

**Curso de actualización: Desarrollo  
económico rural**

**UNIDAD 3**

**Gestión del desarrollo económico integral**



**DOCENTE: Msc. José Maguiña V.**



© Maguiña, José (2015). Unidad 3. Gestión del desarrollo económico integral rural. En: Curso de actualización. Desarrollo Económico Rural. La Paz: IPDRS - Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural. Número de páginas 8p.

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica

[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)

[www.interaprendizaje.ipdrs.org](http://www.interaprendizaje.ipdrs.org)

[interaprendizaje@ipdrs.org](mailto:interaprendizaje@ipdrs.org)

Foto de portada: Zongo (foto izquierda) y Hampaturi (foto derecha),  
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas

Edif. María Haydee. Piso 12

Telf. 591-2-2115952

Casilla N° 9052



## EL CICLO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

José Maguiña

La población en situación de pobreza extrema en Bolivia, aunque ha disminuido significativamente en los últimos años, persiste a niveles altos en el ámbito rural, tanto en valores relativos como absolutos, simultáneamente con el crecimiento poblacional de las áreas urbanas<sup>1</sup>. Esto indica que el proceso de desarrollo nacional - medido por el sistema de ingresos - todavía es inequitativo y no suficientemente inclusivo, dentro de un proceso dinámico en lo político, social y económico.

La modificación positiva de esta situación implica la realización de esfuerzos diversos organizados desde una perspectiva política sostenida y, además, reconociendo que hay factores causales también diversos, tanto estructurales como sociales y económicos. La identificación y caracterización de estas causales y sus efectos y mutuas interacciones es el primer paso de un proceso social e institucional que se suele denominar de “**diagnóstico**” o de “**definición del estado de arte**”.

Desde el diagnóstico debe pasarse a la identificación y la formulación de iniciativas de acción debidamente medidas respecto a sus posibilidades de éxito en función a los objetivos de reducción de la pobreza y el desarrollo económico de la población. Por eso es crucial que el diagnóstico se haga con el enfoque de “identificación de oportunidades de acción”, lo que implica fundamentalmente la identificación de problemas relevantes y pertinentes para determinados grupos sociales y sus principales causas probadas (Relaciones causales o de causa-efecto), sobre las cuales se pueda hacer alguna propuesta de acción y la valoración de su “**factibilidad**” para hacer una modificación positiva que reduzca o elimine el problema identificado.

Este esfuerzo de identificar una propuesta de acción se hace a través de metodologías denominadas de planificación del desarrollo y que en su base inicial implica la formulación de un “plan de mediano o largo plazo” o “**plan estratégico**”, porque debe establecerse objetivos de largo plazo y compromisos

---

<sup>1</sup> INE de Bolivia. Pobreza, desigualdad y desarrollo humano. Indicadores de pobreza extrema 1999-2011. La Paz, 2015.

de asignación de recursos que requieren un soporte político explícito, para un sector poblacional y geográfico político definido.

El siguiente nivel implica el diseño de “**programas**”, que son la agrupación de iniciativas ya sea por su ámbito territorial de acción (Nacional o regional, urbano o rural, etc.), por su contenido temático (Educación, producción, salud, etc.), por su población objetivo (De mujeres, de niños, de indígenas, etc.) y otras categorías. En algunos casos también se ha hablado de “programas multisectoriales o multitemáticos” y de “programas integrales”, cuando su contenido incluye más de un ámbito y más de un tema o más de un grupo poblacional.

## **LOS PROYECTOS COMO INSTRUMENTOS DE ASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS**

Finalmente se llega al nivel del “**proyecto**”, que es el instrumento de planificación más utilizado para gestionar las inversiones para obtener objetivos y resultados pre- establecidos en plazos relativamente cortos. En este sentido el proyecto permite maximizar los beneficios de la inversión y minimizar los costos y riesgos al máximo. Los beneficios y costos pueden ser económicos y de otra índole, aunque la monetización de los valores simplifica el establecimiento de resultados y el diseño de las actividades respectivas con indicadores, que por definición son de valor universal, para también visualizar adecuadamente las necesidades de implementación (Personal, materiales, equipos), las necesidades de gestión (Organización, monitoreo y evaluación), para establecer los plazos en cronogramas y para la presupuestación.

El **monitoreo y la evaluación del proyecto** facilitan la toma de decisiones durante la vida de éste y son por ello un componente esencial del mismo. Así mismo, cuando se completa el proyecto facilitan el inicio de un nuevo ciclo de intervención con un nuevo diagnóstico, el que se alimenta con los productos del monitoreo y evaluación del proyecto, al que se añaden consideraciones de la nueva realidad, para formular un nuevo proyecto. Por lo dicho, el monitoreo y evaluación debe ser diseñado como un componente clave de cada proyecto y luego ser operado adecuadamente.

