Indígena	Consejos regionales		CIDOB	Representa a la comunidad, formula propuestas, gestiona financiamiento, co-administra servicios de salud y educación, co- administra infraestructura, administra RRNNRR
Junta Vecinal	Comité Distrital	Comité de Vigilancia	Federación Departamental		CONALJUVE	Representa a la comunidad/barrio, formula propuestas, gestiona financiamiento, co-administra servicios de salud y educación, co- administra infraestructura.

### III.7.2.5 Agencias de Cooperación Internacional

Las agencias de cooperación internacional tienen como mandato principal la cooperación y asistencia técnica para el desarrollo y la reducción de la pobreza; sin embargo, cada agencia tiene una agenda propia de cooperación y prioriza sus áreas temáticas, sociales y geográficas de intervención, lo cual redundará en la dispersión tanto de las acciones, como, de la administración de los recursos.

Lograr un alineamiento de las agencias constituye uno de los desafíos más importantes; sin embargo, se debe tener en cuenta que resulta muy difícil articular a todas las agencias; en este sentido, se deberá plantear propuestas claras e innovadoras para concertar y negociar con la finalidad de lograr la concurrencia de los recursos.

**Cuadro N°10: Matriz de Actores críticos del PEEP (Agencias de Cooperación Internacional)**

TIPO	ENTIDAD	AREAS DE COMPETENCIA
Multilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Mundial (BM)</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</li> <li>• Corporación Andina de Fomento (CAF)</li> <li>• Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)</li> <li>• Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</li> <li>• Programa Mundial de Alimentos (PMA)</li> <li>• Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)</li> <li>• Organización Mundial de la Salud (OMS)</li> <li>• Organización Panamericana de la Salud (OPS)</li> </ul>	
Bilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación del Reino de los Países Bajos</li> <li>• Cooperación del Reino de Dinamarca</li> <li>• Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE)</li> <li>• Cooperación del Reino de Bélgica</li> <li>• Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)</li> <li>• Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)</li> <li>• Cooperación Alemana (GTZ)</li> <li>• Comisión de la Unión Europea</li> <li>• Cooperación Japonesa (JICA)</li> <li>• Cooperación Canadiense</li> <li>• Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID)</li> <li>• Cooperación venezolana.</li> <li>• Cooperación cubana.</li> <li>• Cooperación brasilera.</li> <li>• Cooperación chiliana</li> </ul>	Cooperación al desarrollo y lucha contra la pobreza Provee recursos Provee asistencia técnica

### III.7.2.6 Organizaciones No Gubernamentales

Las Organizaciones No Gubernamentales, tienen la virtud de trabajar directamente con las organizaciones comunitarias; sin embargo, actúan con una agenda propia. Su mayor limitación es que actúan con pocos recursos y con proyectos puntuales y de corto plazo.

Pueden constituir aliados importantes para la ayudar en la ejecución del PEEP.

**Cuadro N° 11: Matriz Desagregada de Actores críticos del PEEP: Organizaciones No Gubernamentales.**

NIVEL TERRITORIAL	ACTOR : ONGs	AREAS DE COMPETENCIA
Nacional	ONG Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee recursos</li> <li>• Normas de administración</li> <li>• Provee asistencia técnica</li> </ul>
Nacional	ONG Ejecutora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción</li> <li>• Educación</li> <li>• Seguridad Alimentaria</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Desarrollo rural</li> <li>• Asistencia técnica</li> </ul>
Municipal		
Comunal /Barrial		

### III.7.2.7 Órgano Electoral

Finalmente, será necesario concertar y coordinar con el Órgano Electoral, pues tiene bajo su tuición el Servicio de Registro Civil y esa entidad es clave para el programa de documentación de las personas.

**Cuadro N° 11: Matriz Desagregada de Actores críticos del PEEP: Órgano Electoral.**

NIVEL TERRITORIAL	ORGANO ELECTORAL	AREAS DE COMPETENCIA
Nacional	Corte Nacional Electoral	Otorga certificado de nacimiento
Departamental	DD. Registro Civil	
Provincial	Oficial de Registro Civil	
Municipal	Oficial de Registro Civil	

### III.7.3 Mecanismos de interacción y gobernabilidad entre actores

La gobernabilidad del PEEP, habida cuenta de la multiplicidad de actores naturalmente asociados y la integralidad y subsidiaridad subnacional que pretende, debe enfrentar “los dolores” que se producirán con la descentralización y la participación social y dar respuesta a las cuestiones del “poder” en juego, con respecto a:

En la cadena de decisiones: i) quién y cómo se decide lo que se debe hacer; y, ii) quién y cómo se asignan los recursos públicos; y, iii) quién y cómo se ejecutan las acciones.

Retomando los criterios planteados;

- Para la descentralización/participación; el nivel de descentralización en el que se debe trabajar como punto de partida de la cadena de decisiones para decidir qué se debe hacer, es el de la organización comunitaria, pues, constituye el ámbito natural en el que las familias participan de manera directa y, por lo tanto, expresan sus necesidades y problemas y elaboran sus propuestas de manera legítima. La organización comunitaria es la unidad básica de decisión sobre qué se debe hacer, así como, la unidad básica de participación de la población. En consecuencia, la comunidad es el primer nivel para la planificación, priorización y toma de decisiones.
- El tema territorial/funcional, se debe instrumentar a través de un espacio de encuentro y equilibrio “*manejable y en territorio neutro*” tanto para las organizaciones comunitarias, como, para las instituciones del Estado (Gobierno Municipal y/o Prefectura).

En los hechos, en todos los municipios se ha visto la necesidad de descentralizar la toma de decisiones a unidades más pequeñas y se han creado los Distritos Municipales que, por lo general, son compatibles con ciertos niveles de agregación de las organizaciones comunitarias. El distrito constituye un nivel que tiene la cualidad de articular las propuestas que vienen de las comunidades con la asignación de recursos. En consecuencia, se puede considerar que el Distrito Municipal es el segundo nivel para la toma de decisiones.

- El criterio de coordinación/concurrencia, se debe instrumentar con espacios de coordinación en tres aspectos: la coordinación técnica para la concurrencia de metodologías y prestaciones; la coordinación social para la concurrencia de participación y control entre el Estado y las organizaciones sociales; y la coordinación de política pública, para la concurrencia de recursos y decisiones políticas.

En la Figura 12, se presenta el esquema de espacios y mecanismos de gobernabilidad, de acuerdo a los criterios antes señalados:



## ESPACIOS Y MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD

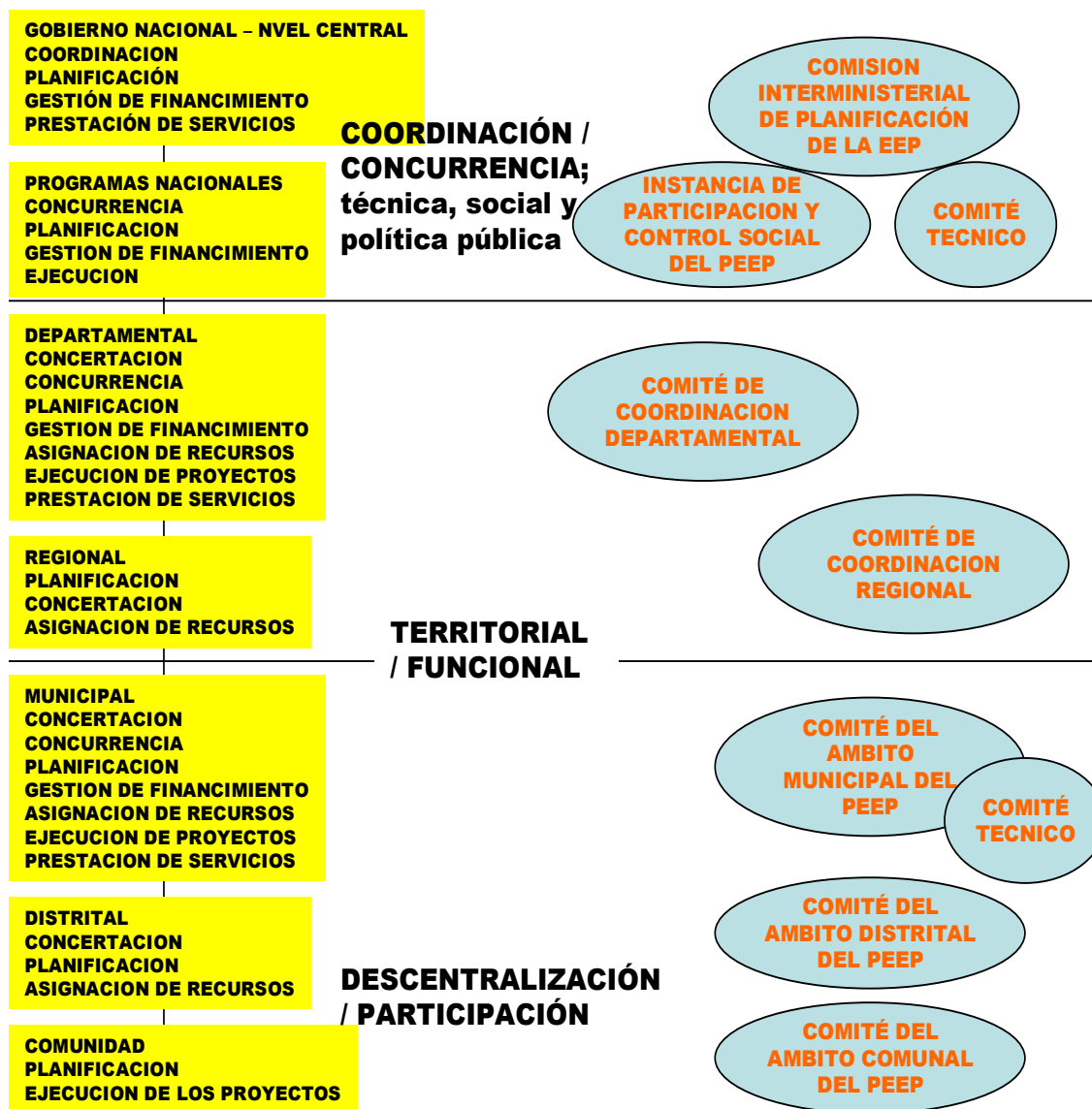


Figura 12, Esquema de mecanismos de Interacción y Gobernabilidad

En la siguiente página se describen los roles y funciones de cada uno de los espacios previstos.

**Cuadro Nº 12: Rol y Funciones de los espacios de gobernabilidad.**

INSTANCIA / ESPACIO	OBJETIVO	COMPOSICIÓN	ROL	FUNCIONES	INSTRUMENTO
Consejo de Ministros	Aprobar la política nacional de erradicación de la extrema pobreza y su estrategia operativa	Todos los Ministros	Normativo	Aprobar la política nacional Aprobar el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo Concertar con el Órgano Legislativo	
Comisión Interministerial de Planificación del PEEP	Manifiestar la voluntad política del Órgano Ejecutivo	MPD (Preside) MSD, ME, MDRyT, MAyMA, MDPyEP, MJ	Rector de la política	Aprobar el Plan Integral PEEP Gestionar Financiamiento Externo Evaluar y ajustar la política Proponer normas	Decreto Supremo
Comité Técnico Interministerial	Garantizar el proceso técnico de planificación	Unidad de Coordinación del PEEP del MPD Directores de los ministerios	Técnico de planificación	Consolidar los planes comunales y distritales Elaborar programas localizados Monitoreo y evaluación del PEEP	Resolución Interministerial
Unidad de Coordinación del PEEP del MPD	Coordinar los procesos centrales del PEEP	Coordinación Nacional Coordinación Regional Coordinación Municipal	Articulación multisectorial y multiterritorial	Promover y apoyar planes comunales y distritales Capacitar y crear capacidades locales de planificación Centralizar la información de los planes comunales y distritales Gestionar los compromisos de adhesión Canalizar recursos de cooperación Coordinar el apalancamiento de recursos Coordinar los mecanismos de financiamiento a las comunidades Implantar la política en los gobiernos municipales, departamentales y regionales para generar subsidiaridad	Decreto Supremo Resolución Ministerial del MPD
Instancia de Participación y Control Social del	Adhesión de las organizaciones sociales al PEEP	Comisión Interministerial COB, CSUTCB, FNMC-	Concertación de la política pública	Participar en la formulación de la política pública Evaluar	Decreto Supremo

INSTANCIA / ESPACIO	OBJETIVO	COMPOSICIÓN	ROL	FUNCIONES	INSTRUMENTO
PEEP a nivel de la Comisión Interministerial		BS, CIDOB, CSCB, CONAMAQ, Unidad de Coordinación del PEEP (Secretaría)			
Consejo de desarrollo municipal	Insertar el PEEP en la dinámica de la planificación municipal	Coordinador Municipal de la UE/PEEP GOM, Comité de Vigilancia, OSs, ONGs, Responsables de servicios, Responsables de Programas Nacionales	Concertación de la política pública en el nivel municipal	Incorporar en el plan municipal las propuestas comunales de erradicación de la extrema pobreza	Ordenanza Municipal
Comité técnico PEEP en el ámbito municipal	Apoyo a la formulación de programas municipales	Representante de la Unidad de Coordinación del PEEP Técnicos de la Alcaldía, Comités Distritales PEEP, Técnicos de ONGs	Técnico de planificación municipal	Elaborar propuestas de programas y proyectos PEEP para las comunidades	Ordenanza Municipal
Comité Distrital	Contar con Planes Comunales PEEP consolidados en una propuesta distrital.	Autoridades comunales Comités Comunales de Cogestión del PEEP	Aprobación de Planes PEEP distritales	Aprobar el plan distrital Seguimiento y evaluación	
Comité Comunal de Cogestión del PEEP	Contar con una agenda comunal de erradicación de extrema pobreza. (Plan PEEP Comunal)	Representantes de la comunidad para tareas del PEEP	Autoridades y Representantes comunales	Seguimiento y evaluación de las actividades comunales y de las instituciones	

### III.8 Diseño de procesos y subprocesos del PEEP

Se presenta el diseño de los procesos<sup>33</sup> más importantes para la implementación y funcionamiento de la política pública de erradicación de la extrema pobreza. El diseño está orientado fundamentalmente por los Factores Críticos de Éxito que se han identificado y que constituyen la estrategia de intervención del PEEP, por lo tanto en cada proceso, se especifica los mecanismos<sup>34</sup> a través de los cuales debería funcionar dicho proceso, para mantener su carácter estratégico.

El diseño que se presenta, propone respuestas a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles deberían ser los procesos que permitan la implementación y funcionamiento estratégico de la política PEEP?
- ¿Cuáles son los procesos sustantivos y cuáles los de soporte y apoyo?
- ¿A través de qué mecanismos se deberían desarrollar dichos procesos?
- ¿Cuáles deberían ser las características de los mecanismos recomendados?

La información contenida en este apartado es la siguiente:

- En la primera parte, se presenta el enfoque general que se ha utilizado, acorde al sentido de la estrategia de intervención.
- A continuación se presenta el mapa general de procesos que se han considerado y su lógica de funcionamiento como sistema, junto con sus mecanismos correspondientes que deberían soportar su funcionamiento.
- Finalmente se describe de manera particular cada uno de los procesos considerados.

### III.9 Enfoque del Diseño – La Capilaridad

*“Imaginemos, introducir al mismo tiempo una servilleta de papel y un trozo de hierro en un balde de agua, ambos solo hasta la mitad de su superficie. La servilleta de papel absorberá el líquido hasta mojarse por completo, mientras que el metal mojará solo la parte en contacto con el agua. Esa es la propiedad por la cual la servilleta de papel con mayor capilaridad absorbe más líquido que el trozo de hierro”.*

Para el diseño de los procesos operativos centrales del PEEP, fue necesario concentrarse en cinco cuestiones fundamentales, derivadas de la estrategia de intervención:

- ¿Cómo posicionar la erradicación de la extrema pobreza, como política de Estado de largo plazo?
- ¿Cómo generar en las comunidades, una agenda y acción sostenida para que actúen en la erradicación de la extrema pobreza?

---

<sup>33</sup> Un proceso es un conjunto de actividades o eventos que se realizan o suceden (alternativa o simultáneamente) con un fin determinado.

<sup>34</sup> Se llama mecanismo a un conjunto de elementos unidos entre sí mediante diferentes tipos de uniones, que posibilitan generar dinámicas como la transmisión o flujo de movimientos, materia y fuerzas. Un mecanismo puede ser bi o multidimensional y su funcionamiento depende de atributos como la posición, velocidad, aceleración y los esfuerzos que insume su funcionamiento.

- ¿Cómo lograr que las expectativas Iniciativas/Planes/Propuestas que nacen desde las comunidades y familias en condición de extrema pobreza, sean incorporadas con carácter vinculante en la agenda de las entidades públicas?
- ¿Cómo lograr la concurrencia de voluntades/decisiones/esfuerzos/recursos de las entidades subnacionales hacia la agenda PEEP dando respuesta a las demandas de las comunidades?
- ¿Cómo llegar efectivamente con las prestaciones de las instancias del Gobierno, Ministerios y Programas hasta las familias y comunidades?

Dichas cuestiones abrieron el espacio para señalar la noción de 'capilaridad', como aquella virtud que debe tener el PEEP y sus procesos para lograr: i) la construcción de la política desde su estado embrionario, ii) La Gestión Integral Comunitaria, iii) La Concurrencia de fuerzas de los actores públicos y privados, con autonomía de decisión y acción, iv) El funcionamiento de la política desde lo comunal hacia lo nacional y, v) La llegada efectiva de los recursos del estado, hacia las familias y comunidades. (Ver Figura 13).

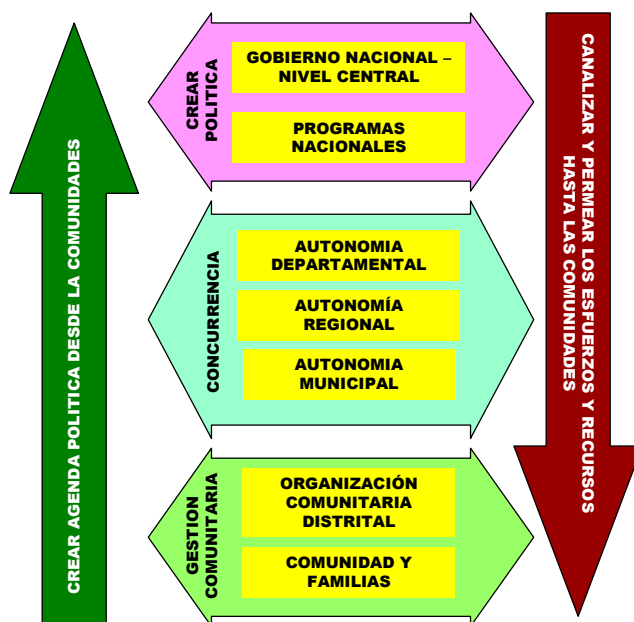


Figura 13. Orientaciones estratégicas para el diseño de los procesos

### III.10 Mapa del Sistema de Procesos

A partir del enfoque de capilaridad y los determinantes estratégicos, el sistema de intervención incluiría a nueve procesos que a su vez incorporan subprocesos); seis de carácter sustantivo que podrían configurar como encadenamiento el Procesos Central del PEEP y tres procesos de apoyo y soporte (Ver figura 14).

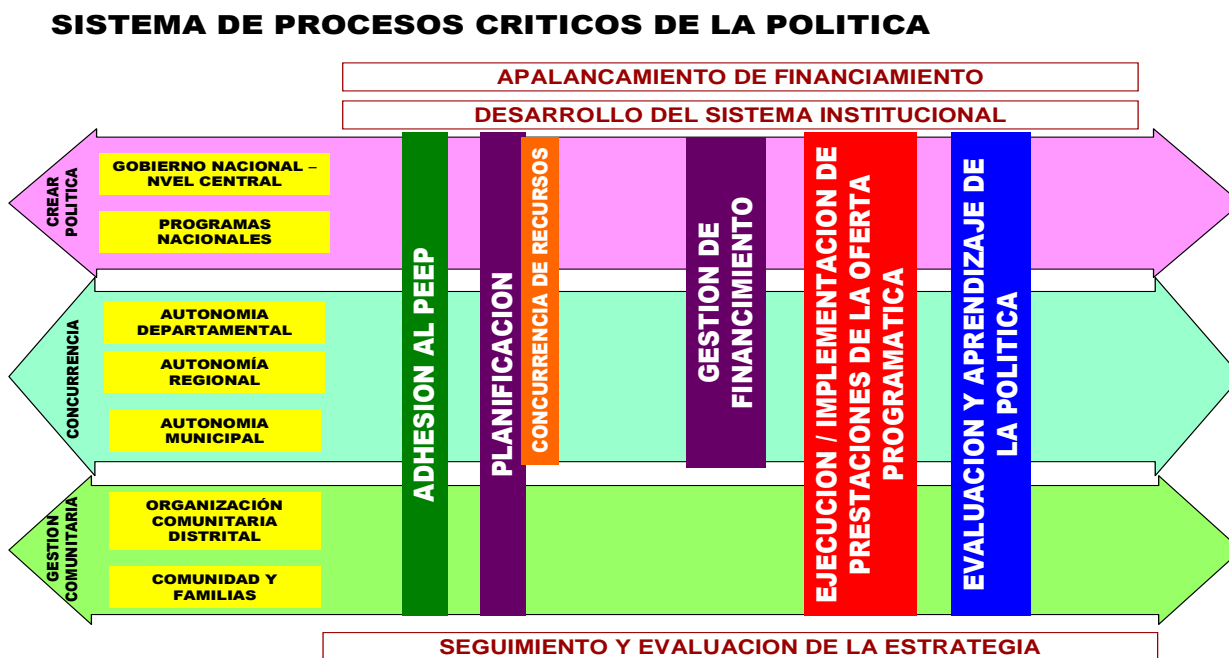


Figura 14. Procesos Críticos

#### Los procesos críticos del Plan

Los procesos del Plan que han sido identificados como críticos son los siguientes:

**El proceso de Adhesión de Actores al PEEP.** Este proceso, en su orientación estratégica, tiene un carácter fundamentalmente político, orientado a configurar un bloque de alianza, de líderes en todos los ámbitos y niveles (instituciones públicas y privadas en los niveles comunales, municipales, departamentales y nacionales), que estén dispuestos y comprometidos a incorporar en sus agendas de trabajo institucional, la erradicación de la extrema pobreza, participando activamente del PEEP.

