



## Indice

<i>Presentación</i> .....	1
<i>Prólogo</i> .....	3
<b>Capítulo 1: Hacia un nuevo paradigma de la planificación social: algunas cuestiones básicas</b> .....	9
— Crítica de la planificación social tradicional .....	9
— Qué es un proyecto .....	12
— Estado y proyectos sociales .....	14
— Los actores .....	16
— La participación .....	18
<b>Capítulo 2: La metodología de gestión social planificada de pro- yectos; una aproximación</b> .....	23
— Características generales .....	23
— La estrategia operativa .....	25
— La secuencia lógica de tratamiento .....	26
<b>Capítulo 3: La viabilización del proyecto (Primera etapa)</b> .....	31
— Desarrollo conceptual .....	31
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	35
1. <i>Pre-diagnóstico de situación</i> .....	36
2. <i>Prefiguración del Proyecto</i> .....	39
— Ejemplo de técnicas operativas .....	41
<b>Capítulo 4: Diagnóstico de la situación (Segunda etapa)</b> .....	45
— Desarrollo conceptual .....	46
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	48
1. <i>Utilización de la información documental disponible</i> .....	51
2. <i>Análisis estadísticos especiales con datos secundarios</i> .....	52
3. <i>Relevamientos especiales</i> .....	52
4. <i>Entrevistas con informantes individuales</i> .....	53
5. <i>Confrontación de informantes</i> .....	54
6. <i>Formulación de la problemática de gestión que confronta         el proyecto</i> .....	54
— Ejemplo de técnicas operativas .....	55
1. <i>Diagnóstico</i> .....	55
2. <i>Listado de problemas</i> .....	57

<b>Capítulo 5: Modelo problemático integrado (Tercera etapa)</b> .....	61
— Desarrollo conceptual .....	61
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	65
— Ejemplos de técnicas operativas .....	68
<b>Capítulo 6: Análisis de actores y formulación de estrategias (Cuarta etapa)</b> .....	75
— Desarrollo conceptual .....	76
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	81
— Ejemplo de técnicas operativas .....	85
<b>Capítulo 7: Programación de actividades y recursos (Quinta etapa)</b> .....	89
— Desarrollo conceptual .....	89
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	91
— Ejemplo de técnicas operativas .....	91
<b>Capítulo 8: Ejecución y monitoreo (Sexta etapa)</b> .....	95
— Desarrollo conceptual .....	95
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	96
— Ejemplo de técnicas operativas .....	98
<b>Capítulo 9: Evaluación de resultados y procesos (Séptima etapa)</b> ..	101
— Desarrollo conceptual .....	101
1. <i>¿Para quién se evalúa y para qué?</i> .....	101
2. <i>¿Qué evaluar?</i> .....	102
3. <i>¿Cuándo y cómo evaluar?</i> .....	104
— Sobre los instrumentos y técnicas de apoyo .....	106
— Ejemplo de técnicas operativas .....	108
<b>Capítulo 10: "Sí, pero...": algunas reflexiones inevitables frente a la práctica</b> .....	113
— Un compromiso político .....	113
— Lo "micro" y lo "macro" .....	116
— Aplicabilidad política de la metodología .....	116
— Los políticos .....	117
— El miedo y la inseguridad de los técnicos .....	118
— Las resistencias socio-culturales .....	120
— La impaciencia .....	121
— La turbulencia de los procesos del mundo concreto .....	121
— Los riesgos de la acción .....	123
<b>Bibliografía</b> .....	125

La Teoría y la práctica de la planificación han sido alcanzadas por la crítica desde una variedad de ópticas diferentes. Sin embargo, existe una gran coincidencia en atribuir a una forma de planificar el no tomar en cuenta los intereses específicos de los destinatarios de sus acciones. Al ignorar su función agregativa de intereses, el planificador pierde su legitimidad como agente en el proceso de formulación e implementación, y su producto, "el plan", queda por lo tanto vacío de contenidos y de referentes sociales concretos que lo sostengan.

En este libro se intenta recorrer ese espacio, la mayoría de las veces, "turbulento" de enhebrar ideas, acercar voluntades y juntar brazos; un camino intelectual para abrir el debate y brechas que tengan consecuencias transformadoras en la práctica misma del proceso de planificación. La construcción de un puente en la relación planificador-beneficiario no es tarea fácil y este libro, lejos de ser un "manual o recetario", pretende ser un intento constructivo para debatir cómo mejorar la eficiencia y la equidad de importantes asignaciones financieras del sector público.

UNICEF es los niños. Los niños constituyen el grupo social más crucial en el desarrollo de una sociedad, en su posibilidad de transformación y, al mismo tiempo, el grupo de más alta vulnerabilidad, particularmente durante el período comprendido entre 0 y 6 años. Y los niños deben ser, principalmente durante las épocas de crisis y/o ajuste económico, los principales beneficiarios de los programas sociales.

Con esta publicación, UNICEF pretende llevar al público amplio de técnicos, académicos y profesionales, una contribución más en su compromiso permanente de defender la infancia argentina.

DRA. HAYDÉE MARTINEZ DE OSORIO  
Representante de UNICEF para  
Argentina, Chile y Uruguay

Buenos Aires, marzo de 1990.

Al Estado —y con él a buena parte de la comunidad política— se le plantea de manera creciente una "crisis de conciencia" respecto de su escasa eficacia en respuesta a las necesidades sociales y a los ingentes costos y desperdicios de recursos con que resuelve muy ineficientemente su planificación social.

El Estado, sobre todo a nivel nacional, mantiene costosos aparatos de planificación, pero aquellos programas y proyectos que logran salir "puertas afuera", con algún aval político y dotación de recursos aparentemente suficientes, las más de las veces no logran cumplir sus metas ni cualitativa ni cuantitativamente. Con frecuencia se suspenden en algún momento de su proceso de ejecución, incompletos por alguna decisión —o *no decisión*— de las instancias políticas, provocada por conflictos políticos o por las ineficiencias registradas en su mismo procesamiento. Pero, con igual o mayor frecuencia, cuando estos proyectos son efectivamente ejecutados, suelen crear más problemas sociales, ambientales, económicos y/o políticos que los que solucionan. Esto es cierto en todo nuestro subcontinente latinoamericano.

Desde hace unos diez o quince años han proliferado en América Latina experiencias "alternativas" para la atención de necesidades sociales de todo tipo y, sobre todo, en relación con los sectores más carenciados. Estas experiencias son conducidas con metodologías no tradicionales, en ocasiones desde organismos públicos o con su participación, las más de las veces desde organizaciones no gubernamentales, con o sin el apoyo de organismos de cooperación internacional.

Aunque existe una literatura creciente referida al tema en medios académicos y una abundante bibliografía descriptiva de tales experiencias que circula entre las innumerables organizaciones no gubernamentales que las operan, prácticamente no existen en la Región trabajos que capitalicen aquellas experiencias en beneficio de las políticas y acciones del sector público.

Esta publicación se propone pues comenzar a llenar dicho vacío, extrayendo el aprendizaje metodológico derivado de las experiencias y adecuándolo a las características y condiciones concretas del operador público, como

contribución a que el accionar del Estado en este campo sea más eficiente y eficaz. Para ello presentaremos los elementos fundamentales de una metodología concertada y participativa de gestión planificada de proyectos sociales desde el Estado.

Como tal, el presente texto va dirigido a funcionarios, técnicos y administrativos de los organismos pertinentes de sector público que intervienen en la gestión y manejo de proyectos, programas y políticas sociales desde los niveles nacional, provincial y municipal. Pero también va dirigido a todos aquellos políticos, profesionales, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, operadores comunitarios, estudiantes, etc., a quienes interesa contribuir a que la acción social del Estado sea hoy y en el futuro más eficaz y eficiente.

La metodología de gestión social planificada de proyectos que se expone en este trabajo resume de alguna manera la experiencia de los autores durante más de una década en la conducción, acompañamiento y evaluación de proyectos de desarrollo de muy diversa naturaleza y en la investigación académica de metodologías y experiencias ajenas.

Entre los antecedentes principales debe hacerse mención muy especial a la "Metodología FLACSO-UNESCO de Planificación y Gestión Integradas". Esta metodología fue inicialmente desarrollada por Mario Robirosa, profesor del Programa Buenos Aires de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el contexto del Programa UNESCO de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos, del que fue Coordinador Regional para América Latina y el Caribe entre 1977 y 1983. Desde entonces es Coordinador de aquel Programa el Dr. Héctor Poggiese, también miembro del equipo central desde sus orígenes y profesor de la FLACSO. La Metodología FLACSO-UNESCO ha ido evolucionando hasta hoy en un proceso continuado de aplicaciones, evaluaciones y ajustes, elaborados por un equipo académico central y el apoyo de una red de participantes formados en sucesivos talleres de capacitación y de acompañamiento de proyectos en los más diversos campos y contextos, en una decena de países de la Región, incluida la Argentina. Desde 1985, un equipo de la FLACSO dirigido por Mario Robirosa ha estado además desarrollando una investigación sobre "Metodología apropiada para la planificación de asentamientos humanos"<sup>1</sup>, que ha

<sup>1</sup> Mario Robirosa (FLACSO) y David Morley (Univ. de York, Canadá), directores, con Jorge Karol, investigador asociado (FLACSO) y Paulo Chiesa y Michael Bach, asistentes, condujeron la investigación entre 1985 y 1987, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones del Desarrollo (CIID/IDRC) de Canadá.  
Ver: Robirosa, Karol y Chiesa (1985) y Robirosa y Morley (1987).

incluido relevamientos y análisis de metodologías alternativas aplicadas en una veintena de proyectos implementados en contextos socio-políticos muy variados y por agencias y configuraciones de actores sociales muy diversas.

Los aprendizajes derivados de esta investigación también han alimentado el desarrollo más reciente de la Metodología FLACSO.

Aunque son muchas las vertientes que han contribuido pues a esta "Metodología FLACSO de Planificación y Gestión Integradas", ella representa probablemente en la actualidad la más acabada y amplia síntesis metodológica dentro del enfoque de gestión planificada que aquí se propugna, articulada, participativa y con la presencia del Estado<sup>2</sup>. El presente trabajo no puede dejar de reflejar y reconocer pues su filiación directa respecto de ella.

A este cuerpo de referencia debe añadirse la vasta experiencia de terreno adquirida por Mario Robirosa y por Graciela Cardarelli en el acompañamiento de numerosos proyectos de acción social que, tributarios de aquella Metodología, se procesaron en forma articulada con distintas instancias y niveles de gobiernos. Por su parte Antonio Lapalma, actuando al margen de los programas de la FLACSO, ha venido desarrollando desde hace varios años experiencias de intervención y apoyo psicosociales en el contexto de proyectos de la misma índole. Sus aportes metodológicos y técnicos apuntan sobre todo a facilitar y potenciar el proceso de cambio planificado participativo y a identificar y transferir las habilidades y destrezas sociales pertinentes a los diversos actores involucrados en las diversas etapas de gestión de tales proyectos.<sup>3</sup>

Las reflexiones que aquí se vuelcan no constituyen, precisamente, un "manual": no se describe paso por paso las actividades que deberían seguirse para la formulación e implementación exitosa de proyectos sociales, ni se brinda recetas técnicas para su resolución. Al contrario, este trabajo tiene un carácter introductorio, conceptual y, sobre todo, con objetivos formativos. Aunque se presentan y discuten "etapas" de desarrollo de un proyecto y se ejemplifican y recomiendan algunas técnicas e instrumentos de apoyo, lo que se pretende es desarrollar en los lectores una nueva forma de concebir su accionar dentro y desde el Estado, que los aliente a desarrollar nuevas con-

<sup>2</sup> Ver: Robirosa (1979, 1982, 1986a y 1989); Robirosa, Karol y Chiesa (1985); Robirosa y Morley (1987); Poggiese (1983, 1984, 1986, 1987a); Baggio (1988); De Rosas y Poggiese (1988); FLACSO y A.P.N. (1984); FLACSO/PBA (1985, 1986); Francioni y Poggiese (1988); Karol, Robirosa y Rosenfeld (1984); La NASA (1988); Licursi y Ronchi (1988); Programa UNESCO/FLACSO... (1984); Ramassotto, Poggiese y Mazzella (1987); Stern y Boverini (1989).

<sup>3</sup> Ver: Lapalma (1988).

ductas y estrategias más apropiadas para la implementación efectiva de sus proyectos y programas.

La metodología aquí delineada no es una construcción acabada. Es, por el contrario, un producto imperfecto, que refleja en alguna medida el estado actual de nuestro propio aprendizaje al respecto. Requiere de nuevos aportes y ajustes que la refinan cada vez más en un proceso abierto de aprendizaje que quisiéramos ver acumularse y consolidarse en forma compartida, en primer lugar entre los operadores del sector público, pero también en otros medios de la sociedad civil y en la comunidad académica.

De allí que sugerimos también que su lectura dé lugar a discusiones en equipos de trabajo responsables de la gestión de proyectos concretos. Ello no sólo enriquecerá el material aquí aportado y su apropiación por cada uno, sino que facilitará seguramente su adecuación y ajuste a la práctica y la situación concretas enfrentadas en cada caso.

En el Capítulo 1 de este trabajo nos ha parecido importante discutir algunos supuestos y problemas de la planificación social tradicional desde el Estado, de modo de fundar con la mayor claridad posible los lineamientos conceptuales alternativos sobre los que se basan las elaboraciones metodológicas que siguen en los Capítulos subsiguientes. Del mismo modo pretendemos despejar algunos malentendidos demasiado generalizados respecto de la participación, término que está tendiendo a desvalorizarse debido a su utilización irresponsable en el discurso político. Con ello estamos apuntalando el surgimiento de un nuevo paradigma de la actividad de planificación que ya está asomando en las prácticas sociales en Latinoamérica y otras regiones del mundo en vías de desarrollo.

En los Capítulos 2 a 9 se presenta la *Metodología de gestión social planificada de proyectos* que propugnamos para mejorar significativamente el desempeño del Estado en tales emprendimientos. Una introducción general a la *Metodología* la describe bajo sus dos caras estrechamente imbricadas e inseparables: una estrategia operativa descentralizada, concertada y participativa, y una secuencia lógica —pero flexible— de etapas de procesamiento del proyecto. Esta mutua interrelación entre ambos aspectos obliga —respecto de la planificación tradicional— a reformular no sólo la identificación y secuencialidad de etapas y los procedimientos técnicos de resolución e implementación del proyecto, sino que también implica cambios en las relaciones entre los actores sociales involucrados y en la definición de sus respectivos roles en dicho proceso.

En los Capítulos subsiguientes exponemos cada una de aquellas etapas de

procesamiento del proyecto, identificando sus respectivos objetivos, desarrollando el marco conceptual que las sustenta, comentando aspectos significativos que hacen a la aptitud y adecuación de los instrumentos y técnicas de apoyo para procesar cada etapa e ilustrándolo con algunos ejemplos.

No todas las etapas del proceso han sido tratadas con igual extensión y profundidad. Hemos puesto especial énfasis en aquellas que se alejan más de las prácticas convencionales. Las últimas, referidas a monitoreo, evaluación y ajuste, hubieran merecido quizás en este sentido un mayor desarrollo. Pero el carácter introductorio de este libro nos llevó a no abundar más sobre el tema: su importancia sustantiva justifica su tratamiento específico en otro trabajo (actualmente en preparación), sobre todo teniendo en cuenta lo inadecuado, insuficiente y/o poco accesible de la bibliografía disponible al respecto.

En el Capítulo final volcamos algunas reflexiones indispensables acerca de la práctica de esta Metodología y de sus implicancias.

En una extensiva, aunque muy incompleta, bibliografía final, hemos recopilado fuentes habitualmente muy dispersas, como contribución a su difusión y a facilitar los deseables intercambios.

\* \* \*

Muchas personas posibilitaron que este trabajo se realizara y llegara a los lectores. Entre ellos no queremos dejar de agradecer la confianza que nos brindaron, al encomendarnos la tarea, la Subsecretaría de la Mujer del Gobierno Nacional Argentino, en aquel momento a cargo de la Sra. Zita C. de Montes de Oca, y los funcionarios de UNICEF que lo auspiciaron y entre estos, en particular, al Dr. Eduardo Bustelo. Nuestro trabajo como redactores responsables no hubiese sido posible sin el inteligente y paciente desempeño de la Dra. Haydée Birgin como gestora y coordinadora del equipo.

Esperamos que este texto no sea excesivamente oscuro ni trabajoso; en todo caso todos los defectos en este sentido caen bajo nuestra exclusiva responsabilidad. El Sr. Marcos Gómez y la Srta. Vivian Davies tuvieron la pesada carga de descifrar algunos de nuestro manuscritos y la paciencia de transcribirlos bajo sus formas provisionarias y final.

LOS AUTORES  
Buenos Aires, julio de 1989.

## Capítulo 1

# HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA PLANIFICACION SOCIAL: ALGUNAS CUESTIONES BASICAS

## CRITICA DE LA PLANIFICACION SOCIAL TRADICIONAL

La planificación social desde el Estado ha venido proponiendo *tradicionalmente*:

- una intervención del Estado en alguno de sus niveles (nacional, provincial, municipal) desde algún área pertinente del Ejecutivo correspondiente;
- con los recursos propios de diversa naturaleza (humanos, materiales y financieros) que el Estado tuviese asignados a dichas áreas;
- con la autoridad e instrumentos de que dispone el Estado para inducir, controlar y/o restringir la conducta de los actores privados;
- todo ello en pos de objetivos y metas de bien común y de mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad o de un sector de ésta.

Pero esta concepción tradicional se funda en varios supuestos que no se sostienen en nuestra realidad, o que no son deseables en un sistema democrático:

- que el organismo planificador pueda definir con precisión aquello que implica "mejoramiento de las condiciones de vida" de su población meta;
- que sea capaz por sí solo de establecer no sólo las necesidades "objetivas" de aquella población-meta, sino también el modelo o las prestaciones que satisficarian dichas necesidades;
- que disponga de los recursos adecuados y suficientes para implementar apropiadamente dicho modelo y/o dichas prestaciones;
- que pueda por sí solo desarrollar las acciones programadas y aplicar

- En cuanto a precisión
- Hablar de necesidades objetivas
- Recursos adecuados y suficientes
- Desarrollar y aplicar

los recursos asignados, sin ingerencia en contrario de otros niveles de gobierno, de otros organismos del Estado, de otras fuerzas políticas o de otros actores no previstos de la sociedad; que pueda imponerse sobre éstos sobre la base de sus instrumentos de autoridad y/o de poder preventivo o coercitivo.

La planificación social tradicional responde pues a una concepción que podría caracterizarse en los siguientes rasgos:

- **tecnocrática**, en cuanto que son los técnicos los que *saben* las prioridades sociales, las necesidades objetivas, las mejores soluciones y las estrategias a aplicar para implementarlas;
- **centralista**, en cuanto considera al área u organismo ejecutivo planificador como el único actor o el actor central de la intervención;
- **autoritaria**, en cuanto se funda en la autoridad del Estado y su poder coercitivo sin plantearse negociación alguna con los demás actores públicos ni privados que pudieren estar involucrados en el sector de la realidad en que se pretende intervenir;
- **poco realista**, en cuanto que supone:
  - que la formación académica de los técnicos y planificadores les provee las capacidades de reconocimiento objetivo suficiente de la realidad en todas sus dimensiones; en cada caso particular que son llamadas a tratar;
  - que sus propuestas, por la objetividad y legitimidad de sus metas y la racionalidad de su elaboración, serán de aceptación universal y no despertarán oposición significativa —que no pueda ser superada— de otros organismos, poderes o niveles del Estado o de intereses políticos, económicos, reivindicativos, etc., de otros sectores y actores de la sociedad civil;
  - que el contexto del sector en que pretende insertar su acción será relativamente estable y/o es predecible a lo largo del curso de ejecución del plan o proyecto;
  - dispone y obtendrá en el futuro los recursos adecuados y suficientes para llevar adelante su programación hasta lograr las metas planteadas, sin tener en cuenta lo vulnerable que resulta en sociedades de escasos recursos la asignación de éstos por el Estado a los sectores sociales, en competencia habitualmente perdedora con los sectores económicos.

Fracaso de la Planificación Soc. Tradicional

El fracaso de esta concepción de la planificación social desde el Estado se ha hecho evidente en nuestros países latinoamericanos, sobre todo en la última década. En realidad, un doble fenómeno se produjo en el marco de las dificultades señaladas. Por un lado, los proyectos y programas de acción social diseñados siguieron siendo postergados, no dotados de recursos, no implementados, modificados o interrumpidos en curso de implementación o, si acaso eran efectivamente implementados hasta el final, generaban más problemas de los que solucionaban; y todo ello aun en contextos socio-políticos autoritarios y represivos, que aseguraban mejores condiciones para la ejecución de procesos centralmente planificados. Por otro lado, ante la insatisfacción con la acción estatal, proliferaron proyectos de acción social en sectores populares, conducidos por organizaciones no gubernamentales, con recursos nacionales e internacionales extra-gubernamentales y metodologías alternativas participativas, en muchos casos con altos grados de éxito y notable eficiencia.

Uno de los puntos focales desde donde parte esta crítica de la planificación tradicional es la conciencia social creciente de que la realidad concreta, aquella en la que actuamos, es *turbulenta e impredecible*.<sup>1</sup>

Ello es así, por un lado, porque hemos tomado conciencia en forma creciente que en cada escenario concreto de intervención, así como en su contexto más amplio, se mueve y actúa en diferentes direcciones un gran número de actores sociales que persiguen intereses particulares y que no siempre sabemos identificar, con grados y bases de poder muy diversos, estableciendo para ello cambiantes estrategias y alianzas que con frecuencia tienden a redefinir a través del tiempo.

Por otro lado, también se han ido derrumbando muchas de las seguridades (racionales) adquiridas sobre todo en el campo académico aplicadas a realidades particulares, se ha probado que las más de las veces insuficientes (incorrectos), obteniendo resultados, que no fueron de ningún modo los esperados o perseguidos. En el mismo ámbito del desarrollo científico se está teniendo asimismo a poner en evidencia la complejidad de los sistemas reales y una continua expansión del campo de lo (aún no conocido) y (por conocer). Ante esta situación es impensable que equipos científico-técnicos puedan legítimamente diseñar estrategias suficientemente racionales y seguras de intervención que logren los resultados esperados de ellas, excepto, en ocasiones, en campos muy acotados y en procesos de cortos plazos.

Como corolario de ello, somos cada vez más conscientes de que, como

<sup>1</sup> Emery y Trist (1972).

↑  
No hay por métodos científicos  
técnicos estrategias racionales  
11

Tener una direccionalidad deseada en medio de la turbulencia.

sujetos de acciones, ejercemos, individual o grupalmente, escaso control sobre los procesos que modelan una realidad concreta en que pretendemos intervenir y, peor aún, sólo podemos conocer estos procesos en forma de generalizaciones, muy tentativas y aproximativas, con enormes márgenes de error en su aplicabilidad a nuestro campo particular de acción.

Para cualquier sujeto social, pues, trátese de un individuo, una organización, un grupo de intereses o una agencia de planificación, la realidad concreta (y cualquier recorte de ella) no puede sino ser reconocida como turbulenta. Nuestro propósito central como planificadores ya no puede ser el de ordenar racionalmente los procesos de la realidad o sus resultados, sino de ser capaces en cada momento de mantener alguna direccionalidad deseada en medio de aquella turbulencia llena de eventos imprevistos, intervenciones de otros y resultados no esperados de nuestras propias acciones. El problema central de la gestión planificada, racional, se vuelve así el de *aprender a manejarnos y a actuar en medio de la turbulencia de los cortos plazos, sin perder nuestra direccionalidad en vista al mediano y más largo plazos.*

El aprendizaje derivado de estas experiencias en lo que se refiere a la concepción y metodologías de planificación social, resulta un capital que viene incorporándose paulatinamente a la esfera de las acciones estatales y a las realidades de los ámbitos gubernamentales.

## QUE ES UN PROYECTO

En el campo del desarrollo social muchas de las acciones emprendidas por la población giran alrededor de actividades para la satisfacción de necesidades. Estos emprendimientos reciben el nombre de *proyectos* cuando implican un conjunto de acciones organizadas a través del tiempo para la obtención de determinados resultados.

En cuanto a proyectos sociales puede entenderse "lo social", en sentido amplio: como todo lo perteneciente a la sociedad o colectivo. En sentido restringido, se vincula generalmente al bienestar humano, es decir al mejoramiento de las condiciones de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y socio-culturales.

El bienestar humano se encuentra tradicionalmente segmentado en "sectores sociales" según las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, vivienda, educación, seguridad social, recreación, etc.

Esta visión sectorial que se refleja en el abordaje institucional de la políti-

ca social se encuentra complementada por otra perspectiva, según la cual aquélla tiende a dirigirse predominantemente a grupos sociales o poblaciones sometidas a situaciones de carencia global o específica. Este enfoque otorga pues a "lo social", un carácter integrado poblacionalmente focalizado.

Si, como sugieren algunos estudios<sup>2</sup>, las necesidades básicas son mutuamente complementarias y no sustitutivas, en especial cuanto más bajo es el nivel de consumo de bienes y servicios, puede inferirse que todo proyecto social, aun cuando opere a partir de un tipo especial de carencia (por ejemplo, salud), no puede desconocer la relación de esa necesidad concreta con la problemática global que afecta al grupo focal.

A estas consideraciones debe añadirse que la falta de condiciones satisfactorias de vivienda, educación, etc. es una forma de pobreza social; pero al lado de ella existe la pobreza económica y la pobreza política<sup>3</sup>. La primera se manifiesta en los bajos niveles de ingreso y la segunda en la falta de participación en las decisiones que afectan a los interesados.

Si bien entonces lo social tiene una identidad específica, es sólo una dimensión dentro de una realidad multifacética, que se implica en "lo económico" y "lo político". Esta concepción se opone a las posturas asistencialistas o paliativas residuales.

Bajo esta perspectiva, todo proyecto social es también:

- un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales: organizaciones populares, técnicos y funcionarios del Estado, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos;
- una unidad de la planificación social con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos preexistentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados;
- un espacio de intercambio de información y de articulación de grupos e instituciones, en un juego de alianzas y resistencias, de negociación y de incertidumbre;
- un ámbito para el aprendizaje social de todos los actores y particularmente para la transferencia de conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional que potencie a los sectores populares para interactuar con los otros actores sociales involucrados;

<sup>2</sup> Tironi (s/f), Robirosa (1982), Di Filippo (1981).