Cuando se completan los proyectos también se suelen hacer los estudios de “**sistematización**”, que describen y analizan las actividades realizadas en función a los resultados obtenidos, pero con un énfasis en la metodología y todos los factores que afectaron positiva o negativamente las operaciones, con el propósito fundamental de generar “conocimiento para el aprendizaje” (Esta relación es muy importante porque en muchos casos se hacen sistematizaciones

que luego no son utilizadas en términos prácticos de cambios de actitud o en generación de nuevos modelos de acción).

En este capítulo del curso nos abocaremos a conocer los instrumentos de planificación disponibles para mejorar la situación de la población rural del municipio de La Paz, con un énfasis particular en los propósitos de mejorar la producción agropecuaria de gestión familiar, tal como lo ha solicitado el gobierno local respectivo.

## **EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL**

Para tal fin describiremos y discutiremos el **“enfoque territorial” del desarrollo rural**<sup>2</sup>, considerado el mecanismo actual más conveniente para cambiar positivamente la situación de la población, por cuanto trasciende los límites de residencia, fomenta la interacción rural – urbana, trasciende los límites geográficos políticos y más bien sigue los flujos económicos y sociales para dinamizarlos, además de otras cualidades, que aseguren el efecto directo e integral del proceso de desarrollo en las personas. El enfoque territorial también facilita la aplicación del **“enfoque de derechos”** en la población objetivo o participante en los proyectos.

Una forma de visualizar mejor estas potencialidades del enfoque territorial será el de análisis de experiencias de instituciones amigas, preferiblemente en La Paz, que lo hayan practicado explícita o implícitamente. Para este fin se revisará la experiencia del gobierno municipal de Tiwanacu en años recientemente pasados.

## **FACTIBILIDAD DE PLANES Y PROYECTOS**

Posteriormente se iniciará la revisión de las herramientas más usualmente utilizadas para la planificación, incluyendo inicialmente la aplicación de la metodología del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, **FODA**, para la planificación estratégica y se analizará si los programas municipales vigentes, especialmente el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de La Paz, contiene los aspectos más relevantes para enmarcar y orientar los programas y proyectos en su ámbito, como marco político municipal. Usualmente los planes

---

<sup>2</sup> IICA. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Nueva ruralidad. Panamá, Marzo 2000.

estratégicos son sometidos a una evaluación de factibilidad principalmente política y económica.

Se hará una introducción de la metodologías del “**marco lógico para resultados**”, como el instrumento más generalizado para la formulación de proyectos; del “**plan de negocios**” como instrumento básico para la gestión empresarial y, finalmente, de los conceptos básicos de **evaluación ex – ante y ex – post de proyectos**, dando especial énfasis a la evaluación de la factibilidad de los proyectos en los ámbitos económico, social y medio ambiental. Con todo este bagaje se volverá a un ejercicio detenido del marco lógico y a un ejercicio de su aplicación.

Es importante hacer notar la existencia de una discusión permanente entre académicos y practicantes de la promoción del desarrollo respecto a la conveniencia o no del uso del marco lógico en la planificación de proyectos. Unos aducen que el instrumento limita demasiado la consideración de aspectos no cuantificables y, por lo tanto, mellan los aspectos sociales y también los ecológicos, entre otros. Los otros, por su parte, aducen la necesidad de cuantificar para poder facilitar la identificación de objetivos relevantes y pertinentes y, además, monitorear, evaluar y rendir cuentas de manera objetiva, de tal manera que se logre la máxima eficiencia posible.

En todo caso, el marco lógico no pasa de ser un instrumento que genera proyectos, sobre los cuales luego se pueden hacer todas las consideraciones políticas y sociales no cuantificables que considere conveniente el responsable principal en la institución promotora. Usualmente, por ello, el Plan Estratégico es el que asume todas las consideraciones del contexto y de la institución responsable para fijar los objetivos políticamente prioritarios, desde los cuales, recién, se pueden plantear los proyectos. O sea que el primero es el nivel político de la planificación y el segundo el nivel técnico.

Una virtud adicional del marco lógico es que se facilita desagregar los niveles de objetivos y de actividades hasta donde sea más práctico para la gestión respectiva. Usualmente se va desde objetivos a resultados, actividades y tareas, lo que facilita enormemente la presupuestación, la medición de tiempos (Cronogramas), la identificación de indicadores y el planeamiento del monitoreo/evaluación, que lleven a una objetiva evaluación de logros y la correspondiente rendición de cuentas.