**El Proceso de Planificación.** Cuya orientación estratégica involucra el funcionamiento de la gestión comunitaria y la creación de la agenda de política pública en los distintos niveles hasta llegar al espacio nacional central, desde las comunidades, generando así la cadena de toma de decisiones en las familias y comunidades que expresan sus propuestas e iniciativas. La planificación, encadena subprocesos que se dan en el ámbito local con subprocesos que continúan en el ámbito nacional, a través de los cuales; los planes comunitarios, se transforman en carpetas de proyectos distritales, municipales o regionales y luego dan lugar a carteras de inversión pública sectorial (en educación, salud, producción y otros).

**El Proceso de Concurrencia de Recursos.** Cuya orientación estratégica involucra la convergencia de decisiones y recursos de distinta naturaleza de la institucionalidad existente, en torno a una agenda compartida de erradicación de la extrema pobreza. La inversión pública conjunta del Gobierno Central, el Gobierno Municipal, Prefectura y Organizaciones de la Sociedad Civil, son el resultado del proceso. La concurrencia de recursos, también se encadena desde el nivel local y culmina en el nivel nacional, expresada en presupuestos plurianuales de inversión pública concurrente.

**El Proceso de Gestión de Financiamiento.** Cuya orientación estratégica esta determinada, por la provisión de “dinero” al funcionamiento de las prestaciones de la oferta programática, en condiciones de transparencia, oportunidad y suficiencia. Asegurar que el dinero, este disponible cuando se lo necesita, es el resultado del proceso. Este proceso, esta en manos del Órgano Gestor de la Política, que en los distintos niveles, cumple entre otras funciones, la de facilitar las gestiones de financiamiento, resolver trabas y cuellos de botella el financiamiento y hacer que el financiamiento fluya y circule entre las fuentes y los destinos previstos.

**El Proceso de Ejecución / Implementación de las Prestaciones de la Oferta Programática.** Cuya orientación estratégica involucra llegar efectivamente hasta las familias y comunidades con las prestaciones en condiciones tales que se responda a las expectativas demandadas y se logre el impacto esperado. Hacer que las prestaciones estén alineadas con las necesidades expresadas por las comunidades, que dichas prestaciones se den con calidad y que dichas prestaciones sean eficaces en resolver los problemas de la pobreza extrema, son los resultados del proceso. En el PEEP, se contemplan cinco formas de prestaciones:

- I) Dinero, recursos para que las familias los usen con fines preestablecidos; Alimentación y Nutrición, Gestión Comunitaria, inversiones productivas y la constitución de fondos fiduciarios bajo su control.
- II) Servicios, en salud, educación, justicia, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento.
- III) Obras de beneficio colectivo, como caminos, infraestructura productiva, sistemas de riego, entre otras.
- IV) Obras de beneficio para las familias, como mejoras a la vivienda, en infraestructura y servicios de energía y, saneamiento básico.
- V) Insumos para la producción y construcción.

Los dueños de este proceso, son las entidades especializadas y sus unidades ejecutoras, que participan en el PEEP.

**El Proceso de Evaluación y Aprendizaje de la Política.** Cuya orientación estratégica se da por una parte, en el control social de parte de la sociedad civil, la evaluación en todos los niveles de actores de forma cruzada y la generación de aprendizajes por parte de todos los actores, que sea vinculante para desencadenar la mejora continua de la política.

### **Procesos de Soporte**

Los procesos apoyo y soporte a la política son:

**El apalancamiento de financiamiento.** Cuya orientación estratégica es la provisión de recursos frescos a la política, a partir de los recursos aportados por los actores nacionales. La gestión de financiamiento de fuentes externas (créditos o donaciones) de instituciones financieras internacionales es el resultado del proceso.

**El fortalecimiento a la institucionalidad.** Cuya orientación estratégica se orienta a fortalecer las capacidades de las personas (servidores públicos y líderes comunitarios), dotar las herramientas y condiciones para el desempeño (logística, herramientas y tecnología). La conformación de la cultura de servicio y la excelencia en las actuaciones, serán el resultado de este proceso.

El seguimiento y evaluación de la estrategia de intervención. Cuya orientación se da por lograr una gestión eficiente y eficaz del Órgano Gestor, que cumpla un rol estratégico adecuado, para llevar al PEEP, desde su estado embrionario hasta una política de Estado, posicionada y apropiada en todos los ámbitos de la sociedad civil y el Estado.

### III.10.1 Descripción de los procesos

A continuación se describen los procesos críticos del Plan:

#### III.10.1.1 Proceso de Adhesión

El proceso de adhesión constituye un conjunto de pasos ordenados que permitirá articular las distintas voluntades políticas de erradicación de extrema pobreza en un solo cauce que conduzca las acciones institucionales y sociales hacia los impactos de cortar el ciclo de reproducción de la extrema pobreza.

Los objetivos de este proceso son:

- Crear las condiciones de gobernabilidad en los distintos niveles de decisión y ejecución del PEEP y su articulación en una sola estrategia, de tal manera que se pueda contar con un mensaje único respecto de los propósitos, objetivos, acciones y métodos de ejecución.
- Consolidar alianzas estratégicas entre el Órgano Ejecutivo y las Organizaciones Sociales en todos sus niveles orgánicos
- Establecer un solo mecanismo de toma de decisiones que incorpore a los actores clave en la ejecución del PEEP
- Implantar la política nacional de erradicación de la extrema pobreza en los Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales
- Promover la gestión integral comunitaria para la erradicación de la extrema pobreza

**Cuadro N° 13: Estructura del Proceso.**

INSUMO	ACCIÓN	RESULTADO	PRODUCTO
Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza	Presentación del PEEP y su estrategia operativa en el Consejo de Ministros	Decreto Supremo	Voluntad política del Órgano Ejecutivo
Planes sectoriales y Programas Nacionales	Coordinación con ministerios	Constitución de la Comisión Interministerial	PEEP articulado
PEEP articulado	Concertación con las Organizaciones Sociales del nivel nacional	Convenio entre la Comisión Interministerial y las Organizaciones Sociales	PEEP Concertado Información y difusión del PEEP en los niveles sub-nacionales
PEEP articulado y	Información a Organizaciones	Pronunciamiento de las Organizaciones	Información y difusión del PEEP en los niveles



INSUMO	ACCIÓN	RESULTADO	PRODUCTO
Concertado	Sociales del nivel provincial	Sociales de respaldo al PEEP	sub-nacionales
PEEP articulado y Concertado	Concertación con Organizaciones Sociales del nivel distrital	Consolidar el distrito como un nivel de toma de decisiones Convenios de Co-Ejecución con cada una de las Organizaciones Comunitarias	Establecer agendas para la Gestión Integral Comunitaria
PEEP articulado y Concertado	Concertar con el Gobierno Municipal	Convenio de Co-Ejecución	Ordenanza Municipal creando el PEEP Municipal
PEEP articulado y Concertado	Concertar con el Consejo de Desarrollo Municipal	Consolidar el Consejo de Desarrollo Municipal como una instancia de incorporación de las propuestas PEEP a la planificación municipal y de evaluación	Incorporación del PEEP Municipal en sus reglamentos de funcionamiento
PEEP articulado y Concertado	Concertar con el Gobierno Departamental	Convenio para incorporar las acciones del PEEP en la planificación y presupuesto departamental	
	Concertar y negociar con las agencias de cooperación internacional	Conformar un Comité de apoyo al PEEP	Fondo Canasta
Convenios y compromisos	Evaluación de los compromisos y convenios	Ajuste y mejoramiento de los mecanismos de articulación	Convenios y compromisos mejorados

### III.10.1.2 Proceso de Planificación

Un segundo proceso es el de planificación, que se inicia con las propuestas e iniciativas de las comunidades y termina en el nivel nacional. Este proceso aporta contenido a los lineamientos generales formulados por el PEEP.

En el *nivel comunal*, las comunidades campesinas o las juntas vecinales formulan -a partir de su visión de comunidad- sus líneas de acción (su estrategia) y sus propuestas y proyectos, priorizándolos para definir sus metas anuales. Este proceso construye el **Plan Comunal** de la comunidad campesina o de la junta vecinal.

En el nivel distrital se recoge los Planes Comunales y se los formula en términos de proyectos y acciones que puedan ser incorporados en el *Plan Municipal del PEEP*. El *nivel distrital* formula también su visión del distrito, priorizando líneas de acción (que están orientadas por los cinco componentes del PEEP) y definiendo sus metas para un año. En este nivel se elabora una

**Agenda de Responsabilidad Compartida** preliminar y plurianual, priorizada por años y la Agenda de Responsabilidad Compartida Anual a ser considerada en el nivel municipal.

En el nivel municipal se consolidan los Planes Distritales formulándose a su vez una visión de desarrollo del municipio que considera los aspectos centrales del PEEP. En este nivel se definen, priorizan y articulan las líneas de acción a partir de las propuestas de los Planes Distritales, se definen las metas para un año, se elabora una Agenda de Responsabilidad Compartida del Municipio, tanto plurianual como anual, que será la base para incorporar los proyectos y acciones en los Planes Operativos del Gobierno Municipal, de las Prefecturas, de los programas nacionales, de los proyectos y programas de la cooperación internacional y de las ONGs que intervienen en el municipio.

En el nivel regional se agregan los planes municipales, se elabora una Agenda Plurianual y una Agenda Anual, que será un insumo para la elaboración de un Plan de Desarrollo de la región. En ambas agendas se contemplan los programas y acciones que son competencia de las regiones.

En el nivel departamental se formula un Plan Departamental de PEEP, a partir de los Planes Regionales y/o Municipales tomándose en cuenta los proyectos y acciones que son de competencia de los gobiernos departamentales y que están incluidos en las agendas plurianuales y anuales del nivel municipal.

En el nivel nacional se consolidan los planes departamentales y/o regionales y/o municipales, asignándose responsabilidades a los Ministerios correspondientes y a sus unidades ejecutoras para que incluyan en su programación de programas y proyectos las propuestas e iniciativas comunales, convertidas en proyectos y programas o en mejoras de servicios o ajustes de la normativa y estructura vigente.

Si bien aquí se presenta este proceso como una secuencia que va agregando planes desde el nivel comunal hasta el nivel nacional, en la práctica muchos de estos procesos deberán realizarse no secuencial- sino simultáneamente, es decir que las propuestas y iniciativas de las comunidades tienen que ser recogidas por los programas y proyectos nacionales para introducir los ajustes que sean necesarios para hacer posible su atención.

Es importante recordar que uno de los principales Factores Críticos de Éxito para la implementación del PEEP es el alineamiento de los programas y proyectos a las iniciativas comunales en el marco del PEEP y el PND.

A continuación se presenta un esquema de este proceso de planificación. Más adelante se expondrán más detalladamente los procesos que ocurren en los diferentes niveles.

### ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACION GENERAL

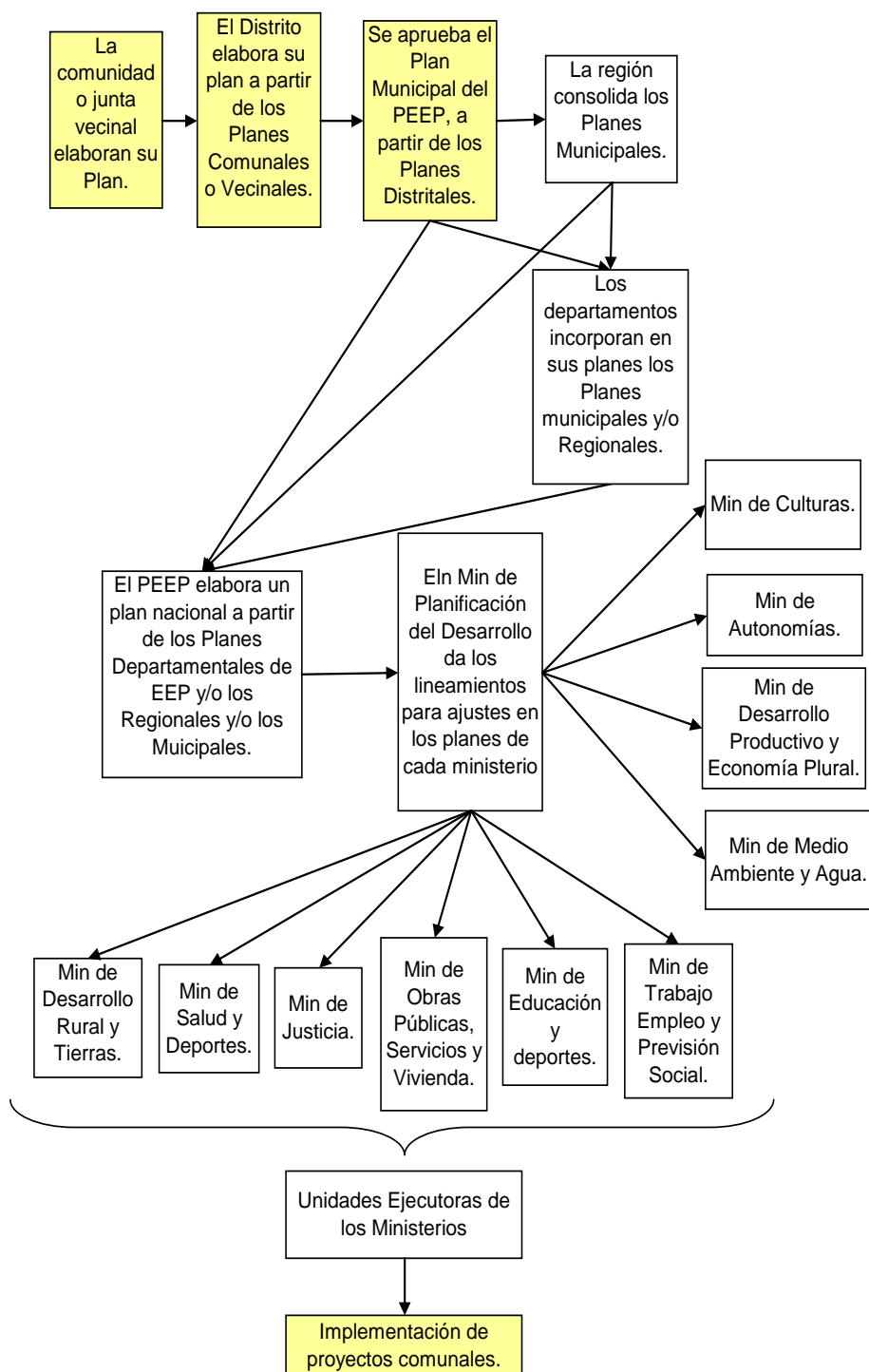


Figura 15. Esquema del Proceso de Planificación General.

### **Alternativas para acortar el proceso.**

Se puede observar que son muchos los pasos que se tienen que dar para que la planificación se traduzca en la implementación de proyectos que respondan las propuestas e iniciativas comunales.

Para acortar los plazos es necesario que el PEEP cuente con recursos que puedan ser transferidos a los programas de las unidades ejecutoras de los ministerios en forma ágil. A continuación se presentan tres alternativas de transferencias de recursos que, en el fondo, son transferencias de competencias y decisiones.

### **Transferir fondos directamente a los programas de las unidades ejecutoras.**

En el esquema que sigue a continuación se presenta esta opción. Consiste en que los planes distritales sean presentados por el nivel regional del PEEP y aprobados por la Coordinación Nacional, transfiriendo los recursos necesarios para los programas de las unidades ejecutoras de los ministerios para su ejecución.

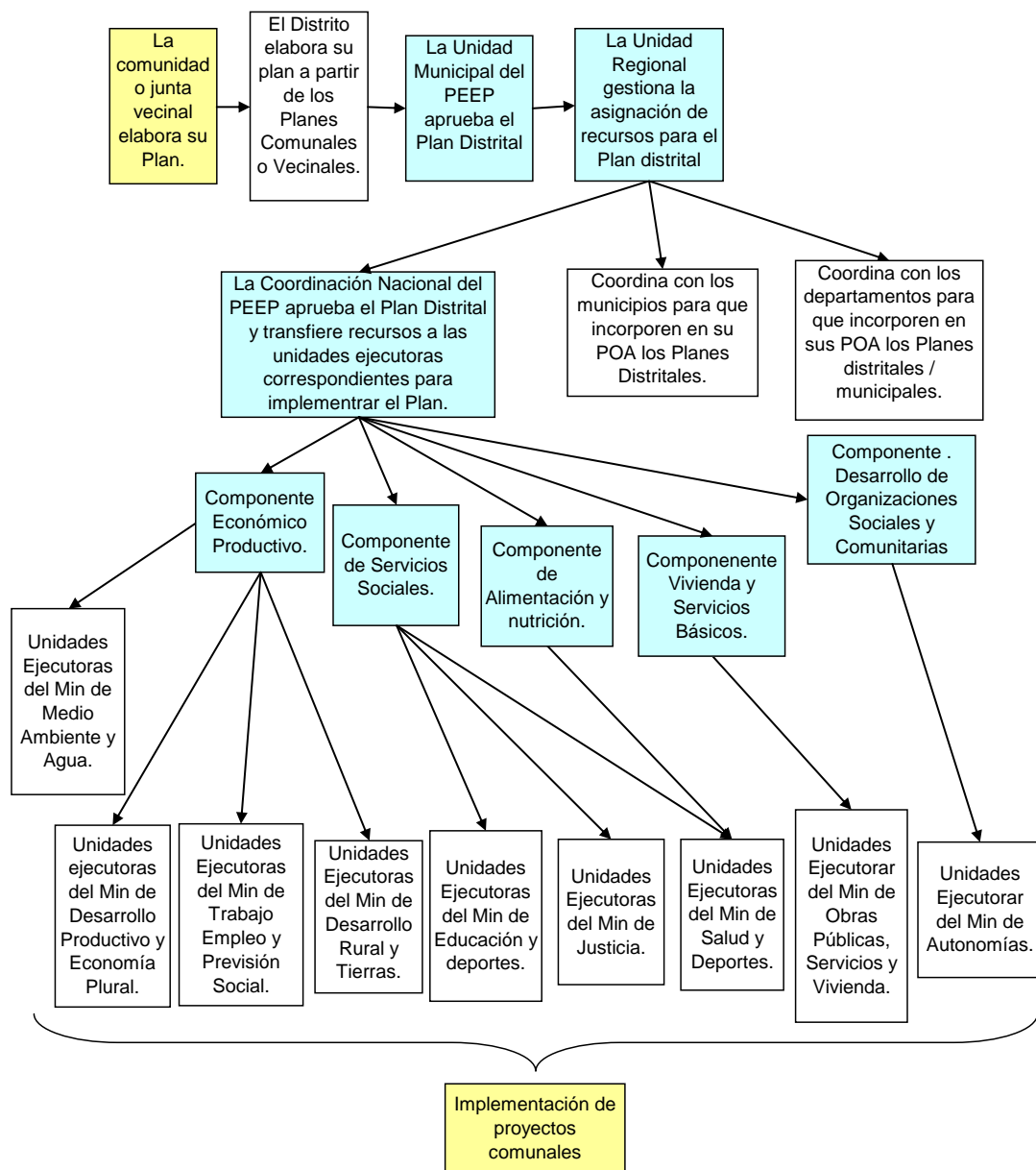


Figura 16. Esquema del Proceso de Planificación General.

**Transferir la decisión de la ejecución de proyectos al responsable municipal del PEEP.**

Esta opción consiste en que los planes distritales sean aprobados en el nivel municipal, el nivel regional gestiona la asignación de recursos del nivel nacional y la participación de Gobiernos Municipales, Prefecturas, Programas de la Cooperación Nacional y las ONGs.

La Coordinación Nacional da su no objeción a los planes y distritales y pone a disposición de las unidades municipales del PEEP los recursos necesarios para que éstas hagan convenios directamente con los programas de las unidades ejecutoras Nacionales, de las Prefecturas, de los Gobiernos Municipales, de la Cooperación Internacional y de las ONGs.