<sup>3</sup> Demo (1980).

Un conjunto de acciones organizadas.

vinculado al bienestar humano.

— un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajuste de dichas estrategias y de ejecución de lo elaborado.

## ESTADO Y PROYECTOS SOCIALES

En el campo de los proyectos sociales, el Estado puede jugar un rol muy importante: en principio como modelador del marco político-institucional, pero además como proveedor de recursos, direccionador de su aplicación y como estructurador de la agenda de discusión que oriente la participación de los distintos actores.

La definición de gran parte de las decisiones de aplicación, creación y distribución de los recursos en materia de política social se vehiculiza generalmente a través del sector público.

Cada una de las áreas que lo componen, con sus competencias, con su lógica y dinámica propias, se convierte asimismo en aparato de mediación entre los procesos decisivos necesarios para la formulación/ejecución de los proyectos sociales y los grupos definidos como "beneficiarios" de los mismos.

Así, el Estado se constituye en un agente activo complejo que define los contenidos de las políticas públicas. Pero esta definición se operacionaliza en líneas de programas y proyectos, dejando muchas veces un amplio margen decisorio e interpretativo a los sectores y niveles intermedios que se desempeñan en el marco del Estado.

El fenómeno de heterogeneidad, multiplicidad de papeles y comportamientos de las unidades que integran el aparato gubernamental es particularmente evidente en el caso de las políticas sociales.

Eso es así debido a la complejidad interactiva y fragmentación operativa de los campos que dichas unidades abarcan, a la presencia de acciones cuyos resultados sociales son de difícil medición en términos observables y a la escasa tradición en materia de evaluación de proyectos sociales.

Esta situación se retroalimenta porque, por otra parte, los programas y proyectos que se proponen surgen de hipótesis de causalidad y de eficiencia social vulnerables en su fundamentación.

Además, las organizaciones encargadas de los proyectos sociales son las que están más debilitadas en materia de recursos, estructura y capacidad operativa y muchas veces sus técnicos, especialmente en el nivel nacional, se encuentran más inmersos en las rutinas administrativas que en las tareas sus-

titivas vinculadas al relevamiento y a la satisfacción de las necesidades sociales.

El técnico en el Estado se percibe muchas veces a sí mismo como "intermediario" y a la vez como "víctima" de las decisiones políticas y de los trámites burocráticos que viabilizan la operación del proyecto y "amenazado" por la discontinuidad de los decisores políticos.

El éxito de la implementación de un proyecto social, aun cuando nazca de la voluntad política y se sustente en criterios técnico-científicos, requiere generalmente de una modificación de las rutinas burocráticas predominantes en cada sector particular, cambios en la distribución de poder y en las modalidades de interacción entre diferentes servicios administrativos y reasignación del gasto gubernamental.

En este sentido, la gestión de los proyectos sociales involucra una tarea en el interior de la administración para propiciar tales adecuaciones, intentando romper ciertas inercias que favorecen el mantenimiento de un *statu quo* que resulta obstaculizador.

Por otra parte, los organismos que diseñan proyectos sociales se encuentran enfrentados a otros centros decisivos y administrativos que tienen gran preeminencia en el control y asignación de los recursos, como los ministerios o secretarías de Economía, con quienes guardan en consecuencia una relación asimétrica de poder.

Así, resulta indispensable tener en cuenta los componentes decisivos y burocráticos de los proyectos sociales, incorporando esta cuestión desde el inicio de la gestión de los proyectos para prever las estrategias apropiadas que permitan vencer los obstáculos.

En el campo de la coordinación de agentes e instituciones (otro punto crítico para la efectividad de los proyectos), surge otro rol importante del técnico: el de *facilitador* de articulaciones entre los diferentes actores involucrados. La mayoría de las veces estas supuestas articulaciones se reducen a prescripciones formales tales como decretos o convenios, que casi nunca logran por sí solas eficiencia operativa.

Por lo general, es en torno a un proyecto concreto que pueden obtenerse compromisos efectivos de participación intersectorial. Ellos deberán fundarse en un acuerdo real respecto de los objetivos comunes y de los roles que cada actor cumplirá durante el proceso de implementación.

Existen además ciertas definiciones previas a la gestión de un proyecto social desde el Estado que condicionan el proceso. Entre los principales, puede mencionarse:

- existencia de una tipología de proyectos para los que existen cupos presupuestarios establecidos, rutinizados en el organismo (prestaciones específicas, infraestructura, equipamiento, etc.);
- existencia de jerarquías funcionales y decisorias y de procedimientos administrativos normatizados;
- definiciones políticas muy amplias, con algunas prioridades claves, que dejan márgenes considerables de libertad a los decisores intermedios y a los técnicos;
- prioridades políticas o técnico-políticas con gran especificidad en su direccionalidad (poblaciones-objetivo/tipo de proyectos).

Un aspecto a considerar y que reviste gran importancia para los organismos provinciales de acción social, es la dependencia financiera con el nivel nacional. En estos casos, muchas veces los equipos provinciales deben modificar sus demandas en función de las disponibilidades presupuestarias del organismo central, ajustando sus requerimientos a ciertas pautas estandarizadas, que no contemplan las particularidades locales. Lo mismo sucede en los organismos municipales respecto de los provinciales.

## LOS ACTORES

El proceso de gestión de un proyecto social en el contexto del sector público implica la participación de actores sociales con distintas racionalidades.

Si bien ya se ha producido bastante literatura en torno a esta cuestión, siguen subsistiendo los problemas de articulación entre los roles involucrados y la valoración diferencial de los tiempos, problemas que muchas veces se asientan sobre la ausencia de consensos mínimos acerca de prioridades y objetivos a cumplir. En general, el decisor político de máximo nivel requiere que el proyecto se ponga en marcha y sea *visible* públicamente en el momento político adecuado (costo de oportunidad).

El decisor intermedio (por ejemplo, directores de áreas específicas) suele tener estas mismas preocupaciones sumadas a la necesidad de dar respuesta a presiones directas, tanto provenientes de los grupos beneficiarios demandantes como de los técnicos y administrativos del sector.

Dado que cumple el rol de administrador de los proyectos de su área, una de sus preocupaciones fundamentales es conseguir mayores recursos para su

organización, para lo cual debe negociar activamente con instancias políticas que están fuera de su ámbito sectorial.

Este objetivo es generalmente compartido con los técnicos, que son los que proporcionan los fundamentos "científicos" de las alternativas de programación, demandando el mayor tiempo posible para la elaboración de los diagnósticos y propuestas pertinentes.

Mientras tanto el burócrata encargado de los procesos y trámites administrativos que acompañan las decisiones sustantivas, está determinado por un estilo de trabajo rutinario, aferrado a la normativa y a los horarios y poco comprometido con las metas de los proyectos, que incluso desconoce.

Esta caracterización, si bien válida, no se presenta en la realidad bajo la forma de *tipos puros*. Especialmente en el ámbito nacional, donde suele existir una considerable distancia entre la institución y su población/objetivo, los comportamientos de los actores tienden a ajustarse a una cultura organizacional instalada que ha modelado un perfil tecno-burocrático predominante. En ese caso los técnicos, los burócratas y los administrativos cumplen con ciertas rutinas discriminadas de trabajo, pero operan como unidad indiscriminada del *statu-quo*.

Como evidentemente en un contexto democrático tiende a darse una sobrepolitización de los proyectos sociales y, por otra parte, los agentes del sector público no tienen experiencia en la introducción del análisis de la viabilidad política en su propia racionalidad, se produce una fractura entre dos modelos de pensamiento y de actuación (político y tecno-burocrático) que puede desembocar en el surgimiento de suborganizaciones paralelas y a veces antagónicas.

Si no se parte de una base de acuerdos mínimos intraorganizacionales, materializados en un conjunto de mecanismos institucionales que hagan más transparente y eficiente la gestión, el llamado a la participación en torno a proyectos sociales desde el Estado puede encontrar escasa credibilidad, aun cuando exista un buen diseño técnico y viabilidad política suficiente.

El proyecto es también un punto de encuentro entre el Estado e interlocutores de la sociedad civil. En este sentido, la resolución de los conflictos internos al aparato estatal, a través de concertaciones en torno a objetivos y modalidades operativas, es un punto central para la gestión del proyecto.

Esto no significa que durante el desarrollo del proyecto no se renueven, modifiquen y reactualicen los acuerdos, sobre la base de las enseñanzas que propone el proceso mismo para optimizar los arreglos institucionales. Estos acuerdos cobran fundamental importancia a la hora de la implementación

local del proyecto, donde actores como el Ejecutivo municipal y el Legislativo —y, consecuentemente, los partidos políticos— cobran fundamental importancia en cuanto a su participación en los procesos decisivos que involucra el proyecto.

Es importante advertir que se ha considerado tradicionalmente que un proyecto social abarca de modo exclusivo la relación entre dos actores: el Estado y la población-objetivo. Esta concepción olvida la presencia de otras organizaciones con poder, intereses y recursos como para producir impactos significativos en los escenarios donde se procesan los proyectos.

Estas organizaciones, que tienen capacidad de acción y recursos propios y que deben identificarse según tipo de proyecto y área geográfica de influencia, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- proveedores de servicios y empresas contratistas (particularmente importantes en los casos de vivienda y salud);
- sindicatos;
- organizaciones no gubernamentales de desarrollo social y/o asistenciales;
- colegios profesionales e institutos de investigación;
- sector informal: roles que cumple la familia, las relaciones de parentesco, de amistad y de vecindad;
- grupos de intereses afectados;
- medios de comunicación.

## LA PARTICIPACION

En numerosos proyectos sociales es postulada hoy la participación de la población como una característica dominante, aunque sólo lo sea en forma declamativa.

Participar significa tomar parte de algo con otros, significa repartir o entrar activamente en la distribución.

Por la complejidad de la participación, ella debe ser analizada con relación a la cantidad de actores que participan, niveles, campos posibles y grados de la misma.

¿Cuál es la participación adecuada, la ideal, la viable? No es lo mismo participar de la explicitación de los objetivos, de la cuantificación de un problema, de la ejecución de actividades que otros decidieron o de la etapa final

de la evaluación, cuando todo está hecho. En este campo de desarrollo de proyectos, es importante saber responder a qué tipo de participación se hace referencia.

Una definición de participación integra tres aspectos:

- a) *formar parte*, en el sentido de pertenecer, ser integrante;
- b) *tener parte* en el desempeño de acciones adaptativas;
- c) *tomar parte*, entendido como influir a partir de la acción.

Al referirnos a la participación debemos distinguir entre *acción individual* y *acción colectiva*. En esta última, la presencia simultánea de personas implica comportamientos que se influyen mutuamente, la participación debe tener un componente de organización y se orienta por decisiones colectivas.

La acción colectiva supone dos elementos: 1) un conjunto de reglas que determina la participación en el proceso de decisión y 2) una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva.<sup>4</sup>

Existen tres niveles de participación, que varían de una más restrictiva a una más amplia. Estas se refieren a:

- a) *información*: debe ser la necesaria en calidad y en cantidad, y la población tiene que estar en condiciones de evaluar la información que maneja;
- b) *opinión*: corresponde a un nivel más complejo de participación en la cual los participantes pueden emitir opiniones sobre asuntos; supone un nivel de participación más amplio que la informativa. El destino de la opinión podrá ser la modificación de decisiones o de acciones. En este último caso la opinión alimentará la certeza de los riesgos a que están expuestos aquellos que deben decidir. La opinión tiene relación con la información en la medida en que esta última sea adecuada y oportuna;
- c) *toma de decisiones*: los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos, lo que supone una adecuada y oportuna información, el reconocimiento de acuerdos, diferencias, mecanismos adecuados de discusión y de toma de decisiones.

<sup>4</sup> Flisfish (1982).

Puede establecerse cierta secuencia en el proceso de la toma de decisiones<sup>5</sup>:

- a) reconocimiento de problemas, actividades y tareas sobre las cuales se toman decisiones;
- b) información disponible sobre la naturaleza, magnitud, vinculaciones y contexto de los asuntos a decidir;
- c) alternativas de interpretación, decisión o acción;
- d) intercambio o confrontación de información, opiniones y posiciones respecto de los asuntos en materia de decisiones;
- e) toma de decisiones propiamente dicha;
- f) planificación de la ejecución;
- g) ejecución;
- h) evaluación de los resultados, procesos y consecuencias de las decisiones y acciones ejecutadas.

La participación así contemplada tiene efectos de significativa importancia, que pueden sintetizarse así:

- 1) las personas que cooperan en la elaboración de las decisiones se muestran más interesadas y envueltas en su ejecución, no precisan ser convencidas;
- 2) las decisiones y los programas se enriquecen por la información, el conocimiento y la experiencia de muchas personas;
- 3) tienen, por lo tanto, mayor probabilidad de correspondencia con las necesidades reales y, por lo tanto, también de ser eficazmente direccionalizados;
- 4) cuando se sustituye la pasividad por la participación, se da a los participantes la oportunidad de ampliar sus conocimientos y perfeccionar su competencia.

Por otro lado, podemos complementar los elementos anteriores con formas de resolución de la participación:

- a) *cogestión*: cuando las partes involucradas representan intereses parcialmente convergentes; deben llegar a algún grado de consenso sobre las proporciones que les corresponde en la toma de decisiones;

<sup>5</sup> Franco (1979).

- b) *autogestión*: corresponde al supuesto de que todo un grupo tiene la totalidad de las decisiones en una empresa de desarrollo común

Con los elementos anteriores podemos diferenciar una *participación real*, basada en la influencia social y en la toma de decisiones, de una *participación simbólica*, en la cual se ejerce un grado mínimo de influencia.<sup>6</sup>

La participación no es automática o espontánea: es necesario un aprendizaje, entendiéndose que la misma significa acciones que incrementarán las capacidades de los participantes para analizar la realidad e influir sobre otros.

Las situaciones políticas y sociales de orden general se constituyen en facilitantes u obstáculos de su viabilidad y condicionan asimismo los distintos niveles, grados y formas de participación.

Asimismo la participación dará lugar a la aparición de diferencias entre los involucrados, alrededor de las cuales tenderán a surgir conflictos.

Hay otros aspectos complejos que deben tomarse en cuenta en el análisis de la participación, tales como los que se refieren a actitudes, valores y creencias de los actores involucrados, así como aquellos aspectos grupales vinculados a la interacción, liderazgo e influencias sociales y aun los propios del grupo como construcción inconsciente, fenómenos todos que potencian o disminuyen la participación. Pero no cabe desarrollar estos problemas en el contexto de este trabajo.

<sup>6</sup> Sirvent.

local del proyecto, donde actores como el Ejecutivo municipal y el Legislativo —y, consecuentemente, los partidos políticos— cobran fundamental importancia en cuanto a su participación en los procesos decisivos que involucra el proyecto.

Es importante advertir que se ha considerado tradicionalmente que un proyecto social abarca de modo exclusivo la relación entre dos actores: el Estado y la población-objetivo. Esta concepción olvida la presencia de otras organizaciones con poder, intereses y recursos como para producir impactos significativos en los escenarios donde se procesan los proyectos.

Estas organizaciones, que tienen capacidad de acción y recursos propios y que deben identificarse según tipo de proyecto y área geográfica de influencia, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- proveedores de servicios y empresas contratistas (particularmente importantes en los casos de vivienda y salud);
- sindicatos;
- organizaciones no gubernamentales de desarrollo social y/o asistenciales;
- colegios profesionales e institutos de investigación;
- sector informal: roles que cumple la familia, las relaciones de parentesco, de amistad y de vecindad;
- grupos de intereses afectados;
- medios de comunicación.

## LA PARTICIPACION

En numerosos proyectos sociales es postulada hoy la participación de la población como una característica dominante, aunque sólo lo sea en forma declamativa.

Participar significa tomar parte de algo con otros, significa repartir o entrar activamente en la distribución.

Por la complejidad de la participación, ella debe ser analizada con relación a la cantidad de actores que participan, niveles, campos posibles y grados de la misma.

¿Cuál es la participación adecuada, la ideal, la viable? No es lo mismo participar de la explicitación de los objetivos, de la cuantificación de un problema, de la ejecución de actividades que otros decidieron o de la etapa final

de la evaluación, cuando todo está hecho. En este campo de desarrollo de proyectos, es importante saber responder a qué tipo de participación se hace referencia.

Una definición de participación integra tres aspectos:

- a) *formar parte*, en el sentido de pertenecer, ser integrante;
- b) *tener parte* en el desempeño de acciones adaptativas;
- c) *tomar parte*, entendido como influir a partir de la acción.

Al referirnos a la participación debemos distinguir entre *acción individual* y *acción colectiva*. En esta última, la presencia simultánea de personas implica comportamientos que se influyen mutuamente, la participación debe tener un componente de organización y se orienta por decisiones colectivas.

La acción colectiva supone dos elementos: 1) un conjunto de reglas que determina la participación en el proceso de decisión y 2) una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva.<sup>4</sup>

Existen tres niveles de participación, que varían de una más restrictiva a una más amplia. Estas se refieren a:

- a) *información*: debe ser la necesaria en calidad y en cantidad, y la población tiene que estar en condiciones de evaluar la información que maneja;
- b) *opinión*: corresponde a un nivel más complejo de participación en la cual los participantes pueden emitir opiniones sobre asuntos; supone un nivel de participación más amplio que la informativa. El destino de la opinión podrá ser la modificación de decisiones o de acciones. En este último caso la opinión alimentará la certeza de los riesgos a que están expuestos aquellos que deben decidir. La opinión tiene relación con la información en la medida en que esta última sea adecuada y oportuna;
- c) *toma de decisiones*: los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos, lo que supone una adecuada y oportuna información, el reconocimiento de acuerdos, diferencias, mecanismos adecuados de discusión y de toma de decisiones.

<sup>4</sup> Flisfish (1982).

## LA METODOLOGÍA DE GESTIÓN SOCIAL PLANIFICADA DE PROYECTOS: UNA APROXIMACIÓN

### CARACTERÍSTICAS GENERALES

La metodología que sigue reconoce que la implementación de un proyecto de acción social no puede en general depender de un solo actor social privado ni de un solo organismo público, aun cuando éstos fueran designados formalmente responsables. A su implementación deben concurrir en forma concertada diversos organismos, grupos y organizaciones cuyos aportes son críticos para la implementación eficaz y eficiente del proyecto.

Para que dicha concertación se manifieste en compromisos y hechos concretos es necesario que aquellos organismos y actores puedan incorporarse lo más temprana y activamente posible al proceso de elaboración del proyecto. Ello sin perjuicio de que puedan incorporarse otros actores a medida que avancen los procesos técnico-decisionarios que van modelando su implementación.

La metodología que aquí se propone (y que se expone en detalle más adelante) sólo puede aplicarse en un *espacio de articulación multiactoral*, construido en función del *proyecto*, para atacar concertada y solidariamente, y lo más eficaz y eficientemente posible, un problema social específico en un universo de aplicación particularizado.

Nuestro organismo público sujeto es un actor social que podrá ser particularmente significativo, pero que no será sino un actor entre varios. Incumbe al *conjunto* de dichos actores procesar el proyecto en forma participativa, crecientemente democrática, eficiente y eficaz. La articulación continuada entre los actores da lugar a un *proceso de aprendizaje*, que se realiza en un doble plano: por una parte, es un aprendizaje de cada uno de los actores; por el otro, es un aprendizaje colectivo, del conjunto mismo como tal. Cada participante, en confrontación con los puntos de vista de los demás, va enriqueciendo su percepción e interpretación del sector de realidad pertinente, va

aprendiendo *cómo funciona* cada uno de los otros y va aprendiendo con los demás a realizar la tarea que se han propuesto. Este aprendizaje no está exento de conflictos: no puede estarlo, en la medida en que cada actor social tiene posiciones e intereses distintos respecto del sector de la realidad y del área problemática a que se refiere el proyecto. Los *consensos* que se logren serán, las más de las veces, el producto de confrontaciones, negociaciones y resoluciones de conflictos.

Pero estas confrontaciones, negociaciones y resoluciones de conflictos se operarán, por lo menos al principio, en *condiciones desiguales de poder*, de capacidad de influir en los procesos decisorios. Cada participante en la gestión del proyecto se incorpora al espacio de articulación imbuido del poder que surge de representar a un organismo o actor social particular, el cual controla en cierto grado determinados recursos y/o capacidades más o menos críticos para la implementación del proyecto: éstas son sus bases de poder en relación con los otros actores involucrados. Pero además puede agregarse a ello el control relativo sobre canales de comunicación, gestión e influencia externos y el poder global que deriva de la posición que aquel actor social ejerce efectiva o potencialmente en la sociedad global.

Dentro del espacio de articulación, ese poder latente del organismo o del actor social es intermediado por la o las personas que los representan y que participan en el proceso político-técnico de gestión e implementación del proyecto. En este sentido cuentan los conocimientos y capacidades de los participantes concretos, su manejo de información, sus habilidades para relacionarse, influir y negociar con los otros.

El procesamiento del proyecto incluye, pues, no sólo aspectos técnicos específicos que hacen al problema que se quiere atacar, sino también aspectos *políticos* de negociación entre organismos y actores sociales diversos, en función de las sucesivas tomas de decisiones que hacen avanzar el proyecto en sus etapas diferenciadas, y aspectos psicológicos y psicosociales de interacción concreta entre personas.

La *Metodología* de gestión de proyectos que proponemos tiene pues necesariamente dos caras inseparables que se condicionan mutuamente a lo largo del proceso. Ellas son: a) una *estrategia operativa* y, b) una *secuencia lógica de tratamiento* del caso o de etapas a través de las cuales se procesa el proyecto.

## LA ESTRATEGIA OPERATIVA

La estrategia operativa incluye:

- I. la construcción y desarrollo de un *espacio de articulación* en el que interactúen los diversos actores sociales, públicos y no gubernamentales, necesarios para viabilizar y llevar a buen término el proyecto;
- II. una forma grupal interactiva y co-participativa de realización y resolución de las tareas de gestión planificada que conforman la secuencia lógica de tratamiento e implementación del proyecto;
- III. un proceso constante de reflexión, evaluación y aprendizaje grupales en que se elaboran, transfieren y sintetizan conocimientos, valores, capacidades, percepciones, etc., en relación con el procesamiento del proyecto y un entorno significativo, posibilitando así una creciente eficiencia y eficacia en su implementación;
- IV. un proceso compartido y crecientemente democrático de toma de decisiones relativas al procesamiento del proyecto en todos sus aspectos y etapas: tal proceso no sólo incorpora a los delegados/representantes de los diversos actores sociales involucrados en el grupo de gestión del proyecto, sino que exige además canales fluidos entre aquellos delegados/representantes y sus respectivas instancias decisorias institucionales. Sin ello no es posible facilitar y asegurar el compromiso efectivo de los organismos, organizaciones o grupos representados con las decisiones que vayan concretándose en el procesamiento del proyecto.

El *espacio de articulación* es un espacio virtual o dominio del proyecto, facilitado por acuerdos inter-actorales, formalizados o no, efectuados con el propósito de viabilizar y procesar conjuntamente el proyecto. En cada momento puede concebirse un *espacio nuclear* de articulación, conformado por aquellos actores sociales más críticamente necesarios para la prosecución de su tratamiento, y un *espacio periférico* de articulación, integrado en principio por actores sociales necesarios en instancias particulares, pero cuyo involucramiento no implica participación continuada en las decisiones.

La articulación nuclear estaría típicamente constituida por los organismos públicos sectoriales y de diversos niveles jurisdiccionales que fuesen pertinentes en relación con el campo de actuación del proyecto, las organizaciones o grupos de la comunidad a quienes va dirigido el proyecto (y que legítimamente

mamente podrían desempeñar un rol en su direccionamiento) y otras organizaciones, gubernamentales o no, que controlan recursos o capacidades de acción que pudieren ser críticos para implementar el proyecto. En la articulación periférica estarían incluidos, por ejemplo, proveedores de recursos cuya obtención pueda estar regulada exclusivamente por contratos de compra-venta o similares.

Dado que la participación institucional en el proyecto depende de las instancias decisorias respectivas y de las decisiones que éstas tomen en cada momento de su proceso, debe contemplarse el espacio de articulación como una convergencia temporaria que requiere renovación explícita o implícita de compromisos. Por lo tanto, puede también sufrir pérdidas o salidas de actores sociales e incorporaciones de nuevos actores, sustitutivos o no de los anteriores.

De hecho los que realizan las tareas concretas de tratamiento del proyecto son personas y no las instituciones y actores sociales involucrados en él. Los delegados o representantes de éstos para tratar el caso son los que interactúan en forma directa, constituyendo un grupo social responsable de procesar aquel proyecto, que pueda tomar la forma de un Comité de Gestión. Es este grupo el que elabora las decisiones parciales que van haciendo avanzar el proceso, tanto bajo sus aspectos técnicos como estratégicos y programáticos, aun cuando, como se dijo, aquellas decisiones tentativas deberán ser alimentadas y refrendadas por instancias decisorias de las respectivas organizaciones o grupos representados.

## LA SECUENCIA LOGICA DE TRATAMIENTO

La secuencia lógica de tratamiento del caso implica una serie de pasos o etapas sucesivas necesarias para ir avanzando con el máximo de racionalidad, eficiencia y eficacia posibles en la gestión e implementación del proyecto. Los objetivos de cada etapa podrían ser definidos de modos que son relativamente tradicionales en actividades técnicas de planificación.

Sin embargo, bajo nuestro enfoque, su secuencialidad y su instrumental y modo de resolución son muy diferentes: las diversas etapas no son resueltas exclusiva ni aun predominantemente por personal técnico, como era el caso en la planificación tradicional, sino en forma concertada por un conjunto de personas y organizaciones muy heterogéneo en puntos de vista, capacidades, intereses, etc.

La dinámica del grupo operador del proyecto determinará la profundidad y alcances de lo producido en cada tarea sucesiva y el momento en que se pasa a la tarea siguiente. Por ello, no hay criterios absolutos para determinar cuándo una etapa ha sido suficientemente desarrollada. Es el grupo operador quien evalúa la suficiencia de lo desarrollado y su utilidad para seguir adelante con la tarea siguiente; pero, por lo mismo, siempre es posible para el grupo revisar lo producido en alguna tarea anterior, en función de hallazgos o profundizaciones hechas con posterioridad o de eventos imprevistos o no considerados en su oportunidad. Los productos de todas las etapas permanecen pues abiertos a modificaciones posteriores y la secuencia misma de etapas no es tampoco firme y cerrada, sino que permanece abierta y sujeta a interacciones y vueltas hacia atrás para revisar y ajustar lo producido anteriormente. Las etapas o pasos de la secuencia lógica de tratamiento deben verse más como indicativas de focos de atención secuenciales que como tareas acabadas y rigurosas que permiten la realización de la etapa siguiente. La decisión sobre el paso a una etapa posterior estará sólo supeditada a una evaluación grupal acerca de la suficiencia o no de lo producido.