Un tema que también abarca la herramienta del marco lógico es la definición de responsables de la cadena de monitoreo y evaluación y de los contenidos y momentos de los reportes, de tal manera que se facilite la toma de decisiones para asegurar alcanzar los resultados previstos. Obviamente, conociendo la

cadena de gestión del proyecto también se facilita la identificación del personal necesario para conducirlo. Por eso, el marco lógico que se formula con esta integralidad de componentes es lo que se denomina “**planificación para resultados**”<sup>3</sup>.

## **LA AGRICULTURA FAMILIAR EN BOLIVIA Y LAS CADENAS DE VALOR**

El uso de estos instrumentos para planificar o formular proyectos de apoyo a la agricultura familiar se facilitará mucho con el conocimiento de las características de este tipo de actividad económica. Con ese fin se discutirán algunos aspectos de la pequeña agricultura familiar en Bolivia (Porque hay “gran agricultura familiar” en el Oriente) y, especialmente, las potencialidades que en ella se pueden apoyar. En el caso de la zona andina occidental del país, ésta es la principal actividad de la población rural. Esta misma población, lamentablemente, es también la que tiene la mayor proporción de población en extrema pobreza. Estas son dos razones muy importantes para definirlas como población objetivo y prioritaria para la promoción del desarrollo, tal como lo establece el gobierno municipal de La Paz<sup>4</sup> en su PMOT y en su diagnóstico de necesidades de capacitación.

Sin embargo también habrá que tener en cuenta las limitaciones de este tipo de actividad económica, de tal manera que se pueda atacar lo que es factible y separar aquello que es de tipo estructural y que requiere una complementación de otro nivel desde la perspectiva territorial<sup>5</sup> (5).

Para mejor definir las posibles intervenciones en la agricultura familiar se revisarán los conceptos y metodologías de **cadena de valor y de cadenas productivas**, identificando a los principales actores en cada componente y las potencialidades de alianzas y complementaciones, así como las posibilidades de sustitución, cuando fuera necesario<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> GTZ-PADEP, Gestión por resultados y rendición participativa de cuentas. La Paz, 2008.

<sup>4</sup> Gob. Municipal de LP. Plan Municipal de Ordenamiento Territorial y Detección de necesidades de capacitación de la Secretaría Municipal de Promoción Económica. La Paz, 2015.

<sup>5</sup> Maguiña J., Agricultura familiar en Bolivia: Las limitaciones de las potencialidades. En Diálogos N° 148, Sudamérica Rural. La Paz, 2014.

<sup>6</sup> Stonian, Dietman, Concepto de cadenas. CATIE/CECOECO/CIAT. Turrialba, C. R., Septiembre 2003.

Con esta visión de las cadenas se puede analizar con más pertinencia el rol de los intermediarios en la etapa de comercialización, tanto de productos como insumos, así como la ausencia o disponibilidad de instituciones prestadoras de servicios específicos como los de asistencia técnica, acopio, transporte, información y las de otros actores, que son fundamentales para asegurar la factibilidad económica del emprendimiento productivo.

## **LA FORMULACION O REDACCION DE LOS PROYECTOS**

Finalmente, con todo este bagaje de instrumentos y datos, se hace la **formulación o redacción de los proyectos**, desde el nivel de “idea” al nivel “preliminar” y al nivel de “pre –inversión”, para concluir con el nivel “final” o “de inversión”. El avance de un nivel a otro depende del cumplimiento de calificaciones mínimas, tanto técnicas como políticas e institucionales. En la parte técnica se deben revisar los factores de “factibilidad” de los proyectos, especialmente en lo económico, social y medio ambiental, para facilitar el paso del nivel de pre – inversión al de inversión.

En algunas organizaciones financieras de la cooperación, por ejemplo la Comisión Europea (CE, Programa Temático de Seguridad Alimentaria, convocatoria de propuestas restringida 2011. Bruselas) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, Convocatoria para Convenios de Cooperación 2015- 2020, Madrid, 2013), se reciben propuestas de proyectos a nivel “preliminar” y que básicamente consisten en una descripción de los marcos lógicos respectivos, más un análisis de factibilidad. Posteriormente, si la propuesta es aceptada, se pasa a la siguiente etapa de formulación. La mayoría de las normas públicas de inversión también establecen una diferenciación entre los niveles de pre e inversión, que requieren instrumentos.