**TRANSFERENCIA DE RECURSOS A UNIDADES MUNICIPALES DEL PEEP**

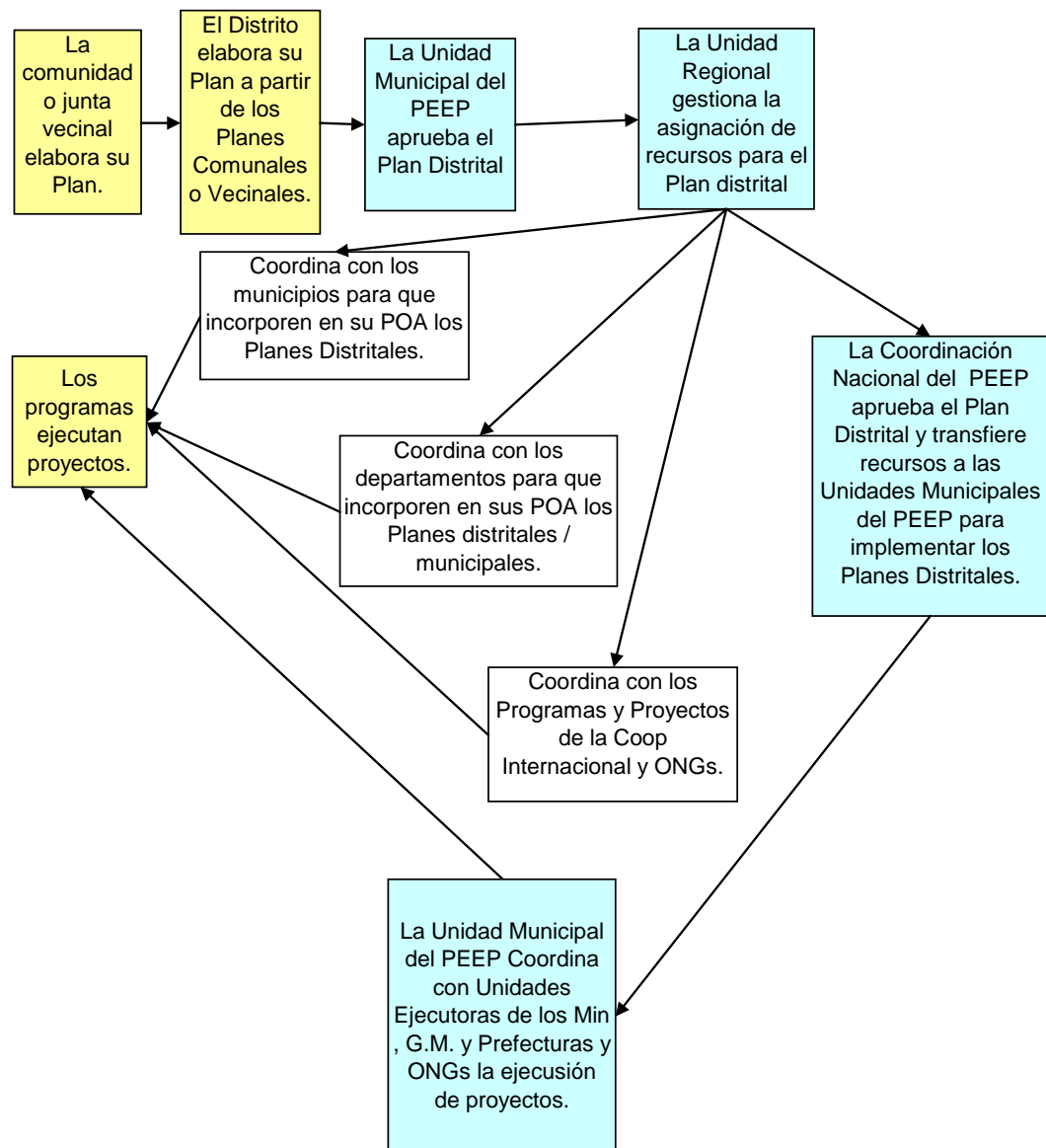


Figura 17. Transferencia de recursos a unidades municipales del PEEP..

### **Transferir la decisión de la ejecución de proyectos al las comunidades.**

Esta opción consiste en que las comunidades son las que toman la decisión sobre la priorización de proyectos y acciones, en el marco de su Plan Comunal y dentro de las prioridades definidas en el Plan Distrital.

En este caso la Unidad Municipal del PEEP aprueba el Plan Distrital y autoriza la transferencia de recursos a favor de las comunidades para constituir un Fondo Comunal. Este fondo es destinado por las comunidades para:

- a) Organizar un Banco Comunal.
- b) Realizar acciones inmediatas, consideradas prioritarias por la comunidad, en el marco de su Plan Comunal.
- c) Ejecutar proyectos, a cargo de los Programas del Gobierno Nacional, de las Prefecturas, de los Gobiernos Municipales, de la Cooperación Internacional o de las ONGs.

En este último caso las comunidades no podrán tener acceso directo a los recursos. Estarán en una cuenta que solo podrán autorizar la transferencia a los programas seleccionados.

Esta alternativa es la más rápida pero, para su aplicación, es necesario introducir un conjunto de normas y procedimientos que evite que los recursos no sean incorrectamente empleados.

La transferencia de los recursos la tendría que hacer la Coordinación Nacional del PEEP, por partidas y de acuerdo al cumplimiento de las metas parciales del Plan Comunal.

### TRANSFERENCIA DE RECURSOS A COMUNIDADES

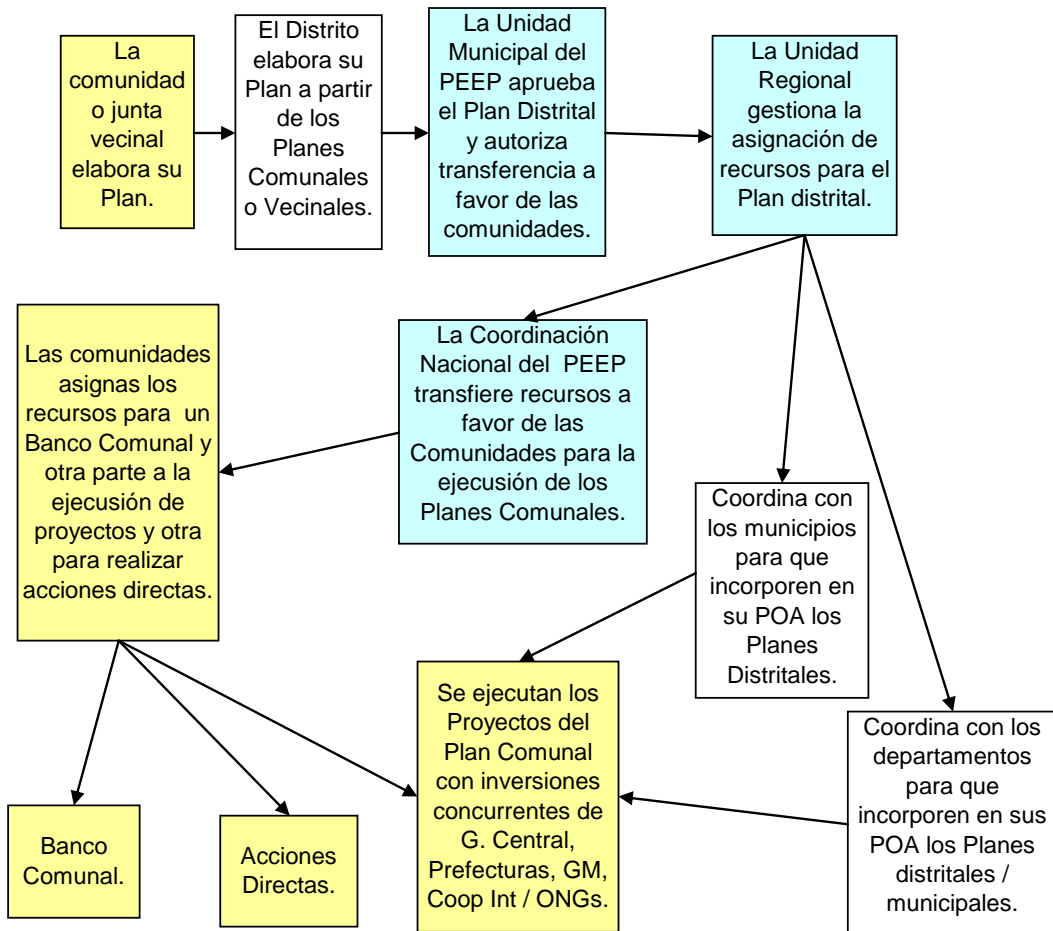


Figura 18. Transferencia de recursos a comunidades.

### Condiciones para aplicar las alternativas propuestas.

Para aplicar las alternativas propuestas es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que el PEEP cuente con recursos destinados exclusivamente para implementar proyectos y programas para la implementación el Plan o para financiar los montos que los programas existentes no cuentan.
- Que se desarrollen mecanismos de transferencias directas público – público y público – privado (a las comunidades).
- Que el programa en determinado municipio se haya consolidado y existan las condiciones necesarias para que los Planes Comunales estén orientados a los objetivos del PEEP, que exista un apropiado control social, que en el municipio se cuente con los equipos técnicos de apoyo a partir de las instituciones presentes, que puedan responder con agilidad las propuestas e iniciativas comunales.



Para implementar las opciones planteadas se deberían hacer experiencias en algunos municipios como parte de un proceso de aprendizaje.

A continuación se presentan los procesos de planificación en los niveles comunales, distritales, municipales, regionales, departamentales y del nivel nacional. Para estos procesos se han tomado en cuenta las condiciones actuales, sin cambios en las competencias de los gobiernos subnacionales.

### III.10.1.3 La planificación en lo comunal

Es importante establecer que el concepto *planificación* debe ser manejado con diferentes alcances de acuerdo al nivel en el que se lo trabaje. En el nivel comunal, la planificación se limitará a los siguientes temas: elaboración de una visión compartida de la comunidad, formulación de las líneas estratégicas principales, definición de las metas para un primer año e identificación y priorización de propuestas e iniciativas que puedan ser convertidos en proyectos / acciones.

Durante el proceso de implementación del PEEP, las comunidades desarrollarán capacidades y podrán aplicar una planificación mas detallada.

El *Plan Comunal* es un documento con una clara orientación hacia la erradicación de la extrema pobreza y que debe responder las siguientes preguntas:

¿Cuál es la visión de futuro que tiene la comunidad?

¿Cuáles son las principales acciones que considera indispensables para que esta visión pueda hacerse realidad<sup>35</sup>?

¿Cuáles son los proyectos o acciones que propone la comunidad para poner en práctica las "acciones principales" y cuál es su orden de prioridad se deberían encarar?

Complementariamente, este Plan Comunal debe contar con información básica de la comunidad a la que llamaremos la *Línea de Base* que será el inicio de un Sistema de Seguimiento Evaluación y Aprendizaje - SSEA.

### Características de la planificación comunal.

Las características principales de la planificación en el nivel comunal son las siguientes:

- **Se formularán en forma participativa.**

En el proceso de planificación deben participar las familias completas, incluyendo mujeres, jóvenes y tomando en cuenta los requerimientos de los niños y niñas. Participación significa que los integrantes de la comunidad son los que deben tomar las decisiones que conduzcan a la aprobación del *Plan Comunal*.

- **Deberá tomar en cuenta los usos y costumbres de las comunidades.**

La metodología a aplicarse deberá considerar las formas que las comunidades toman sus decisiones. Sin embargo, es indispensable que este proceso de toma de decisiones incluya a mujeres y jóvenes, es decir Es decir que el proceso de formulación y aprobación del *Plan Comunal* debe incluir a estos otros importantes

---

<sup>35</sup> Las principales acciones guardarán directa relación con los cinco componentes del PEEP: Económico-Productivo, Alimentación y Nutrición; Vivienda y Servicios Básicos; Servicios Sociales (Salud, Educación y Justicia); Desarrollo de Organizaciones Sociales y Comunitarias.

actores y no sólo a los varones o jefes de familia, que son los que tradicional- y exclusivamente participan en las decisiones comunitarias.

- **Estar orientada a lograr la erradicación de la extrema pobreza en el municipio.**

Si bien la planificación debe contemplar todos los aspectos que interesan a la comunidad, uno de los objetivos principales debe ser eliminar los factores y condiciones que conducen que en la comunidad existan familias extremadamente pobres y pobres.

- **Debe buscar un alineamiento con las políticas propuestas por el PEEP.**

Los Planes Comunales deben buscar sintonía con las políticas propuestas por el PEEP de modo que las iniciativas tengan mayor posibilidad de ser incorporadas en los proyectos y programas del Plan

**Los proyectos y acciones a ser priorizados deben poder ser agregados a los de otras comunidades.**

Los Planes Comunales deberán tomar en cuenta que las posibilidades de su implementación aumentan en la medida que puedan ser incorporadas en el Plan Operativo Municipal<sup>36</sup>.

- **Debe aprovechar las oportunidades que ofrecen los actores locales.**

Los proyectos y acciones de los Planes Comunales deben tomar en cuenta las oportunidades que ofrecen los actores locales, sean estos gobiernos municipales, programas del gobierno central o departamental o programas de la cooperación internacional y ONGs. Además deberán buscar sinergias con otras comunidades.

- **Debe ser simple, que pueda ser controlada por la comunidad.**

Para que las comunidades puedan decidir sobre el alcance y orientación de sus *Planes Comunales* es necesario que su grado de complejidad permita a la comunidad controlarlos desde la fase de su concepción hasta el momento de de su implementación, incluyendo el proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

**Resultados del Plan Comunal<sup>37</sup>.**

Al final del proceso de planificación comunal del primer año, se deben haber alcanzado los siguientes resultados:

- a) Un documento que contenga la visión de futuro de la comunidad, las principales acciones para hacer realidad esta visión, los objetivos cuantificables que se quiere lograr en el primer año, una lista de iniciativas y propuestas que pueden ser orientadas a:
  - Mejorar la infraestructura,
  - Ampliar la participación de los sectores excluidos,
  - Mejorar las condiciones de salud,
  - Contar con mejores medios para su producción o vivienda,
  - Contar con mejores servicios (para el campo productivo o social),
  - Introducir los cambios en las prácticas, estructuras o en el marco normativo vigente, que sean necesarios para lograr los objetivos del Plan Comunal.
  - Otras propuestas que la comunidad considere necesarias.

<sup>36</sup> Una de las estrategias del PEEP debe ser aprovechar los recursos que disponen los gobiernos municipales, prefecturas, los programas nacionales, los de la cooperación internacional y de las ONGs.

<sup>37</sup> En anexos se muestra una ficha modelo de un documento de planificación y un modelo de línea de base.

b) Una línea de base que contenga, como mínimo, la siguiente información:

**Sobre las familias que integran la comunidad**

- Registro completo de la comunidad, con datos de cada integrante de las familias (nombre, edad, sexo, grado de escolaridad, Carnet de Identidad, certificado de nacimiento. Se deberá prestar particular atención a las madres gestantes.
- Datos sobre sus condiciones de vivienda (acceso a agua, letrinas, luz, sistemas de comunicación).
- Actividad económica: (Principal actividad que genera ingresos a la familia, tierras con o sin riego permanente)

**Sobre la comunidad**

- Distancia de la capital del Municipio y de la capital del Departamento.
- Distancia de la escuela con ciclo primario y colegio secundario.
- Distancia de la posta sanitaria y al hospital de segundo nivel. (verificar)
- Las tres principales actividades de las familias que componen la comunidad.

**Quién promueve y facilita el proceso de planificación**

Los procesos de planificación comunales serán promovidos por el Comité Técnico Municipal del PEEP que dará las pautas metodológicas para precautelar la homogeneidad de dicha planificación, respetando las diferencias que existen entre comunidades.

La facilitación de estos procesos estará a cargo de un Promotor Comunal, capacitado para este fin. Es recomendable que dicho promotor comunal cuente con el apoyo de un técnico puesto a disposición por una de las instituciones que formen parte del Comité Técnico Municipal del PEEP.

**Enfoque de largo plazo.**

Si bien la situación en la que se encuentran las comunidades con un alto porcentaje de familias pobres las obliga a buscar soluciones de corto plazo, es también evidente que las soluciones no se darán de un día para otro. Por lo anterior, es importante que los procesos de planificación señalados tengan un enfoque de largo plazo.

**De la planificación a la ejecución y evaluación.**

La gestión comunitaria debe partir de la fase de planificación, pasar a la fase de ejecución y seguimiento de los proyectos y acciones, y evaluar y aprender del proceso, para iniciar un nuevo ciclo anual de planificación.

### Esquema del proceso de planificación comunal

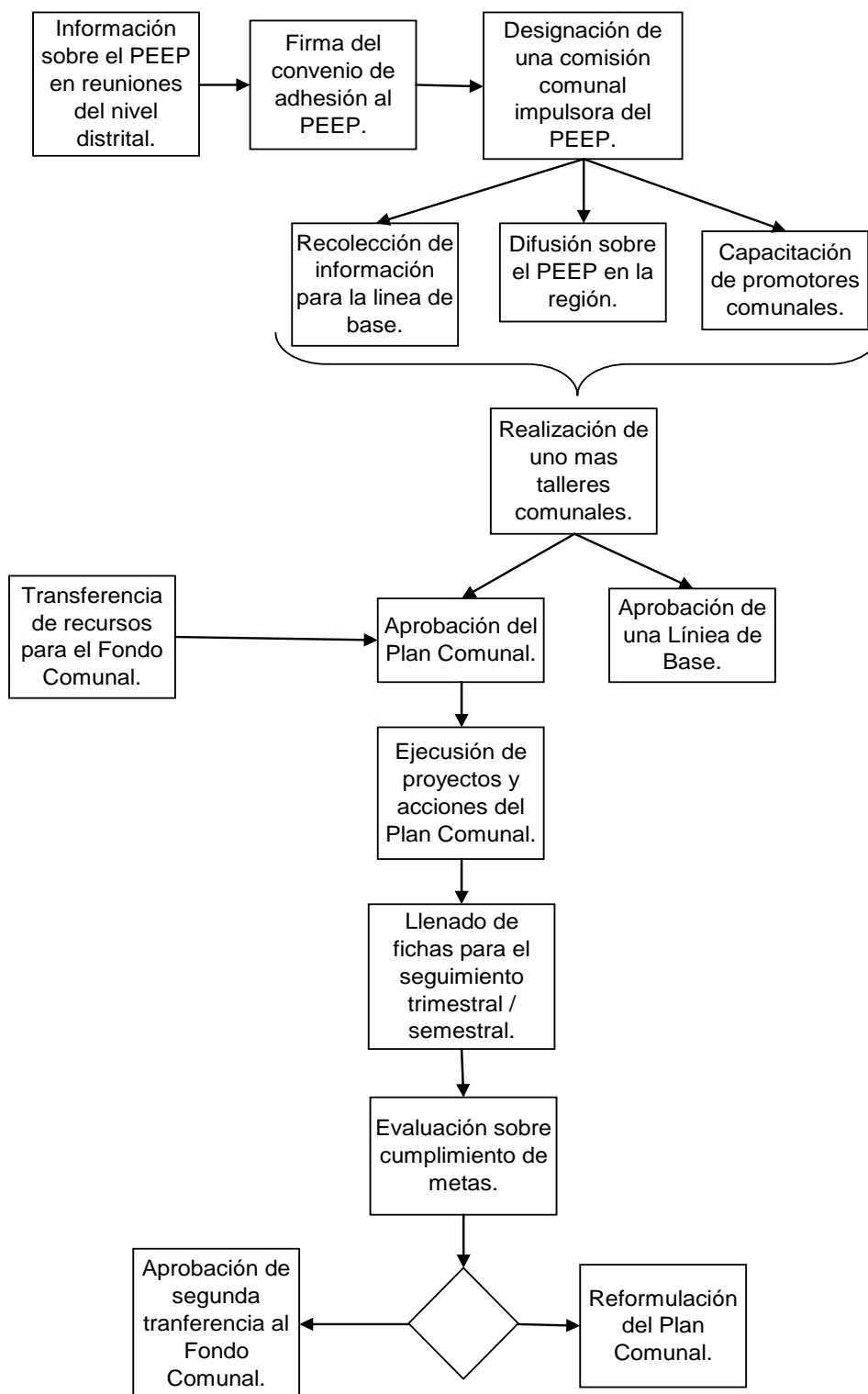


Figura 19. Esquema del proceso de planificación comunal.

## **La Planificación Comunal y los componentes del PEEP**

Los componentes del PEEP se constituyen en las principales líneas de acción del Plan Comunal.

### **Componente Económico Productivo.**

El componente Económico Productivo tiene que ver con las posibilidades de mejorar las condiciones de ingresos de las familias. El actor principal es el productor y el tipo de iniciativas parten de la realidad de cada familia. En las áreas rurales, las familias campesinas están principalmente relacionadas a la producción agrícola, sin embargo, las estrategias para enfrentar la vida pueden ser muy diversas. En el ámbito urbano está relacionado principalmente con el empleo y autoempleo realizando actividades artesanales, comercio y diversos servicios personales.