El tiempo es probablemente el factor más crítico para la implementación de proyectos sociales: su transcurso implica siempre costos crecientes, indisponibilidad del o de los recursos (humanos, financieros, materiales, etc.) para otros fines (costos de oportunidad) y también costos sociales que derivan de la no solución del problema o la no satisfacción de las necesidades y/o expectativas generadas y su secuela de frustración. El tiempo es, pues, una dimensión crítica en la evaluación de la eficiencia del procesamiento de un proyecto.

Pero es cierto que también los resultados indeseables o ineficaces de una decisión o de una acción imprudente pueden tener costos elevados presentes o futuros. Claro que éste no puede ser un argumento para postergar indefinidamente decisiones y/o acciones hasta tanto se posean los elementos de juicio que aseguren el ajuste de las acciones a los objetivos. Téngase en cuenta que durante la espera crecen los costos de no hacer. Y por otra parte, no hay garantía alguna de que la solución que finalmente se halle sea la más apropiada.

Para alcanzar decisiones prudentes es necesario acompañar el procesamiento del proyecto con una actividad continuada de evaluación interna, reflexiva, volcada sobre el mismo proceso y sus resultados en cada etapa, para decidir alternativamente sobre su profundización, el paso a la etapa siguiente o la vuelta hacia atrás a otra etapa anterior que requiera revisión o complementación.

La evaluación del proceso es así una actividad que debe acompañar todas

las etapas y contribuir a que los errores que se hubiesen cometido sean corregidos lo antes posible, de modo de minimizar el efecto negativo y limitar los costos consiguientes.

En síntesis, la eficiencia del proceso de gestión planificada de un proyecto exige, por un lado, ejecutar acciones lo antes posible, para mantener el más estricto control sobre la dimensión tiempo, y, por otro lado, requiere el acompañamiento de todo el proceso con una actividad reflexiva, de evaluación continuada de los resultados parciales que se van obteniendo del propio proceso y de cada etapa de la secuencia y de la direccionalidad general de este proceso.

Las etapas de esta *secuencia lógica de tratamiento* pueden identificarse como:

AGROESTRATEGIA DE ADECUACIÓN

- 1) viabilización del proyecto y constitución del espacio de articulación para procesarlo;
- 2) diagnóstico de la situación e identificación de la problemática de gestión;
- 3) modelo integrado de los procesos e identificación de los puntos y procesos críticos a atacar;
- 4) análisis de actores sociales y formulación de estrategias de acción;
- 5) programación de actividades, recursos y presupuestación de la ejecución;
- 6) ejecución y monitoreo de la ejecución;
- 7) evaluación de resultados y proceso, balance del aprendizaje, refinamiento de la gestión.<sup>1</sup>

Los *instrumentos* de apoyo a utilizarse a lo largo del proceso de gestión planificada deben responder adecuadamente no sólo a sus propósitos de resolución de una tarea en cada instancia de avance del proceso, sino también a las condiciones planteadas por la estrategia operativa. Para ello, estos instrumentos deben contar con las siguientes características:

- a) ser *pertinentes*, es decir, que produzcan respuestas a las preguntas que dieron lugar a su aplicación;
- b) proveer estas respuestas en forma *oportuna*, es decir, en tiempos adecuados a la dinámica del proceso de gestión; no deben provocar tiempos desmedidos de espera que se contrapongan a urgencias de procesamiento del proyecto;

<sup>1</sup> Cada una de estas etapas de la secuencia será tratada por separado en secciones posteriores.

- c) ser *comunicables*, es decir, de fácil comprensión para la diversidad de actores que comparten articuladamente la gestión del proyecto, permitir a todos ellos decidir lo más fundada y democráticamente posible la aceptación o no de sus resultados para incorporarlos en el proceso de gestión de proyectos;
- d) ser *factibles* desde el punto de vista práctico de su aplicación, dadas las limitaciones de recursos, tiempo y capacidades en que se mueve la gestión del proyecto.

Bajo esta óptica, las técnicas o instrumentos de apoyo no pueden ser el patrimonio de los técnicos que participan en el proceso, sino que deben ser lo suficientemente transparentes para todos, de modo de ser de utilidad general.

Dado que algunos de los aportes técnicos requeridos por el proceso pueden suponer inevitablemente instrumentos con cierto grado de complejidad mayor del manejable por todos los actores, deberá contemplarse en el espacio de la articulación nuclear una actividad de capacitación que permita a los actores no técnicos apropiarse de dichos instrumentos de manera de comprender su lógica y opinar acerca de sus resultados.

En el área de la planificación y la ejecución de los proyectos suele utilizarse una pluralidad de técnicas grupales que facilitan la integración e interacción de los participantes, el tratamiento y resolución de problemas, creatividad y toma de decisiones.

Fue Kurt Lewin quien acuñó la noción de "*Dinámica de grupos*" para definir: 1) la relación interdependiente de los miembros de un grupo y 2) la vinculación de esta relación con los objetivos, las normas, valores, relación con el medio ambiente que es observable en el comportamiento grupal.

Este enfoque enfatiza el carácter interdisciplinario de este campo de trabajo y la aplicabilidad de los conocimientos al mejoramiento de los grupos, las organizaciones, relaciones humanas, etc.

La expresión "dinámica de grupos" hace referencia:

- 1) a una ideología preocupada por las formas y estilos democráticos de coordinar a los grupos, a los procedimientos utilizados para la resolución de problemas y toma de decisiones;
- 2) a un campo de investigación permanente destinado a obtener conocimientos sobre la naturaleza de los fenómenos grupales;
- 3) a una serie de técnicas para promover y coordinar el trabajo de los grupos.

Esta última caracterización es la más divulgada, habiendo una demanda creciente de "técnicas", pero descontextualizadas de sus marcos conceptuales.

Son numerosos los trabajos dedicados a las técnicas aplicadas al trabajo de grupos<sup>2</sup>; en el campo de la educación<sup>3</sup>, al desarrollo de la creatividad<sup>4</sup>, al entrenamiento grupal<sup>5</sup>, a la educación popular<sup>6</sup> o como metodología para el desarrollo organizacional.

En el cuadro siguiente, a título sólo ilustrativo, se mencionan aquéllas más usuales y tradicionales mencionando algunos de sus objetivos.

Características	Técnicas Grupales
Promover intercambio, fomentar la discusión, favorecer integración.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEQUEÑO GRUPO DE DISCUSION</li> <li>• PHILLIPS 66</li> <li>• FORO</li> <li>• COMISION</li> <li>• SEMINARIO</li> </ul>
Prevención de información errónea, detectar fuentes de rumores, causas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TÉCNICA DEL RUMOR</li> </ul>
Eliminación y disminución de temores, miedo e incertidumbre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TÉCNICA DE RIESGO</li> </ul>
Toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PHILLIPS 66</li> <li>• PEQUEÑO GRUPO DE DISCUSION</li> <li>• DISCUSION DE GABINETE</li> <li>• SERVICIO DE ESTADO MAYOR</li> <li>• TÉCNICA NOMINAL GRUPAL</li> </ul>
Promoción de nuevas ideas, creatividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BRANSTORMING</li> <li>• PROYECTO DE VISION FUTURA</li> </ul>
Desarrollo de habilidades, entrenamiento, formación de dirigentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PROCESO DE INCIDENTES</li> <li>• ESTUDIO DE CASOS</li> <li>• ROL PLAYING</li> </ul>
Descubrir interacciones. Posiciones de los miembros. Subgrupos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TÉCNICAS SOCIOMÉTRICAS</li> </ul>
Promover el desarrollo de las habilidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TÉCNICAS GESTALTICAS</li> <li>• ROL PLAYING</li> </ul>

<sup>2</sup> Anzieu (1971).

<sup>3</sup> Bany, L.; Johnson, L. (1970).

<sup>4</sup> Sikoda (1979).

<sup>5</sup> Kirsten, Müller Schawars (1976).

<sup>6</sup> Imde (1973).



## LA VIABILIZACION DEL PROYECTO

(Primera etapa)

El objetivo de esta etapa es poner en marcha el proceso de gestión social planificada del proyecto o, al contrario, abandonar la idea inicial de proyecto por ser de difícil o imposible implementación (escasa o nula viabilidad).

### DESARROLLO CONCEPTUAL

Partimos de la existencia de una "idea inicial de proyecto" que puede tener distintos orígenes:

- I. una demanda de satisfacción de alguna necesidad concreta expresada por portavoces de una población necesitada, representativos o no, necesitada ante alguna instancia política, técnica o administrativa del organismo público al que se considera interesado en intervenir en el problema planteado;
- II. una demanda de acción proveniente de algún otro organismo público del mismo u otro nivel del Estado, del mismo u otro poder institucional, expresada ante alguna instancia política, técnica o administrativa del organismo público en cuestión;
- III. una demanda de acción proveniente de instancias internas de dicho organismo público sujeto;
- IV. una idea particularizada de proyecto proveniente de algún o algunos miembros del organismo público en cuestión derivada o no de un programa habitual, un plan o una política general previas de éste.

Dicha idea —o demanda, en su caso— debe ser sometida a pruebas y desarrollos que permitan alcanzar un juicio acerca de su *deseabilidad*, de su *factibilidad* y de la *viabilidad práctica* de su implementación por parte de las instancias decisorias del organismo en cuestión y de los otros organismos

públicos, organizaciones o grupos de la comunidad que pudieran estar involucrados en ella. Necesariamente se da lugar a un proceso que puede concluir en sí mismo —con una decisión negativa del organismo sujeto o una postergación— o, al contrario, puede constituirse en la primera etapa de implementación de un *proyecto* afín o alternativo a la idea inicialmente planteada.

Esta etapa suele englobar, entre otras, algunas actividades que la planificación tradicional plantea como previas al desarrollo técnico del proyecto en el organismo: aunque bajo el presente enfoque estas actividades son realizadas de modo diferente, está de hecho en juego la priorización o no del proyecto, tanto como el análisis de prefactibilidad técnica.

Según dónde se genera la idea o demanda inicial del proyecto, ésta puede o no requerir un primer paso destinado a evaluar el aval político con que cuenta por parte de las instancias decisorias del organismo en cuestión (que llamaremos "organismo sujeto") y/o de los organismos demandantes. De no contar inicialmente la idea con el aval político suficiente, deberá hacerse lo necesario para evaluar si es factible o no ganar o construir tal respaldo y voluntad políticos en o entre los organismos involucrados, incluyendo sobre todo al propio organismo sujeto.

Esto equivale a explorar la prioridad o deseabilidad que las instancias políticas otorgan a la idea de proyecto. La medida de la prioridad puede referirse sólo a los objetivos generales que la inspiran o a las necesidades insatisfechas a que apunta; puede referirse a la población-meta particular o a las poblaciones involucradas en relación con otras; puede referirse a ganancias políticas en un horizonte temporal o en una coyuntura política determinada de alianzas y/o conflictos; puede referirse al modelo de solución eventualmente incluido en la "idea" o a las estrategias que delinea o sugiere, o aun a la utilización oportuna de recursos disponibles. Todas estas dimensiones deben ser exploradas y evaluadas comparativamente para que esté clara la naturaleza del aval concedido (en la medida en que se trata de un aval político) y *qué* es lo que en la idea se está apoyando políticamente.

Si la idea inicial no proviene de las instancias políticas decisorias del organismo sujeto, es a este nivel que, en primer lugar, debe dirigirse la exploración: en principio nada podrá operarse desde el organismo sin el aval político de sus instancias decisorias. Pero de igual modo, dado el carácter jerárquico de las estructuras estatales, es natural que aquéllas a su vez, para poder operar, requieran del aval político de sus superiores en la estructura política y/o institucional.

Debe destacarse que el aval político proviene de *personas* y no de los car-

gos que ellas ocupan; si cambian las personas que ocupan los cargos, el aval político debe renovarse, y para ello deberá volverse a explorar y consolidar.

Sólo con tales avales será posible procesar el proyecto "puertas afuera", para converger con otros actores sociales necesarios para su desarrollo y ejecución, sean éstos cuerpos legislativos, otros organismos públicos sectoriales del mismo u otro nivel, sean ellos actores externos al Estado.

Todas estas exploraciones requerirán seguramente un proceso para confirmar y consolidar el aval político que hará posible seguir adelante con el proyecto.

Será necesario seguramente hacer aportes adicionales a dicho proceso, que informen con mayor detalle a las instancias decisorias cuyo aval y respaldo se procura obtener y que respondan a las preguntas que éstas plantean para fundar su decisión y otorgar o no tal aval.

La idea de proyecto deberá pues ser acompañada en estas gestiones por uno o más de los siguientes elementos, según las demandas que surjan del proceso:

- un pre-diagnóstico o cuadro de la situación confrontado en el sector de la realidad a que se refiera la idea de proyecto, de modo de permitir apreciar su valor, su significación y prioridad (sus beneficios);
- una pre-figuración tentativa, somera pero eficiente, del proyecto en proceso y sus resultados hipotéticos, de modo de poder estimar aproximadamente sus costos en recursos humanos, materiales, económico-financieros, etc.;
- los aportes externos necesarios disponibles y/o accesibles para su implementación, las fuentes posibles de dichos aportes y las estrategias posibles para su captación;
- su compatibilidad con políticas vigentes y otros programas y proyectos en curso, y su viabilidad legal-institucional;
- los tiempos necesarios para obtener resultados intermedios y finales;
- los riesgos previsible de suspensión o deformación del proyecto en el lapso de implementación (riesgos políticos, económicos, sociales, ambientales, etc.)

Estos elementos, de elaboración predominantemente técnica, deberán tener aquí sólo un desarrollo mínimo capaz de satisfacer los requerimientos surgidos en el proceso de gestión de los avales políticos.

Su procesamiento exhaustivo sin embargo se hará en etapas subsiguientes en concertación con los diversos organismos y actores sociales pertinentes.

En este sentido no conviene en esta etapa inicial producir avances demasiado significativos en el diseño del proyecto, ya que éstos podrían traducirse en la supresión de grados de libertad indispensables para encarar su gestión ulterior participativa y negociada entre los diversos actores sociales que se pretende involucrar en él: difícilmente otro actor social se comprometería en un proyecto acabado, en cuyo diseño no participó.

Además de adecuarse a las demandas que puedan surgir en las gestiones para configurar el aval político, conviene advertir que los elementos de juicio que se producen en esta etapa constituyen una valiosa información útil para el organismo sujeto, en relación con el eventual procesamiento del proyecto.

Como se dijo antes, el aval político debe construirse en primera instancia en el interior del organismo sujeto, debiendo alcanzar los niveles jerárquicos que posibiliten proseguir gestionando el proyecto "puertas afuera". De no lograrse aquellos avales, la idea de proyecto quedaría abortada o, por lo menos, postergada en el organismo sujeto.

Es conveniente que el aval político se certifique formalmente, por ejemplo, a través de una resolución o directiva, aunque no siempre es ello posible. Sin embargo debe tenerse en cuenta que un documento formal no representa necesariamente ni sustituye a la voluntad y el compromiso político de intervenir efectivamente en el procesamiento del proyecto.

En segunda instancia, habiéndose logrado la "luz verde", será necesario relacionarse con los otros organismos públicos y/o actores sociales más críticos en función del proyecto, para poder seguir procesándolo. Estos habrán sido detectados con anterioridad en esta etapa, por ser indispensables al proyecto, ya sea por su capacidad de acción político-institucional y/o jurisdiccional, por los recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) o canales específicos que en alguna medida controlan, por ser destinatarios privilegiados del proyecto y, por lo tanto, los más aptos para direccionizarlo hacia una solución adecuada, o por simple conveniencia política.

Se trata aquí de facilitar y apoyar la articulación entre todos aquellos diversos actores sociales y el propio organismo-sujeto, de modo que puedan en conjunto conducir eficientemente el proyecto a lo largo de su procesamiento. Aunque cada actor social tiene su propio espacio de acción, se procurará interrelacionar a aquellos diversos actores sociales en función del proyecto, en forma más o menos estable y comprometida. En síntesis, se tratará de construir un *espacio de articulación* en que el proyecto específico será procesado por aquel conjunto de actores críticos. En él se expondrán, discutirán e integrarán los diversos puntos de vista, se negociarán posiciones e inte-

reses y se elaborarán los consensos mínimos que permitan ir avanzando en forma concertada y eficiente en la formulación, la implementación, la direccionalización y el control de ejecución del proyecto.

A medida que se avance en las gestiones constitutivas de ese espacio de articulación es importante que los operadores de las gestiones respectivas mantengan siempre al tanto de ellas a los funcionarios que brindaron su aval político al proyecto, de modo de tomar en cuenta sus posiciones y puntos de vista y así renovar continuamente el compromiso con los avances que se vayan efectuando y asegurar la oficialización de las relaciones que los operadores responsables vayan estableciendo en función del proyecto con otros organismos públicos y organizaciones no gubernamentales. En general es conveniente que los acuerdos que se van concertando se formalicen mediante cartas de intención, convenios o documentos similares bi o multilaterales.

Puede ser también conveniente que el espacio nuclear de articulación tome la forma —como ya se ha dicho— de un *comité de gestión* del proyecto. Podría estar constituido por representantes de los organismos y organizaciones que se han ido comprometiendo con la idea del proyecto y que están dispuestos a procesarlo. No basta que los miembros del comité de gestión tengan capacidades técnicas para procesarlo. Es importante además que sus aportes a la gestión e implementación del proyecto estén respaldados por la voluntad siempre renovada de las instancias políticas del organismo que representan o, en el caso de grupos u organizaciones no jerárquicas, por la legitimidad siempre actualizada de la representación que ejercen: sin ello, no habría garantía de que los compromisos tomados en el espacio de articulación efectivamente se concreten. De allí, la necesidad de que cada miembro del comité de gestión mantenga siempre oportuna y fluida comunicación de información y consulta con las respectivas instancias decisorias o grupos representados.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Los instrumentos que puede ser necesario aplicar en esta etapa son por lo general versiones preliminares, estimativas o tentativas de instrumentos que serán aplicados más adelante en el proceso, con mayor profundidad y definición, por el conjunto de los actores sociales involucrados en el procesamiento del proyecto. Ahora, en cambio, serán aplicados sólo por personal del propio organismo sujeto, en respuesta a los requerimientos de los decisores cuyo

val se pretende obtener y, por lo tanto, con el alcance que tengan dichas demandas. De allí que se trate de versiones reducidas, más impresionistas que rigurosas.

De todos modos es importante tener en cuenta para su aplicación los criterios de *pertinencia*, de *oportunidad* y de *factibilidad* que mencionamos anteriormente.

Téngase en cuenta que lo que se pretende con la aplicación de estos instrumentos es responder a preguntas concretas, explícitas o implícitas, que se plantea por lo general un funcionario político para tomar una decisión. El destinatario no pide que se le pruebe rigurosamente nada, sino que se le provea de elementos de juicio suficientemente convincentes para fundar la decisión en uno u otro sentido. Por lo general no tendrá tiempo para analizar informes sofisticados ni tendrá necesariamente entrenamiento técnico específico para adentrarse en tales contenidos. De allí también que deba cuidarse:

- la *comunicabilidad* de la respuesta que se brindará al destinatario, en lenguaje comprensible y no jerga disciplinaria;
- la *credibilidad* del proceso que llevó a dicha respuesta: es decir que la técnica aplicada no tenga complejidades excesivas que podrían ocultar contenidos técnicos o aun ideológicos de los que el interlocutor pueda desconfiar.

En esta etapa, la intervención de los técnicos o planificadores tiene más el carácter de asesoramiento que de desarrollo técnico. Como asesores, está permitido que en el diálogo intervengan opiniones más o menos subjetivas, lo mejor fundadas posible, junto con información puntual "dura", con aspiraciones de objetividad. Debe tenerse en cuenta además que muchos de los aspectos sobre los que se podrá requerir tal asesoramiento son difícilmente investigables con rigor suficiente (aspectos políticos, motivacionales y valorativos, por ejemplo).

A continuación se presentarán sólo algunos lineamientos generales para la aplicación, en esta etapa, de instrumentos y técnicas que más adelante son descriptos con más detalle.

### 1. Pre-diagnóstico de situación

Su objetivo en esta etapa es realizar una reconstrucción exploratoria del sector de realidad a que se orienta la idea de proyecto, de modo de poder evaluar su *necesidad* respecto de la población meta y su *prioridad* comparada

con otros contextos de aplicación u otros tipos de proyectos que está implementando o proyecta implementar el organismo sujeto.

Para ello será recomendable:

- acotar el problema o necesidad que pretende solucionar el proyecto;
- evaluar su magnitud en la población-meta;
- evaluar su magnitud relativa en comparación con el universo más amplio de aplicación o con otras poblaciones a las que podría aplicarse;
- explorar la existencia de otros proyectos dirigidos a atacar el mismo problema en la misma población y de otros proyectos propios y ajenos que pudieran producir efectos positivos o negativos respecto de este problema;
- identificar organismos públicos de los diversos sectores y niveles con responsabilidades en el área problemática y organizaciones no gubernamentales sectoriales o de la población-meta que podrían o deberían estar involucrados en la implementación eventual del proyecto.

Dados los condicionamientos de oportunidad y factibilidad en que se desenvuelve esta tarea, ella tenderá a basarse sobre sondeos exploratorios sobre la base de información secundaria y/o de informantes.

Es un error frecuente, sobre todo en esta etapa, la realización de análisis exhaustivos de la información secundaria disponible. Aparte del tiempo y esfuerzo que ello insume, las preguntas a las que se puede así responder son muy limitadas. *La acumulación más o menos convencional de elementos descriptivos no equivale a un diagnóstico.*

Un diagnóstico tiene por objetivo evaluar la importancia absoluta y relativa de un problema, las condiciones y determinantes internos y externos de su existencia, sus interconexiones con otros aspectos o problemas que afectan a la misma población o a su contexto, las potencialidades y restricciones que presenta la situación confrontada para implementar alguna solución al problema (recursos materiales, humanos, financieros, capacidades, intereses convergentes y conflictivos, instrumentos político-institucionales, etc.) y los actores sociales concretos que podrían/deberían hacer aportes específicos para encaminarse a la solución del problema. Se trata pues de una reconstrucción valorativa de un sector de realidad particular. De hecho no existe por lo general información secundaria que permita responder a muchas de estas preguntas y menos aun puede derivarse de aquélla juicios de valor como los que están implícitos en la identificación, ponderación y análisis de "problemas".

En esta etapa, la exploración pre-diagnóstica debe dar respuesta a preguntas explícitas o esperadas por parte de los interlocutores y son éstas las que deben guiar las exploraciones. Con frecuencia interesarán sobre todo al decisor político las opiniones y evaluaciones que hacen del problema los grupos y organizaciones de la comunidad que lo padecen y, en especial, los funcionarios de los organismos públicos pertinentes de otros niveles jurisdiccionales. También les puede interesar conocer la opinión al respecto de parte de especialistas en la materia a que se refiere la idea de proyecto.

Esto implica entrevistar a informantes para indagar sobre sus interpretaciones y evaluaciones de la realidad en que se insertaría el eventual proyecto. Luego es tarea del entrevistador contraponer la información así obtenida de los distintos interlocutores, analizar sus convergencias, complementariedades y divergencias e interpretar los factores que pudieren estar asociados a estas últimas, tomando en cuenta los distintos puntos de vista desde donde cada interlocutor percibe y evalúa la realidad. Esta tarea equivale a una reconstrucción tentativa que el sujeto realiza del área problemática, utilizando como materia prima lo transmitido por los diversos informantes involucrados en dicha área y aplicando a ello sus propios conocimientos, opiniones y valoraciones. Es probable que, al efectuar tal reconstrucción, el sujeto se plantee determinadas preguntas que pueden ser respondidas total o parcialmente a través de la observación directa y/o el análisis de información secundaria existente. Otras preguntas no podrán ser respondidas sino por analogías, teoría o simple opinión más o menos fundada del sujeto.

El pre-diagnóstico se elabora pues así en un proceso iterativo de relevamiento de información objetiva y subjetiva, de aproximaciones sucesivas y de síntesis y evaluaciones lo mejor fundadas posible. Como subproducto del análisis de la información y opiniones relevadas de los informantes, el sujeto está al mismo tiempo obteniendo valiosa información sobre los diversos actores sociales contactados, sus puntos de vista, actitudes e intereses respecto del área problemática que plantea la idea de proyecto. Esto permite una caracterización de dichos actores sociales y un mapeo de sus posiciones respecto del problema a atacar y eventualmente de estrategias posibles para hacerlo.

De lo dicho surge la importancia que tiene la selección de informantes a entrevistar, siempre condicionado por el tiempo y los recursos disponibles y la accesibilidad a aquellos informantes. Idealmente, la elaboración de un pre-diagnóstico debería incluir:

un contacto directo con la población a la que va dirigida la idea de proyecto y con la comunidad local para una observación directa del área problemática;

- ii. entrevistas en el terreno con los actores sociales efectiva y potencialmente involucrados en ella o significativamente relacionados; entre estas entrevistas deberían incluirse personas involucradas "desde dentro" del área problemática (sector de actuación y/o comunidad particularizados), que representen una variedad de puntos de vista, así como también personas que puedan conocer y opinar "desde fuera" acerca del área problemática, que representen también cierta variedad de puntos de vista respecto de ella.

En la medida en que la información relevada sea patrimonio de un sujeto o de un equipo del organismo, compete a éste analizar, evaluar y sintetizar dichas informaciones en una suerte de relectura o reconstrucción de la realidad sobre la base de aquellos diversos puntos de vista y fragmentos, no necesariamente convergentes. En lo posible es aconsejable que dicha relectura se efectúe en equipo o grupalmente, de modo de poder evitar la subjetividad de un solo intérprete y sustituirla en cambio por la elaboración intersubjetiva, compartida, en el interior de un grupo.

## 2. *Prefiguración del Proyecto*

El pre-diagnóstico habrá abierto el problema en componentes significativos y habrá explorado las potencialidades y restricciones existentes para su solución.