Los principales programas en el componente Económico Productivo para comunidades en áreas rurales son: provisión de agua, apoyo a la producción de alimentos con un enfoque de aprovechamiento de recursos naturales, comercialización de productos a precio justo. Programas de preservación y recuperación de suelos, apoyo a la transformación de alimentos, mejoramiento de infraestructura productiva, transferencia de conocimientos y asistencia técnica, provisión de insumos y equipos productivos y otros serán considerados y requeridos en los planes comunales.

Para comunidades urbanas los principales programas son los de generación de empleo e ingresos en el ámbito urbano.

### **Componente de alimentación y nutrición**

En este componente las familias podrán beneficiarse del de Bono Juana Azurduy, la Educación Nutricional que se imparta y de la Alimentación Complementaria Escolar que se ofrezca en las escuelas<sup>38</sup>.

Estos programas están organizados desde el nivel central, en concurrencia con los Gobiernos Departamentales y en coordinación con los Gobiernos Municipales en el marco de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. La participación de las comunidades debe ser de seguimiento y evaluación y apoyo en su implementación<sup>39</sup>.

### **Componente de Vivienda y Servicios Básicos**

Este componente contempla los programas de Mejoramiento y Ampliación de viviendas y Provisión de Agua y Saneamiento Básico. En las áreas rurales, el rol de las comunidades será de coordinar acciones cuando en el municipio se implemente un programa. Otro rol será asignar un monto de su Fondo Comunal para poner como contraparte de proyectos de mejoramiento de vivienda o instalación de servicios de saneamiento básico y de seleccionar o priorizar las familias que deben beneficiarse con estos programas, en los casos que los programas solo puedan atender a las familias mas pobres de la comunidad.

En regiones donde la población esta dispersa, los programas de agua de riego pueden ir junto con los de provisión de agua potable.

---

<sup>38</sup> El programa de Alimentación Complementaria Escolar esta estrechamente relacionado con el Programa de Educación del Componente Social y convendría pasarlo a ese componente.

<sup>39</sup> Promover que las madres acudan a los controles regulares, participar en la elaboración de alimentos para el desayuno escolar de acuerdo a modalidades existentes.

En áreas urbanas el rol de las juntas vecinales será participar en proyectos que faciliten la provisión de agua potable y servicios de alcantarilla y mejoras de viviendas, organizando el aporte de las familias, sea en trabajo o aporte en efectivo y seleccionando las familias más pobres en caso que los programas así lo requieran.

Los programas de estos componentes pueden ser considerados en los Planes Comunales.

### **Componente de acceso a Servicios Sociales.**

Este componente contempla un programa de Salud (Servicio Integrado de Salud y Promoción de la Salud y Prevención de la enfermedad); de Educación (Transporte Escolar y Hogares o Albergues escolares<sup>40</sup>) y de Justicia (Carnetización y Certificados de Nacimiento).

Los Servicios Integrados de Salud, de Promoción de la Salud y Prevención de las enfermedades y los de Carnetización y Certificados de Nacimiento, son organizados desde el Nivel Central.

El rol de las comunidades debe ser el de promover la participación de las familias en estos programas y de hacer un seguimiento y evaluación de los mismos.

En los planes comunales podrían ser tomados en cuenta los programas de salud, en la medida que las comunidades consideren que se deben introducir mejoras en los servicios incrementando el personal que atienda estos servicios o mejorando la infraestructura de salud en regiones alejadas.

Para esto podrían también destinar parte del Fondo Comunal como Contraparte para la mejora de servicios.

### **Componente de Organizaciones Sociales y Comunitarias**

En este componente se contempla dos programas: Redes Sociales y Alianzas Estratégicas y Recuperación y Difusión de Saberes Populares.

Se propone que el programa de Redes sociales y Alianzas Estratégicas se concentre en apoyar los procesos de formulación y seguimiento de los Planes Comunales, tanto para comunidades rurales como para juntas vecinales.

El componente de Recuperación y difusión de Saberes Populares debe estar incorporado en los programas de Salud, en lo referente a Medicina Tradicional y al Económico Productivo, en los programas de mejora de la producción de alimentos. Será un programa a ser implementado principalmente en áreas rurales.

El rol de las comunidades será de ser protagonista en los procesos de planificación y apoyar los programas de recuperación de Saberes Populares como principales actores.

---

<sup>40</sup> Se sugiere pasar a este sub-componente el programa de Alimentación Complementaria Escolar.

### III.10.1.4 La planificación en el nivel distrital

El alcance de la planificación en el nivel distrital llega principalmente a la agregación de los Planes Comunales elaborados por cada comunidad o junta vecinal que participa del PEEP y la elaboración de una propuesta para ser incorporada al Plan Operativo Anual de Municipio y al Plan Municipal<sup>41</sup> del PEEP.

El proceso de planificación en este nivel debe partir de las prácticas actuales para elaborar propuestas para la formulación de los Planes Operativos Anuales de cada municipio, tomando en cuenta que en los municipios preponderantemente rurales la participación es mayor que en los municipios preponderantemente urbanos.

Al igual que los procesos de planificación del nivel comunal, durante el proceso de implementación del PEEP los distritos o instancias equivalentes, podrán desarrollar mayores capacidades y será posible pensar en mecanismos de planificación más desarrollados.

El resultado que se espera de un *Plan Distrital* es un documento que debe responder las siguientes preguntas:

¿Cuál es la visión de futuro que tiene el distrito?

¿Cuáles son las principales acciones que considera indispensables para que esta visión se pueda hacer realidad<sup>42</sup>?

¿Cuáles son los objetivos o metas del distrito para el primer año, en el marco de las acciones principales?

¿Cuáles son los proyectos, programas o acciones concretas que ha priorizado el distrito luego de un proceso de análisis y agregación de los planes comunales para ser incorporadas en el Plan Operativo Anual de su gobierno municipal y el Plan Municipal del PEEP?

Complementariamente, el Plan Distrital se debe contar con una información básica del distrito que se la llamará Línea de Base Distrital que será el inicio de un Sistema de Seguimiento Evaluación y Aprendizaje – SSEA, del nivel distrital<sup>43</sup>.

#### **Características de la planificación distrital.**

Las características principales de la planificación en el nivel distrital son las siguientes:

- **Se formularán en forma participativa.**

En el proceso de planificación deben participar los dirigentes y representantes comunales elegidos en la elaboración de los planes comunales. Se debe promover que exista una participación igualitaria de hombres y mujeres y que estén presentes jóvenes. En el proceso de planificación distrital deben participar también las organizaciones de productores con presencia en el distrito, de mujeres, de jóvenes,

---

<sup>41</sup> Los gobiernos municipales tienen determinadas competencias que no cubren el total de los programas que contempla el PEEP. Por esta razón es necesario que se apruebe un Plan Municipal para implementar el PEEP que debe incluir la planificación de los gobiernos municipales correspondientes.

<sup>42</sup> Las principales acciones guardan directa relación con los cinco componentes del PEEP: Económico productivo, Alimentación y nutrición; Vivienda y Servicios Básicos; Servicios Sociales (Salud, Educación y Justicia); Desarrollo de Organizaciones Sociales y Comunitarias.

<sup>43</sup> Los formatos referenciales para la elaboración de las líneas de base se presentan en anexo

autoridades educativas, de salud y toda organización o institución que interviene en el distrito.

Participación en la formulación del *Plan Distrital* significa que los representantes de las comunidades y otras organizaciones, son los que deben tomar las decisiones que conlleve aprobar un *Plan Distrital*.

- **Deberá tomar en cuenta los usos y costumbres de la región.**

La metodología a aplicarse deberá tomar en cuenta las formas como los distritos toman sus decisiones buscando la mas amplia participación.

- **Estar orientada a lograr la erradicación de la extrema pobreza en el municipio.**

Si bien la planificación debe contemplar todos los aspectos que interesan a las comunidades que forman parte de los distritos, uno de los objetivos principales debe ser eliminar los factores y condiciones que permiten que en la región existan familias extremadamente pobres y pobres.

- **Debe buscar un alineamiento con las políticas propuestas por el PEEP.**

Los Planes distritales deben buscar sintonía con las políticas propuestas por el PEEP de modo que las iniciativas que han sido recogidas de las comunidades, tengan mayores posibilidades de ser incorporadas en los proyectos y programas que se generarán como resultado del proceso de planificación de partirá distrital y llegarán al nivel municipal, regional y en algunos casos, departamental.

- **Los proyectos y acciones a ser priorizados deben poder ser agregados a los de otros distritos.**

Los participantes en la formulación de Planes Distritales deberán tener en cuenta que existirá un espacio en el que concertarán sus planes con los otros distritos para que sus proyectos sean incorporados en el Plan Operativo Municipal<sup>44</sup> y de esta forma poder implementarlos.

- **Debe aprovechar las oportunidades que ofrecen los actores locales.**

Los proyectos y acciones deben tomar en cuenta las oportunidades que ofrecen los actores locales, sean estos gobiernos municipales, programas del gobierno central o departamental o programas de la cooperación internacional y ONGs buscando sinergias entre otras comunidades y dichos actores locales.

- **Debe ser simple, que pueda ser controlada por la comunidad.**

Para que los distritos puedan decidir sobre el alcance y orientación de sus Planes Distritales es necesario establecer un grado de complejidad que les permita controlarlos, desde la fase de su concepción hasta el momento de de su implementación, incluyendo el proceso de seguimiento, evolución y aprendizaje.

- **Debe ser complementaria a los esfuerzos locales**

El *Plan Distrital* deberán reflejar e integrar a los diferentes esfuerzos realizados en el ámbito local por las ONG's y Fundaciones, cooperación internacional, otros niveles del Estado y fundamentalmente el esfuerzo de la comunidad,

- **Deberá integrarse a nuevas formas organizativas del distrito**

Existen diversas formas de participación de la comunidad a nivel Distrital, que toman diversas denominaciones, estas constituyen una oportunidad y se debe construir sinergias para realizar una labor más efectiva.

---

<sup>44</sup> Una de las estrategias del PEEP es aprovechar los recursos que disponen los gobiernos municipales, prefecturas, programas nacionales con recursos propios o de la cooperación internacional y los de las ONGs.



## Resultados del Plan Distrital<sup>45</sup>.

Al final del proceso de planificación distrital del primer año se debe contar con los siguientes resultados:

- c) Un documento que contenga la visión de futuro del distrito, las líneas de acción priorizadas y orientadas por los cinco componentes del PEEP, las metas a ser alcanzadas en un primer año y propuestas/proyectos que pueden ser orientadas a:
  - Mejorar la infraestructura, el riego y energía,
  - Mejorar la producción y vivienda,
  - Contar con mejores servicios (sea para el campo productivo o social)
  - Introducir cambios en las prácticas, estructuras o marco normativo vigente, necesarias para lograr los objetivos del Plan Comunal.
  - Ampliar la participación de los sectores excluidos,
  - Mejorar las condiciones de salud,
  - Otras propuestas que el distrito considere necesarias.
- d) Una línea de base que complemente la iniciada en la planificación comunal y que contenga, la siguiente información:
  - Número de familias que viven en el distrito
  - Número de comunidades del distrito
  - Distancia de las comunidades a la capital del distrito
  - Distancia de la capital del distrito a la capital del municipio y a la capital del departamento.
  - Inventario de servicios de salud y educación en el distrito.
  - Principal actividad económica de los habitantes del distrito.
  - Otros datos distritales que se puedan obtener.

## Quién promueve y facilita el proceso de planificación

Los procesos de planificación distritales deberán ser promovidos y facilitados por *los facilitadores/promotores locales* capacitados en el taller de arranque municipal, quienes deberán contar con las pautas metodológicas necesarias.

Es recomendable que dicho promotor comunal cuente con el apoyo de un técnico puesto a disposición por una de las instituciones que formen parte del Comité Técnico Municipal del PEEP.

## Enfoque de largo plazo.

La planificación del nivel distrital debe buscar que las propuestas e iniciativas que vienen de las comunidades se articulen entre componentes buscando lograr resultados que permitan efectos duraderos.

## De la planificación a la ejecución y evaluación.

En el nivel distrital no solo se debe elaborar una planificación a partir de la iniciativas comunales, en este nivel también tienen que considerar una supervisión de la ejecución de los proyectos así como su seguimiento, evaluación y aprendizaje.

### Esquema del proceso de planificación distrital.

<sup>45</sup> En anexos se muestra una ficha modelo de un documento de planificación y un modelo de línea de base.

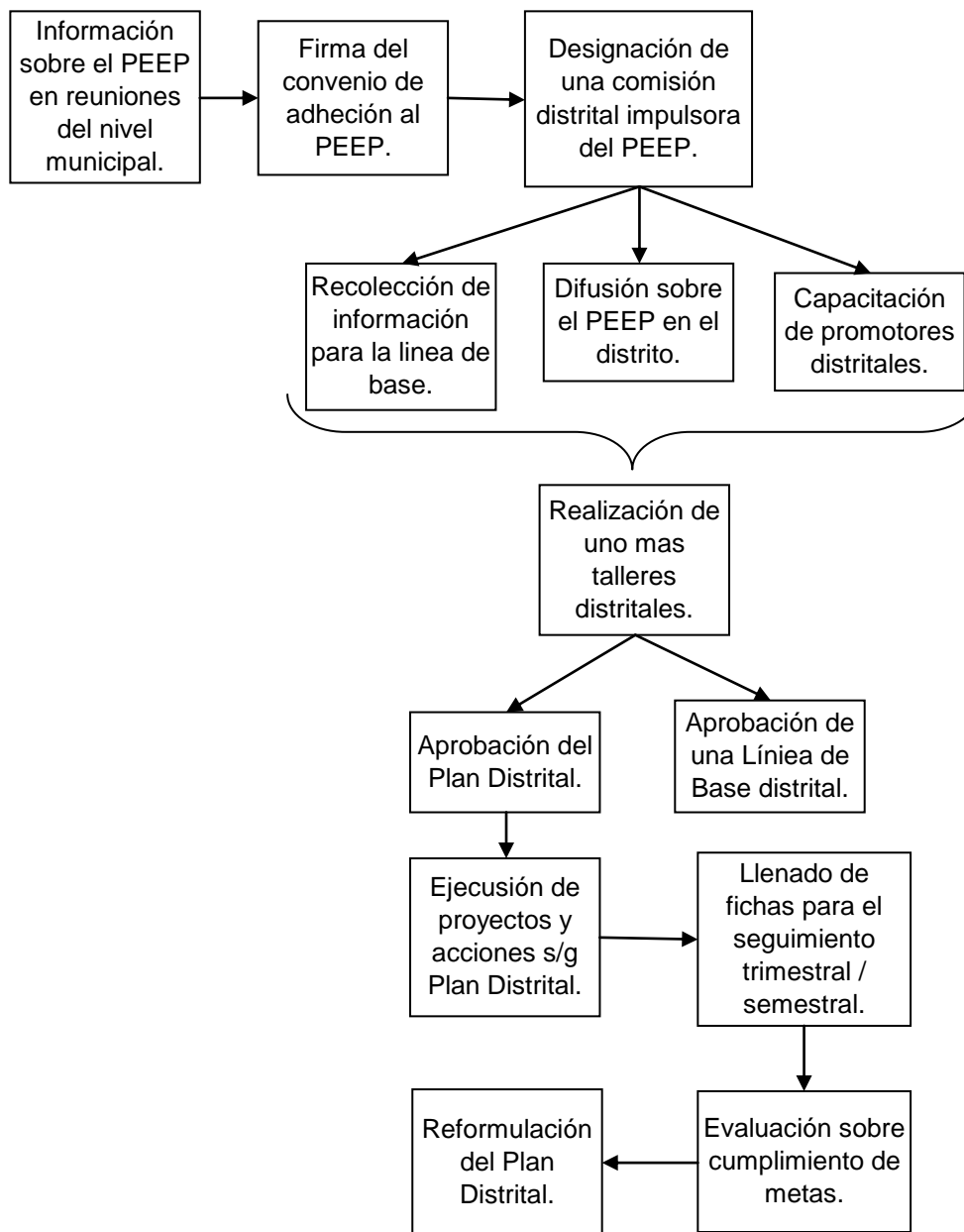


Figura 20. Esquema del proceso de planificación distrital.

### III.10.1.5 La planificación en el nivel municipal

El proceso de planificación que se debe desarrollar entre los diferentes niveles: municipal, distrital y comunal, es un proceso de “ida y vuelta”.

- De ida, porque debe iniciarse en el municipio, en un taller de arranque, en el que nace el marco referencial de la planificación y se forman las capacidades locales (equipos de campo), deberá bajar a los distritos en los que se realiza el taller de arranque y forman capacidades comunitarias y después llegar a la comunidad.
- De vuelta, porque una vez que llega a la comunidad, cada facilitador/promotor comunal deberá socializar (corregir, complementar, etc.) y consolidar la visión, se esbozarán las líneas estratégicas y recogerán las propuestas de proyectos y acciones comunales. Con estos primeros pasos se vuelve a cada uno de los distritos en los que se acuerda la visión distrital a partir de las visiones comunales, se elaborarán las líneas estratégicas y se concretarán proyectos y acciones. Finalmente, los distritos deberán reunirse a nivel municipal y consolidar la visión municipal, establecer las líneas estratégicas y formular el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza.

Previo al proceso de planificación - una vez que se cuenta con la adhesión de las autoridades locales, las instituciones que trabajan en la zona y el gobierno municipal – se debe conformar un pequeño grupo impulsor del proceso (por cuanto es moroso y burocrático hacer que el consejo de erradicación de la pobreza en su conjunto realice todas las actividades), el mismo que liderado por el representante municipal del PEEP deberá realizar las siguientes actividades:

- Obtención de un espacio para participar en la asamblea mensual de la central agraria en la que se promocionará el PEEP, planificará el taller de arranque, los talleres distritales y los talleres comunales. En este espacio se identificarán líderes a ser capacitados en el proceso de capacitación.
- Convocatoria ampliada al taller municipal a través de cartas a todos los actores del municipio y de avisos por medios de comunicación masiva.
- Definición y ejecución de los detalles de logística (local, refrigerio, material, etc.)
- Ejecución del taller de arranque.

Al no contar el PEEP con el suficiente personal para realizar las actividades comunales se deberá conseguir líderes locales que, una vez informados y capacitados en el proceso, sean los facilitadores/promotores locales que ejecuten todo el proceso en sus distritos y comunidades. Por ello, se propone realizar la planificación en el nivel municipal con dos objetivos.

El primer objetivo se refiere a capacitar líderes locales en el proceso de planificación para llegar a través de ellos a cada una de las comunidades. Para el logro de este objetivo se deberá iniciar el proceso realizando un taller de arranque con la participación de todos los líderes sindicales, comité de vigilancia, gobierno municipal, otras instituciones representativas e instituciones de apoyo al desarrollo que trabajan en el lugar en el que elaborará una visión municipal preliminar, se identificarán líneas estratégicas y las principales acciones para el logro de la visión. Este proceso debiera realizarse con una metodología de fácil aplicación de modo que los participantes puedan replicarla en sus comunidades.

El segundo objetivo de la planificación en el nivel municipal es el de contar con un Plan Estratégico Municipal para el PEEP concertado, aprobado y socializado en todo el municipio y una Agenda Anual para ser incorporada en el POA municipal.

La planificación en el nivel municipal se refiere principalmente a la agregación de los Planes Distritales elaborados en cada distrito y a la elaboración de una Agenda Anual para ser incorporada al Plan Operativo Anual de Municipio y al Plan Municipal<sup>46</sup> del PEEP.

El proceso de planificación en este nivel debe realizarse en los momentos y espacios acostumbrados para la formulación de los Planes Operativos Anuales de cada municipio. En el caso de los municipios urbanos se tratará de un proceso de concertación de la Junta Vecinal con el Gobierno Municipal y el Comité de Vigilancia para la incorporación del Plan Vecinal al Municipal.

El resultado que se espera de un *Plan Municipal* es un documento que debe responder las siguientes preguntas:

¿Cuál es la visión de futuro que tiene el municipio?

¿Cuáles son las principales acciones que considera indispensables para que esta visión se pueda hacer realidad<sup>47</sup>?

¿Cuáles son los objetivos o metas del municipio para el primer año, en el marco de las acciones principales?

¿Cuáles son los proyectos, programas o acciones concretas que el municipio ejecutará, financiará y cofinanciará en el marco del Plan Municipal del PEEP?

Complementariamente, el Plan Municipal deberá contar con información básica del municipio como Línea de Base Municipal que será el punto de partida para el Sistema de Seguimiento Evaluación y Aprendizaje – SSEA, del nivel municipal<sup>48</sup>.

## **Características de la planificación Municipal.**

Las características principales de la planificación en el nivel municipal son las siguientes:

- **Se formularán en forma participativa.**

Deben participar los dirigentes y representantes distritales elegidos en la elaboración de los planes distritales. Se debe promover que exista una participación igualitaria de hombres y mujeres y que estén presentes jóvenes. En el proceso de planificación municipal deben participar también las organizaciones de productores con presencia en el municipio, de mujeres, de jóvenes, autoridades educativas, de salud y toda organización o institución que interviene en el municipio.