Pero también habrá provisto seguramente de pistas acerca de estrategias posibles, alternativas o complementarias, para su solución total o parcial. Para ello es conveniente que, en las entrevistas en terreno efectuadas con motivo del pre-diagnóstico, se exploren las vías de solución que puedan entrever los propios entrevistados; ello contribuiría a enriquecer la gama de vías de solución que habrá de evaluar el personal del organismo sujeto para prefigurar el proyecto.

El propósito de esta prefiguración tentativa del proyecto, como se dijo, es estimar sus costos en recursos humanos, insumos materiales y económicos, identificar las fuentes posibles de dichos aportes y las estrategias necesarias para captarlos. Para poder cuantificar aquellos aspectos y ponderar estos

aportes deberá hacerse algún prediseño de una o más soluciones posibles. Sin embargo, dado que no es segura aún la implementación de ninguna de ellas, no conviene en esta etapa sino esbozar aquellas soluciones y ponderar en forma gruesa sus costos, en términos que permitan alguna comparación.

Es importante tener en cuenta que un proyecto de esta naturaleza, bien formulado, habrá de implementarse con recursos de una diversidad de fuentes y no exclusivamente con recursos propios del organismo sujeto. El prediseño del proyecto (o de los proyectos alternativos y/o complementarios) debe pues considerar los recursos aplicables del organismo sujeto, pero también todos aquellos que podrían ser aportados por otros actores sociales a involucrar, con identificación de éstos y eventualmente de otros alternativos.

En la medida en que el proyecto incluya la provisión de infraestructura o requiera de equipamientos y/o de personal operativo permanente, será necesario dimensionar la solución en forma relativamente precisa o, por lo menos, estimar costos por unidad provista. No se trata sin embargo de diseñar en detalle el modelo de solución, sino de esbozarlo o caracterizarlo de modo de poder estimar costos sobre la base de información externa o de otras experiencias comparables.

Pero además de esta prefiguración del modelo tentativo de solución más preciso cuanto más dependiente es de insumos materiales y recursos financieros, el proyecto incluirá todo un proceso de captación de recursos ajenos y de articulación de los correspondientes organismos públicos y organizaciones de la comunidad, así como de discusión, elaboración y toma de decisiones técnicas de implementación. Todo ello implica actividades concretas, llevadas a cabo por recursos humanos especializados o no, de planta o contratados, que involucran tiempo y que tienen costos efectivos o de asignación y que también deben ser estimados en forma discriminada, aunque por ahora tentativa.

Puede resultar innecesario en esta etapa llegar a estos niveles de detalle, en la medida en que no fueran requeridos por los interlocutores políticos del organismo sujeto ni de los otros organismos y organizaciones cuyos avales y articulación se pretende lograr. Puede resultar útil, al encarar las tratativas con los decisores políticos, tener bajo el brazo información preparada con anticipación en respuesta a preguntas probables. Pero por otro lado, sería un desperdicio de tiempo y esfuerzo el dedicado a elaborar tal información si ella no fuera efectivamente requerida o no interesara a los decisores. Sólo la prudencia —el aprendizaje derivado de la práctica— podrá establecer los contenidos y límites de las elaboraciones más o menos técnicas que se efectúan como parte de la prefiguración tentativa del proyecto.

## EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

Cuando se convoca inicialmente a una reunión a un conjunto de personas interesadas en el área problemática (funcionarios y técnicos de varias reparticiones del organismo sujeto y de otros pertinentes, algunos representantes de organizaciones locales y miembros de la comunidad afectada), es necesario aplicar técnicas que contribuyan a crear un espacio que facilite el conocimiento, mutuo aprendizaje y discusión entre los actores sociales.

Son numerosas las técnicas, juegos y ejercicios que facilitan el conocimiento y, a la vez, la integración de los participantes.

Hemos elegido entre ellos la técnica denominada "2-4-8" que sirve a ambos propósitos. Tiene tres etapas:

- a) el grupo se divide en parejas procurando que sus miembros tengan el menor grado de relación anterior entre ellos y los integrantes de cada pareja se presentan y conversan mutuamente acerca de sus experiencias e intereses personales;
- b) cada pareja se encuentra con otra y este cuarteto intercambia información sobre la primera etapa;
- c) cada cuarteto se reúne con otro e intercambian información y experiencia de los pasos anteriores. En este momento se solicita que cada grupo discuta durante aproximadamente 50 minutos sobre las expectativas de cada uno y del grupo sobre la idea del proyecto;
- d) cada grupo de ocho elige un representante para sintetizar y contar en reunión plenaria las respuestas del grupo.

A continuación, en la reunión pueden aplicarse las técnicas denominadas *socialización inicial* o *contrato psicológico de trabajo*.<sup>1</sup>

Esta técnica procura el establecimiento de un contrato implícito entre los individuos, los grupos y las organizaciones participantes, que incluya expectativas mutuas entre ellos. Este *contrato* difiere de los legales, en tanto no es escrito y determina una relación dinámica sujeta a negociaciones.

Al inicio de una relación, en este caso en torno a la discusión de un proyecto, los participantes enfrentan dos decisiones: 1) la voluntad de incorporarse o no al proceso y 2) la decisión de participar activamente o no en él.

La aplicación de esta técnica en esta instancia tiene por propósito:

<sup>1</sup> Kolbr, Rubin; Mcintyre (1971).

- a) establecer la situación inicial de trabajo;
- b) promover el aprendizaje de situaciones de entrevista para el relevamiento de expectativas de otros;
- c) reconocer los componentes del contrato psicológico implícito entre los distintos actores sociales en torno al posible proyecto.

El desarrollo de esta técnica implica una situación de discusión y de entrevista grupales y de observación. En el ejemplo denominamos "coordinador" a un hipotético equipo técnico que coordina una reunión de discusión para la viabilización del proyecto.

Etapas	Objetivos	Pasos
Discusión en grupos del cuestionario previsto por el coordinador.	Averiguar las expectativas de los participantes en su relación con el proyecto.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. División en pequeños grupos de discusión.</li> <li>2. Cada grupo elige un representante para la entrevista con el coordinador.</li> <li>3. Cada grupo elabora respuestas a las preguntas.</li> <li>4. Cada Representante incorpora la posición de su grupo, para poder representar adecuadamente los puntos de vista de éste.</li> </ol>
Entrevista del coordinador a los representantes.		<ol style="list-style-type: none"> <li>5. El conjunto de los representantes son entrevistados por el coordinador actuando los demás como observadores y prestando atención a la entrevista.</li> </ol>
Los participantes entrevistan al Coordinador.	Que los participantes descubran las expectativas del coordinador.	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Cada grupo se reúne nuevamente para elegir a un miembro (puede no ser el mismo) como representante.</li> </ol>

Etapas	Objetivos	Pasos
Comparación de las entrevistas.	Discutir y reflexionar.	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Cada grupo discute cuestiones que quiere que su representante plantee al coordinador.</li> <li>8. Cada representante se asegurará de incorporar las inquietudes del grupo.</li> <li>9. Los representantes entrevistan al coordinador para conocer sus expectativas y los demás actúan como observadores (utilizando una guía de observación).</li> <li>10. Todos en plenario discuten la naturaleza de lo observado.</li> <li>11. El plenario organiza, distribuye sus roles y funciones para los próximos días de trabajo.</li> </ol>
Formulación de acuerdos.	Explicitar los acuerdos y futuras líneas de trabajo y creación del Comité de Gestión.	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Grupo de trabajo constituido en función de los acuerdos a realizarse.</li> </ol>

## DIAGNOSTICO DE LA SITUACION (Segunda etapa)

El objetivo central de esta fase es efectuar un reconocimiento global lo más realista posible del área problemática en la que pretende intervenir el proyecto. Esto implica explorar:

- el campo de intervención directa donde el proyecto pretende insertar sus acciones, su situación y sus tendencias;
- el contexto más amplio que pudiera eventualmente afectar al proyecto y/o ser afectado por éste, identificando posibilidades y límites ofrecidos por dicho contexto, así como posibles efectos colaterales, y repercusiones sobre el proyecto de otras acciones y proyectos públicos o privados que pueden eventualmente desarrollarse sobre su área de influencias;
- el marco administrativo, institucional y político más amplio en el que habrá de cumplirse la gestión del proyecto.

Sobre la base de este reconocimiento, conviene formular detalladamente el listado de problemas de cualquier naturaleza, presentes o previsibles, que se hubieran detectado y que configurarían la problemática de gestión de proyecto.

Vale la pena tener presente que el éxito (eficacia) del proyecto radica en buena medida en la posibilidad de reducir estos problemas. Dicho de otro modo, la medida de esa eficacia estará en relación con la medida en que se logren superar los obstáculos planteados. Por ello, es decisivo que la exploración sea exhaustiva y sistemática y que, desde un principio, pueda concebirse el proyecto mismo como una serie de acciones que no sólo se remitan al cumplimiento de sus enunciados técnicos, centrales, sino también a vencer o diluir lo más posible la compleja red de factores que puedan atentar contra su gestión.

La tarea a efectuar en esta etapa corresponde a la del diagnóstico tradicional. Pero en el contexto de esta Metodología, asume características particulares que la alejan de aquella en contenidos y procedimientos.

Aunque pueda resultar obvio para el lector, conviene insistir en que *diagnóstico* no equivale a descripción. Una pura agregación de informaciones más o menos independientes entre sí, por más exhaustiva que sea, no reemplaza a la reconstrucción "clínica" del sector de la realidad en estudio, por definición sintética e interpretativa. El diagnóstico debe estar dirigido a comprender en la mejor forma posible dicho sector.

Para lograrlo, habrá que disponer un conjunto pertinente de informaciones en forma tal que ponga en evidencia las interacciones o relaciones no necesariamente explícitas entre los distintos elementos y los "modos" a través de los cuales estas relaciones se organizan, se condensan y se consolidan, así como apreciar el predominio de unos componentes sobre otros, las contradicciones que pudiesen existir, los juegos de poder que se hacen presentes, entre actores involucrados, sus expectativas, intenciones y deseos que puedan estar desempeñando un papel en este conglomerado. Por último, esta reconstrucción del plano *no inmediatamente visible* de los elementos que operan en el campo debe permitir también, como parte del mismo diagnóstico, la detección de las principales *tendencias* que orientan las modificaciones que vienen produciéndose en ese espacio. Es decir, una idea realista de "hacia dónde empujan" los factores y actores detectados y hasta qué punto esas tendencias son objetivamente favorables o desfavorables a la gestión que se planifica.

Cualquiera sea la naturaleza del proyecto —estrictamente sectorial o, al contrario, con vocación de integralidad— es indudable que éste pretende insertar sus acciones entre los procesos que de hecho modelan aquella realidad concreta, compleja y multidimensional. En dichos procesos interviene un sinnúmero de actores, en una compleja malla de interacciones y mutuas determinaciones, en medio de condiciones concretas de muy diversa naturaleza, tanto propias del campo estricto de intervención como del contexto más amplio del que el actor forma parte. Si todo ello constituye parte integrante de la problemática de gestión que el proyecto deberá resolver, será también componente legítimo y necesario del diagnóstico de situación.

Por otra parte el proyecto, por más sectorial que fuere, no puede ser aislado de objetivos más globales de desarrollo social y humano, ni mucho menos puede contradecir a éstos o provocar consecuencias colaterales negativas en

otras dimensiones, las cuales podrían resultar en última instancia en un deterioro de la situación general de la población-meta o hipotecar su desarrollo futuro. Así el proyecto, aún sectorial, debe ser tratado en el contexto más amplio de las acciones tendientes a un desarrollo integral de la población-meta. Es por eso también que resulta esencial que en el diagnóstico se contemple no sólo el campo directo de intervención del proyecto sino todas las interacciones significativas que éste pudiera tener con otros procesos y acciones, intencionales o no, que modelan dicha realidad.

Entre los campos de información a relevar y elaborar para el diagnóstico pueden mencionarse los siguientes como simple guía indicativa:

- aquéllos referidos al área problemática que pretende atacar el proyecto: existencia y magnitud del problema, identificación de la población afectada por él, componentes del problema, posibles causas, recursos y acciones presentes dirigidos al área problemática, su eficacia y eficiencia, percepción del problema en la comunidad, tendencias recientes y previsibles en relación con el área problemática, actores sociales, públicos y privados con ingerencia efectiva o potencial en el área problemática, sus intereses, recursos, acciones e interacciones, etc.;
- aquéllos referidos al campo de inserción del proyecto (área geográfica, población, meta y/o sector de actividad), características y tendencias (físicas, naturales, demográficas, socioeconómicas, político-institucionales, etc. pertinentes), interacciones de diversa naturaleza entre actores sociales diferenciados y con el "resto del mundo", problemas relevantes, etc.;
- aquéllos referidos a políticas y a otros programas o acciones, públicos o privados, que estén en desarrollo o se proyecten en relación con el campo de inserción o que podrían afectar a éste: sus características, alcances, efectos previsibles, operadores, recursos, factores posibilitantes y limitantes, etc.

El producto de esta etapa de diagnóstico será un listado valorativo, tan completo como sea posible, de los problemas que confronta el proyecto, constituyendo así una guía permanente y siempre perfectible de búsqueda y reflexión conjunta en el proceso posterior.

Existen por lo general problemas de muy diversa naturaleza que deben ser resueltos para que un proyecto sea exitoso en su implementación y en el logro de sus objetivos de transformación de la realidad. A grandes rasgos pueden identificarse problemas relacionados con los siguientes niveles:

- la identificación y logros de los resultados o impactos deseados por el proyecto en la realidad;
- la realización de las operaciones, actividades, prestaciones, obras, etc. que encara el proyecto como medio para alcanzar los resultados deseados;
- la administración y gestión del proyecto y de los recursos de todo tipo necesarios para su ejecución adecuada;
- el marco político-institucional en que se desenvuelve el proyecto;
- los efectos colaterales negativos que pudiese tener el proyecto o que pudieren repercutir negativamente sobre el proyecto o su campo de intervención;
- los efectos de políticas y otros proyectos o acciones del sector público o de otros actores de la sociedad civil sobre el sector de la realidad en que se inserta el proyecto.

Estos problemas del proyecto y de su campo de intervención están estrechamente interrelacionados en el mundo real y constituyen en su conjunto *la problemática de gestión* que debe encarar el organismo responsable del proyecto si ha de llevarlo a buen término. Quizás no todos los problemas parezcan en sí mismos igualmente significativos. Pero problemas que aparentemente no lo son pueden ser causales de que otros más importantes no puedan ser resueltos.

Cada *problema* identificado implica, por la negativa, un *objetivo* de funcionamiento del sistema social que no es satisfecho. En su conjunto, pues, la problemática de gestión identificada implica al conjunto de objetivos que deben ser satisfechos para que el proyecto sea exitoso.

Debe aclararse que el no deterioro o pérdida de alguna cualidad positiva puede ser también identificado como un problema de la gestión del proyecto y como tal debe ser incluido en la problemática de gestión.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Como ya se dijo, la pura agregación de datos descriptivos no provee por sí sola información significativa, a menos que ello se realice en función de preguntas específicas a las que dichos datos puedan contribuir a responder o que se la someta *a posteriori* a elaboraciones en tal sentido. Recopilar o relevar datos y procesarlos tiene un costo variable —en ocasiones muy alto—

tanto en tiempo, como en recursos humanos y financieros; para justificarse, el beneficio obtenido debe ser evidente y proporcional.

Un error frecuente es acumular información secundaria en forma convencional, a alto costo y esfuerzo. Pero esta información secundaria convencional, además de cubrir campos informativos muy limitados, sólo se presta para responder a preguntas convencionales referidas al sector de la realidad en cuestión (y/o a su comparación con otros) y seguramente muy insuficientes para reconstruir la realidad, aunque más no fuere sino tentativamente, en forma significativa para procesar el proyecto.

La prudencia hace aconsejable no perder tiempo en recopilar y analizar datos cuantitativos sin ton ni son en forma rutinaria o "por si acaso", sólo porque existen o por tradición, sino al contrario que sólo se lo haga con propósitos claros y guiado por preguntas específicas que requieran respuestas y que puedan ser contestadas con este tipo de información y en las condiciones concretas de recursos, tiempo y capacidades en que se realiza el diagnóstico. Sobre todo debe evitarse efectuar análisis cuantitativos complejos o costosos en respuesta a preguntas que no requieren necesariamente tal cuantificación.

El presente enfoque de planificación y gestión, al enfatizar la acción —es decir, la intervención efectiva, lo más temprana y racional posible en los procesos modeladores del sector de la realidad tratados por el proyecto— ya no funda sus avances, como la investigación académica, en la *lógica de la prueba* sino en la de su verosimilitud. En gran medida, ya no se trata de elaborar y aplicar técnicas basadas en mediciones precisas —sobre todo en lo que respecta a determinadas dimensiones políticas y sociales significativas— sino de alcanzar conclusiones estimativas verosímiles basadas en información objetiva, pero también en proposiciones hipotéticas y tentativas.<sup>1</sup>

La complejidad de la realidad trasciende siempre todo intento absoluto de descripción y de comprensión objetivas. Es por ello que esta Metodología postula su exploración por aproximaciones sucesivas, mediante una inteligente búsqueda, selección y utilización de información pertinente al tema de estudio, y sucesivas *reconstrucciones tentativas de la realidad* mediante la confrontación y síntesis de informaciones parciales —objetivas y subjetivas— en un trabajo grupal de *elaboración intersubjetiva*.

Muchos ojos ven mejor que uno. Los especialistas y, sobre todo, los actores sociales y personas involucrados en algún modo con el área problemática y el sector de aplicación del proyecto, poseen invalorable información para el

<sup>1</sup> Robirosa (1986).

diagnóstico que no puede obtenerse por otro medio. Cada observador de la realidad dirige sobre ésta una mirada subjetiva, cambiante y, sobre todo, perspectivada por su inserción en ella o su relación con ella. La mirada de cada observador es modelada por su entrenamiento y su experiencia previa, su actitud selectiva y valorativa, su modo de interacción (coyuntural o no) con su entorno y con los otros, sus intereses, factores emotivos y de personalidad, etc. Su percepción individual no es necesariamente distorsionada o falsa, pero sí parcial y cargada de interpretaciones y valores subjetivos. Pero esto es también cierto respecto del profesional científico o técnico que pudiera integrar el equipo de gestión. Para poder reconstruir algo más ajustadamente la realidad hace falta una diversidad de ojos y la agregación, confrontación y reelaboración de sus percepciones. De ello surge no una visión objetiva sino una visión intersubjetiva, que tiene la virtud de reducir las subjetividades individuales.

Generalmente los integrantes del equipo de gestión, por lo menos inicialmente, ven el campo de inserción de su gestión desde una gama de perspectivas relativamente restringida. Para poder reconstruir mejor dicha realidad es conveniente llamar a colaborar a informantes diversos que la perciban desde distintas perspectivas complementarias. La selección de los informantes deberá ser realizada en función de la complementariedad de los puntos de vista que habrá que proveer. Para ello es aconsejable seleccionar una diversidad de informantes que participen bajo roles diferenciados en la realidad en estudio, que tengan intereses particulares respecto de ella y/o que tengan conocimientos especializados pertinentes respecto de los campos de información que se desee obtener.

Sin embargo, por su mismo compromiso con la realidad en estudio, las observaciones de cada informante deben ser interpretadas como no neutras, sino construidas desde su posición respecto de la realidad observada y valoradas según sean sus intereses en ella.

A la vez, la interacción del informante con el equipo de gestión estará cargada también de expectativas que influirán sobre su discurso y que además deberán ser tratadas con cuidado por el equipo para no despertar falsas expectativas que podrían verse frustradas, ni activar oposiciones, con posibles graves consecuencias para el proyecto mismo en su implementación.

La reconstrucción de la realidad es un proceso de creciente elaboración sobre la base de conocimientos previos, insumos de información, estimaciones de confiabilidad, combinación y síntesis de insumos, confrontación con elaboraciones anteriores, generación de nuevas hipótesis y preguntas que

requieren nueva información o nuevas elaboraciones o hipótesis de trabajo plausibles, y así sucesivamente.

En la estrategia operativa de la presente Metodología, dicha reconstrucción de la realidad se efectúa mediante trabajo grupal de intercambio de ideas, información y opiniones por parte del equipo de gestión, con o sin intervención de los propios informantes y/o de otros actores involucrados o que se quiere involucrar y comprometer tempranamente en el proceso de implementación del proyecto.

Es fundamental el registro sintético de las conclusiones alcanzadas en la etapa —una reconstrucción de la realidad en términos de un diagnóstico de situación del campo de intervención— y de sus fundamentaciones, señalando sobre todo los problemas identificados a todos los niveles y que requieren solución para tornar exitoso el proyecto. Tal registro permitirá eventuales revisiones del diagnóstico cuando éstas parezcan necesarias como consecuencia de nuevos eventos no contemplados, de nuevos análisis o de actividades de evaluación efectuados en etapas posteriores del proceso de gestión del proyecto. Es así como el diagnóstico de situación no puede ser sino tentativo y abierto a enriquecimiento y revisiones posteriores a medida que se avanza en el trabajo. A continuación se formula un conjunto de recomendaciones técnicas sencillas para la captura y manejo de la información que ha de nutrir el diagnóstico.

### *1. Utilización de la información documental disponible*

En primer término, recopilar y estudiar, entre la información disponible, aquellos documentos más generales de tipo descriptivo o interpretativo; sobre todo, entre estos últimos, las evaluaciones efectuadas sobre el tema en estudio, cualquiera sea su origen. Más que la exhaustividad de la información analizada, interesa su cobertura y su profundidad.

Es recomendable llevar un registro de la información detallada que se hubiese detectado, para el caso de ser necesario su análisis posterior en función de preguntas específicas que el equipo de gestión pudiera plantearse más adelante. No se trata de reproducir dicha información, sino de registrar en detalle los campos y categorías de información cubiertos, fechas, con datos sobre localización de dicha información y canales de acceso a ella, si ésta no estuviese libremente disponible. En el caso de que efectivamente se disponga de ella, resulta conveniente registrarla de manera análoga y archivarla por separado.

## 2. Análisis estadísticos especiales con datos secundarios

No es aconsejable en general la realización de análisis estadísticos en las etapas iniciales del proceso de gestión de un proyecto. Estos se justifican sólo en respuesta a preguntas específicas que no puedan ser respondidas con la información disponible.

Para el manejo de información estadística disponible el primer paso debe ser el *control de pertinencia* de dicha información, es decir, si los datos pueden efectivamente responder a la pregunta planteada, e inmediatamente después debe realizarse el *control de confiabilidad* de la información que se va a utilizar: cobertura, representatividad, validez, obsolescencia, márgenes de error, etc. Convendrá tener particularmente en cuenta estas características y, en general, las técnicas con las que en cada caso se ha producido la información cuando se trate de comparar analíticamente datos correspondientes a *series* distintas. Es frecuente el error de extraer conclusiones por medio de la comparación o tratamiento "en serie" de datos no comparables. Sólo pasados estos filtros tiene sentido efectuar las elaboraciones cuantitativas correspondientes.

## 3. Relevamientos especiales

Los relevamientos especiales de carácter censal o muestral son en general de alto costo, no sólo en términos económicos, sino también de tiempo, de esfuerzo, de utilización de recursos humanos, etc. Por otra parte, es difícil obtener con ellos datos confiables en campos de información que no sean los llamados *duros*, es decir, directamente observables (por ejemplo, datos demográficos, datos físicos). Menos confiable es la información declarada por los entrevistados sobre aspectos como ingresos, ocupación, nivel de educación, capacidades, historia personal y familiar, etc., difícilmente verificables. Y mucho menos confiables aun son las respuestas que pretenden detectar opiniones, actitudes, valores, etc. Cuanto menos *duro* es el campo de información, más cuidadoso y controlado debe ser el procedimiento de relevamiento (por ejemplo, redacción de las preguntas, su ordenamiento, controles internos, actitudes del encuestador durante la entrevista, etc.) y más difícil es su codificación e interpretación. Si la información obtenida es poco confiable, no tiene sentido alguno su análisis estadístico y cuantitativo.

Es por todo ello que sólo resultan recomendables los relevamientos especiales de tipo censal o por muestreo en respuesta a preguntas específicas que puedan ser adecuadamente respondidas mediante tales relevamientos. En

dicho caso deben tomarse los recaudos técnicos necesarios para asegurar la confiabilidad de la información y su análisis ulterior apropiado.

## 4. Entrevistas con informantes individuales

Los informantes pueden ser entrevistados en forma individual. En tal caso es conveniente asegurar una situación lo más fluida y poco directiva posible, de modo que el informante se sienta libre de proveer toda la información que crea pertinente y todas las opiniones personales que crea necesarias. El entrevistador deberá inicialmente focalizar la conversación, identificando el campo de indagación que se desea cubrir.

Para inducir la libre exposición de ideas es recomendable solicitar al entrevistado que identifique los problemas de cualquier tipo que perciba en relación con el tema y lo que cree que puedan ser las soluciones deseables. A partir de allí y procurando mantener la fluidez del diálogo, el entrevistador podrá conducir al informante a través de distintos aspectos de detalle, mediante preguntas simples. Es importante que el entrevistador no oriente las respuestas a través de preguntas "cargadas" (de una determinada expectativa) o mal formuladas.

También en este sentido es sumamente importante que el entrevistador no exponga sus propias opiniones como tales; pero sí puede mencionar opiniones, propias o ajenas, bajo formulaciones tales como: "He oído decir que... ¿Qué opina usted?"

Es útil que el entrevistador tenga a la vista o en su memoria un listado detallado de los tópicos o campos de información que se desea cubrir. Según los casos será o no posible al entrevistador hacer anotaciones breves sobre lo que se va conversando.

El entrevistador hará, con posterioridad a la entrevista, un informe de lo conversado, preferiblemente mientras ello esté aún fresco en su memoria. El informe será encabezado con los datos del entrevistado, incluyendo su posición o rol respecto del campo de estudio. En lo posible el informe deberá seguir el orden de los puntos contenidos en su listado-guía, lo cual facilitará posteriormente su comparación con las respuestas de otros informantes. Es importante que al final de dicho informe vuelque sus opiniones personales acerca de la entrevista y su dinámica, acerca de la validez que perciba en las respuestas, acerca de nueva información significativa recogida y recomendaciones acerca de nuevos campos a investigar que pudieran haber surgido en la conversación.

### 5. Confrontación de informantes

Una técnica de gran riqueza es la confrontación simultánea de informantes en un *panel* de discusión. A la información individual surgida de cada informante se agrega así la oportunidad de poner en evidencia concordancias, discordancias y aun conflictos latentes entre los diversos puntos de vista.

Es conveniente elegir los participantes para dicho panel de modo que ellos representen posiciones tan diversificadas como fuera posible respecto del campo de indagación.

Un panel de este tipo se iniciaría con las exposiciones individuales de los panelistas, un tiempo posterior para discutir entre ellos y libre discusión entre panelistas y el equipo de gestión que habrá de utilizar la información obtenida.

Para inducir la exposición de los puntos de vista personales es conveniente, al inicio, que se les pida a los panelistas que enuncien sus opiniones acerca de los problemas de cualquier naturaleza que perciban en el campo de estudio y de las eventuales soluciones que tales problemas pudieren tener.

### 6. Formulación de la problemática de gestión que confronta el proyecto

Como paso final del diagnóstico, el equipo en plenario identificará un número de áreas problemáticas significativas o *niveles* en que se señalaron problemas al efectuarse los relevamientos de información y su interpretación preliminar (los niveles pueden ser, por ejemplo, los señalados en este mismo Capítulo, o áreas problemáticas específicas incluidas en ellos.).

Como se indicó, un grupo demasiado numeroso no es eficiente para realizar tareas que implican conclusiones o decisiones. Si el equipo de gestión del proyecto es numeroso, es conveniente constituir subgrupos de trabajo que no superen los 7 ó 8 miembros.

El plenario del equipo distribuirá entre los grupos participantes las áreas problemáticas o niveles como campos temáticos para la discusión detallada de los problemas que lo constituyen.

Se procurará que cada grupo tenga un perfil de capacidades disciplinarias y/o de experiencias sectoriales suficientemente diversificadas. Se procurará además que el grupo esté abastecido de la información significativa respecto de la temática a discutirse, no sólo a través de documentos, sino sobre todo a través de los conocimientos y experiencias de sus propios miembros, constituidos así en fuentes de información para el grupo de trabajo.

Cada grupo procurará identificar los problemas que afectan al proyecto en

el campo temático o nivel asignado. Dichos problemas pueden ser de naturaleza muy diversa. Es fundamental que el grupo registre por escrito cada problema identificado y que lo haga en la forma más precisa y explícita posible, de modo que un lector ajeno al grupo no tenga dudas acerca del problema formulado.

Aunque es recomendable que el grupo explore en profundidad el campo temático asignado como foco de su atención, no está excluido que formule problemas que se prolongan en otras áreas problemáticas tratadas por otros grupos.

No está excluido que se señalen problemas hipotéticos pero verosímiles. La verificación de su existencia real puede ser efectuada más adelante en el proceso.

Cuando el equipo técnico que trabaja sobre el proyecto es pequeño o no cuenta con la información necesaria, deberá recurrir a informantes confrontando e interpretando las informaciones y opiniones provistas en la forma indicada en el punto 5.

Es recomendable, para concluir esta etapa del trabajo, efectuar un plenario en el que cada grupo presente sus listados de problemas —preferiblemente en grandes hojas de papel para facilitar su lectura por todos— y los justifique a través de un relator. En este plenario pueden afinarse los listados y confrontar sus interrelaciones, su compatibilidad mutua y su verosimilitud.

Es también recomendable que, una vez integrados los listados se vuelva sobre las anotaciones efectuadas por los participantes en las sesiones de relevamiento de información para verificar si no han sido omitidos problemas significativos señalados en aquellas oportunidades.

## EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

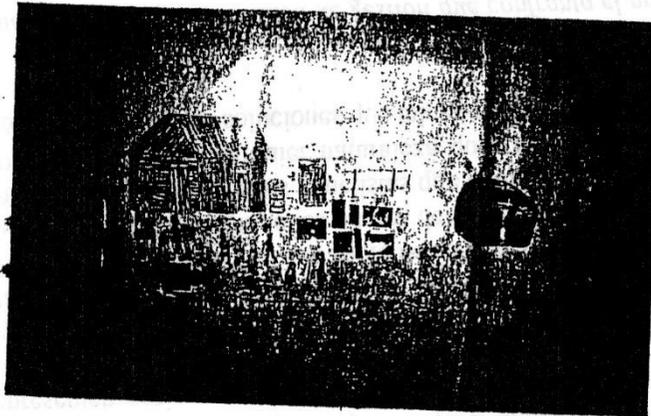
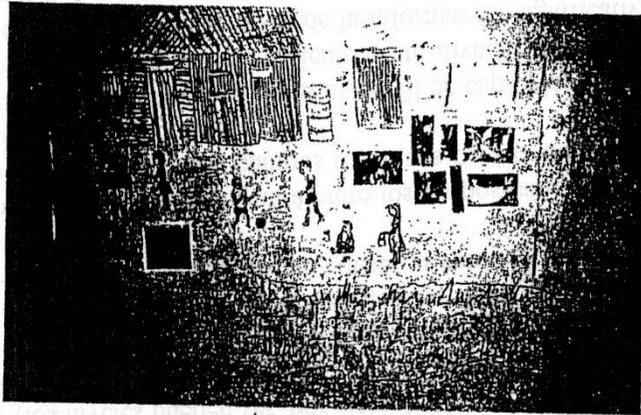
### 1. Diagnóstico

La técnica que aquí expondremos no sólo se refiere a la elaboración del diagnóstico, sino que además facilita la integración de los participantes como grupo de trabajo.

En los dibujos 1 y 2 observamos el trabajo realizado por un grupo de mujeres, mediante el cual diagnostican las situaciones de sus barrios marginales de residencia a través de la "técnica de graficación" o "técnica de afiche"<sup>2</sup> que expresa mediante un dibujo el resultado de las discusiones previas.

<sup>2</sup> Inde.

Figura 1 / Figura 2



Este barrio ha sido bautizado con el nombre de "Camerún" por sus moradores, por ser todas las casas de color negro, ya que está construido con chapas de cartón de ese color.

En las ilustraciones observamos a una familia numerosa, sin presencia de una figura masculina. Una señora sentada tiene un bebé en sus brazos (a), a su lado una niña le sirve un mate, otros juegan a la pelota. Se observa a un niño pequeño sentado en el suelo (b) tomando un biberón, rodeado de moscas. A su lado una niña (c) está embarazada (es menor de edad, señalan las participantes).

En la parte superior del dibujo se observa la casa y una letrina (d) rodeada de moscas. Entre la casa y la letrina se ve un tanque que se utiliza para el almacenamiento de agua.

A la derecha de la ilustración se observa un automóvil que circula por el camino. Los participantes señalan que aquél es mirado por una persona que tiene un par de tenedores en las manos. Han expresado las dificultades que ellos tienen para alimentarse correctamente y la falta de trabajo.

En la parte inferior de su trabajo hay dibujado un bañado, con el cual señalaron los problemas de contaminación ambiental.

## 2. Listado de problemas

Cualquiera sea la técnica elegida para efectuar la tarea diagnóstica, ésta culmina con un listado de los problemas reconocidos por los participantes. Para ello se vuelve al trabajo en pequeños grupos con el objeto de explicitar los problemas por escrito en un papelógrafo o papel afiche, cuidando de expresarlos en forma clara y precisa, para que sus contenidos sean inteligibles para todos, sin ambigüedades. Los pasos son pues:

- discusión grupal para definir la redacción de los problemas;
- listado de los mismo en cartelones, a veces con ordenamiento por prioridades (del más al menos importante).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La técnica puede continuar siendo aplicada en etapas posteriores incluyendo:  
c) elección de algunos de los problemas para trabajar;  
d) definición de cada uno con mayor precisión;  
e) discusión de las causas que lo originan;  
f) búsqueda de soluciones.

El siguiente listado de problemas es el resultado integrado del trabajo de tres grupos participantes en un taller de un programa gubernamental sobre promoción y participación de mujeres.

El taller incluía funcionarios y técnicos municipales y provinciales y de organizaciones no gubernamentales.<sup>4</sup>

### Listado común de problemas

1. Falta de información en educación sexual.
2. Falta de información en planificación familiar.
3. Falta de protección social a la mujer embarazada.
4. Falta de guarderías en los lugares de trabajo.
5. Superposición de roles.
6. Ausencia de programas oficiales y privados que atiendan a la problemática de las mujeres.
7. Transmisión de roles discriminatorios a través de la educación formal.
8. Transmisión de roles discriminatorios a través de la educación familiar.
9. Falta de coincidencia entre la imagen de la mujer real y la creada por los medios de comunicación masiva.
10. Falta de coordinación en los programas institucionales.
11. Desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
12. Necesidad de centros de autoayuda para la mujer golpeada y la violencia familiar.
13. Necesidad de difusión de los derechos de la mujer.
14. Falta de autovaloración que genera autodiscriminación.
15. Discriminación social y laboral.
16. Necesidad de capacitación con salida laboral.
17. Falta de recursos humanos institucionales.
18. Discriminación en los ascensos.
19. Maltrato social hacia la madre soltera.
20. Cercenamiento de la participación a través del autoritarismo.
21. Falta de participación conjunta de ambos miembros de la pareja en la iniciación de los trámites de investigación de causas de esterilidad y posterior adopción.
22. Ausencia de oportunidades de trabajo en el mercado formal.
23. Mujeres y niños golpeados.
24. Falta de estabilidad laboral por matrimonio o embarazo.
25. Falta o carencia de protección de la mujer separada y de sus hijos.
26. Falta de responsabilidad compartida de los padres ante la escuela.
27. Falta de actualización legislativa ante la violencia sexual.
28. Carencia de programas participativos para la mujer.
29. Falta de capacitación y formación en autogestión.
30. Falta de compromiso y actitud de cambio.
31. Falta de participación en los niveles de decisión de partidos políticos, instituciones, sindicatos.

<sup>4</sup> Programa Redes (1988 a).

## Capítulo 5.

### MODELO PROBLEMÁTICO INTEGRADO (Tercera etapa)

Una vez concluido el diagnóstico preliminar, bajo la forma de listado valorativo al que nos referimos en el Capítulo anterior, el objetivo central de la etapa siguiente será analizar los procesos que conducen a cada uno de los elementos constitutivos de la problemática de gestión del Proyecto, hasta identificar aquellos factores y/o procesos causales sobre los que existe alguna capacidad de intervención por parte de actores sociales concretos, del grupo de gestión o accesibles a éste.

Para alcanzar ese objetivo, será necesario reconocer las interrelaciones que puedan existir entre los problemas identificados y entre los procesos que dan lugar a su existencia, reconstruyendo así el *modelo integrado* del sector de realidad en que se procura insertar el Proyecto.

Al mismo tiempo, importará identificar el conjunto de puntos y procesos críticos sobre los cuales deberá actuarse para desencadenar modificaciones que tiendan a corregir o resolver los problemas identificados. En otras palabras, se trata de establecer la *estrategia general* del proyecto.

#### DESARROLLO CONCEPTUAL

El enfoque de planificación y gestión que asume esta Metodología propone insertar acciones eficaces en el mundo real en el más breve plazo posible, con el máximo de racionalidad posible en función de los cambios que se desea lograr en él.

A tal efecto enfatiza la consideración de dicho sector de la realidad desde el punto de vista de los procesos que lo modelan, ya que es en dichos procesos y entre sus complejos factores causales que el actor que desencadena la gestión procurará insertar sus acciones.

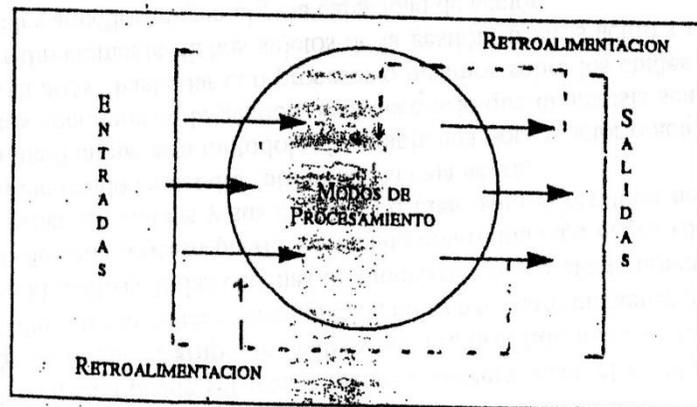
A los efectos del análisis, un *problema* puede ser interpretado como una brecha o distancia entre lo que se desea como *salida* o resultado de un *pro* -

ceso (la salida que idealmente debiera producir) y la salida que efectivamente dicho proceso produce. Procurar su solución es diseñar y encaminar los pasos necesarios para reducir o cerrar la brecha. El listado de problemas generado en la etapa anterior, pues, no fue más que un inventario de salidas efectivas indeseables.

Para encarar las estrategias de resolución de aquel conjunto de problemas es necesario conocer los procesos y factores intervinientes que los producen y el modo en que éstos están relacionados. Así podrá entenderse que hayan generado esos resultados y no otros y, al hacerlo, se podrá visualizar cuáles son los puntos de esos procesos sobre los que será necesario planificar acciones correctivas en pos de las salidas deseadas. Es con este fin que la secuencia metodológica propone, en esta etapa, elaborar el modelo integrado de procesamiento de los problemas más significativos identificados en la etapa anterior.

En su forma más simple un proceso puede ser concebido como un modo de combinación en el tiempo de uno o más insumos o entradas para producir una o más salidas o productos, con eventuales retroalimentaciones que desde alguna salida controlan o refuerzan características de las entradas o de los modos de combinación.

Gráfico Nº 1



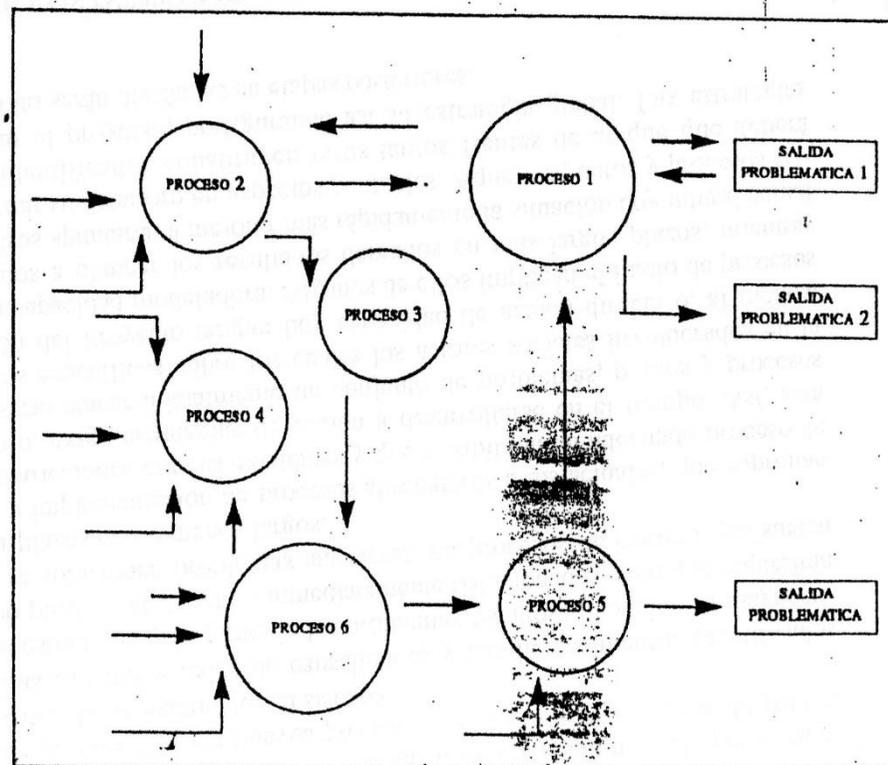
Robirosa, M. C. (1979).

Tanto las entradas como las salidas de los procesos pueden ser de muy distinta naturaleza: material (por ejemplo: seres vivos, aportes de infraestructura), energética (energía propiamente dicha, dinero, acciones, trabajo) o informática (por ejemplo, conocimientos, información, pautas culturales, normas, motivaciones, decisiones, etc.).

El modo de procesamiento puede o no requerir una infraestructura material, con características particulares (un edificio, un ecosistema, un espacio equipado, un terreno, una máquina, una población, un canal de comunicación, etc.) con determinada capacidad y modalidad de procesamiento.

Cada entrada puede ser analizada como salida o producto de otro proceso anterior y así sucesivamente, dando lugar a cadenas o redes de procesos causales, con diferentes niveles de complejidad.

Gráfico Nº 2



Robirosa, M. C. (1979).

Ante un complejo conjunto de problemas (como los que suelen identificarse en el campo social), se debe analizar un conjunto de salidas no deseadas, cada una de las cuales es consecuencia de una o más cadenas de procesos. Cada *proceso* es considerado como *causante* de una o varias *salidas* y *causado* por salidas de uno o más *procesos anteriores*.

La descripción puede ser más o menos compleja según el nivel de desagregación en el que el grupo de análisis hubiera decidido trabajar. Es importante señalar que con la técnica empleada, no es necesario mantener el mismo detalle en el análisis de las cadenas de procesos. Lo que efectivamente sucede dentro de cada proceso puede ser tratado como una *caja negra* (de la que sólo importan sus salidas y sus entradas) o bien, sólo si resultara necesario, puede ser analizado en detalle "abriendo" la caja negra.

En la medida que esta metodología es aplicada por un actor o actores que son sujetos concretos de la gestión, será necesario que el análisis sea conducido "hacia atrás" hasta dar con procesos o insumos sobre los cuales puedan intervenir directamente dichos sujetos de la gestión, u otros actores respecto de los cuales aquéllos tengan alguna capacidad de acción.

Pero, por supuesto, quedarán también en el camino otros procesos e insumos que el grupo considerará como totalmente fuera del alcance de la capacidad de acción de sus agencias y que por lo tanto preferirá dejar como datos o parámetros externos, no manipulables por él y que no serán analizados sino en su calidad de factores condicionantes.

Aun si la tarea parte de varios *problemas* que confronta la gestión del proyecto, entre sus factores causales se detectarán seguramente procesos e insumos que son comunes a dos o más de ellos. Se tiende así a constituir una red de procesos integrados. El resultado representa la reconstrucción teórica que el equipo ha realizado del sector de realidad que le interesa, es decir, su *modelo* teórico integrado de dicha realidad particular. La gestión planificada procurará atacar los puntos o procesos críticos —por su centralidad en el modelo construido o por ser causas iniciales— sobre los cuales es necesario (y posible) intervenir para comenzar a modificar el conjunto de procesos conducentes a las salidas problemáticas.

Es lógico que, al efectuar dichos análisis de procesos indeseables —ya que conducen a salidas problemáticas que se deben corregir— el grupo identifique a la vez entradas, modos de procesamiento, salidas y/o retroalimentaciones alternativas o faltantes que podrían significar la corrección deseada de aquellos procesos indeseables o contribuir a ello, es decir, los procesos alternativos correctivos que sería deseable implementar. En consecuencia los

análisis efectuados en esta etapa no sólo describirán la situación problemática actual, sino que prefigurarán además la situación futura deseada por el equipo de gestión, con los nuevos procesos que deberán estar operando para el adecuado funcionamiento del sistema.

Las cadenas y redes de causalidades y condicionamientos identificados demuestran que gran parte de los problemas listados al concluir el diagnóstico no pueden ser directa o inmediatamente solucionados, sino que requerirán que se solucionen problemas anteriores, en procesos de cambio que suelen tener plazos más o menos largos.

La implementación de procesos alternativos a los actuales, que supriman las restricciones críticas existentes y que posibiliten un adecuado proceso de cambio, exige estrategias de acción a desarrollarse en el tiempo. Así, será necesario atacar inicialmente un conjunto de problemas, puntos y procesos críticos específicos sobre los cuales los actores sociales involucrados en la gestión del Proyecto tengan hoy capacidad de acción directa o, al menos, cierta capacidad modeladora. Algunos de ellos implican el inicio de procesos dirigidos a obtener los resultados deseados en más largos plazos, mientras que otros apuntarán a mejorar más rápidamente la situación coyuntural actual y a evitar su deterioro en aspectos puntuales. Aquellos puntos y procesos críticos identificados constituyen otros tantos frentes de ataque que deberá afrontar el proyecto, prefigurando así su estrategia global. Las estrategias detalladas serán diseñadas en etapas posteriores.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Al igual que para otras etapas, se propone efectuar la tarea en tantos grupos como fuera necesario y prudente, para asegurar su operatividad y una variedad apropiada de puntos de vista. El *listado de problemas* que se identificó en la segunda etapa como constitutivo de la problemática de gestión del Proyecto, se desagregará para su análisis en tantos sub-conjuntos como grupos de trabajo existieren.

La tarea consiste en mapear "hacia atrás", es decir, desde cada salida indeseable hacia los orígenes, las cadenas de los procesos y sus interrelaciones. Este análisis hacia atrás lleva a identificar los procesos críticos sobre los cuales las organizaciones involucradas en la gestión, pudieran o debieran ejercer alguna acción, dirigida a modificar la salida.

Para ser descriptos en forma suficiente como para explicar las caracterís-

ticas de su *producto*, los procesos analizados deberán incluir típicamente *insumos* de naturaleza tan disímil como los infraestructurales, de fuerza de trabajo, de información, de comportamientos culturales, psicológicos, normativos, decisionales, económicos, etc. O sea, todos aquellos que caben en nuestra definición previa de insumos materiales, energéticos e informáticos. Cada uno deberá ser incorporado al análisis en la medida que sea considerado significativo en el procesamiento de las salidas que efectivamente se verifican. Es en este tipo de análisis donde los componentes del equipo aportarán naturalmente sus perspectivas sectoriales, disciplinarias y personales diversificadas, produciéndose así una articulación —o complementación— transdisciplinaria y transectorial de conocimientos.

Es importante en este proceso de análisis tener explícitamente presentes los objetivos de intervención que fundan el proyecto y los problemas que desea solucionar (la problemática de gestión) para así poner límites al análisis que realiza. Es útil recordar que podrá volverse sobre esta tarea más adelante en el proceso de gestión, si ello se verificara necesario. Por ello mismo, es esencial no incurrir en excesos inútiles de detalle en el análisis. Sólo la práctica adquirida con reiteradas aplicaciones de esta metodología puede desarrollar en los participantes el sentido de esa prudencia: hasta dónde seguir identificando las cadenas y redes de procesos, qué dejar como *datos* sobre los que no se puede actuar, qué dejar como *cajas negras* y qué *cajas negras* abrir, qué describir en forma cualitativa, qué cuantificar, qué insumos retener como significativos en función de los objetivos del análisis y cuáles ignorar, etc.

Como apoyo a dicha tarea, y para asegurar el mayor rigor formal posible y a la vez su registro adecuado, esta metodología propone instrumentos de apoyo básicamente gráficos. Pueden tener la forma de *cuadros sinópticos* con sucesivas llaves o, mejor aun, la de redes gráficas de cajas y flechas o *flujo-gramas* (similares a los utilizados para la programación computacional) en los que se vuelcan los contenidos verbales del análisis efectuado. Esta combinación de formulaciones verbales (en un lenguaje muy similar al lenguaje común diario) y su apoyo gráfico, tiende a constituirse en el lenguaje técnico común a todos los miembros del grupo de gestión, aceptado por ellos en la medida en que participaron en su elaboración. Debido a su simplicidad formal, este lenguaje gráfico y verbal muy explícito resulta además de fácil comunicabilidad en relación con otras personas e instancias que no hubieran participado en su elaboración.

Con este procedimiento, se asegura la articulación temprana de conceptos

y conocimientos provenientes de distintas prácticas y disciplinas. Mediante la colaboración dentro del equipo multidisciplinario y multisectorial se evitan efectivamente las elaboraciones autónomas de las diversas disciplinas o de diferentes actores especializados, sobre estos procesos del mundo real que son por naturaleza multifacéticos. Así, logran obviarse las dificultades de articulación existente de manera típica entre construcciones conceptuales acabadas, con jergas autónomas propias de cada una de las disciplinas y sectores de actuación, que suelen estar presentes en un equipo científico-técnico multidisciplinario. Los miembros del equipo son los "traductores" de sus conceptos (herramientas) particulares disciplinarios al nuevo lenguaje común, transdisciplinario. Sus aportes al trabajo grupal son resultantes de percepciones especializadas, de elaboraciones teóricas y de cuestiones tomadas de sus propias disciplinas o áreas de actuación. Por supuesto, entran en la elaboración grupal otros conocimientos, informaciones e hipótesis originados en procesos de naturaleza muy distinta a la científica. Dependerá de la propia dinámica de elaboración grupal el filtrado de las subjetividades distorsionadoras, pero en cualquier caso la reconstrucción realizada será en alguna medida transdisciplinaria, transectorial y autocontrolada por la diversidad de perspectivas del grupo, de modo de aproximarla lo más posible a la realidad estudiada.

De dichos análisis surge además la estrecha imbricación e interrelación que todos los procesos observados tienen en el mundo real: ello conduce naturalmente a la integración de los análisis efectuados en un solo gráfico o *modelo integrado* del área problemática.

La graficación de este modelo integrado, en la que aparecen los procesos interconectados por elementos comunes, exigirá el trabajo adicional de poner algún orden en la complejidad de los producido, para facilitar su lectura y aumentar su comunicabilidad.

Pueden usarse otras técnicas de apoyo en sustitución o en forma complementaria de la anterior. Una técnica que facilita el inicio de la tarea es una adaptación del "juego de los papellitos". En primer lugar se transcribe cada *problema* identificado en la segunda etapa a un papellito o tarjeta. Las tarjetas son distribuidas al azar entre los grupos que se hubieran constituido, con la instrucción de interrelacionarlas según criterios de secuencialidad o de causalidad. Esta tarea puede realizarse sobre una gran hoja de papel, distribuyendo sobre ella las tarjetas según decisiones que vaya tomando el grupo, y complementando esta distribución con flechas, recuadros e intercalaciones de anotaciones en recuadros que clarifiquen las relaciones o las complementen con problemas o factores faltantes. Concluida la tarea, es importante que se fijen

las tarjetas al papel de base o que se registre lo hecho, para su comunicación a otros grupos, su discusión y ajuste, y su integración con lo producido por otros grupos.

Los análisis de procesos, que buscan dar con factores o procesos causales sobre los cuales los organismos y actores involucrados en la gestión tienen alguna capacidad de acción, habrán probablemente demostrado el carácter crítico que determinados insumos y procesos tienen con respecto de las salidas que se quiere modelar. Ello equivale a haber establecido los frentes de ataque que habrá de plantear el proyecto, es decir, su estrategia global. Es útil que estos puntos y procesos críticos que serán atacados queden bien identificados en el *modelo problemático integrado* y listados por separado, con algún eventual reagrupamiento en términos de "componentes" o *subprogramas* del proyecto.