Participación en la formulación del *Plan Municipal* significa que los representantes del municipio y otras organizaciones, son los que deben tomar las decisiones que conlleve aprobar un *Plan Municipal*.

- **Deberá tomar en cuenta los usos y costumbres de la región.**

La metodología a aplicarse deberá tomar en cuenta las formas como los municipios toman sus decisiones buscando la mas amplia participación.

- **Estar orientada a lograr la erradicación de la extrema pobreza en el municipio.**

---

46 Los gobiernos municipales tienen determinadas competencias que no cubren el total de los programas que contempla el PEEP. Por esta razón es necesario que se apruebe un Plan Municipal para implementar el PEEP que debe incluir la planificación de los gobiernos municipales correspondientes.

47 Las principales acciones guardan directa relación con los cinco componentes del PEEP: Económico productivo, Alimentación y nutrición; Vivienda y Servicios Básicos; Servicios Sociales (Salud, Educación y Justicia); Desarrollo de Organizaciones Sociales y Comunitarias.

48 Los formatos referenciales para la elaboración de las líneas de base se presentan en anexo

La visión final, formulada en la planificación municipal, debe estar orientada a la erradicación de la pobreza en el municipio. Los programas, proyectos y acciones priorizados en la Agenda Anual deberán estar dirigidos principalmente a las familias extremadamente pobres y pobres.

- **Debe buscar un alineamiento con las políticas propuestas por el PEEP.**

El Plan Municipal debe estar en sintonía con las políticas propuestas por el PEEP de modo que las propuestas planteadas se conviertan en carpetas a ser financiadas por los mecanismos del PEEP

- **Los proyectos y acciones a ser priorizados deben poder ser agregados a otros municipios.**

Los participantes en la formulación de Planes Municipales deberán tener en cuenta que sus proyectos pueden ser incorporados en un Plan Regional, sobre todo aquellos cuyo alcance es mayor a del municipio.

- **Debe aprovechar las oportunidades que ofrecen los actores locales.**

Los proyectos y acciones deben tomar en cuenta las oportunidades que ofrecen los actores locales, sean estos gobiernos municipales, programas del gobierno central o departamental o programas de la cooperación internacional y ONGs buscando sinergias entre otras comunidades y dichos actores locales.

- **Debe ser simple, que los actores locales puedan hacer seguimiento y evaluación.**

Por el principio de empoderamiento, las comunidades, los actores distritales y los municipales deben decidir sobre el alcance y orientación de su Plan Municipal, de forma que puedan controlarlos, desde la fase de su concepción hasta el momento de su implementación, incluyendo el proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

- **Debe sumar los esfuerzos de las instituciones que trabajan en el municipio con programas nacionales y departamentales.**

Existe una importante capacidad de instituciones que están presentes en el territorio municipal, con amplia experiencia y que pueden ser un factor fundamental para una correcta aplicación de una política para la erradicación de la extrema pobreza, el PEEP deberá ser un instrumento que sume estos esfuerzos con los de otras instituciones de apoyo que aún no están en el municipio.

### **Resultados del Plan Municipal<sup>49</sup>.**

Al final del proceso de planificación municipal del primer año se deben contar con los siguientes resultados:

- e) Un documento que contenga la visión de futuro del Municipio, las líneas estratégicas claramente definidas, los objetivos e indicadores que se quiere lograr en el primer año, y propuestas y proyectos orientados a:
  - Mejorar la capacidad productiva, la vivienda, la infraestructura, el riego y energía,
  - Mejorar la calidad y el acceso a los servicios (sea para el campo productivo o social)
  - Introducir cambios en las prácticas, estructuras o marco normativo vigente, necesarias para lograr los objetivos del Plan PEEP.
  - Contar con mejores servicios (sea para el campo productivo o social)

<sup>49</sup> En anexos se muestra una ficha modelo de un documento de planificación y un modelo de línea de base.

- Introducir cambios en las prácticas, estructuras o marco normativo vigente, necesarias para lograr los objetivos del Plan Municipal.
  - Mejorar las capacidades con asistencia técnica y capacitación,
  - Ampliar la participación de los sectores excluidos,
  - Mejorar las condiciones de vida y de empleo
  - Mejorar las condiciones de salud y nutrición,
  - Otras propuestas que el distrito considere necesarias.
- f) Un documento de línea de base municipal que contenga la siguiente información:
- La información obtenida en la planificación comunal
  - La información obtenida en la planificación distrital
  - Datos municipales sobre salud, educación, producción y otros a ser obtenidos de información secundaria y de validez nacional.

### **Quién promueve y facilita el proceso de planificación**

Los procesos de planificación municipales deben ser promovidos por el *Comité Técnico Municipal del PEEP* que dará las pautas metodológicas para precautelar la homogeneidad de dicha planificación, respetando las diferencias que existen entre comunidades.

La facilitación de estos procesos estará a cargo de un técnico especializado en procesos de planificación con el apoyo del técnico PEEP y los facilitadores/promotores locales.

### **Enfoque de largo plazo.**

Si bien la situación en la que se encuentran las comunidades con un alto porcentaje de familias pobres les obliga a buscar soluciones del corto plazo, es también evidente que éstas tienen conciencia que las soluciones no se darán de un día para otro. Su propia experiencia les ha enseñado que el camino será largo. Por lo anterior, es importante que los procesos de planificación señalados líneas arriba tenga un enfoque de largo plazo.

### **De la planificación a la ejecución y evaluación.**

La gestión comunitaria debe partir de una fase de planificación, pasar a la fase de ejecución y seguimiento de los proyectos y acciones y ser actor protagónico al momento de evaluar y aprender del proceso, pues los desafíos de un nuevo ciclo anual de planificación serán mayores.

## III.11 Proceso de Gestión de Financiamiento

### III.11.1 El Fondo de Canasta

El Fondo de Canasta, constituye un mecanismo destinado al apalancamiento de 'recursos frescos' provenientes de de agencias de cooperación internacional, que se sumen a los recursos del TGN.

Dicho fondo de canasta debe contar con algunas características especiales que se señalan a continuación:

- **Una estructura sectorial;** es decir que debe contar con una segmentación de 'objetos de gasto e inversión', que permita canalizar los recursos apalancados, de manera flexible, hacia cada uno de los componentes de la oferta programática del PEEP (Ver Tabla a continuación).

**Cuadro N° 14: Estructura Sectorial.**

PARTIDAS	OBJETO DE GASTO
GASTO	1. Funcionamiento operativo del PEEP
	2. Seguimiento y evaluación
	3. Red de aprendizaje
	4. Capacitación al personal del PEEP
	5. Herramientas, sistemas tecnología para el PEEP
INVERSION	1. Económico productivo
	2. Alimentación y nutrición
	3. Vivienda y servicios básicos
	4. Servicios sociales
	5. Gestión integral comunitaria

- **Una estructura de aportes de contraparte;** es decir una clara definición de proporciones de aporte de contraparte, que funcione por componente y determine las obligaciones de aportes del Gobierno de Bolivia y de los socios internacionales.

**Cuadro N° 15: Estructura de aportes de contraparte.**

PARTIDAS	OBJETO DE GASTO	ESTRUCTURA DE APORTES	
		Aporte Gobierno de Bolivia	Aporte Socios Internacionales
GASTO	1. Funcionamiento operativo del PEEP	100%	0%
	2. Seguimiento y evaluación	30%	70%
	3. Red de aprendizaje	30%	70%
	4. Capacitación al personal del PEEP	30%	70%
	5. Herramientas, sistemas tecnología para el PEEP	30%	70%
INVERSION	1. Económico productivo	70%	30%
	2. Alimentación y nutrición	70%	30%
	3. Vivienda y servicios básicos	70%	30%
	4. Servicios sociales	70%	30%
	5. Gestión integral comunitaria	70%	30%

### III.11.2 Mecanismos para la implementación de las prestaciones

#### III.11.2.1 El Fondo Virtual Subnacional

Con el enfoque a la construcción de una política pública, la inversión en programas y proyectos, debe ser realizada por los distintos niveles del Estado, las organizaciones comunitarias y otros agentes de desarrollo.

El mecanismo FONDO VIRTUAL, refiere dos conceptos operacionales: a) una canasta que recibe fondos de diversas fuentes y b) montos de dinero 'no monetizados' y por tanto virtuales que son comprometidos como aportes por las distintas fuentes institucionales de recursos. Por ejemplo, el Gobierno Central, Prefecturas y Gobiernos Municipales.

Dichos recursos virtuales, están constituidos por dinero presupuestado por las entidades de acuerdo a sus disponibilidades y fondos no ejecutados.

- 1) La movilización de estos recursos estaría sujeta a un régimen especial que garantice:
  - a) responde a la política pública de erradicación de la extrema pobreza
  - b) agilidad y oportunidad
  - c) incluye a los más pobres
  - d) responde a una estrategia comunal
  - e) está consolidado en un plan distrital
- 2) Para que esto ocurra, en la movilización de los recursos debe participar la Unidad Ejecutora del PEEP
- 3) La Unidad Ejecutora tendría el rol de:



- a) promover las estrategias de las organizaciones comunitarias
  - b) facilitar la consolidación de una carpeta de proyectos en el nivel local
  - c) Consolidar una carpeta de inversión PEEP
  - d) Solicitar el desembolso a programas nacionales, prefecturas y municipios
  - e) Seguimiento a los desembolsos
  - f) monitoreo de los mecanismos de seguimiento y evaluación participativa
- 4) La consolidación de la carpeta de proyectos se realizaría en el distrito o su equivalente, por la Oficina Regional o Municipal de la Unidad Ejecutora del PEEP
- 5) La consolidación de la carpeta de inversión se realizaría por la Oficina Nacional de la Unidad Ejecutora del PEEP
- 6) Estos fondos estarían destinados a:
- a) Elaborar los planes comunales PEEP
  - b) La constitución de un fondo comunal con los siguientes componentes
    - i) Banco Comunal para financiar actividades productivas
    - ii) Recursos de apalancamiento para iniciativas comunales y servicios
    - iii) Recursos de inversión inmediata
- 7) Para viabilizar este FONDO VIRTUAL, será necesario un Decreto Supremo que:
- a) Ponga en vigencia la política nacional de erradicación de la extrema pobreza
  - b) Señale con claridad las responsabilidades
  - c) Señale la obligatoriedad de presupuestar recursos PEEP
  - d) Establezca los mecanismos y el procedimiento para el presupuesto y la movilización de los recursos
  - e) Establezca las condiciones y estímulos para las comunidades

La condiciones necesaria para el funcionamiento del FONDO VIRTUAL, es la implementación de un Decreto Supremo, que permita crear las condiciones señaladas (Ver esquema en la siguiente figura).

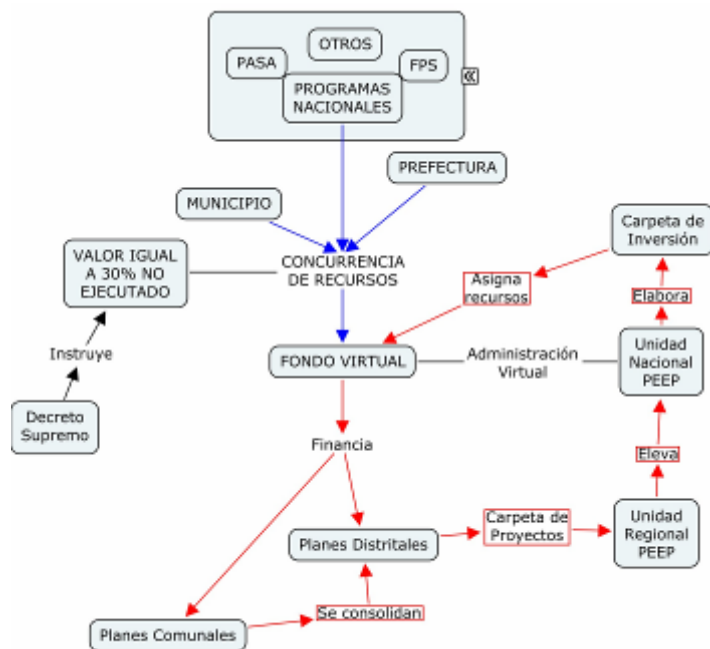


Figura 21. Esquema funcionamiento fondo virtual.

El manejo del fondo virtual, contempla: la asignación presupuestaria señalada, debería transformarse en la conformación de Bonos Valor de inversión pública a través de los mecanismos especial de "movilización" que permiten: a) la Transferencia de recursos del Estado Hacia el Público y b) la transferencia de recursos entre entidades del estado. Este mecanismo debe estar sujeto a un régimen especial específico para el PEEP, que incluya dos instrumentos específicos; a) Bonos Valor correspondientes al monto presupuestario asignado por cada entidad subnacional al PEEP, b) su contabilización automática –de los valores asignados presupuestariamente- en el Sistema Nacional de Planificación y c) la Apertura en el Sistema de Inversión Pública de partidas presupuestarias específicas para el PEEP. De esta forma se garantiza:

- a) La inversión deliberada de las entidades publicas del nivel subnacional y ministerial, dando respuesta a la política pública de erradicación de la extrema pobreza
- b) Agilidad y oportunidad; a partir de un manejo esencialmente contable de los valores asignados al PEEP por cada entidad subnacional.
- c) El enfoque a los más pobres; pues se utilizarían las partidas específicas del PEEP en el SISPLAN, para el manejo de dichos recursos.
- d) Respuesta de los niveles subnacionales a las estrategias comunales; por que se complementaría el ejercicio de planificación y programación, con los mecanismos del nivel local.

## Las prestaciones de la política pública, incluidas bajo el mecanismo del Fondo Virtual

Al ser el Fondo Virtual un sistema de inversión concurrente interministerial y subnacional, su utilidad es aplicable para canalizar los siguientes tipos prestaciones incluidas en la oferta programática:

- VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS
  - Mejoramiento de Vivienda
  - Sistemas de captación local y de potabilización de agua
- SALUD:
  - Equipamiento de ambulancias en existencia
  - Clínica mo vil "SAFCI CLÍNICA" (Rural y periurbanos)
  - Equipos móviles SAFCI (Rurales y periurbanos)
  - Placas fijas y removibles a ancianos
  - Formación de promotores comunitarios de salud y Médicos Tradicionales
  - Desarrollo de farmacopea comunitaria
  - Implementación de boticas comunales
- EDUCACION:
  - Transporte escolar
  - Albergue a estudiantes
- JUSTICIA:
  - Cedulación y certificación
- ECONOMICO Y PRODUCTIVO
  - Obras de Riego (Regionales > 100 Has.) Represas: Altiplano Valles
  - Infraestructura turística y equipamiento
  - Capacitación en operaciones Turísticas
  - Promoción de circuitos turísticos (nacional e internacional)
  - Complejos Productivos Comunitarios y Fomento a MYPES
  - Mantenimiento y construcción de caminos
  - Construcción de silos de 1500 toneladas

Se presupone, que todos los tipos de prestaciones señaladas, están o podrían estar en la agenda y presupuesto de los Ministerios y sus respectivos Programas, los Gobiernos Municipales y /o las Prefecturas de departamento.

Es recomendable que los fondos reales que respaldan los el Fondo Virtual estén disponibles en cuantas bancarias accesibles oportunamente, para la ejecución de las iniciativas. Estos Fondos deberán estar custodiados de manera compartida entre las autoridades comunales, los Responsables de las Unidades Regionales / Municipales y los Gobiernos Municipales.

Este mecanismo permite las siguientes ventajas; a) Le manejo de valores y no de montos en efectivo, que son generalmente 'altos', b) el manejo presupuestario más sencillo en los

Sistemas de Administración Pública, c) la sinergia del PEEP con los proyectos y/o programas de los actores interministeriales, gobiernos municipales y prefecturas.

### **III.11.2.2 Bancos Comunes<sup>50</sup>**

El Banco Comunal es una Organización Comunitaria, formalmente constituida como una Asociación Civil Sin fines de Lucro, dedicada a la prestación de servicios de crédito a un grupo de prestatarios definidos en sus estatutos de constitución. Cuenta con un fondo de recursos de propiedad (cedida, dotada o financiada) que sirven como fondos de crédito.

El Banco Comunal, de manera anual o en plazos mayores, constituye su 'mesa directiva', compuesta por el (la) Presidente, Tesorero(a) y Síndico(a). Define su Acta de Constitución de la mesa directiva y su Reglamento de Operación. A su vez al interior del Banco Comunal se conforman grupos de prestatarios o Grupos Solidarios, que actúan como prestatarios solidarios y mancomunados.

En el reglamento de Operación, se definen las condiciones de financiamiento a los Grupos Solidarios en cuanto a montos, plazos, tasas de interés. Las Garantías son solidarias, mancomunadas e indivisibles, entre las personas que conforman los grupos y entre todos los grupos.

El Banco Comunal otorga el crédito los Grupos Solidarios denominado como préstamo interno, en condiciones diferenciadas por cada Grupo Solidario. El funcionamiento del Banco Comunal, se lleva a cabo a través de reuniones, con periodicidad diferenciada por Grupo Solidario, en las cuales se realizan los desembolsos, las recuperaciones y la renovación de operaciones de crédito, utilizando instrumentos sencillos de administración y control del manejo del dinero, en locaciones adecuadas a las condiciones de precariedad del área rural.

El financiamiento a través del Banco Comunal, puede ser de libre disponibilidad de los prestatarios y/o dirigido a actividades productivas, para capital de operación y/o capital de inversión. Generalmente, los montos otorgados a los Grupos Solidarios son secuenciales y escalonados en Ciclos de Crédito, a partir de un primer crédito y créditos subsecuentes otorgados en función a criterios de; a) la solvencia moral y confianza recíproca de las integrantes del Grupo Solidario, b) Historial Crediticio del Grupo Solidario y/o c) la existencia de Actividades Productivas de los prestatarios que aseguren la fuente de pago del crédito.

### **Las prestaciones de la política pública, incluidas bajo el mecanismo del Banco Comunal**

- AGUA Y SUELO
  - Pequeños Sistemas de provisión y conducción de agua para riego
  - Incremento de áreas de cultivo
  - Forestación
- AGROPRODUCCION
  - Provisión de Fertilizantes (preferentemente orgánicos)
  - Provisión de Semillas (preferentemente certificada y básica)
  - Provisión de herramientas y materiales de trabajo

---

<sup>50</sup> En el país, existe una amplia experiencia en el funcionamiento y administración de Bancos Comunes; como en el caso de experiencias de UNICEF y entidades financieras como CRECER, PRMUJER y otras.

- Infraestructura menor de producción Hortícola (viveros)
- Provisión de insumos y semovientes pecuarios
- Provisión de insumos agrícolas (Plantines) para fruticultura
  - ARTESANIA, MANUFACTURA Y SERVICIOS
- Provisión de Materia Primas e Insumos
- Comercialización

Las ventajas de éste mecanismos, son: a) El capital transferido al Banco Comunal, permanece en propiedad de la comunidad, b) EL costo financiero pactado con los prestatarios (Grupos Solidarios) permiten el mantenimiento del valor del fondo en el tiempo, c) si se acuerda el cobro de gastos administrativos, el Banco Comunal cuenta con recursos suficientes para su Operación, d) Abre y amplía las posibilidades para establecer una mayor vínculo de los prestatarios con entidades financieras establecidas, e) Las condiciones de prestamos interno, pueden ser favorables positivamente para Grupos Solidarios que están en condición de extrema pobreza.

Por otra parte, evita que en las prestaciones, se tenga que desarrollar capacidades y logística adicionales, para la compra, almacenaje y distribución. Que generalmente son costos y dan lugar a malos manejos de materiales e insumos, con un alto riesgo moral para la administración.

### **III.11.2.3 Sistema de Transferencias a para la Gestión Comunitaria e Iniciativas**

#### **Comunitarias Productivas**

El sistema de Transferencias para la Gestión Comunitaria, se refiere a transferencias en efectivo que se realizan a las comunidades, que tienen un doble sentido estratégico; por una parte el empoderamiento a la dinámica organizacional comunitaria y, por otra, el estímulo para cumplimiento de hitos en el proceso de implementación del PEEP, tales como:

- El plan Comunitario
- La Identificación y el registro de Beneficiarios (familias) del PEEP
- Los controles médicos para verificar el progreso en la nutrición
- La elaboración de los formatos de iniciativas comunitarias
- Las actividades de control social
- Las actividades de evaluación
- La constitución de Bancos Comunales
- La realización de iniciativas productivas comunitarias, entre muchas otras

Estas transferencias por lo tanto podrán tener tres formas:

- Estímulos para el cumplimiento de hitos del PEEP
- Estímulos para la constitución de un fondo de funcionamiento de la Organización Comunitaria
- Estímulos para la constitución de un Fondo de Contraparte para iniciativas Comunitarias

- Estímulos para el cumplimiento de Iniciativas Productivas Comunitarias de Pequeña Escala (Caso de recuperación de suelos y sistemas de riego), que no sean de competencia del Gobierno Municipal correspondiente.

Las transferencias, deben ser administrados por la Organización Comunitaria, (representantes legítimos designados para el efecto), utilizando instrumentos de registro y administración sencillos.