### EJEMPLOS DE TECNICAS OPERATIVAS

El primer modelo Problemático Integrado que se presenta (gráfico Nº 3) fue producido por un grupo de pequeños productores agrícolas, vinculados a Asociaciones de Fomento Rural. El trabajo fue parte de un proceso de identificación y formulación de proyectos en los que participa la población, representantes y técnicos de distintas áreas provinciales y municipales, dentro del marco de un Programa de Desarrollo Rural Provincial.<sup>1</sup>

Los problemas que integran este ejemplo fueron identificados en la etapa anterior (segunda etapa: Diagnóstico de situación) a través de la técnica de graficación indicada más arriba.

Los problemas identificados, una vez discutidos y analizados en una reunión plenaria, en la cual estaba representada toda la población de un paraje, fueron escritos en tarjetas. Con este material los grupos formados construyeron distintos modelos. Se transcribe un ejemplo en el cual el Proceso crítico lo constituye "la falta de fuentes de trabajo".

Un segundo Modelo Problemático Integrado (gráfico Nº 4) fue elaborado en el contexto de un Taller de Capacitación Municipal referido a la problemática de las mujeres, dentro del Programa "Redes".<sup>2</sup> Las participantes de dicho taller eran funcionarias, técnicas de un Municipio, representantes de Progra-

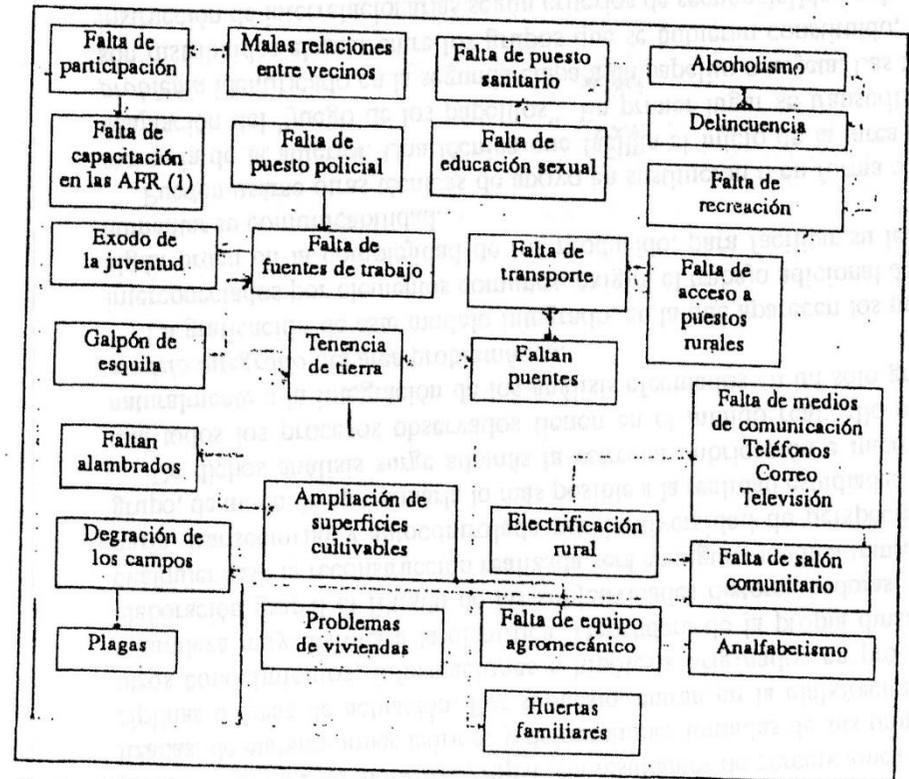
<sup>1</sup> Cordecc (1988).

<sup>2</sup> Redes (1989).

mas Nacionales y Provinciales; de Organizaciones Intermedias locales y de Organizaciones Vecinales.

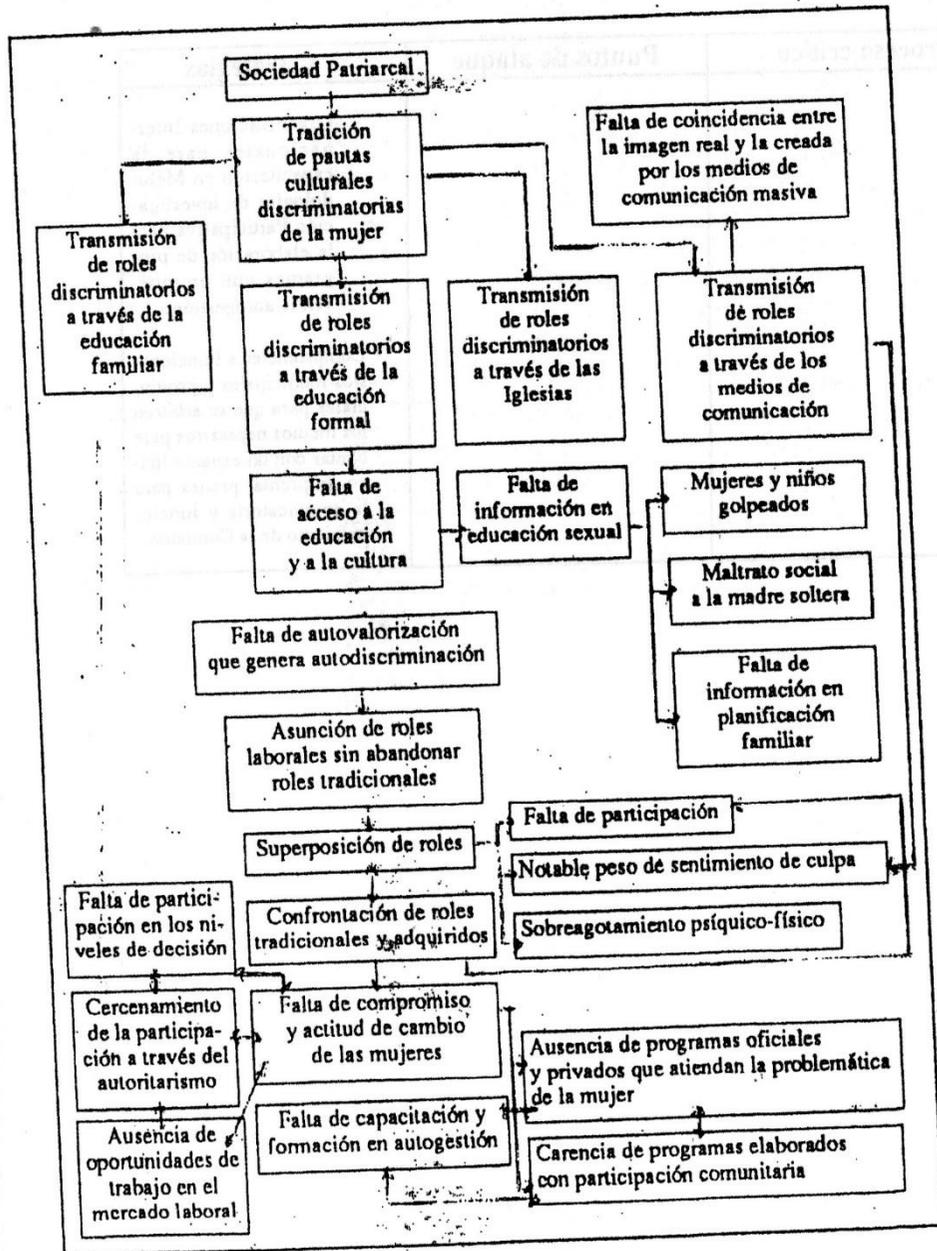
Al igual que el ejemplo Nº 1, fue producido por uno de los grupos luego de identificar y analizar los problemas de la situación de la mujer, particularizados en una ciudad concreta a través de las técnicas mencionadas.

Gráfico Nº 3: MODELO PROBLEMÁTICO INTEGRADO



Cordecc (1988).

Gráfico Nº 4: MODELO PROBLEMÁTICO INTEGRADO



Redes (1989).

Siguiendo la construcción del Modelo Problemático Integrado referido a la situación de las mujeres, el grupo procedió a identificar algunos procesos y puntos críticos sobre los cuales se debería actuar para realizar acciones transformadoras, estableciendo ciertas estrategias preliminares.

En el Cuadro Nº 1 a título de ejemplo, se presenta la matriz elaborada por uno de los grupos de trabajo, que refleja el desarrollo elaborado a partir del proceso/problema identificado como "falta de acceso a la educación sexual y a la cultura".

Cuadro Nº 1

Proceso crítico	Puntos de ataque	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de acceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de educación sexual.</li> <li>Falta de coordinación, continuidad y concreción de programas institucionales.</li> <li>Falta de información gubernamental a los Municipios del Interior.</li> <li>Desaprovechamiento de recursos humanos y materiales.</li> <li>Ausencia de programas oficiales y privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convocar al PAN, PAICOR, Alfabetización, Municipalidad (Acción Social, Direc. de Cultura), DEMES, Direc. General de Esc. Primarias (Deleg. local); para capacitación de agentes Multiplicadores en Educ. sexual por la Sociedad de Sexología de Río Cuarto y en Planificación Familiar a cargo del área específica de la Municipalidad.</li> <li>Detección y seguimiento de embarazadas adolescentes en forma conjunta por Maternidad, Ctro. de Salud, Hospital y Acción Social, para la reinserción social de las mismas.</li> <li>Convocar a: Sociedades Científicas/Zona Sanitaria Nº. Colegios Profesionales, Municipalidad, Poder Judicial, Universidad, Hospitales, Asociaciones Vecinales, CEIRO, Direc. de Esc. Primarias, Instituto Provincial del Menor y la Familia para:             <ol style="list-style-type: none"> <li>conocer todos los programas existentes e intentar su coordinación con los recursos humanos y materiales disponibles;</li> <li>formar una comisión de estudio sobre la problemática de la Mujer en el ámbito social de la ciudad;</li> <li>convocar a Asesores Gubernamentales y de</li> </ol> </li> </ul>

Proceso crítico	Puntos de ataque	Estrategias
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones Internacionales para la capacitación en Metodologías de Investigación Participativa para la elaboración de programas que promueven la autogestión.</li> <li>Comprometer a Funcionarios municipales y provinciales para que se arbitren los medios necesarios para contar con un espacio físico, imprenta, prensa para la convocatoria y funcionamiento de la Comisión.</li> </ul>

## ANÁLISIS DE ACTORES Y FORMULACION DE ESTRATEGIAS (Cuarta etapa)

Nada de lo dicho hasta aquí será suficiente para avanzar en la formulación de estrategias de acción sin identificar previamente a los actores sociales concretos, ya involucrados o involucrables en la operatoria del proyecto, de acuerdo con sus capacidades específicas de acción y con el control que ejercen efectiva o potencialmente sobre insumos o procesos críticos donde el proyecto pretende intervenir.

También será decisivo identificar a otros actores sociales con intereses en las áreas y procesos que el proyecto pretende atacar y que podrían movilizarse a favor o en contra de éste.

Vale la pena subrayar la importancia de incluir en el análisis estos otros actores, a primera vista ausentes del escenario. Las "sorpresas" que muchas veces reciben las organizaciones u organismos involucrados en el proyecto cuando, ya avanzada la gestión, nuevos actores y problemas aparecen brusca-mente en el escenario creando difíciles obstáculos al trabajo emprendido, resultan un fenómeno vinculado a la falta de identificación de aquellos actores que parecían secundarios por no hacerse físicamente visibles en el campo pero que, en cambio, están fuertemente presentes en él a través de *intereses*.

Es, por lo tanto, tarea primordial de esta etapa, analizar también los intereses, las posiciones y actitudes de todos los actores sociales reales respecto de los puntos y procesos críticos que el proyecto pretende atacar, y analizar las bases y grados de poder de cada uno y las eventuales alianzas y conflictos efectivos y potenciales entre ellos.

Al mismo tiempo, se requiere evaluar los grados de apoyo o conflictividad de los diversos frentes de ataque y las bases de conflictos y de concertación posibles con los diversos actores sociales, de modo de establecer estrategias de acción adecuadas.

Por último, debe necesariamente incluirse en esta etapa la tarea de reconocer los canales formales e informales de comunicación e influencia que son accesibles al grupo de gestión del proyecto respecto de cada uno de los demás actores sociales involucrados o involucrables.

## DESARROLLO CONCEPTUAL

Un error común en el que han incurrido tradicionalmente los planificadores es el de dar por sentado que la racionalidad técnica de un proyecto es suficiente para que los distintos actores sociales involucrados en su ejecución decidan respecto de sus acciones y de la aplicación de sus recursos respectivos en la forma prevista por el proyecto. Esta idea de una pura racionalidad técnica organizando la concertación práctica de las voluntades sociales supone, en realidad, tratar con ingenuidad el campo de actuación del proyecto, como si fuera un campo políticamente neutro, libre de intereses particularizados no necesariamente convergentes con los que orientan al proyecto y a sus estrategias.

La gestión de un proyecto no sólo involucra decisiones técnicas y recomendaciones referidas a la asignación y administración de recursos de diversos tipos, sino que exige sobre todo decisiones y acciones concretas de aplicación de esos recursos, con propósitos específicos, en un campo concreto del mundo real. Por lo general no todos aquellos recursos están bajo el control de un solo organismo y/o actor social, sino que su control se halla disperso entre cierto número de actores sociales distintos, los que pueden o no estar representados en el grupo de gestión del proyecto. Además, estas acciones intencionales que emprendan las organizaciones gestoras del proyecto se confrontarán y probablemente afecten a actores sociales ya con anterioridad involucrados y con intereses en el sector de realidad en que ha de intervenir el proyecto. Ellas podrán así inducir a actores latentes a movilizarse en alguna dirección.

Esto es particularmente problemático en el caso de actores que vienen obteniendo beneficios de los procesos actuales que el proyecto se propone modificar.

En la medida en que estos actores sociales desempeñen diferentes roles en dicho campo de actuación o en relación con él, lo someten a demandas particulares y tienen intereses diversos en él. Pueden incluso ejercer diferentes grados de control sobre procesos pertinentes que modelan dicho campo. Es obvio que las acciones de los gestores del proyecto no serán para nada "neutrales" en este marco e inducirán necesariamente reacciones favorables o negativas de parte de aquellos actores confrontados. En este sentido, el campo de actuación de los gestores del proyecto puede ser concebido como un "campo de batalla" en el que los sujetos de la gestión deben desarrollar estrategias evidentes o más sutiles para lograr el éxito del proyecto.

Para alcanzar eficientemente los objetivos perseguidos, el grupo articulado de actores sociales que lleva adelante el proyecto deberá desarrollar estrategias apropiadas para movilizar a actores cuya colaboración resulta necesaria pero que permanecen indiferentes, buscando eventualmente integrar como aliados a aquellos que no se oponen al proyecto. Asimismo, deberá esquivar o neutralizar a opositores que podrían perjudicar o frenar el proyecto y, si los recursos de éstos o su capacidad de acción fueran indispensables, se verá en la necesidad de negociar con ellos o de buscar actores alternativos que pudieran sustituir sus aportes.

Para ello tiene extrema importancia la identificación y el análisis de los actores que deberían o podrían involucrarse en aquel campo de batalla, identificación que, como se dijo, deberá realizarse en función de sus intereses, sus actitudes respecto de las acciones que programa el grupo de gestión, su grado absoluto de poder y las bases en que éste se sustenta (recursos, relaciones, etc.), sus alianzas y su posición y accesibilidad respecto de otros actores sociales pertinentes así como respecto del propio grupo de gestión del proyecto.

También se estaría pecando de gran ingenuidad si se contemplara el espacio de articulación, construido para viabilizar el proyecto, y al propio grupo de gestión de éste como un conjunto convergente —y homogéneo— de voluntades dispuestas a actuar con igual compromiso y direccionalidad en su procesamiento. También los actores sociales participantes en la gestión de proyecto parten de vectores de intereses/objetivos no necesariamente (ni habitualmente) convergentes al respecto. Ellos traen a esta articulación los respectivos grados y bases de poder diferenciados de los que están imbuidos en la estructura social global. Estas diferencias de motivaciones y direccionalidad existentes entre los actores sociales involucrados, sumadas a las diferencias de poder, tienden a reflejarse en el interior del comité de gestión del proyecto. Si nada se hiciera al respecto, sólo se estaría internalizando en el funcionamiento del comité de gestión las relaciones de poder que operan en la sociedad global y las decisiones de procesamiento del proyecto tenderían así a resolverse más bien en función de las combinaciones de los vectores de intereses/objetivos de los más poderosos y/o de los que ejercen más poder en relación con el Proyecto, en la medida del control que ejercen sobre recursos, infraestructuras, capacidades o acciones críticos. La supuesta "participación" quedaría en este caso sólo como un satisfactor simbólico —una falacia—, no como un ejercicio democrático efectivo.

El desarrollo de una participación democrática creciente en el comité de

gestión del proyecto exige un proceso continuado de aprendizaje individual, mutuo y colectivo: cada uno aprende del otro y de los otros, cada uno aprende cómo es el otro y cómo y por qué actúa y el conjunto aprende cómo resolver las decisiones de procesamiento del proyecto, incluyendo cómo manejarse con los actores externos. Este proceso de aprendizaje efectivo no se da necesariamente en todos los grupos que procesan proyectos en forma articulada, sino que éstos con frecuencia acumulan y amplían "patologías", sobre todo basadas en el ejercicio diferencial del poder.

"Estas diferencias se refieren no sólo a (los) grados absolutos de poder (de cada actor involucrado), sino también a las bases de dicho poder, sobre todo en aquellos aspectos pertinentes al campo de actuación del proyecto y su procesamiento. Pero también tiende a haber diferencias en cuanto a la percepción y conciencia que los diversos actores tienen de sus propias bases de poder y de las ajenas. Pueden ser bases de poder el grado de control que se ejerce sobre recursos económicos, materiales, humanos, más o menos críticos para el proyecto o sobre información, pueden ser capacidades específicas de acción, redes de relación/influencia/alianzas, conocimientos específicos, etc. Si la participación ha de ser efectiva —y efectivos los beneficios de la participación—, ella debe democratizarse crecientemente en la toma de decisiones de todo tipo que procesan el proyecto: negociaciones de puntos de vista, de intereses/objetivos, de ideas, opiniones y propuestas de soluciones. Democratizar no significa eliminar las diferencias en las bases del poder, sino optimizarlas en las divisiones de trabajo compartidas. Pero sí implica democratizar los procesos decisivos. Esto también puede implicar un esfuerzo intencional de instrumentar y potenciar a los actores más débiles de modo de hacer más igualitaria su participación en los procesos decisivos que direccionan y hacen avanzar el proyecto."<sup>1</sup>

Por lo dicho, la *democratización de la participación* en la gestión del proyecto exige desarrollar actividades de reflexión y estrategias de resolución de problemas y ajustes de las relaciones en el interior del comité de gestión que *faciliten* ese proceso de creciente democratización en el uso de la información y en las relaciones y actividades interactorales, de modo de optimizar

<sup>1</sup> Robirosa, M. C. (1989).

los consensos posibles y los aportes de cada uno al procesamiento solidario del proyecto.

No basta reconocer en dichos actores sociales —tanto los involucrados como los externos— sus roles y responsabilidades formales como organismos o sus políticas explícitamente formuladas o declamadas. Con frecuencia, las prioridades institucionales establecidas por un organismo con respecto de su accionar global no favorecen a este proyecto o pueden tender a contemplarlo como competitivo, a pesar de que sus funciones específicas podrían incluir las de atender a este particular sector de actuación planteado por él.

En las habituales condiciones de escasez de recursos (sobre todo en el caso de organismos públicos, pero no sólo en éstos) un actor social tendrá sus propios criterios para establecer sus prioridades y asignar aquellos recursos. Además, las acciones concretas y la aplicación efectiva de recursos requerirán de decisiones puntuales tomadas por los estamentos político-decisionales del organismo y estas decisiones pueden ser tomadas en función de otros criterios no necesariamente coherentes con los criterios institucionales formales ni con las políticas declaradas.

Por ello, y para reconocer con el mayor realismo posible la situación confrontada por el proyecto ante un actor social cualquiera que pudiera involucrarse en el proceso de ejecución, es necesario ir más allá de un análisis institucional del actor, para considerar su probable actitud respecto del rol que estará llamado a desempeñar en el proyecto o respecto de los frentes de ataque que éste plantea. Sólo así podrán establecerse estrategias más apropiadas, para lograr que su intervención sea acorde con lo requerido por el proyecto o no perjudique su implementación.

Por supuesto, sería siempre poco confiable —y a veces aun imposible— consultar a los actores sociales acerca de sus actitudes respecto de su intervención en el contexto del proyecto o en su entorno significativo. El grupo de gestión sólo puede reconocer en forma hipotética tales actitudes de los actores sociales pertinentes. En algunos casos estas hipótesis podrán estar mejor fundadas en un conocimiento concreto del desempeño reciente de los estamentos decisivos de dicha organización. En otros casos estas hipótesis estarán sustentadas en conocimientos más generalizados o en teoría pertinente. En otros aún, puede ser acaso el sustento de las hipótesis adoptadas. Pero en todos los casos estas hipótesis —aun caricaturescas— serán necesarias para fundar estrategias no ingenuas de implementación del proyecto y serán "mejor que nada". Téngase en cuenta que, al implementarse tales estrategias, se irá obteniendo mayor información acerca de la conducta de dichos actores,

basada en sus reacciones, y ello podrá orientar al grupo de gestión para corregir o no dichas estrategias.

Otro aspecto que deberá incluirse en los análisis de esta etapa es el referido a las instancias decisionales de los propios organismos y organizaciones representados en el grupo de gestión. Los participantes en el grupo no serán necesariamente las instancias decisoras de los organismos y organizaciones a los que representan. Ello es sobre todo cierto para organismos públicos y otras organizaciones jerárquicas. Pero también es cierto para organizaciones o grupos más o menos democráticos, en los que el representante requiere que sus compromisos en el grupo de gestión sean elaborados o refrendados por sus representados. Para que las decisiones tomadas en el grupo de gestión sean efectivamente implementadas, éstas deberán abrirse paso, validarse y ejecutarse al nivel de las instancias decisorias pertinentes de cada actor social representado en aquél. Ello requerirá estrategias particulares de cada miembro del grupo de gestión dentro de su propia organización. Dichas estrategias pueden ser mejor fundadas en un análisis de actores sociales, esta vez en la propia organización. En el caso de organismos jerárquicos complejos, como son los organismos del sector público, el análisis debe incluir todo el sistema político decisorio del organismo en sus distintos niveles pertinentes y aun prolongarse en el sistema político-partidario de los cuales los decisores forman parte (relaciones entre partidos políticos, "internas" de los partidos, etc.).

Un aspecto propio del sector público que debe tomarse en consideración es la rotación de funcionarios políticos. Los decisores pueden cambiar durante el proceso de gestión del proyecto, ya sea como consecuencia de elecciones o por desplazamientos de funcionarios. Estos cambios de decisores pueden traer interrupciones en los procesos de gestión de proyectos, las cuales pueden con frecuencia evitarse o abreviarse mediante estrategias apropiadas que se encaren con anticipación suficiente para lograr la continuidad del proceso. Ejemplo de ello es la búsqueda de apoyos multipartidarios en los aparatos deliberativos del gobierno (legislativo, consejo deliberante) para presionar a eventuales nuevos funcionarios del Ejecutivo hacia la reanudación del compromiso adquirido con el proyecto por funcionarios salientes.

La estrategia de implementación del proyecto, además de considerar y programar las acciones técnicas correspondientes, deberá pues incluir otro conjunto de acciones para inducir comportamientos apropiados de los actores sociales en relación con las acciones técnicas necesarias. La programación detallada de ambos conjuntos de acciones será el motivo de la etapa siguiente.

Estas estrategias respecto de los actores sociales pueden incluir objetivos

tales como la motivación y movilización de actores indiferentes o sólo débilmente favorables, el establecimiento de alianzas con actores favorables, negociaciones con actores favorables a algunos de los frentes de ataque pero opuestos a otros, derrota o neutralización de actores fuertemente opuestos al proyecto, captación de actores sociales alternativos a éstos para sustituirlos en relación con el proyecto, etc.

Como apoyo para la elaboración de estas estrategias de interacción es conveniente que el grupo de gestión elabore un *mapa* de las posiciones de los diferentes actores sociales y sus instancias decisorias respecto de él. Este *mapeo* debe incluir no sólo los canales formales de relación, jerárquicos o no, sino también las relaciones informales que pudieren existir entre miembros del grupo de gestión o sus organizaciones y personas o grupos de aquellos organismos u organizaciones mapeados. Con frecuencia estas relaciones informales son muy eficientes para acelerar trámites que se llevan por los canales formales necesarios o incluso para modificar actitudes de decisores que pudieran estar frenando su procesamiento. También puede pensarse en movilizar a favor a actores sociales no directamente involucrados en el campo de actuación del proyecto, para que éstos presionen o modifiquen el comportamiento de un actor social opositor, necesario al proyecto o enfrentado a él.

Congruente con la flexibilidad y los procesos iterativos que plantea y posibilita la presente Metodología, el análisis de actores sociales en los términos indicados es una actividad que se reitera a lo largo de todo el procesamiento del proyecto, aun con anterioridad a esta etapa, como exploración necesaria para establecer estrategias de acción adecuadas y eficiente para viabilizar el procesamiento del proyecto (primera etapa), para diagnosticar la situación e identificar problemas que deberá resolver la gestión (segunda etapa), etc. Pero sobre todo este análisis se vuelve crítico para establecer las estrategias apropiadas de ejecución del proyecto, que posibiliten su implementación eficiente, es decir, la ejecución oportuna y coordinada de las acciones que habrá de realizar cada uno de los actores sociales involucrados en el proceso de ejecución, estén o no representados en el grupo de gestión.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Aunque la identificación y análisis de los actores sociales puede hacerse en forma poco sistemática, es difícil mantener bajo control y en la memoria

la información desarrollada cuando el número de actores sociales involucrados en el campo de actuación del proyecto es muy grande. Cuanto más multifacético es el proyecto y más actores sociales involucra, mayor será la necesidad de recurrir a instrumentos de registro y de análisis que permitan rigor en las conclusiones y en las estrategias elaboradas sobre la base de ellas.

Uno de los instrumentos de apoyo que ha prestado mayor utilidad en las más variadas situaciones es la *grilla de alianzas y conflictos* desarrollada en el contexto del Programa FLACSO/UNESCO de Capacitación para la Gestión.<sup>2</sup> A continuación se lo describe en forma sintética.