El seguimiento a estos fondos será realizado por el Gestor Local y un representante delegado del Gobierno Municipal correspondientes, en calidad de fiscalizador.

El uso inadecuado y/o doloso de estos fondos, implicarán la censura a las comunidades y a las autoridades comunitarias que incurrieran en las prácticas no deseadas.

#### **III.11.2.4 Sistema de Capacitación y Reconversión Laboral**

El sistema de capacitación y reconversión laboral, está diseñado específicamente para el área urbana y se orienta a personas en condiciones de desempleo. El mecanismo se orienta a subvencionar la capacitación de las personas en edad de trabajar, en oficios o técnicas laborales que aseguren la empleabilidad del sujeto.

El mecanismo cuenta con tres componentes:

- Un componente de financiamiento total de la educación y/o formación técnica profesional, bajo un sistema de becas y pagos directos a la entidad que presta el servicio.
- Un componente de subvención al gasto de manutención familiar, que se brinda en tres escalas; a) a personas solteras, b) a matrimonios sin hijos y c) a matrimonios con hasta tres hijos.
- Vinculación con empleadores y/o el Banco de Desarrollo Productivo

Los pagos se realizan contra cumplimiento de condicionalidad de vencimientos parciales en el proceso educativo / formativo y un plan de empleabilidad y/o conformación de una microempresa, individual y/o grupal.

#### **III.11.2.5 Sistema de Transferencias Directas a Familias**

El sistema de transferencia directa a familias, se refiere en específico al Bono Juana Azurduy; destinado a contribuir a la mejora de la alimentación y nutrición de las familias; en especial de las madres gestantes, niños y niñas menores de 2 años.

El mecanismo de transferencia, puede ser diverso aprovechando capacidades instaladas como las Unidades Militares, las unidades de servicios de salud (postas, hospitales).

Las transferencias se pueden realizar en ciclos mensuales, bimensuales, trimestrales o semestrales, con la condicionalidad de verificación de la mejora en los niveles de nutrición de los menores de 2 años y madres gestantes, la misma que debe ser verificada por los servicios de salud, en los locales o a través de brigadas móviles encargadas para el efecto.

El seguimiento se realiza, a través de tarjetas de control médico, por cada persona que es habiente del Bono Juana Azurduy (cada madre gestante y cada hijo de la familia menor a dos años).

## III.12 Proceso de Evaluación y Aprendizaje de la Política

### III.12.1 El SSEA en el espacio comunal y distrital (nivel 1)

El procesos de seguimiento y evaluación de la política pública (SSEE), se desarrolla en el espacio comunal, distrital o de la junta vecinal (nivel 1)

En lo operativo, el SSEA a nivel comunal debe comenzar una vez que los procesos del PEEP se hayan iniciado. Eso significa que el SSEA debe arrancar en las comunidades o juntas vecinales cuando estas estén elaborando sus planes.

En este nivel y para dar inicio al SSEA, el o la delegada del PEEP que trabaja en el municipio deberá promover el proceso y deberá apoyar a las comunidades (o juntas vecinales) a construir su SSEA, como parte del avance de la implementación del Plan. Como en cada distrito y municipio existen muchas comunidades (o juntas vecinales), no es posible que los delegas municipales del PEEP se haga cargo del arranque del Plan y del establecimiento del SSEA en cada comunidad. En ese sentido, lo que debe hacer es armar el SSEA en dos o tres comunidades, con el apoyo de uno o mas promotores distritales para que luego sean estas personas las que apoyen el trabajo de arranque del PEEP y para que sean las responsables de construir el SSEA en el resto de las comunicase del distrito.

El o la delegada municipal del PEEP, deberá ayudar a armar el SSEA en una comunidad por distrito, pero asegurándose que en cada distrito exista por lo menos un(a) promotor(a) distrital que pueda después de ser capacitado(a), bajo un formato de capacitación claro y simple, hacerse cargo de implementar las acciones de arranque del PEEP y del SSEA a nivel comunal (o junto vecinal).

El trabajo para la implementación del SSEA debe iniciarse al mismo tiempo que la formulación y elaboración del plan comunal ya que es en ese momento que se debe definir la "línea base" que es sobre la cual se armaré el SSEA. El documento de "línea base" deberá ser elaborado en un formato breve y sencillo que describa las principales características sociales, económicas, de salud, educativas, de vivienda, de infraestructura, de acceso y disponibilidad de Recursos Naturales y productivos y de producción de la comunidad. Este documento será el primer documento que tendrá la comunidad como parte del SSEA. Se podría decir que la coordinación y la elaboración del documento de "línea base", corresponde al "punta pié inicial" del SSEA en la comunidad.

Paralelamente a la elaboración de los documentos de línea base en las comunidades, el equipo de coordinación del PEEP junto a los delegados municipales, deberán recolectar información mas global que indique cual es la situación de partida a nivel municipal. Esta debe ser información cuantitativa, en temas demográfica, de ingresos, productivos, de salud, de vivienda, educativos, jurídicos y otros. El ordenamiento de esta información también debe ser simple y sencillo para que el numero de las personas que puedan leerlo sea el mayor posible.

El arranque del SSEA a nivel comunal termina, cuando se cuenta con el documento de la línea base de todas las comunidades involucradas y con la información cuantitativa más global que describe las características de los municipios en los que se trabaja.

Antes de reunirse con las comunidades para comenzar a estructurar el SSEA, el o la delegada del PEEP a nivel municipal, debe hacer una lista de las comunidades que debe atender. También deberán decidir a cuantas y a cuales comunidades podrá asistir personalmente, para determinar cuantos promotores(as) distritales necesita convocar para

capacitarlos, para luego delegarles el trabajo. Esta delegación forma desde ya parte del proceso de aprendizaje del PEEP.

A los seis meses del inicio del PEEP en las comunidades, y cada año faltando seis meses para la evaluación anual del Plan, el equipo de la coordinación, debe contratar a un equipo externo para que en coordinación y concertación con todos los involucrados de los distintos niveles, elabore las boletas que deberán aplicarse de manera diferenciada en cada nivel, como parte del proceso de seguimiento y evaluación. Como se dijo, estas boletas deben construirse participativamente atendiendo en cada nivel los temas que les parece relevantes y las preguntas en relación a su nivel y los niveles de los otros. Es importante que las boletas no sean ni muy largas ni muy complicadas ya que eso complicará su tabulación y aglutinamiento. Es importante también que todas las preguntas estén orientadas a respuestas de cinco opciones (1, 2, 3, 4 o 5), donde las valoraciones positivas tendrán los valores más altos y las valoraciones negativas los valores más bajas.

Una vez terminadas las boletas, el equipo responsables de su elaboración deberá socializarla con las personas y los equipos que las van a aplicar para asegurarse que todos estén de acuerdo en como se aplicarán las distintas boletas en cada nivel.

Con las boletas listas para todos los niveles, la coordinación del PEEP decidirá cuando se realizará la primera evaluación del Plan (al año del comienzo de su implementación y con la perspectiva de hacer una evaluación por año), tanto los delegados municipales del PEEP como los promotores distritales, deberán comenzar a preparar las reuniones en las diversas comunidades.

Al igual que para la preparación de la línea base, antes de reunirse con las comunidades el o la delegada del PEEP a nivel municipal, deberá hacer una lista de las comunidades que deben atender y evaluar de que recursos y personal dispone para ese numero de comunidades. Luego, de igual manera debe planificar como trabajará con los promotores distritales la implementación de las reuniones comunales y la parte de su capacitación.

Decididos estos aspectos, el o la delegada municipal del PEEP con los promotores distritales deberán reunirse con las autoridades comunales que participan del PEEP para informales y comunicarles que es lo que se quiere hacer y como. En esa reunión se debe concertar la fecha de la reunión comunal y se debe concertar con el dirigente como se llevará adelante la reunión. Al igual que con la línea base, el delegado del PEEP en el municipio deberá definir en que comunidades participará del proceso de levantamiento de la encuesta, con quien, como trabajará la parte de aplicación de la encuesta y como trabajará la capacitación de los promotores comunales para que ellos se hagan cargo posteriormente.

En el día concertado, se realizará la asamblea comunal, donde a partir de los usos y costumbres de cada comunidad o de la decisión de la comunidad en esa asamblea de cómo hacerlo, se llenará la boleta (una por comunidad). Una vez llenada, el dirigente la entregará en sobre cerrado al delegado del PEEP en el municipio quién la llevará cerrada hasta la unidad responsable del SSEA en las oficinas de la coordinación. En el tiempo, una vez que el PEEP se consolide, este proceso de tabulación deberá ser descentralizado (igual que en el sistema electoral) ya sea a nivel prefectural o mejor si es municipal.

En la unidad de SSEA, se aglutinará toda la información y se sacarán reportes de los resultados a nivel distrital, municipal, departamental y nacional. Esa información será utilizada para que todas las autoridades y sectores involucrados cuenten con la información pertinente para que puedan tener una posición y tomar decisiones al respecto.

Es importante tomar en cuenta, que una vez encaminado el proceso de levantamiento de la información a nivel comunal, los delegados del PEEP deberán hacerse cargo de la



coordinación del conjunto del trabajo a nivel distrital y municipal. Estos deberán trabajar muy de cerca con el equipo responsable del SSEA que se hará cargo de la recepción y tabulación. Una vez procesada la información de las comunidades y a nivel distrital, bajo un formato único, una copia de esta será enviada a cada uno de los dirigentes distritales, a los municipios, a las prefecturas involucradas y a todos los miembros de los grupos de acompañamiento;

Los resultados de este proceso de seguimiento y evolución en el nivel 1 deben permitirle al PEEP tres cosas: i) en el nivel 1 informar a las comunidades y a las autoridades comunales y distritales sobre la percepción que tienen las comunidades sobre el programa para que estas se posicionen y se comparen respecto a las otras comunidades; ii) es un proceso de aprendizaje en si mismo que les permite a todos los involucrados informarse y aprender sobre el PEEP y su implementación y sobre cómo se puede construir colectivamente una política publica nacional que opera y se articule desde lo local con los niveles municipal, departamental y nacional; y iii) A nivel nacional, le permite al programa contar con información estructurada a partir de los temas y las formas de valoración de las comunidades cosa que rompe la verticalidad y genera un proceso de aprendizaje de abajo hacia arriba a partir de instrumentos concretos.

### **III.12.2 El SSEA en lo municipal y departamental (nivel 2)**

El trabajo realizado y la información recopilada en el nivel 1, constituyen la base del trabajo del PEEP en los otros dos niveles.

Mientras en el nivel 1 ocurre lo que se describió en el punto anterior en el nivel 2, se debe estructurar el andamiaje de implementación y seguimiento del PEEP a nivel municipal y departamental.

Los municipios y las prefecturas tienen recursos para apoyar a las poblaciones mas pobres y desprotegidas del municipio y del departamento; en ese sentido, el PEEP como política publica nacional debe lograr que estos recursos se alinien a la política y las estrategias del PEEP pese a que no tiene potestad directa sobre tales recursos.

El SSEA del PEEP en el nivel 2 tiene un doble rol. Por un lado debe proveer información ágil y confiable a los equipos técnicos y a las autoridades de los municipios y de las prefecturas sobre los avances, problemas y percepción de la gente respecto al Plan, para informarles como se está implementando la política, y por otra debe obtener y proveer información sobre los recursos, los proyectos y los tipos de inversión que se están haciendo en las comunidades (o juntas vecinales) desde el gobierno central, los municipios y otras instancias de financiamiento.

Para comenzar a trabajar a nivel municipal y departamental, el PEEP al igual que en el nivel 1 debe partir construyendo la "línea base" que debe ser sobre la cual se armará el SSEA en este nivel. Este documento debe describir las principales características sociales, económicas, de salud, educativas, de vivienda, de infraestructura, de acceso y disponibilidad de Recursos Naturales y productivos y de producción desde los niveles municipal y departamental respectivamente.

En un departamento, cada municipio tiene sus peculiaridades que es importante describirla para globalmente entender cuales son sus dinámicas políticas, económicas y sociales; que unen o separan a los municipios, y cuales son sus relaciones con el gobierno departamental. Esta información es relevante hoy en día, debido al momento político que se está viviendo y al proceso de descentralización que plantea la nueva CPE.

Paralelamente a la elaboración de los documentos de línea base, la coordinación del PEEP en juntamente con los delegados municipales, deberán recolectar información mas global que indique cual es la situación de partida a nivel de todos los municipios involucrados y del nivel departamental. Este punto es relevante, sobre todo respecto a la información relacionada a los proyectos y a las inversiones municipales y departamentales ya que esta es la información que debe ser contrastada y compatibilizada con al información del PEEP a nivel central y sus inversiones.

Los actores del PEEP a nivel municipal son las autoridades municipales, las organizaciones sociales y productivas, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el municipio y las empresas involucradas en la problemática. A nivel departamental los actores del PEEP son las autoridades departamentales en primera instancia, y después todas las organizaciones sociales, productivas y no gubernamentales vinculadas a la problemática.

Al igual que en el nivel 1, en este nivel a los seis meses de iniciado el PEEP, y cada año faltando seis meses para la evaluación anual del Plan, un equipo externo entrevistará a personas representativas de este nivel para construir la boleta, como parte del proceso de seguimiento y evaluación. Las personas que se entrevistarán son autoridades y personas de la sociedad civil que directa o indirectamente están involucradas en el PEEP a nivel municipal y/o prefectural. Estas personas podrían ser: alcaldes, autoridades de distintos consejos municipales, funcionarios de diversas alcaldías responsables de los distintos temas que maneja (alimentación, salud, educación, vivienda, justicia y otros), prefectos, funcionarios de algunas prefecturas, dirigentes sociales y productivos que actúen en los municipios y/o prefecturas y algunos empresarios.

## Cuarta Parte

# *IV El Sistema de Seguimiento y Evaluación del PEEP*

## **IV.1 Criterios y metodología**

Como ya se señaló, al ser el PEEP una política pública nacional, esta debe contar con instrumentos adecuados y simples para la planificación, el acompañamiento, el seguimiento la evaluación y el aprendizaje. Estos, además de ser participativos deben ser atractivos para que las comunidades y juntas vecinales se involucren de manera activa. La manera de hacerlo, es que todos los involucrados (comunidades, juntas vecinales, instituciones públicas y privadas, municipios, prefecturas y gobierno central) formen parte del sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje (SSEA), a través de metodologías apropiadas que permitan plantear criterios y puntos de vista, respecto al avance y logros de las políticas del PEEP. De igual modo se deben generar las condiciones para que los involucrados puedan calificar las formas y resultados de las intervenciones, para que en el tiempo estas puedan tener continuidad a partir del éxito logrado; o ser revisadas, rediseñadas o desechadas. Este dialogo entre el Estado y la sociedad como parte de la construcción de la política pública, permitirá que la población involucrada se sienta parte de los proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje del PEEP.

### **IV.1.1 El SSEA y los niveles**

Para que esto suceda, se propone que el sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje opere por niveles, donde cada nivel cuente con instrumentos adecuados que le permitan al Plan, por una parte incorporar a todos los involucrados; y por otra proveer la información necesaria y pertinente para que tanto los tomadores de decisión como los destinatarios puedan definir sus criterios y puntos de vista respecto a los avances y problemas del PEEP, a partir de contar con información clara, sencilla y confiable.

Como ya se señaló, el nivel comunal y distrital (nivel 1) es la base de la propuesta de implementación del PEEP ya que es ahí donde confluyen las inversiones y es donde efectivamente se dan los procesos de lucha y erradicación de la extrema pobreza. Es en ese nivel donde las inversiones, los procesos de planificación, la asistencia técnica y el SSEA confluyen. En los otros niveles (municipal, departamental y nacional), la información del nivel 1 debe conglomerarse y proveer información sobre los resultados de dicha confluencia.

Bajo esta lógica y en función de establecer los criterios para la implementación del SSEA, en términos generales se puede decir que en el nivel 1 se llevan a cabo las acciones de las políticas del PEEP de manera concertada con las comunidades y los diversos actores; y en los niveles 2 y 3 se planifica, implementa, evalúan y re ajustan la política para lograr que las acciones y las inversiones sean adecuados y logren cumplir con su propósito.

Para que el SSEA sea una herramienta efectiva del PEEP, que evalúe sus avances y de pautas sobre los procesos de consolidación y construcción de la política pública, este tiene que contar con instrumentos de análisis, recolección de información, procesamiento y devolución, simples y adecuados para cada nivel. Eso significa que el sistema debe contar en cada nivel con instrumentos diferenciados por actor, que le permitan al PEEP periódicamente evaluar su desempeño y hacer ajustes en caso de ser necesario.

#### **IV.1.1.1 Unidad de análisis y comparación**

Como el PEEP se implementa de manera simultánea en los distintos niveles, es indispensable que el SSEA cuente con **una unidad comparativa de análisis** que le permita al Plan, por una parte establecer la forma de valoración de las distintas variables en cada nivel y por otra hacer que esas sean comparables y compatibles entre un nivel y el otro. Para que esto pueda darse, lo primero que se debe definir es cuál será esa unidad y cómo será manejada.

Como los niveles son distintos y tienen distintas características, no es posible contar con una unidad que matemáticamente sea comparable entre un nivel y el otro ya que eso no existe, por lo que no es posible contar con una variable de esas características. Sin embargo, existe un elemento que es común a todos los niveles y es la presencia de ser humano que viven y trabajan en cada nivel y que tienen una percepción. En todos los niveles del PEEP existen personas (mujeres y hombres) que miran, analizan, piensan y toman posición respecto a lo que sucede en su entorno y lo hacen a partir de su percepción e inteligencia. Esta percepción puede ser transformada en puntos de valoración (Ej: alto, medio, bajo) que a su vez pueden ser transformados en números que respondan a una escala “universal” de valoración dentro del PEEP. Una escala de estas características, le permite al PEEP establecer un sistema comparativo de análisis, seguimiento, evaluación y aprendizaje que puede establecer un sistema de comparación cuantitativo y cualitativo, basado en la valoración de los actores a partir de su percepción.

Por su puesto que esta metodología no excluye otro tipo de variables y de información cuantitativa que deben utilizarse, (información dura) para reconfirmar algún dato relevante o para analizar información que bajo la otra forma no es posible.

#### **IV.1.1.2 Involucramiento y reconocimiento**

El PEEP debe partir del principio que dentro del mismo Plan la relación entre pobres y no pobres debe ser lo más igualitaria posible. Eso significa que se debe trabajar el reconocimiento público y la valoración (positiva y negativa) como temas importantes. Esta manera de encarar el Plan será de gran utilidad porque incorporar a todos los involucrados (sin importar su origen o su nivel de ingresos) en el SSEA.

A partir de esto, es importante que el PEEP desarrolle mecanismos que sean adecuados y atractivos para las poblaciones marginales, tanto rurales como urbanas, de tal manera que se pueda contar con su participación voluntaria, sin necesidad de hacer grandes inversiones o campañas informativas para ello. Esta forma de trabajo le permitirá también al Plan, desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo participativo, que hará menos necesario la contratación de brigadas de encuestadores que a nombre del Estado llenen boletas para alimentar las bases de datos que indiquen a los tomadores de decisión si el PEEP está siendo bien implementado o no. Con una buena estrategia, un buen sistema de implementación, y un sistema adecuado de reconocimiento y valoración, serán los propios usuarios del PEEP los que podrán proveer la información y la valoración sobre su implementación.

Para lograr esto, en todos los niveles se deben desarrollar métodos y formas de reconocimiento, que puedan ser de diversa índole (desde reconocimientos o críticas públicas dadas en los medios de prensa o por altas autoridades, hasta nuevos proyectos

para ejecutarse en una determinada comunidad o bonificaciones al cumplimiento del deber), de acuerdo a la cultura y las características de las personas y/o grupo que desempeñan sus actividades en los distintos niveles del PEEP. Estos reconocimientos o críticas públicas deben contribuir en todos los niveles a fortalecer la política pública y a empoderar a las personas y comunidades destinatarias del PEEP.

#### **IV.1.1.3 La calificación por niveles**

Como ya se dijo, el nivel 1 es el nivel en el que se desarrollan las acciones de la política pública y los niveles 2 y 3 son los niveles desde donde se la implementa. Eso significa que los participantes del Plan, dependiendo del nivel y el lugar en el que se ubican, tienen un tipo de percepción respecto al Plan. Debido a esto, cada grupo involucrado en el PEEP debe calificar a los actores de su nivel y de los otros desde su punto de vista.

- Los actores del nivel 1 (comunitarios, juntas vecinales, dirigentes comunales, dirigentes distritales, dirigentes de las juntas vecinales), deben calificar a los otros actores del mismo nivel (otras comunidades, otras juntas vecinales y otros dirigentes) en términos de su participación en el Plan. Estos grupos, al ser los "usuarios" más importantes, son los que deben decir si sus pares están o no cumpliendo con sus compromisos y si en sus comunidades el Plan está funcionando o no. Estos deben señalar también si las autoridades y funcionarios de los niveles 2 y 3 están haciendo bien su trabajo o no.
- Los actores del nivel 2 (municipios y prefecturas) deben hacer lo propio, pero desde su ubicación. Estos deben señalar si las comunidades están honrando sus compromisos dentro del marco del PEEP y si los recursos que se les está proveyendo están siendo utilizados en lo que se ha señalado. Deben también indicar si el Estado central está cumpliendo con su rol coordinador y facilitador del Plan y deben decir si sus pares de otros municipios y prefecturas también lo están haciendo.
- Por último, los actores del nivel 3, deben calificar a las autoridades distritales, municipales y departamentales en términos del cumplimiento o no de sus actividades dentro del Plan. El Estado central también deberá dar una opinión sobre el trabajo de los otros ministerios en relación al PEEP y del trabajo de los técnicos promotores del programa y de la coordinación.
- En los tres niveles se debe utilizar la misma metodología para la calificación, pero las variables deben ser distintas para cada caso. Como de lo que se trata es de la construcción de una política pública que busca erradicar la extrema pobreza a partir de la equidad de los involucrados, teóricamente la jerarquía de los niveles es la misma para todos por lo que la calificación y los criterios sobre el desempeño del otro también deberá tener el mismo valor. Entonces, cada nivel, a través del SSEA califica al otro y su calificación tiene el mismo peso que la calificación de los demás.

#### **Formas de calificación**

A partir de lo señalado, la unidad de medida y comparación del PEEP es el puntaje basado en la percepción de los involucrados. Esta unidad de medida (sistema de calificación), debe ser un sistema único que se lo utilice de igual manera tanto en las comunidades como en los ministerios. Para que eso pueda darse, lo más fácil y sencillo es a distintas preguntas, dar una valoración entre 1 y 5.

Como parte del proceso de implementación del PEEP, para cada nivel se pueden formular encuestas que deben ser contestadas individual o colectivamente (dependiendo de cada caso). En todos los casos las respuestas deben ser 1, 2, 3,4 o 5. Por ejemplo para dar una opinión respecto al PEEP, se puede clasificar las respuestas en: 5 si están muy de acuerdo; 4 si están de acuerdo; 3 si están indecisos; 2 si están en desacuerdo y 1 si están muy en desacuerdo. Si se trata de evaluar el avance de una obra, se puede clasificar la respuesta en: 5 finalizada (100%); 4 casi finalizada (aproximadamente 80%); 3 en la mitad (50%); 2 poco avance (aproximadamente 20%); y 1 sin ningún avance (0%). Si se quiere saber la opinión sobre el trabajo de alguna autoridad o de algún proyecto se puede clasificar la respuesta en: 5 muy buena; 4 buena; 3 regular; 2 mala; 1 pésima.

#### **IV.1.1.4 Elaboración y llenado de las boletas**

El equipo de PEEP es el que debe coordinar y administrar las actividades del SSEA con eficiencia y transparencia pero no debe elaborar las boletas, porque no puede ser juez y parte del sistema de seguimiento y evaluación. En ese sentido, estas deben ser elaboradas por un equipo externo al Plan, contratado específicamente para tal efecto que conozca los criterios del SSEA. Este equipo, con grupos representativos de actores de todos los niveles debe elaborar las preguntas para cada nivel y para cada grupo de actores. En cada nivel debe determinar, que se debe preguntar respecto al impacto del Plan, respecto al rol y las características de los actores del mismo nivel, respecto al rol y las características de los actores de los otros niveles, respecto a los procesos del PEEP en todos los niveles, respecto al aprendizaje y respecto al movimiento y utilización de los recursos. Este equipo, en trabajo con grupos focales deberá determinar también que les interesaría averiguar del Plan, que les interesaría preguntar, que les interesaría saber de ellos mismos, que les interesaría saber de los otros y como les gustaría llenar la boleta.

En todos los casos, la boleta no debe ser muy larga, ni muy complicada, debe tener para todas las preguntas, respuestas de 1, 2, 3, 4, o 5 y debe tomar en cuenta que la valoración de estas tendrán el mismo peso específico dentro del PEEP, como parte del criterio de buscar de equidad en los criterios del Plan. Como ya se dijo, estos criterios, si son bien manejados, serán determinantes para la construcción de la política pública del PEEP a largo plazo.

Además de estas encuestas es muy posible que se necesite recavar otro tipo de información que no podrá venir a través de estas boletas; como ser la determinación en la disminución de la desnutrición o el numero de niños que asisten a la escuela, o el numero de postas construidas y atendidas en comunidades alejadas donde existe mas gente pobre. En esos casos, el PEEP podrá trabajar de manera coordinada con los ministerios en los temas que manejan o para algunas temáticas específicas deberá contratar un equipo encuestador que haga ciertos levantamientos de información especial y específica.

#### **IV.1.1.5 Manejo de la información**

A partir de este sistema participativo de seguimiento, evaluación y aprendizaje, son todos los actores del PEEP los que contribuyen con su implementación, consolidación y seguimiento. Para que eso suceda, una vez al año el PEEP debe llevar a cabo una encuesta lo mas amplia posible, donde se les pregunte a todos los involucrados su opinión respecto a los avances y resultados del Plan.

La unidad mínima de levantamiento y análisis de estas boletas es la comunidad, por lo que son las respuestas comunales las que se debe conglomerar. Todas las respuestas comunales deben ser aglutinadas por distrito y luego por municipio. En cada uno de esos niveles, una vez procesada la información, las autoridades (distritales y municipales) junto los profesionales del PEEP en el municipio, deberán interpretar los resultados y elaborar un

informe resumen (bajo un esquema de análisis concertado y predeterminado bajo una misma metodología) y adjuntar al mismo algunas conclusiones de su análisis.

Esta información que vendrá de los municipios deberá ser enviada impresa y en caso de ser posible electrónicamente a la prefectura del departamento y a la coordinación nacional del PEEP. En la prefectura se deberá hacer el conglomerado departamental, que contemple los criterios de los gobiernos municipales y si se quiere de las comunidades y de los distritos. A nivel nacional, se deberá hacer el conglomerado nacional que incluye la información de las comunidades, de los distritos, de los municipios y de los departamentos. Tanto las prefecturas como la coordinación del PEEP, deberán enviar sus procesos de análisis junto a sus informes a los municipios, a las prefecturas y a los gobiernos municipales respectivamente para el conocimiento y consideración de todos.

Una vez procesada y analizada la información en todos los niveles, el equipo central del PEEP se deberá reunir con todos los gestores del Plan que trabajan en los municipios para, a partir de la información recopilada y del análisis realizado, hacer los ajustes globales para reconducir el Plan hacia el cumplimiento de sus objetivos. El equipo central se deberá reunir también con las personas responsables del PEEP en las prefecturas y en algunos municipios para coordinar y concertar el manejo de los recursos.

Toda la información generada en el SSEA, deberá ser puesta a disposición del público en una página WEB de tal manera que esté disponible y sus resultados sean transparentes. Periódicamente el PEEP deberá también, publicar de manera parcial o total los resultados de estas evaluaciones en boletines (físicos y electrónicos), radios, canales de televisión y periódicos ya sea a nivel nacional, departamental y también municipal.

#### **IV.1.1.6 Fiscalización y control social**

Para que el PEEP se convierta en una política pública efectiva y transparente, tiene que tener en todos los niveles, grupos de personas que acompañen y fiscalicen el proceso. Estos grupos deberán velar por el cumplimiento del PEEP en cuanto sus objetivos se refiere y deberán velar también por el cumplimiento de la política pública (accountability).

En el nivel distrital, el grupo de acompañamiento deberá estar constituido por algunos dirigentes comunales, que fiscalicen el trabajo del Plan; por los dirigentes distritales y por los delegados municipales del PEEP. A nivel municipal, el grupo de acompañamiento deberá estar constituido por algunos dirigentes comunales, por los dirigentes distritales, por uno o dos delegados del consejo municipal, por representantes de otras organizaciones publicas y/o privadas y por el delegado municipal del PEEP. A nivel departamental el grupo de acompañamiento deberá estar constituido por algunos delegados comunales, distritales y municipales y por representantes de otras organizaciones publicas o privadas. Por último, a nivel nacional, el grupo de acompañamiento del PEEP debería estar constituido por delegados de los ministerios y programas nacionales involucradas, de las prefecturas, de algunos municipios, de algunas comunidades y de otras instancias publicas o privadas involucradas en la problemática.

Estos grupos de acompañamiento y control social, deberían reunirse por lo menos una vez al año en cada uno de sus niveles, para acompañar y fiscalizar en términos globales el desempeño del programa y la construcción de la política pública. De sus reuniones, deberán salir actas o resoluciones, que dependiendo el nivel deberán enviarse a las autoridades respectivas (dirigentes, alcaldes, presidentes de consejos municipales, prefectos, ministros, directores de programas públicos y privados y autoridades del PEEP) para su consideración.

Los documentos enviados por estas instancias deberán ser contrastados con los resultados de las evaluaciones anuales, para que de esa manera el Plan cuente con un mecanismo de fiscalización de todo el PEEP y de los mismos SSEA.

## IV.1.2 El Ciclo de seguimiento, evaluación y aprendizaje

Hasta aquí se ha tratado al seguimiento, evaluación y aprendizaje como si fuera una sola cosa, pero es importante tomar en cuenta que si bien las tres forman parte del SSEA, cada una tiene sus características y peculiaridades.

### IV.1.2.1 El Seguimiento

Se entiende por seguimiento al: *"Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. Ofrece información necesaria para mejorar la gestión y aplicación de la intervención e imprescindible para su evaluación"*<sup>51</sup>. En esta definición los conceptos más importantes son:

- Proceso continuo y sistemático de recolección de datos.
- Verificación de lo realizado y sus resultados.
- Información necesaria para mejorar la gestión y aplicación de la intervención.

Como puede verse, la definición coincide en gran medida con lo descrito hasta el momento, por lo que la base del SSEA es el seguimiento. Sin embargo, este debe complementarse con la evaluación y el aprendizaje. Algo que la definición no menciona es el análisis de la información recopilada. No lo hace porque ese tema corresponde más a los aspectos de la evaluación.

Entonces, dentro del Plan **el seguimiento** se refiere: *"al proceso continuo y sistemático de recolección de información sobre la implementación del PEEP, realizado de manera conjunta por todas las partes involucradas en todos los niveles, bajo el liderazgo del equipo coordinador del Plan, para verificar lo realizado y sus resultados, para mejorar su gestión y para consolidar al PEEP como una política pública de largo plazo"*.

### IV.1.2.2 La Evaluación

Se entiende por evaluación al: *"Proceso para determinar el valor de algo y emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, resultados para posibles cambios de mejora"*<sup>52</sup>.

En esta definición los conceptos más importantes son:

- Proceso para determinar el valor de algo y emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, resultados
- Posibles cambios de mejora

La evaluación es complementaria al seguimiento ya que es el elemento que le da el componente analítico al proceso de seguimiento.

---

<sup>51</sup> Fuente: [www.navarra.es/NR/rdonlyres/1BB115C8F6D64FF7A13E14FD2F9564D6/111097/Glosariodeterminosevaluacionpoliticaspublicas.doc](http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/1BB115C8F6D64FF7A13E14FD2F9564D6/111097/Glosariodeterminosevaluacionpoliticaspublicas.doc)

<sup>52</sup> Fuente: [www.riaces.net/glosarioe.html](http://www.riaces.net/glosarioe.html)



Entonces, dentro del PEEP **la evaluación** puede ser definida como: “El proceso que determina el valor del trabajo global realizado en todos los niveles y factores del Plan en un periodo de tiempo determinando, a partir del cual se continúa o modifica sus estrategias y formas de trabajo en función del cumplimiento de sus objetivos como parte de la construcción de una política pública de largo plazo”.

Es importante tomar en cuenta que la evaluación se refiere al proceso de análisis de la información recopilada participativamente en el seguimiento. Este análisis, como fue descrito mas adelante, debe darse en cada uno de los niveles de intervención del PEEP y debe ser hecho por los diversos actores que participan en el; tomando en cuenta que la percepción de los distintos grupos, dependerá del lugar donde se ubican dentro del Plan, del grupo al cual representan y del rol que juegan.

Por eso, es parte de la metodología de evaluación, el unificar el sistema de valoración, en una unidad manejada y comparable entre todos los actores y niveles ya que eso permite tomar en cuenta la opinión y la percepción de cada grupo en igualdad de condiciones.

### IV.1.2.3 El Aprendizaje

Se entiende por aprendizaje al: “Proceso por el cual las personas adquieren cambios en su comportamiento, mejoran sus actuaciones, reorganizan su pensamiento o descubren nuevas maneras de comportamiento y nuevos conceptos e información”<sup>53</sup>.

En esta definición los conceptos mas importantes son: *Proceso por el cual las personas:*

- Adquieren cambios en su comportamiento.
- Mejoran sus actuaciones.
- Reorganizan su pensamiento.
- Descubren nuevas maneras de comportamiento.
- Descubren nuevos conceptos e información.

Si bien este concepto no está tan articulado a los dos anteriores, es una parte fundamental del SSEA. En el PEEP el aprendizaje es el elemento que le da el contenido de proceso y de largo plazo. El PEEP no podrá convertirse en una política pública de largo plazo, si durante su implementación no se da un proceso continuo y continuado de aprendizaje en todos su niveles; tanto en lo referido a las practicas y tecnologías para reducir y erradicar la extrema pobreza como para diseñar e implementar la política pública.

A partir de estas consideraciones, **el aprendizaje** puede ser definido en el PEEP como: “El proceso por el cual todas las personas involucradas (mujeres y hombres) en todos los niveles del PEEP, como producto de su participación en el y como un proceso de largo plazo, cambian positivamente sus comportamientos, mejoran sus actitudes, reorganizan su pensamiento, descubren nuevas maneras de comportarse y de hacer las cosas, y descubren nuevos conceptos e información, en función a las practicas y tecnologías para reducir y erradicar la extrema pobreza y al diseño e implementación de la política pública”.

Es importante tomar en cuenta que el proceso de aprendizaje en el PEEP, bien manejado y bien calibrado en todos sus niveles, podría promover y generar decisiones vinculantes, debido a que las personas de un nivel podrían enseñar y aprender de las personas de los otros niveles. Si el PEEP logra operativizar esto, podría en si mismo convertirse en un sistema de interacción y aprendizaje que permitiría establecer entre todos los involucrados un proceso

---

<sup>53</sup> Fuente: [www.geocities.com/creanimate123/Glosario.htm](http://www.geocities.com/creanimate123/Glosario.htm)

interactivo de aprendizaje; el cual podría convertirse en una poderosa herramienta que aportaría en la construcción e implementación de la política pública de manejar integral y participativa.

## IV.2 Formas de implementación.

El Sistema de Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje (SSEA) como un proceso orientado a proporcionar información sobre el impacto del PEEP y el desempeño de las instituciones, a fin de facilitar la toma de decisiones, el rediseño, enriquecimiento y la innovación del PEEP.

Dadas las características complejas del PEEP y de los objetivos establecidos en el Marco Estratégico Operativo, el SSEA deberá tener los siguientes atributos:

- **Participativo.** Debe involucrar a todos los actores del PEEP, en todos los niveles, especialmente, a las organizaciones comunitarias.
- **Empoderar.** Debe contribuir a empoderar a las organizaciones comunitarias, considerándolas como actores principales del proceso.
- **Simplicidad.** Debe contar con instrumentos simples que puedan ser manejados por todos los actores.
- **Uniformidad.** Debe establecer parámetros uniformes en la obtención de la información que permita su comparación y agregación desde el nivel comunal hasta el nivel nacional.

Es necesario tener en cuenta que, si bien, seguimiento, evaluación y aprendizaje hacen a un proceso general, constituyen tres procesos diferenciados: a) el seguimiento es un proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar si lo realizado se cumple de acuerdo a lo planificado; b) la evaluación constituye la valoración de un proceso con base en la información del seguimiento y que permite tomar decisiones; la periodicidad con la que se evalúa es variable y puede depender de los hitos que se establezcan en la planificación; y, c) El aprendizaje constituye un proceso de reflexión que permita extraer lecciones sobre el por qué de los resultados.

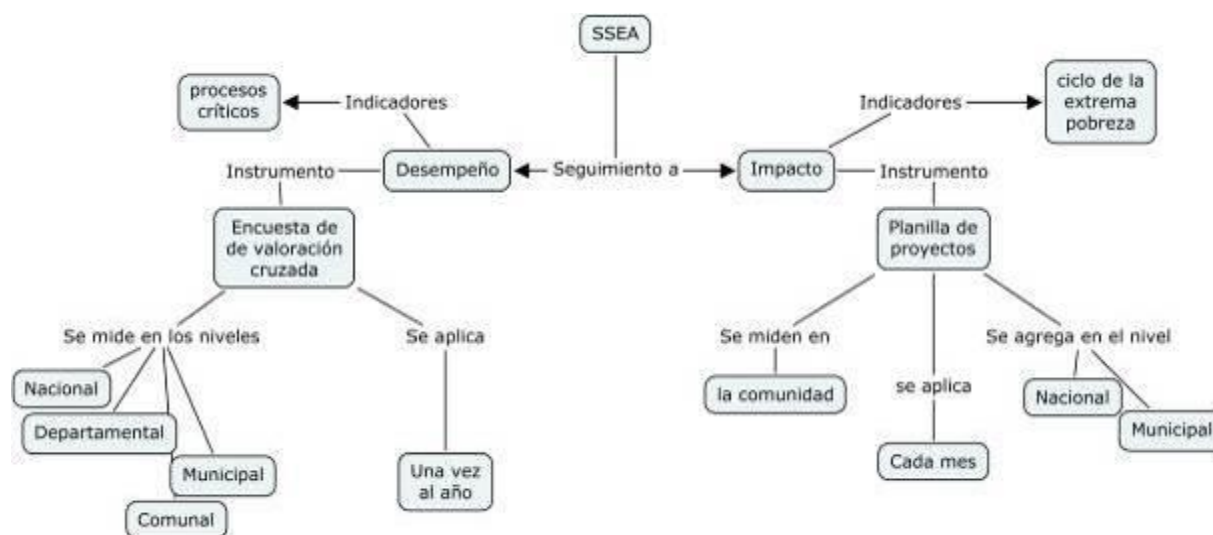


Figura 22. Esquema seguimiento a desempeño e impacto

Por otra parte, es importante tomar en cuenta el objeto al que se aplicará el SSEA, en este sentido, se debe diferenciar el seguimiento y evaluación aplicado al impacto, del seguimiento y evaluación aplicados al desempeño de las instituciones. Esto conduce a considerar en el diseño dos componentes: a) el seguimiento y evaluación al impacto del PEEP; y, b). El seguimiento y evaluación al desempeño institucional.

Si bien el sistema es uno solo, cada uno de estos componentes tendrá indicadores e instrumentos

Por otra parte, el PEEP, involucra en su ejecución muchos actores (ministerios, programas nacionales, gobiernos departamentales, gobiernos municipales y organizaciones comunitarias); así como, muchos niveles de gestión (comunal, distrital, municipal, departamental y nacional) lo que agrega una gran complejidad al diseño del sistema.

### **IV.3 Componente: Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje del Impacto**

El seguimiento al impacto se realiza en base a los indicadores establecidos para la ruptura del ciclo de la extrema pobreza. Estos indicadores deben reflejarse de manera uniforme desde el nivel comunal hasta el nivel nacional, tomando como referencia la oferta programática estructurada según el árbol de problemas.

Si en el nivel nacional los indicadores están agregados en los cambios producidos en la desnutrición crónica y la indefensión, en el nivel de la comunidad los indicadores estarán desagregados en sus componentes: económico-productivo, salud, educación y ejercicio de derechos. Estos indicadores se fijan al momento de la elaboración del Plan Comunal PEEP y de la planificación para la ejecución de proyectos.

Metodológicamente, el seguimiento se realiza en el nivel de la comunidad, pues, es en este nivel en el que se esperan los impactos del PEEP. La información de las comunidades debe ser agregada en los niveles distrital, municipal y nacional, por la estructura organizativa de la Unidad de Coordinación del PEEP y deberá compartirla con todos los actores. Esto no excluye que se pueda agregar también a nivel departamental, si es necesario.