- 1) Se dibuja una grilla en un pizarrón o en grandes hojas de papel, con los siguientes encabezamientos:

Cuadro N° 1: GRILLA DE ALIANZAS Y CONFLICTOS

ACTORES AFECTADOS O POTENCIALMENTE INVOLUCRADOS	FRENTE DE ATAQUE O ACCIONES CONTEMPLADAS POR EL PROYECTO		

- 2) Se enlista, a uno por línea, los puntos o procesos críticos (frentes de ataque) que contempla el proyecto, o los conjuntos discretos de acciones (componentes) que lo integran.
- 3) Se inscribe al grupo u organización sujeto de la gestión del proyecto en el encabezamiento de la primera columna de *actores*.
- 4) Considerando por turnos cada uno de los frentes de ataque o acciones

<sup>2</sup> Robirosa, M. C. (1983).

que integran el proyecto, se enlistan en las columnas los actores sociales necesarios para llevarlos adelante y los que podrían contribuir o interferir en ello. Así, se estaría identificando a los actores que habrá de encontrar el sujeto al atacar cada frente particular, ya sea porque estarían activamente involucrados en dicho ataque, podrían o deberían estarlo, o porque probablemente reaccionen de algún modo ante el "ataque". Estos actores sociales pueden ser organizaciones formales públicas o privadas, agencias, empresas, asociaciones de la comunidad, grupos particulares de interés, sectores socioeconómicos, clases de individuos (definidos según algún atributo, rol o pertinencia respecto del campo de actuación) e incluso individuos. Al considerar cada sucesivo frente de ataque, se agregarán en las columnas sólo aquellos actores nuevos que aparecieran, sin repetir los ya inscriptos en columnas.

- 5) En el paso siguiente, el grupo de gestión simulará ser, uno por vez, cada uno de los actores identificados, para evaluar en la forma más realista posible sus actitudes respecto de cada uno de los frentes o acciones a emprender por los gestores del proyecto, según éstos han sido listados en los encabezamientos de las filas de la grilla. Así se recurre a un técnica proyectiva o de *role playing*, bajo la cual el grupo participante asume los puntos de vista, motivaciones, intereses y sensibilidad del actor simulado, en sus estamentos decisivos, técnicos, administrativos u otros que existieran, para determinar, así fuera muy hipotéticamente, cuáles serían las actitudes más probables de dicho actor ante el ataque. Lo que el grupo debe estimar *no* es la actitud que el actor debería tener sino la *actitud más probable* de hecho del actor social, dado sus características, intereses y contexto y los de sus estamentos decisivos.

Las actitudes se estimarán sobre una escala muy simple y se registrarán en cada una de las correspondientes celdas de la grilla. La escala sugerida es la siguiente:

- ++ muy a favor (de las acciones que pretende encarar el Proyecto)
- + a favor
- 0 indiferente, aunque efectiva o potencialmente involucrado
- en contra
- muy en contra

Si un actor no estuviera de ningún modo involucrado, ni llegara a estarlo en el futuro, respecto de algún frente o acción, la celda correspondiente será tachada o dejada en blanco; no debe confundirse *no involucramiento* con *indiferencia* de un actor involucrado.

Conflictos de actitudes dentro de un mismo actor social pueden registrarse como +/- . Sin embargo, si se percibe que uno de los actores está en realidad compuesto por dos o más sub-grupos con actitudes diferentes, es conveniente descomponer la columna en otros tantos actores diferenciados.

La grilla completa representa las posiciones hipotéticas o esperadas de los actores identificados respecto de las acciones que programa llevar a cabo el proyecto. Aunque los participantes puedan sentir que, al simular a los diversos actores, ellos habrían simplificado y sobre-enfatizado las actitudes esperadas en forma caricaturesca, ello será no obstante útil para destacar las actitudes más extremas que puede esperarse de los actores y que debieran ser cuidadosamente consideradas por el grupo de gestión al diseñar sus estrategias más apropiadas.

- 6) La grilla total se someterá luego a un análisis cuantitativo simple. Se resumirá para cada columna y cada fila el número total de signos +, signos - y signos 0, dividiendo dichos totales por el número de celdas efectivamente llenadas en cada columna o fila. Esta información sintética aporta nuevos elementos de juicio a ser analizados en los pasos siguientes.
- 7) Además de la suerte de radiografía realizada acerca de las posiciones de los diversos actores respecto de las actuaciones que encara el proyecto, y la profundización del análisis que ello habrá implicado para los participantes, podrán detectarse eventuales similitudes en el perfil de posiciones de diferentes actores que podrían dar lugar a alianzas entre ellos.
- 8) Por otra parte la comparación de las mediciones registradas por fila echará luz sobre el grado relativo de conflictividad que presentan los diversos frentes de ataque o acciones que contempla el proyecto. La conflictividad estará representada por el índice de signos menos (-) totalizado en la fila, es decir, la fuerza de la oposición que puede esperarse al emprender las acciones correspondientes. *Contrario sensu*, el número y proporción de signos más (+) indicarán el grado de consenso esperable de los actores involucrados. Niveles altos de conflictividad deberían alertar al grupo de gestión:

habrá que otorgar máxima atención al diseño de las correspondientes estrategias. En cambio, un alto nivel en consenso referido a alguna acción estaría indicando que ésta puede ser tratada con relativa facilidad, dada la escasa oposición esperable. Una alta proporción de indiferentes podría exigir estrategias motivadoras dirigidas simultáneamente a varios actores para incorporarlos efectivamente al proyecto. El análisis detallado de una fila "mixta" provee información útil acerca de posibles alianzas con las que se podría contar para atacar dicha acción y contrarrestar oposiciones, o para sustituir a actores necesarios pero indiferentes u opuestos.

- 9) El análisis de totales por columna estará midiendo el grado en que un actor particular involucrado en el campo de actuación del proyecto puede ser considerado y tratado como aliado o como opositor. Si se espera de un actor que se comporte más como un opositor que como un aliado, deberá prestarse más atención a las estrategias de interacción con él. Una alta proporción de signos de indiferencia en la columna de un actor sugiere la necesidad de una intensa estrategia motivadora. El análisis detallado de una columna "mixta" provee información importante para el diseño de estrategias de negociación con dicho actor.

### EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

En el siguiente ejemplo, se aplicó la técnica denominada "grilla de alianzas y conflictos", en el contexto del Ciclo de Transferencia Metodológica realizado en la Ciudad de Concepción del Uruguay, Pcia. de Entre Ríos, por el Equipo del Programa UNESCO-FLACSO de Planificación para la gestión participativa de Programas y Proyectos (Años 1985 y 1986).

El cuadro que aquí se presenta es un producto parcial, extraído de los Documentos correspondientes a la primera y segunda etapa del ciclo señalado<sup>3</sup>, cuyo objetivo central fue el desarrollo del Programa de Renovación Urbana y Promoción Social del Municipio citado como respuesta integral al problema de las inundaciones en el área urbana. Los signos que se incluyen en el cuadro identifican las distintas alternativas de relación de los actores

<sup>3</sup>FLACSO / Programa Buenos Aires (1985 y 1986).

sociales listados en la primera columna, con referencia a las estrategias o frentes de ataque propuestos de los cuales aquí incluiremos sólo a dos de ellos.

- ++ muy favorable
- + favorable
- 0 indiferentes
- desfavorable
- muy desfavorable
- \* no actúa

Se aclara que la estrategia denominada "Reencuentro Uruguayense con el río" hace referencia a una propuesta de realización de las "Jornadas sobre la ciudad que hacemos todos".

Cuadro N° 2: GRILLA DE ALIANZAS Y-CONFLICTOS

	ACTORES AFECTADOS O POTENCIALMENTE INVOLUCRADOS	FRENTE DE ATAQUE O ACCIONES CONTEMPLADAS POR EL PROYECTO	
		ASIGNACION A UNA OFICINA TECNICA MUNICIPAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL TEMA DE LOS DESAGÜES PLUVIALES	REENCUENTRO URUGUAYENSE CON EL RIO
MUNICIPALIDAD	Intendente Municipal	+	++
	Secretarios Municipales	+	++
	PLANUR	++	+
	Consejo Deliberante	+	+
	Organismos Técnicos	-	0
PROVINCIAS	Gobernador	*	*
	S. Planeamiento	*	*
	Organismos Técnicos	*	+
	Colegios Profesionales	*	+
NACION	S. Promoción Social	*	+
	Organismos Técnicos	*	+
	S. Vivienda y Ordenamiento Ambiental	*	++
	Juntas Vecinales	++	+
	Comisión de Inundados	++	++
	Cámaras de Comercio	++	++
	Medios de Comunicación:		
	Prensa	+	-
	Radio	+	+
	Colegios Profesionales	+	0
	Movimiento Ecologista	+	-
	Otras organizaciones intermedias	0	+
	Resto de la población	0	0

Actividad	Recurso humano	Recurso material
1. Análisis de la situación	1. Analista	1. Sala de reuniones
2. Diagnóstico de necesidades	2. Analista, 3. Asistente	2. Sala de reuniones, 3. Sala de reuniones
3. Diseño del programa	3. Analista, 4. Asistente	3. Sala de reuniones, 4. Sala de reuniones
4. Ejecución del programa	4. Analista, 5. Asistente	4. Sala de reuniones, 5. Sala de reuniones
5. Evaluación del programa	5. Analista	5. Sala de reuniones

Capítulo 7

PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y RECURSOS  
(Quinta etapa)

El propósito principal es aquí formular en forma detallada el conjunto y la secuencia de actividades que serán necesarias para ejecutar eficientemente el proyecto en todos los frentes, con identificación de recursos humanos y tiempos de ejecución, requerimientos de insumos y equipos, y la correspondiente *planificación presupuestaria*.

DESARROLLO CONCEPTUAL

Las tareas de esta etapa son relativamente convencionales, aunque con frecuencia omitidas en proyectos sociales. Sin embargo, una programación tan rigurosa como posible puede evitar sorpresas desagradables durante la ejecución del proyecto: agotamiento prematuro de recursos materiales o económicos, no disponibilidad de recursos humanos para realizar actividades necesarias, desfases temporales que impiden llevar adelante en forma oportuna otras actividades posteriores dependientes de aquéllas, recursos humanos ociosos, etc. con el consiguiente desperdicio de dinero en salarios, etc. La programación del proyecto puede así contribuir a que éste gane en eficiencia de ejecución.

Las actividades a programar no son sólo aquellas *técnicamente* necesarias para solucionar los problemas o lograr los objetivos inicialmente planteados por el proyecto. Por ejemplo, en el caso de un proyecto de centro de atención primaria de salud o de atención de alguna otra necesidad social, obtener un local por construcción, alquiler o cesión, equiparlo y dotarlo del personal adecuadamente capacitado para atender a la población, etc. A tales acciones se agregan todas aquellas otras actividades que componen las estrategias de interacción con actores sociales externos e internos a las organizaciones representadas en el grupo de gestión del proyecto, según se delinearon en la etapa anterior. Todo ello hace a la coordinación efectiva de aquellas acciones

"técnicas" y a la eficiencia en la ejecución del proyecto. Sobre todo interesa mantener bajo control los *tiempos*, de modo que las secuencias y convergencias de acciones puedan ejecutarse en forma oportuna. Las demoras y atrasos implican por lo general costos económicos que pueden evitarse en un proyecto eficientemente ejecutado.

El trabajo que se plantea aquí debe estar encuadrado en un reconocimiento previo de los recursos y medios disponibles de todo tipo y procedencia aplicables al proyecto. Ello incluye por supuesto, en primer lugar, el de los recursos humanos, materiales y financieros que el conjunto de los organismos, organizaciones y grupos participantes en la gestión del proyecto están dispuestos a aplicar a éste. Pero también podrán posiblemente captarse aportes de otros actores sociales públicos o privados, cuya obtención efectiva requerirá seguramente actividades adicionales de negociación y de seguimiento a ser realizadas directa o indirectamente desde el grupo de gestión.

Este *techo* de los recursos de diverso tipo aplicables al proyecto debe estar presente como restricción al programarlo en detalle en su ejecución temporal. La necesidad de contar con un mismo recurso humano o equipamiento especializado para diversas actividades a ejecutarse en forma temporalmente superpuesta puede superar la capacidad de éstos, obligando a un escalonamiento temporal de dichas actividades, con el consecuente atraso de actividades posteriores que dependen de aquéllas y un alargamiento indeseable de los plazos de ejecución global del proyecto. Puede pensarse, sin embargo, en soluciones alternativas tal como la captación o contratación temporal de recursos comparables (si existieran los recursos presupuestarios para hacerlo), de modo de resolver el cuello de botella. Pero ello, o la obtención de fondos adicionales extrapresupuestarios para posibilitar aquella contratación requerirá actividades nuevas de los miembros del grupo de gestión, que hasta ahora no habían sido contempladas en la elaboración de sus estrategias.

Este ejemplo ilustra el hecho de que, aún en esta etapa de programación, puede surgir la necesidad de nuevas secuencias de actividades para viabilizar eficientemente el proyecto teniendo en cuenta las restricciones reales existentes. La tarea de programación no es, pues, mecánica ni se resuelve con técnicas administrativo-contables tradicionales, aunque éstas pueden ser de utilidad, sino que requerirá con frecuencia imaginación y decisiones entre alternativas, de modo de lograr un máximo control sobre el tiempo y los niveles de eficiencia puestos en juego.

Conviene insistir, entonces, en que si bien los instrumentos tradicionales de programación y de presupuestación son útiles en esta etapa, su aplicación

en este contexto metodológico dista mucho de ser mecánica y tiende a modificarlos. Las aplicaciones convencionales suelen ignorar actividades y procesos de interacción social, ineludibles en el mundo real, y críticos en el momento de estimar tiempos y diseñar cronogramas. Los procesos de implementación de proyectos son así reducidos a secuencias de acciones "técnicas", como si todas dichas acciones estuviesen efectivamente bajo control absoluto de un solo operador responsable del proyecto, omitiéndose reconocer y estimar tiempos y procesos sociales que se requieren para efectivizar eficientemente dichas acciones técnicas por parte de la diversidad habitual de actores sociales intervinientes. La programación de acciones y la dimensión temporal de un proyecto son reducidas así a actividades de carácter "ingenieril", extremadamente poco realistas, lo que explica sus habituales fracasos: incumplimiento de cronogramas, subestimación de tiempos y de los consecuentes costos en los procesos de implementación.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Para la planificación detallada del proceso de ejecución del proyecto pueden prestar gran utilidad técnicas de programación como el PERT, el denominado *Método de Camino Crítico* (CPM) u otros similares, como apoyo para detallar las secuencias y convergencias de actividades necesarias; para identificar los recursos y los tiempos necesarios para cada actividad, para tomar decisiones acerca del ordenamiento y la oportunidad de éstas en el tiempo y establecer el cronograma de ejecución. Dado que estas técnicas son vastamente conocidas y cuentan con amplísima bibliografía, no entramos aquí en su descripción.

Es importante sin embargo tener en cuenta, al aplicar dichas técnicas, las restricciones existentes de recursos humanos —sobre todo cuando las actividades sólo pueden ser realizadas por personal especializado—, de equipamiento y de recursos financieros, de modo de poder detectar la aparición de cuellos de botella que requieran actividades adicionales anticipadas para prevenirlos.

## EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

Este ejercicio lo hemos denominado *Palabras ordenadoras de la acción*.

Con este nombre designamos un ejercicio grupal que permite desenvolver los pasos clásicos de la programación mediante la elaboración de respuestas a algunas preguntas sencillas. Cada una de las respuestas se refiere sucesivamente a la formulación de objetivos, resultados, plan operativo, recursos.<sup>1</sup>

Este instrumento de programación, mediante la discusión grupal:

- facilita racionalizar la utilización de recursos;
- permite una rápida comprensión de la naturaleza de un problema y de la secuencia en un proyecto;
- facilita el proceso de toma de decisiones, ya que para cada uno de los pasos se proporciona información oportuna.

El esquema siguiente resume las preguntas básicas:

#### Palabras ordenadoras de la Acción

¿Qué?	Problema
¿Por qué?	Origen y Fundamentación
¿Para qué?	Objetivos
¿Cuánto?	Metas
¿Cuándo?	Fechas
¿Dónde?	Lugar, ubicación
¿Cómo?	Actividades y tareas
¿Quiénes?	Responsables
¿Con qué?	Recursos financieros, humanos, infraestructura

Se señala, a modo de ejemplo, un ejercicio inicial de programación que fue trabajado por un grupo de pequeños productores agrícolas que elaboró el Modelo Problemático Integrado (MPI) que se presentó en la tercera etapa (Cap. 5).

<sup>1</sup> Solidarios (1982).

Cuadro N° 1: EJERCICIO DE PROGRAMACION

QUI	Por qué	COMO	PARA QUÉ	CUANTO	CUANDO	DONDE	COMO	QUIÉNES	CON QUÉ
Faltan fuentes de trabajo	Pobreza económica  Exodo de mano de obra  Contexto (deuda externa e interna)	Molino harinero	Incentivar la producción  Iniciar la industrialización de la zona para el autoconsumo  Comercializar  Ayudar a elevar el nivel de vida de la comunidad	Producir 60.000 kg	A discutir	A discutir con los socios	Organizando un grupo de trabajo	Las asociaciones integrantes de la Federación	Galpón existente  Crédito

## EJECUCION Y MONITOREO (Sexta etapa)

Se trata ahora, primordialmente, de ejecutar con el máximo de eficiencia posible las acciones para poner en operación el proyecto y, a la vez, monitorear en detalle la ejecución de las actividades programadas y los resultados que se van obteniendo con éstas. De este modo, se podrán introducir oportunamente los ajustes necesarios cuando haya desviación de los resultados efectivos respecto de los esperados, evitando así desviaciones mayores.

### DESARROLLO CONCEPTUAL

Dada la variedad de acciones que pueden requerir proyectos sociales de diversa naturaleza, es poco lo que aquí se puede decir en términos generalizables, respecto de su ejecución. Sólo se trata de que las operaciones de ejecución del proyecto se acerquen tanto como sea posible a lo programado. Lo programado en la etapa anterior debería servir para guiar la organización y ejecución de las acciones.

Sin embargo, la realización de la actividad en el mundo real puede poner de relieve la existencia de factores restrictivos o facilitadores no contemplados o mal interpretados con anterioridad en el proceso de formulación detallada del proyecto. Asimismo, pueden haber intervenido "novedades" imprevisibles que obliguen a reconsiderar lo desarrollado en alguna etapa anterior. La programación hecha con anterioridad debe constituirse en una guía realista y sobre todo flexible, capaz de ser revisada —si ello fuera necesario— para mejor adecuarla a la realidad. Pero de ninguna manera esta concepción flexible de la programación justifica su omisión, si el proceso de ejecución del proyecto ha de ser eficiente, sin perder su direccionalidad.

Para reconocer la necesidad de ajuste es indispensable evaluar si los resultados que se van obteniendo con las acciones se corresponden o no con los resultados esperados de ellas en calidad, cantidad, oportunidad, etc. y si ello no está requiriendo actividades adicionales o una mejor realización de

las que se están ejecutando para acercarse más a lo deseado y maximizar la eficiencia del proceso de ejecución. Ocasionalmente tales desviaciones pueden dar lugar al retraso de otras actividades programadas.

Será pues necesario que el grupo de gestión desarrolle una actividad de seguimiento o monitoreo (control de gestión) del proceso de ejecución para mantenerlo lo más cercano posible a lo programado y direccionalizado hacia los propósitos perseguidos. Esta actividad más o menos continuada se llevará en forma paralela a lo largo del proceso de ejecución. Ella podrá incluir otros campos de evaluación que hacen al propio desempeño del grupo de gestión: grado de participación activa de sus miembros, desarrollo de sus capacidades de gestión y de un sentido efectivamente democrático y eficiente en la toma de decisiones, consolidación del grupo en cuanto a organización, capacidad de hacer una apropiada división del trabajo entre sus miembros y de resolver conflictos, calidad de articulación de cada uno de los miembros con las correspondientes instancias decisorias de sus propias organizaciones y grupos involucrados, capacidad de gestión ante otros actores sociales y de captación de capacidades de acción y recursos externos que fueran necesarios.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE APOYO

Idealmente, la evaluación de seguimiento o monitoreo debería ser interna y conducida por el propio grupo de gestión ya que para él la información necesaria es, en principio, transparente y que es a él, a sus propias decisiones, a quien debe alimentar tal monitoreo. Un evaluador o monitor externo, además de implicar costos adicionales, puede tener dificultades para llegar a la información necesaria o para interpretarla; su posición externa al grupo posibilita a veces que éste asigne baja credibilidad a los resultados y recomendaciones de su monitoreo. Además el proceso de monitoreo tiene importantes contenidos de aprendizaje que no le conviene al grupo de gestión desperdiciar. Sin embargo, un evaluador o monitor externo puede ser más objetivo sobre aspectos que los involucrados en la gestión del proyecto tenderían a no percibir, a sub-valorar o a evitar (por ejemplo, conflictos e imperfecciones de la articulación).

Quizás, en casos de grupos de gestión cuyos miembros tienen poca experiencia en la ejecución y monitoreo de proyectos, la solución más apropiada sea mixta. Se podría contar con un especialista externo, que desarrolle periódicamente actividades de monitoreo en forma co-participativa con el grupo

de gestión, facilitando su reflexión e induciendo el tratamiento de campos no evidentes y transfiriendo a éste, en la práctica, las capacidades necesarias para desempeñarse posteriormente en forma autónoma.

El monitoreo debe señalar no sólo las discrepancias que pudieran existir entre los resultados obtenidos y esperados de las acciones, sino que debe contribuir también a establecer sus probables causas. Son éstas las que deberán ser consideradas para diseñar los ajustes necesarios en la estrategia de ejecución. A veces los ajustes se limitan al cronograma, a los recursos aplicados para realizar las actividades u otros aspectos que hacen a la programación. Pero muchas veces las causas de los desajustes harán referencia a conductas de los actores sociales directa o indirectamente involucrados (cuarta etapa), a procesos necesarios no contemplados originariamente al tratar la tercera etapa, a errores del diagnóstico o novedades intervinientes desde que se lo realizó (segunda etapa), y aun a problemas de viabilización político-social o económica del proyecto (primera etapa). Ello obligará al grupo de gestión a volver atrás para revisar lo hecho en aquellas etapas, incorporando la nueva información o rehaciendo los análisis, y viendo sus consecuencias en la formulación de las etapas subsiguientes del proyecto.

La tarea del especialista externo, en los casos del monitoreo mixto, se dirige hacia la observación y seguimiento de múltiples aspectos del proyecto, relevando aquellos indicadores de procesos y resultados pertinentes al tipo de proyecto en cuestión: productivo, de equipamiento social, vivienda, etc.

Además de los elementos focales propios del tipo de proyecto, el perfil de la tarea del monitor, en forma compartida con el grupo de gestión, debe intentar develar los objetivos reales, muchas veces no manifiestos, de dicho grupo en torno al proyecto, los impactos del apoyo económico recibido en la dinámica institucional y en la organización de base participante y los de otros componentes de apoyo que pudiesen aportar al procesamiento del proyecto, tales como la capacitación y la asistencia técnica.

La inserción del monitor externo constituye frecuentemente un momento crítico para el grupo que lleva a cabo el proyecto, dado que existe un prejuicio generalizado que asocia este tipo de actividad con la auditoría o control.

En ese sentido el establecimiento de una relación inicial —que transparente las expectativas del monitor y las de los actores participantes, la metodología y objetivos del monitoreo en tanto provee de elementos de juicio que realimentan la gestión— constituye una fase fundamental que brinda las bases de legitimidad y confianza para la tarea compartida.

Cuando el monitor externo se incorpora por primera vez al desarrollo del

proyecto, resulta sumamente enriquecedor para la revisión crítica de todo el proceso. Realizar la reconstrucción de la historia del proyecto, apelando a la memoria colectiva de todos los participantes y a toda información cualitativa y cuantitativa pertinente que pueda proveerse.

Este recorrido histórico ayuda al grupo a integrar los fragmentos dispersos que conoce cada uno en una "historia compartida" y proporciona insumos asimismo valiosos para el ajuste de las estrategias de gestión, en términos de evaluación de éxitos y fracasos, de sus posibles causas y acciones futuras.

En visitas posteriores dicha reconstrucción histórica es una rica fuente para explicar algunas particularidades de la dinámica que va adquiriendo el proyecto.

### EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

Hemos elegido una técnica muy útil en situaciones donde las opiniones individuales tienen que combinarse y canalizarse en una decisión grupal, incorporando la experiencia de los participantes en las recomendaciones para el ajuste de las acciones.

En esta técnica, que denominaremos *grupal nominal*,<sup>1</sup> se alternan momentos de discusión grupal con otros que la excluyen y las ideas generadas se someten luego a una evaluación matemática.

Su aplicación se estructura de la siguiente manera:

- 1) generación de ideas: en grupos pequeños los participantes se dedican a explicitar por escrito sus ideas sobre el tema;
- 2) socialización de las ideas: cada uno de los integrantes por turno presenta una idea que ha escrito. El coordinador escribe en una pizarra o papelógrafo cada una de las ideas a medida que surgen. Las ideas en esta etapa no se discuten;
- 3) aclaración de las ideas: el coordinador lee cada una de las ideas y cada uno de los autores aclara en caso de ser solicitado;
- 4) votación: cada uno de los integrantes, por voto secreto, selecciona las ideas más importantes (en el caso que veremos fueron 7);
- 5) fijación de prioridades: cada uno de los integrantes prioriza las siete ideas con el criterio de más a menos importancia;

<sup>1</sup> Delbecq; Van de Ven, Gustafson (1984).

6) escrutinio: se escribe en la pizarra el número de votos que han reunido las ideas y el orden de prioridad que le corresponde;

7) ponderación: las prioridades son ponderadas según una escala de multiplicadores inversos, sumándose posteriormente los valores obtenidos. La tabla siguiente muestra la operación:

Orden de prioridades	Ponderación
1	7
2	6
3	5
4	4
5	3
6	2
7	1

8) escrutinio final: al hacer la sumatoria con los valores asignados (ponderación) se tiene el orden final de las ideas;

9) impresiones generales: se discuten los resultados obtenidos e impresiones sobre el proceso grupal.