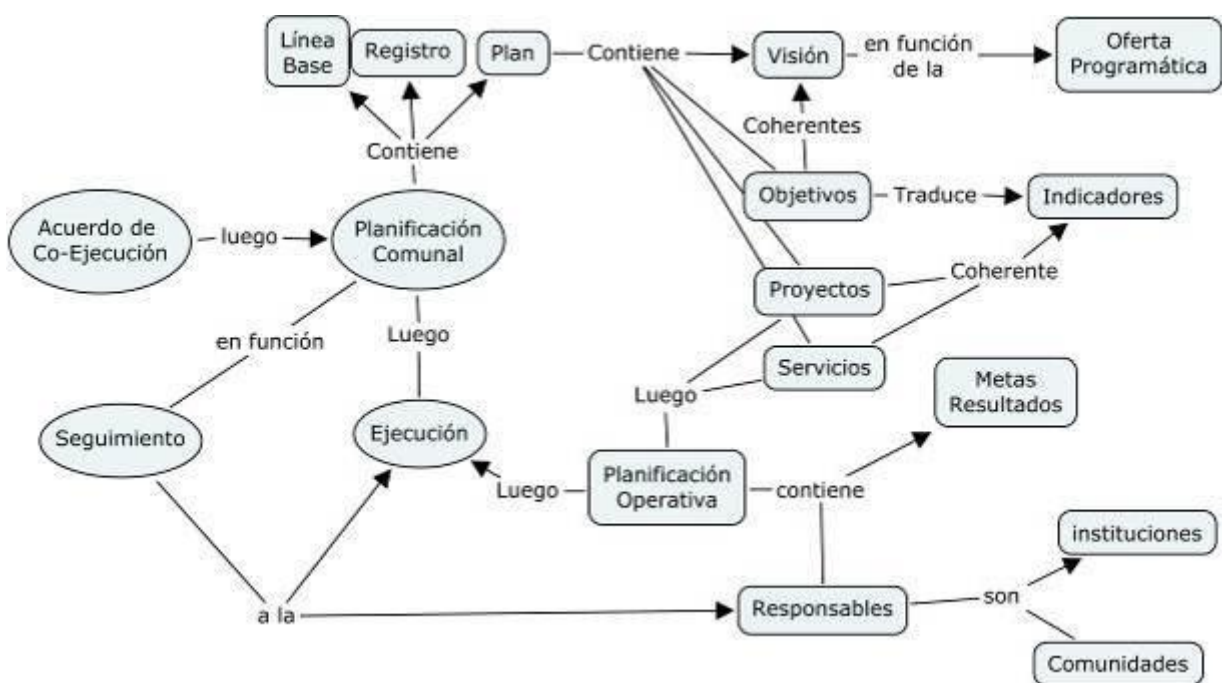


Figura 23. Esquema general del sistema de seguimiento

Para garantizar la uniformidad de la información y que contenga parámetros comparables y agregables, se debe estandarizar un formulario de seguimiento y evaluación que deberá ser llenado por las personas del Comité de Co-ejecución del PEEP de la comunidad<sup>54</sup>.

### IV.3.1 Instrumentos de seguimiento y evaluación

Dado que el seguimiento y evaluación participativa se aplica desde la elaboración del Plan Comunal PEEP, deberán elaborarse los siguientes instrumentos: dos formularios sencillos, uno para el proceso de planificación y, otro, para la ejecución. Los formularios deberán ser sencillos y expresarse en matrices en la que se consignen, de manera indicativa y no exhaustiva, la siguiente información:

#### IV.3.1.1 Formulario para el Seguimiento y Evaluación al proceso de planificación comunal

- Encabezado
  - Nombre de la comunidad
  - Distrito
  - Municipio
  - Fecha. La fecha en la que se programaron o reprogramaron las actividades
  - Responsables. Representantes comunales y técnicos que intervienen en la planificación.
- Diagrama de Gant

<sup>54</sup> Ver anexo B, ejemplo de diseño de formularios de seguimiento de planificación a nivel comunal, distrital y municipal.

- Actividad a realizar. Incluye desde las actividades de planificación comunal.
- Tiempo. Hasta cuándo debe ser cumplida
- Responsables
- Matriz de Seguimiento y Evaluación
  - Calificación del proceso. ¿Se cumplieron las actividades en tiempo y calidad? El método puede ser: a) por votación; o, b) por consenso (esto deberá definirla propia comunidad. Los parámetros de calificación pueden ser: Bueno, Regular, Malo.
  - Razones del resultado. Sea que las actividades se hubieren cumplido a satisfacción o no, se deben explicar las razones.
  - Recomendaciones. Se refiere a mejoras en la calidad
  - Acuerdos. Compromisos para corregir las falencias, reprogramar las actividades o para continuar con el proceso
- Nuevo Diagrama de Gant
- Matriz del Plan Comunal
  - Visión
  - Estrategias
  - Indicadores
  - Proyectos priorizados de acuerdo a la estructura programática del PEEP

Ahora bien, en el nivel distrital deben realizarse dos tareas: i) agregar la información; y, ii) dado que en este nivel se consolidan los planes comunales, realizar su propio proceso de seguimiento y evaluación. En consecuencia se necesitarán dos tipos de formularios.

#### **IV.3.1.2 Formulario: Agregación de la información comunal**

- Encabezado
  - Nombre del Distrito
  - Municipio
  - Fecha. La fecha en la que se realiza la agregación
  - Responsables. Representante Municipal de la Unidad de Coordinación del PEEP
  - Lista de las organizaciones comunitarias que participan en el distrito
- Matriz de los planes comunales/comunidad
  - Visión
  - Indicadores
  - Proyectos priorizados
- Matriz agregada de seguimiento y evaluación
  - Calificación del proceso
  - Razones del resultado
  - Recomendaciones

- Acuerdos. Compromisos para corregir las falencias, reprogramar las actividades o para continuar con el proceso

#### **IV.3.1.3 Formulario: Seguimiento y evaluación en el distrito**

- Encabezado
  - Nombre del Distrito
  - Municipio
  - Fecha. La fecha en la que se realiza la agregación
  - Responsables. Representante Municipal de la Unidad de Coordinación del PEEP
  - Lista de las organizaciones comunitarias que participan en el distrito
- Matriz del Plan Distrital
  - Visión
  - Estrategias
  - Indicadores
  - Proyectos priorizados/Programas
- Diagrama de Gant del distrito
  - Actividades
  - Tiempo
  - Responsables
- Seguimiento y evaluación
  - Calificación del proceso. ¿Se cumplieron las actividades en tiempo y calidad? El método puede ser: a) por votación; o, b) por consenso (esto deberá definirla propia comunidad. Los parámetros de calificación pueden ser: Bueno, Regular, Malo.
  - Razones del resultado. Sea que las actividades se hubieren cumplido a satisfacción o no, se deben explicar las razones.
  - Recomendaciones. Se refiere a mejoras en la calidad
  - Acuerdos. Compromisos para corregir las falencias, reprogramar las actividades o para continuar con el proceso
- Nuevo Diagrama de Gant

Una vez concluido el proceso de elaboración del Plan Comunal PEEP, se pasa a la fase de ejecución de proyectos productivos y de capacitación, administración de transferencias y de acciones de los servicios públicos que, también, implican la planificación operativa.

#### **IV.3.1.4 Formulario: Seguimiento y Evaluación a la ejecución de proyectos**

- Encabezado<sup>55</sup>
  - Nombre de la comunidad
  - Distrito

---

<sup>55</sup> Ver anexo B, diseño de formulario de seguimiento de proyectos.

- Municipio
- Fecha. La fecha en la que se programaron o reprogramaron las actividades
- Responsables. Representantes comunales y técnicos que intervienen en la planificación.
- Matriz de objetivos
  - Objetivos
  - Indicadores o metas
- Diagrama de Gant
  - Actividad
  - Tiempo
  - Responsable
- Matriz de seguimiento y evaluación
  - Actividades y resultados
  - Calificación del proceso. ¿Se cumplieron las actividades en tiempo y calidad? El método puede ser: a) por votación; o, b) por consenso (esto deberá definirla propia comunidad. Los parámetros de calificación pueden ser: Bueno, Regular, Malo.
  - Razones del resultado. Sea que las actividades se hubieren cumplido a satisfacción o no, se deben explicar las razones.
  - Recomendaciones. Se refiere a mejoras en la calidad
  - Acuerdos. Compromisos para corregir las falencias, reprogramar las actividades o para continuar con el proceso
- Nuevo Diagrama de Gant

## **IV.4 Componente: Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje del Desempeño Institucional**

El seguimiento al desempeño institucional se realiza en base a los indicadores de gestión de procesos del tablero de comando. Tiene dos modalidades de aplicación: a) a la implementación de los procesos centrales; y, b) a la calidad de la atención y relacionamiento entre los actores.

### **IV.4.1 Seguimiento y evaluación a la implementación de los procesos centrales**

Los procesos centrales son: i) el proceso de adhesión al PEEP; ii) el proceso de planificación en los distintos niveles; iii) el proceso de coordinación y concurrencia; y, iv) el proceso de transferencias.

El seguimiento y evaluación de los procesos se realizará en base a los indicadores del tablero de comando y que tienen que ver con:

- La existencia de procesos de planificación en los niveles comunal y distrital
- El porcentaje del presupuesto institucional destinado al PEEP

- El porcentaje de inversión concurrente que realizan las instituciones
- El monto y la cantidad de proyectos que se ejecutan bajo gestión comunitaria

#### **IV.4.2 Seguimiento y evaluación a la calidad de la atención y relacionamiento entre los actores**

El método de seguimiento y evaluación en este ámbito, se basa en la percepción que tienen los actores respecto del PEEP y su aplicación. Los actores del Plan, dependiendo del nivel y el lugar en el que se ubican, tienen un tipo de percepción respecto al Plan.

Para este fin se propone la realización de una encuesta de valoración cruzada que será aplicada una vez a año y permitirá evaluar el desempeño de los actores.

La encuesta de valoración cruzada implica que cada actor emite una opinión sobre el desempeño de los otros actores

Para ellos se debe diseñar una boleta de encuesta que contenga los siguientes aspectos:

- Valoración respecto del impacto del PEEP
- Valoración de los actores del PEEP
  - Valoración de las comunidades
  - Valoración de las instituciones
  - Valoración de los servicios
- Valoración sobre el mensaje de las instituciones del PEEP
- Valoración sobre el acceso a la información del PEEP
- Valoración sobre la seriedad, formalidad y respeto
- Valoración sobre la pertinencia y oportunidad de los recursos
- Valoración sobre el trabajo coordinado de las instituciones
- Valoración sobre la actitud de empoderamiento hacia las comunidades
- Valoración sobre las metodologías empleadas

Los actores del nivel 1 (comunitarios, juntas vecinales, dirigentes comunales, dirigentes distritales, dirigentes de las juntas vecinales), deben calificar a los otros actores del mismo nivel (otras comunidades, otras juntas vecinales y otros dirigentes) en términos de su participación en el Plan. Estos grupos, al ser los “usuarios” más importantes, son los que deben decir si sus pares están o no cumpliendo con sus compromisos y si en sus comunidades el Plan está funcionando o no. Estos deben señalar también si las autoridades y funcionarios de los niveles 2 y 3 están haciendo bien su trabajo o no.

Los actores del nivel 2 (municipios y prefecturas) deben hacer lo propio, pero desde su ubicación. Estos deben señalar si las comunidades están honrando sus compromisos dentro del marco del PEEP y si los recursos que se les está proveyendo están siendo utilizados en lo que se ha señalado. Deben también indicar si el Estado central está cumpliendo con su rol coordinador y facilitador del Plan y deben decir si sus pares de otros municipios y prefecturas también lo están haciendo.

Por último, los actores del nivel 3, deben calificar a las autoridades distritales, municipales y departamentales en términos del cumplimiento o no de sus actividades dentro del Plan. El Estado central también deberá dar una opinión sobre el trabajo de los otros ministerios en relación al PEEP y del trabajo de los técnicos promotores del programa y de la coordinación.



En todos los casos, la boleta no debe ser muy larga, ni muy complicada, debe tener para todas las preguntas, respuestas de 1, 2, 3, 4, o 5 y debe tomar en cuenta que la valoración de estas tendrán el mismo peso específico dentro del PEEP, como parte del criterio de buscar de equidad en los criterios del Plan. Como ya se dijo, estos criterios, si son bien manejados, serán determinantes para la construcción de la política pública del PEEP a largo plazo.

La unidad mínima de levantamiento y análisis de estas boletas es el distrito, por lo que son las respuestas distritales las que se debe conglomerar. Todas las respuestas distritales deben ser aglutinadas por municipio. Una vez procesada la información, los resultados deberán ser expuestos en las reuniones del distrito y del Consejo de Desarrollo Municipal y deberá darse la mayor publicidad posible. Las autoridades municipales, de los programas, servicios y de la Unidad de Coordinación del PEEP deberán interpretar los resultados y elaborar un informe resumen (bajo un esquema de análisis concertado y predeterminado bajo una misma metodología) y adjuntar al mismo algunas conclusiones de su análisis.

Una vez procesada y analizada la información en todos los niveles, el equipo central del PEEP se deberá reunir con todos los gestores del Plan que trabajan en los municipios para, a partir de la información recopilada y del análisis realizado, hacer los ajustes globales para reconducir el Plan hacia el cumplimiento de sus objetivos. El equipo central se deberá reunir también con las personas responsables del PEEP en las prefecturas y en algunos municipios para coordinar y concertar el manejo de los recursos.

Toda la información generada en el SSEA, deberá ser puesta a disposición del público en una página WEB, de tal manera que esté disponible y sus resultados sean transparentes.

Periódicamente el PEEP deberá también, publicar de manera parcial o total los resultados de estas evaluaciones en boletines (físicos y electrónicos), radios, canales de televisión y periódicos ya sea a nivel nacional, departamental y también municipal.

## IV.5 Matriz de Marco Lógico del PEEP

Cuadro N° 16:Árbol de problemas.

FINES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>OBJETIVO SUPERIOR:</b> Contribuir a la reducción de la pobreza extrema cortando el ciclo de reproducción.	% de población con necesidades básicas satisfechas	Informes UDAPE Informes INE Evaluación ex post	Las condiciones políticas y sociales se mantienen estables
<b>OBJETIVOS GENERALES:</b> <b>I.</b> Lograr el consumo regular de alimentos suficiente y culturalmente aceptado	% de reducción de morbilidad y mortalidad por desnutrición	Informes Min. Salud Evaluación ex post	Los diferentes actores se han apropiado del Plan Nacional
<b>II.</b> Reducir los niveles de indefensión en la población.	% de población que cuenta con certificado de nacimiento y cedula de identidad	Corte Nacional Electoral Evaluación ex post	
<b>III.</b> Establecer una gestión pública eficiente y participativa	% de proyectos y propuestas presentadas y ejecutadas	Informes VIPFE Planes y Programas Evaluación ex post	
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS I:</b> 1.1 Contar con suficiente disponibilidad de alimentos	% de incremento de producción % de diversificación de cultivos	Informes Min. Desarrollo rural Evaluación ex post	Los actores institucionales del poder central apoyan el Plan
1.2 Lograr que las familias accedan a alimentos variados	% de incremento de ingresos	Informes UDAPE Evaluación ex post	
1.3 Mejorar el consumo de alimentos para una alimentación saludable	Adecuación de las personas a los parámetros de edad/talla/peso	Informes Min. Salud Evaluación ex post	

FINES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS II:</b> 2.1 Lograr personas y comunidades empoderadas de su desarrollo	No. de propuestas gestionadas y ejecutadas por las comunidades	Informes Evaluación ex post	
2.2 Lograr que las personas accedan fácilmente a sus documentos	Número de personas documentadas	Informes Evaluación ex post	
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS III:</b> 3.1 Coadyuvar a una gestión pública integral	Planes y presupuestos responden a visión concertada	Informes Evaluación ex post	
3.2 Disminuir la corrupción	Procesos de contratación y ejecución transparente	Informes Evaluación ex post	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 1.1:</b> 1.1 Se ha incrementado la producción para el autoconsumo y el mercado urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incremento de volúmenes de producción</li> <li>● Número de variedades recuperadas</li> <li>● Volúmenes de agua almacenada</li> <li>● Superficie y costo de tierras recuperadas</li> </ul>	Línea de base Informes de ejecución Evaluación intermedia Proyectos	Las condiciones económicas nacionales y de cooperación son positivas
1.2 Las comunidades están abastecidas con variedad de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kilómetros de caminos construidos y mejorados</li> <li>● No. de nuevos puntos de abastecimiento</li> </ul>	Línea de base Informes de ejecución Evaluación intermedia Proyectos	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 1.2:</b> 1.2.1 Se han incrementado los	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Número de nuevos empleos</li> <li>● Incremento de volúmenes de</li> </ul>	Línea de base Informes de ejecución	

ingresos	oferta	Evaluación intermedia Proyectos	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 1.3:</b>  1.3.1 Se ha reducido la morbilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de IRAs e IDAs</li> <li>• Reducción de mortalidad materna</li> <li>• Reducción de mortalidad infantil</li> </ul>	Línea de base Informes de ejecución Evaluación intermedia Proyectos	
1.3.1 Los pobladores reciben adecuada educación y capacitación para la nutrición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de personas capacitadas</li> </ul>	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 2.1:</b>  2.1.1 Las familias participan en los procesos de planificación elaborando propuestas.	% de participación de la población en procesos de planificación, ejecución y en niveles de decisión	Registros Informes de ejecución Evaluación intermedia	Las condiciones económicas nacionales y de cooperación son positivas
2.1.2 Se cuenta con participación equitativa de género y generación.	% de mujeres y jóvenes que participan en el proceso.	Registros Informes de ejecución Evaluación intermedia	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 2.2:</b> 2.2.1 Los servicios de documentación coordinan para documentar a las personas en un solo trámite	Una oficina instalada y equipada se encarga de los trámites	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 3.1:</b>  3.1.1 Los ministerios y niveles autonómicos coordinan en	No. de Proyectos ejecutados con fondos concurrentes.	Registros Presupuestos Informes de ejecución Evaluación intermedia	Las condiciones económicas nacionales y de cooperación son positivas

función de objetivos comunes			
3.1.2 Lograr servicios permanentes y sustentables	No. De servicios que responden a demanda de las comunidades	Informes Evaluación ex post	
3.2.3 Las acciones se implementan de manera descentralizada	Organismos locales encargados de la implementación de las acciones	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	
<b>RESULTADOS ESPERADOS 3.2:</b>			
3.2.1 Se han incrementado los mecanismos de control social.	No. de organizaciones participantes en el manejo de recursos.	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	
3.2.2 El manejo de los recursos es transparente.	Rendiciones de cuentas semestrales con participación de la población	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	
3.2.3 Se cuenta con una gestión transparente	Procesos de contratación enmarcados en la norma y con participación social	Registros Presupuesto Informes de ejecución Evaluación intermedia	

FINES	PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES	INSUMOS	PRESUPUESTO
<p><b>SUFICIENTE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Incremento producción para el autoconsumo y el mercado urbano</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Refrescamiento y manejo de semillas nativas</li> <li>● Variedades nativas nutritivas recuperadas</li> <li>● Diversificación de la producción en unidades minifundiarias                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Huertos familiares en suelo y en carpas</li> <li>○ Nuevos cultivos orientados al mercado urbano</li> </ul> </li> <li>● Reducción de la pérdida de cosechas por fenómenos naturales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sistemas de riego y conservación de fuentes de agua</li> <li>○ Sistemas de cosecha de agua</li> </ul> </li> <li>● Recuperado la capacidad productiva de la tierra                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recuperado e introducido prácticas de manejo de suelos, como la construcción y rehabilitación de terrazas y cultivos en curvas de nivel.</li> <li>○ Recuperación de tierras erosionadas y en márgenes de ríos</li> <li>○ Mejoramiento del paisaje con obras de forestación</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personal</li> <li>● Materiales</li> <li>● Transporte</li> <li>● Combustible</li> <li>● Comunicaciones</li> <li>● Otros insumos necesarios</li> </ul>	<p>No se puede estimar debido a las particularidades de cada proyecto y en las diferentes zonas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Comunidades abastecidas con variedad de alimentos</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dinamizado comercio local                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Caminos y</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personal</li> <li>● Materiales</li> </ul>	<p>No se puede estimar debido a las particularidades de cada</p>

FINES	PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES	INSUMOS	PRESUPUESTO
	comunicaciones <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promoción de ferias</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Incremento de la oferta variada de alimentos en el área rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transporte</li> <li>● Combustible</li> <li>● Comunicaciones</li> <li>● Otros insumos necesarios</li> </ul>	proyecto y en las diferentes zonas.
<b>LAS FAMILIAS ACCEDEN A ALIMENTOS VARIADOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Incremento ingresos</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Opciones de nuevos empleos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Capacitación para la inserción en el mercado laboral</li> <li>○ Fomento a la creación de nuevos empleos</li> </ul> </li> <li>● Incremento de los excedentes destinados al mercado</li> <li>● Mejores precios para los productos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organización de asociaciones de productores</li> <li>○ Innovación de sistemas comerciales</li> <li>○ Mejoramiento a la calidad</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personal</li> <li>● Materiales</li> <li>● Transporte</li> <li>● Combustible</li> <li>● Comunicaciones</li> <li>● Otros insumos necesarios</li> </ul>	No se puede estimar debido a las particularidades de cada proyecto y en las diferentes zonas.
<b>BUENA ASIMILACIÓN DE NUTRIENTES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Reducida morbilidad</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Control de fuentes infecciosas</li> <li>● Agua segura</li> <li>● Vivienda saludable</li> <li>● Adecuado servicio de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personal</li> <li>● Materiales</li> <li>● Transporte</li> <li>● Combustible</li> <li>● Comunicaciones</li> <li>● Otros insumos necesarios</li> </ul>	No se puede estimar debido a las particularidades de cada proyecto y en las diferentes zonas.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Adecuada educación y capacitación para la nutrición</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Talleres de capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personal</li> <li>● Materiales</li> <li>● Transporte</li> <li>● Combustible</li> <li>● Comunicaciones</li> <li>● Otros insumos necesarios</li> </ul>	No se puede estimar debido a las particularidades de cada proyecto y en las diferentes zonas.