Puede sintetizarse este proceso en las siguientes fases:

*Nominal*: Corresponde a los pasos 1 y 2, en los que cada uno de los participantes tiene un tiempo adecuado para pensar. Evita la influencia social en sus tres aspectos (liderazgo, conformidad social e interacción).

La etapa 2 iguala las oportunidades en la presentación de ideas, proporciona un listado escrito y obliga a observar todos los ángulos e ideas presentadas.

*Discusión*: Corresponde a la etapa 3. La discusión reducida a un juego de aclaraciones evita la discusión extensa y permite expresar la lógica que sustenta las ideas, dando oportunidad a que todos puedan escuchar.

*Nominal*: Las etapas 4-5-6-7-8 facilitan la decisión a partir de juicios independientes, ordenan los criterios para una decisión individual, y ayudan a reconocer una técnica de votación matemática.

*Discusión y Cierre*: Etapa 9. Incorpora las percepciones de los participantes y se evalúan los resultados de la experiencia.

Esta técnica tiene la ventaja de que no requiere un coordinador profesional de grupos, sino alguien que, después de hacer la experiencia, pueda aplicar rigurosamente sus pasos.

Dentro del marco del Programa de Desarrollo Rural, al que se hizo referencia en la tercera etapa<sup>2</sup> se efectuó una reunión de monitoreo externo con la participación de los representantes de las Asociaciones Rurales. Como producto de la reunión, este grupo elaboró un listado de las actividades para ajustar y mejorar la gestión y participación de las organizaciones en el Programa, utilizando para ello la técnica *grupal nominal*. Sus resultados se aprecian en el siguiente Cuadro:

Nº de Orden	Listado de problemas	Prioridades	Puntaje Final
1	Asistir a las reuniones de las Asociaciones	1-7-7	9
2	Ordenar nuestro accionar	1-2	13
3	Dar información en las Asambleas	6-6-6	6
4	Damos fuerzas entre los participantes para ser voceros del Programa	3-1-2-3	23
5	Dar información a la comunidad	7-5	4
6	Explicitar a la comunidad los resultados de la reunión	4-3-4-5	15
7	Dar participación	5-3-6	10
8	Asistir a las reuniones de la Confederación	4-4	8
9	Tratar de aclarar las dudas sobre el Proyecto	7	1
10	Posibilitar un espacio en las reuniones para que la gente hable con los dirigentes		
11	Hacer evaluaciones en la comunidad después de cada actividad para saber los resultados obtenidos	2-4	10
12	Incentivar que este proyecto es una realidad	7-1	8
13	Trabajar con empeño con la comunidad	7-1	8
14	Informar a dónde se deben dirigir las personas para obtener recursos	6	2
15	Dar a conocer a los productores cómo gestionar un crédito	3	5
16	Llegar con la mayor cantidad de información a la gente	1	7
17	Cumplir y hacer cumplir las reglas de los Estatutos	5	3
18	Ayudar a la comunidad a tramitar la documentación	4-4	8
19	Dar respuestas a las preguntas de la comunidad	2	6
20	Priorizar en la Federación las cosas que son necesarias y luego comunicar a las Asociaciones cómo se prioriza	4-2	10

<sup>2</sup> Cordecc (1988).

EVALUACION DE RESULTADOS Y PROCESOS  
(Séptima etapa)

De llegar a este punto, se trata de reconocer y eventualmente medir los logros y fracasos del proyecto en relación con los objetivos perseguidos (eficacia) y con los recursos y esfuerzos aplicados a él (eficiencia), ya sea al concluir su operación o en momentos intermedios, puntualizando las probables causas de aquellos logros y fracasos.

Este esfuerzo de reconocimiento y puntualización implica alimentar y orientar decisiones de algún tipo en relación con el proyecto, ya sea en momentos particulares de su proceso de implementación o a su término, con vistas a su reproducción o extensión a otros ámbitos, con mayores o menores modificaciones.

La evaluación también permite atender a otro objetivo no menos importante, como es alimentar el proceso de aprendizaje de los involucrados en la gestión del proyecto, contribuyendo a refinar su gestión en este caso u otros comparables.

DESARROLLO CONCEPTUAL

Para modelar apropiadamente una evaluación hay que dar respuesta a una serie de preguntas: ¿para quién se evalúa?, ¿para qué?, ¿qué evaluar?, ¿quién evalúa?, ¿cuándo?, ¿cómo evaluar?<sup>1</sup>

1. ¿Para quién se evalúa y para qué?

Debe plantearse en primer lugar con claridad el propósito práctico de la evaluación, a qué tipo de decisión alimentarán sus resultados y de quién es esta decisión.

<sup>1</sup> Grabe (1982), Soumelis (1977).

Con toda seguridad, será distinta una evaluación efectuada para un organismo financiador, no participante directo en la gestión del proyecto, con el objeto de decidir sobre la prosecución de su financiamiento, su reducción o ampliación, de aquella evaluación realizada por necesidad del propio proyecto o de alguno de los participantes en su articulación nuclear responsable, con el propósito de optimizar la propia gestión. Las preguntas pertinentes que se hacen los diversos actores sociales para modelar sus decisiones y acciones en aspectos tan diferentes son indudablemente muy dispares y deben ser consideradas en su especificidad para que la evaluación tenga la utilidad deseada. Una evaluación que no responda a aquellos criterios sobre los cuales el receptor modela sus decisiones será esfuerzo perdido.

Por tratarse de una instancia de comunicación con el decisor-receptor<sup>2</sup>, la evaluación debe ser, pues, pertinente en sus contenidos, pero también debe ser comprensible, suficientemente transparente y creíble para este último, quien no necesariamente tiene conocimientos adecuados para entender técnicas especializadas o sofisticadas, o no dispone del tiempo suficiente para adentrarse en las complejidades de un informe detallado de evaluación. Puede haber en cambio otro tipo de receptor que sólo acepte evaluaciones cuantificadas y con visos de rigurosidad técnica.

En general es recomendable que los usuarios de la evaluación participen en su elaboración, de modo de aumentar su pertinencia, su transparencia y su credibilidad. Ello es particularmente importante cuando la evaluación va dirigida a decisores con responsabilidades definidas en el proyecto, para decidir sobre ajustes en su procesamiento o sobre su replicación.

## 2. ¿Qué evaluar?

Para alimentar adecuadamente decisiones referidas a la gestión del proyecto o a su replicación, no basta medir de alguna manera los resultados logrados por éste y compararlos con los esperados. Sólo en el caso de que los resultados alcanzados resultaran óptimos sería suficiente y útil tal tipo de evaluación ("evaluación de resultado" o de "impacto"): ello estaría indicando la conveniencia de proseguir actuando de la misma manera en que se procedió hasta entonces.

<sup>2</sup> Robirosa (1986 b).

"Pero si la evaluación mostró resultados no todo lo satisfactorios que se hubiese deseado, ello sólo promoverá la recomendación de que no debe procederse más como se venía haciendo. Pero en este caso, ¿qué debe modificarse?, ¿en qué direcciones modificar los procedimientos hasta entonces utilizados? Nada tiene una pura *evaluación de resultados* que permita fundar respuestas para estas preguntas, nada dice sobre cómo corregir y ajustar el proyecto para mejorar su desempeño. Y sin ello, ¿de qué sirvió tal evaluación para el ajuste del proyecto y el refinamiento de su gestión?"

"Si la evaluación ha de ser útil en este sentido, es necesario agregar a la *evaluación de resultados* una *evaluación de los procesos* que condujeron a aquellos resultados, no sólo de las actividades y de la programación propias del proyecto, sino también de todos aquellos factores externos pertinentes que pudieran haber interactuado con aquellas actividades y tenido alguna influencia en los resultados obtenidos. Sólo combinando aquella 'evaluación de resultados' con esta 'evaluación de procesos' puede detectarse el conjunto de factores causales que probablemente incidieron en que el proyecto no lograra las metas perseguidas y puede replantearse, sobre tal base, una forma más ajustada de implementación del proyecto que corrija sus defectos. Tales factores causales pueden hallarse en un incorrecto o incompleto diagnóstico de la situación enfrentada y del contexto significativo en que se inserta el proyecto, en una inadecuada planificación y/o programación de su implementación, en desajustes o accidentes no detectados o no corregidos en su ejecución, en efectos colaterales desencadenados que revirtieron de alguna manera sobre el desempeño del proyecto o influyeron sobre sus resultados, o también en eventos externos no previsibles que afectaron el desarrollo del proyecto o sus resultados. Todos dichos tipos de factores deben ser tomados en consideración en la evaluación de procesos si han de recomendarse ajustes fundados a ser introducidos en el proceso o de implementación del proyecto."<sup>3</sup>

Es importante definir con claridad de qué "resultados" tratará la evaluación. Es frecuente que en proyectos sociales se califique como *resultados* a lo producido directamente bajo el control del proyecto: por ejemplo, las vivien-

<sup>3</sup> Karol, Robirosa, Rosenfeld (1984).

das construidas, las prestaciones de salud realizadas, el número de educandos atendidos, el número de pobladores contactados. Estos pueden ser resultados intermedios del proyecto, instrumentales para el logro de sus propósitos y útiles para evaluar su eficiencia, pero no son los resultados sociales perseguidos por el proyecto, necesarios para evaluar su eficacia social. Los resultados sociales son las transformaciones producidas en el *mundo social real*: el número y las características de las familias que con dichas viviendas solucionaron adecuadamente sus problemas de habitación, los niveles de salud alcanzados por la población-objetivo de aquellas prestaciones, la cobertura y la calidad de formación recibida por aquellos educandos, los cambios manifestados por los contactados en los aspectos pertinentes, y también su importancia o proporción relativa dentro de la población-objetivo del proyecto, ¿por qué no accedieron más u otros a las acciones del proyecto?, ¿quiénes y cuántos quedaron excluidos?

### 3. ¿Cuándo y cómo evaluar?

Si el propósito fundamental de las evaluaciones es el de orientar decisiones que impliquen un refinamiento de la gestión del proyecto, es recomendable que ellas se efectúen en forma periódica a lo largo del proceso de implementación, de modo que los ajustes requeridos puedan introducirse lo más tempranamente posible y así evitar desviaciones mayores de los resultados, el consecuente desperdicio de recursos y los altos costos de tener que corregir luego los resultados negativos que se hubieren producido.

Una evaluación de impacto de un proyecto social ya concluido o en operación sólo tendrá sentido si ha transcurrido el tiempo suficiente para que dicho impacto social pueda ser perceptible, lo cual suele implicar un tiempo bastante prolongado. Es claro que antes de ello puede evaluarse la eficiencia de la gestión y de la operación del proyecto en el sentido de haberse implantado lo previsto como necesario para efectivizar tal impacto (los resultados intermedios o instrumentales). También puede evaluarse la satisfacción de los involucrados —sobre todo de los beneficiarios— en plazos cortos, pero ello no puede considerarse un sustituto o indicador del impacto social efectivo del proyecto.

Un impacto en el mundo real es por lo general difícil de atribuir al sólo proyecto que se evalúa y ello es particularmente cierto en proyectos de acción social. En el sector del mundo real en que interviene el proyecto inter-

vienen otros innumerables procesos, eventos y acciones, intencionales o no, que pueden estar afectando de distintos modos, positivos o negativos, el campo de actuación del proyecto, eventualmente magnificando o contrabalanceando el resultado efectivo de éste. Aunque existen artilugios técnico-metodológicos de tratamiento riguroso para aislar los resultados del proyecto de los efectos de otros fenómenos en el mismo sector de realidad, aquéllos se basan siempre en supuestos teóricos e hipótesis que no necesariamente los usuarios de una evaluación tienen por qué entender ni aceptar, afectando así la credibilidad de la evaluación y por ende su utilidad.

La atención prioritaria a la utilidad efectiva de la evaluación conduce inevitablemente, de acuerdo otra vez con los principios de la presente metodología, a una modalidad técnica de evaluación en que el técnico especialista participa en lo posible en su diseño y realización con el o los actores usuarios. El técnico será el responsable de que el proceso de evaluación se resuelva con el mayor rigor posible —ése es el papel que le toca por su formación—, de modo que la evaluación resulte lo más veraz posible. Pero este técnico deberá actuar, por un lado, con funcionarios, operadores y beneficiarios del proyecto y con otros actores de la comunidad más amplia para que la información relevada y analizada sea ilustrativa, pertinente y suficiente y, por otro lado, deberá involucrar tempranamente y en la medida de lo posible a los usuarios de la evaluación para asegurar la pertinencia de ésta respecto de las decisiones a tomar, la transparencia en sus criterios de evaluación y credibilidad de sus resultados.

Por lo dicho, parece recomendable que las actividades de evaluación dirigidas a los propios actores sociales involucrados en la gestión del proyecto sean ejecutadas por personal de las propias agencias responsables, con apoyo de especialistas si ello fuera necesario. Esto permite por un lado optimizar las relaciones de los evaluadores con los respectivos decisores que requieren la evaluación, haciendo que las recomendaciones sean mejor recibidas y más oportunamente traducidas en ajustes al proyecto, aprendizaje y refinamiento de la gestión y, por otro lado, asegura a los evaluadores mejor acceso a la información interna que requieren para una adecuada evaluación de procesos y que suele ser retaceada u ocultada a un evaluador totalmente externo.

Como contrapartida, una evaluación *interna* como la que se propone —ejecutada por la propia agencia responsable del proyecto— puede perder en objetividad lo que gana en eficacia en la transmisión de sus recomendaciones y en su traducción a los hechos. Sin embargo debe tenerse en cuenta que es la propia agencia responsable la que se beneficiará con el éxito even-

tualmente creciente de su proyecto, lo cual sólo será alcanzable con evaluaciones adecuadas y realistas (objetivas).

Que la evaluación sea ejecutada por un equipo interno de la agencia responsable no significa que ella no deba recoger opiniones y evaluaciones externas. Una adecuada evaluación, para ganar en objetividad, requerirá tomar en cuenta también y muy centralmente las opiniones de otros actores involucrados directamente en el proyecto o afectados por él, de modo de diversificar los puntos de vista sobre dicha realidad en evaluación y así, con esas perspectivas contrapuestas, filtrar las propias subjetividades del equipo evaluador.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE APOYO

La justificada y creciente importancia que se viene adjudicando a las actividades de evaluación de proyectos, en los más variados contextos, ha producido ya una vasta bibliografía, por lo cual sólo haremos aquí algunos comentarios pertinentes. Con frecuencia los objetivos explícitos de proyectos son formulados con tal altos niveles de generalidad, o son tan inalcanzables o tan poco pautados, que resultan inútiles para evaluar en qué medida los resultados logrados puedan satisfacerlos: siempre tales objetivos permanecerán mucho más allá de cualesquiera resultados que puedan ser obtenidos, sin posibilidad de evaluar el grado de avance efectuado en aquella dirección y por lo tanto sin poder establecer si el proyecto anduvo bien o mal.

Sólo con objetivos claros, específicos y viables, de los que puedan deducirse resultados esperados como criterio de comparación y aceptación de los resultados obtenidos, es razonable emprender una evaluación de resultados. Si tal no fuera el caso, el equipo evaluador tendrá como primera tarea —aún antes de emprender cualquier medición de resultados— la de reevaluar y reformular los objetivos originales de modo que ellos satisfagan las condiciones expuestas. Los resultados —tanto los esperados como los obtenidos— no deben necesariamente ser definidos en términos cuantitativos (incluso, en proyectos sociales, los resultados cuantificables son los menos). Ellos pueden ser pautados en términos de "mejoría" respecto de un estado original del área problemática —lo cual implicaría tener alguna observación al respecto del origen del proyecto— o, más frecuentemente aún, los resultados a obtener en el mundo real serán definidos en términos puramente cualitativos y, sobre todo, en atributos, compartimientos, productos, o aun calidad de vida, de la población definida como beneficiaria del proyecto.

Respecto de la evaluación de procesos, ella debe, como se dijo más arriba, no sólo analizar los procesos desarrollados en el marco del proyecto en sus diversas etapas y períodos (de diagnóstico y planificación, de programación de actividades y asignación de recursos y de implementación), sino que debe analizar asimismo los procesos que interrelacionan el proyecto con su contexto o *mundo exterior* significativo, donde se hallan muchos de los factores posibilitantes y restrictivos de la implementación del proyecto y que podrían explicar sus éxitos y fracasos.

De obtenerse resultados insatisfactorios respecto de los esperados, es función de la evaluación de proceso buscar dónde se cometió el error que condujo a los fracasos y/o qué factores no previstos pueden haber afectado la eficiencia o la eficacia del proyecto. Se analizará si no se han producido en el contexto eventos nuevos significativos o efectos colaterales no previstos, o si en el diagnóstico efectuado inicialmente no se omitieron o valoraron equivocadamente factores cuya importancia fue reconocida más tarde; si lo planificado y programado era adecuado para alcanzar los resultados deseados; si las actividades realizadas (lo implementado) respondieron o no a lo planificado y programado.

El objetivo de dichos análisis es detectar aquellos factores que afectaron el nivel de éxito del proyecto y con ello recomendar las modificaciones y ajustes que podrían optimizarlo en sus impactos. A veces, dichos factores, por estar fuera de la capacidad de acción del proyecto, obligarán a adaptaciones que los tomen en cuenta como datos incontrolables del contexto; a veces serán modificables con redefiniciones de actividades, reasignaciones de recursos o con acciones a ser ejecutadas fuera del campo del proyecto mismo con el objetivo de procurar su modificación.

Si tales evaluaciones son hechas durante la implementación del proyecto, ellas permitirán introducir ajustes en la implementación. Si sólo han sido efectuadas a su terminación, su valor reside en el aprendizaje que ello implica para los organismos de gestión, quienes procurarán en el futuro no repetir los mismos errores en ocasiones similares.

Debe destacarse aquí que las evaluaciones de proceso, para ser factibles, exigen un registro continuado y archivado de las actividades realizadas, de sus productos y de las definiciones técnicas y políticas tomadas en su transcurso, incluyendo su justificación.

## EJEMPLO DE TECNICAS OPERATIVAS

El ejercicio de evaluación ha sido tomado del modelo desarrollado por Solidarios<sup>4</sup> y que garantiza la participación real de los beneficiarios en la evaluación de sus proyectos.

La discusión grupal está orientada a identificar y comparar: 1) *resultados esperados* con 2) *los resultados logrados*, reconocer 3) *los resultados inesperados*, tanto aquellos que facilitaron, así como los que obstaculizaron distintas etapas del proyecto. Se pretende compartir información de proyectos similares, reconocer el impacto de los componentes de asistencia técnica, capacitación y financieros, verificar si la experiencia es repetible en otros grupos y proponer alternativas de cambio.

El gráfico siguiente muestra una planilla de recolección de datos para este caso, con el modelo de evaluación seleccionado, aplicado en una jornada de trabajo con una organización barrial, que participa en un proyecto de construcción de un centro comunitario polivalente y de consolidación de una Mutual.<sup>5</sup>

En esta evaluación participaron los miembros de la Comisión Directiva de dicha organización (Cuadro 1) y los representantes de las subcomisiones de la misma (Cuadro 2). En el Cuadro 3 ambos grupos sintetizaron los resultados en relación con algunos de los componentes del Proyecto.

Cuadro N° 1

RESULTADOS ESPERADOS	RESULTADOS LOGRADOS	RESULTADOS INESPERADOS	
		Positivos	Negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo Organizacional y de gestión de la Comunidad y mejoramiento de su calidad de vida.</li> </ul>	Logramos incrementar nuestra capacidad de organización.	Cobro mutualismo. Participación de la comunidad en las distintas fiestas.	A pesar de todo el empeño que ponemos hay todavía mucha gente que no participa.
1. Representantes vecinales capacitados en administración y gestión de organización comunitaria.		Apoyo del Servicio Público de la Vivienda para la ampliación del dispensario y oficina para el Consejo Directivo.	
2. Consolidación y formalización de una organización comunitaria.	Estamos trabajando en eso.	Participación en subcomisiones.	
3. Construcción y equipamiento de un centro comunitario.	Logrado.	Padrinazgo del Club Newl's Old Boys a la Subcomisión de Deportes.	
4. Programación participativa de un centro comunitario.	En pequeña escala.	Apoyo de CEADEL para las subcomisiones.	
5. Capacidad instalada en la comunidad para formular y gestionar proyectos.			
6. Identificación y formulación de subproyectos.			

<sup>4</sup> Solidarios (1982).

<sup>5</sup> Proyecto La Esperanza - Rosario - Provincia de Santa Fe, CEADEL (Centro de Apoyo al Desarrollo Local) y IAF (Inter American Fundation). 1987 a 1989.

Cuadro N° 2

LO ESPERADO	LOGRADO
<b>Subcomisión de Fiestas</b> Obtención de más fondos para dar beneficio al barrio. Distracción del barrio. Núcleo al barrio y relacionarlo. Integrar más gente a la subcomisión.	Sí Sí En vías de lograrlo Sí
<b>Subcomisión de Madres</b> Incentivar nuevas actividades. Hacer más beneficios. Lograr acercamiento de mujeres a través de charlas. Beneficios personales (aprender a tejer y coser). Superación personal.	Se está logrando Se está logrando No logrado Sí Se está logrando
<b>Subcomisión de Comunicación</b> Confección de un Boletín de Comunicación. Consejos útiles sobre salud e higiene. A través de la información atraer a la gente. Aumento de la participación. Aprendizaje personal. Integrar más gente a la subcomisión.	Se está logrando Sí No No Sí Sí
<b>Subcomisión de Deportes</b> Educar a los niños en el deporte. Participación con otros Clubes. Sacar a los niños de la calle.	Se está logrando No Sí
<b>Subcomisión de Obras</b> Terminación de ampliación de dispensario. Continuación de la sala de reunión. Playón deportivo. Vereda.	Se está logrando Se está logrando Se está logrando No

Cuadro N° 3: COMPONENTES DEL PROYECTO

Financiero	Capacitación	Asistencia Técnica	Organización	Contexto
Alcanzó para cumplir con el Proyecto.	En mutualismo hasta formar el Consejo Directivo de la futura mutual.	Es oportuna por el aprendizaje que hacemos en cada reunión.	Participaron: CEADEL. Servicio Público de la Vivienda. Promoción Social. Fundación Interamericana. Comisión provisoria de la mutual. CARITAS.	Social y político crítico. Sentimientos esperanzados.



"SI, PERO...": ALGUNAS REFLEXIONES INEVITABLES  
FRENTE A LA PRACTICA

Con el transcurrir de los sucesivos capítulos, el lector pudo haber ido construyendo una imagen complacientemente "técnica" de la Metodología propuesta, hecha de certezas o de contenidos más o menos convincentes. Sin embargo, esta caracterización del enfoque metodológico expuesto, no representa nuestro modo de pensar, aunque pueda atribuirse a nuestro afán de mantener cierto orden y claridad expositivos al referirnos a procesos siempre distintos y enmarañados en la práctica. Por ello, al concluir con dicha exposición, nos parece ineludible proponer algunas reflexiones que, mucho más allá de lo técnico, ubiquen en su verdadera dimensión las recomendaciones hasta aquí formuladas. Se trata, en todo caso, de la explicitación de algunos supuestos y de algunas consecuencias relativas a la aplicación de esta Metodología que la propia práctica de trabajo con ella nos ha hecho evidentes, y nos obliga hoy a exponer como parte insoslayable de su conceptualización. Se trata, también, de referencias complementarias a los aspectos más críticos que pueden derivar del compromiso de asumirla como herramienta de acción en cambiantes coyunturas y contextos culturales y sociopolíticos.

UN COMPROMISO POLITICO

Como ya se dijo a lo largo del texto en diversas oportunidades, ninguna técnica, metodología ni, por supuesto, tampoco las acciones que derivan de su aplicación, son políticamente neutras: no podrían serlo, aunque lo declararan a todos los vientos. Su aplicación pone en marcha procesos que fortalecen posiciones de unos actores sociales en relación con otros y produce resultados que perjudican intereses de unos en la medida que beneficia a los de otros, más aun en contextos de recursos críticamente limitados.

La Metodología expuesta es por eso, explícita y asumidamente política. Ha sido desarrollada para propiciar y favorecer modificaciones posibles en

las relaciones de poder que se establecen en torno a la gestión de proyectos, impulsados o no desde el Estado o con su aval, y supuestamente en beneficio de una población concreta.

Hasta aquí, hemos hecho repetida referencia a las ineficacias e ineficiencias que suelen caracterizar a los proyectos sociales tradicionales, diseñados y ejecutados bajo responsabilidad decisoria de un único actor —por lo general el Estado— y cuyos eventuales productos y “reglas de juego” son puestos a disposición de poblaciones beneficiarias concretas o, con frecuencia, impuestos a ellas. Nuestra experiencia indica que dichas ineficacias e ineficiencias, lejos de poder atribuirse a razones principalmente técnicas —como habitualmente se hace— son también, y sobre todo, resultados políticos de concepciones inadecuadas de la gestión social, aun cuando éstas estuvieren animadas por las mejores intenciones.

La situación que un proyecto social viene a corregir no es sino producto acumulado de olvidos, errores, injusticias o discriminaciones anteriores y de los que el Estado ha sido, por lo menos, partícipe, por acción u omisión. La población “beneficiaria” de ese proyecto se percibe, en realidad, “marginada” por el sistema social dominante de los beneficios que otros gozan o pueden adquirir. En la memoria social de estos sectores “carenciados” (denominación dada para esconder la historia, las formas y las condiciones en las que esas “carencias” fueron producidas), sus miserias están indisolublemente unidas al estilo, al lenguaje y a las modalidades prácticas con que se han presentado reiteradamente ante sus ojos los representantes de un sistema de poder que los discriminó de manera casi sistemática.

Todo intento de resolver carencias sociales concretas (salud, vivienda, educación, agua potable, etc.) mediante un *estilo de gestión* que continúe *excluyendo* a los hipotéticos beneficiarios de las decisiones orientadas a favorecerlos, implica, cuando menos, un intento equívoco. Mientras los funcionarios o técnicos involucrados en proyectos sociales no cancelen de cuajo aquel estilo de gestión y, con él, la ajenidad instalada entre el Estado y aquella porción concreta de su base social, obtendrán por resultado casi seguro la indiferencia, el recelo, o incluso, la resistencia sorda a sus propósitos. Por otro lado, el proyecto estará proveyendo un escenario en el cual casi necesariamente se reproducirán —aunque a otra escala y en un campo más acotado— las *relaciones de poder* que han operado históricamente los procesos globales que provocaron la marginalización y las carencias concretas. Es por ello que la *democratización* en las relaciones de poder que operan en torno del proyecto y su gestión, debe constituirse en uno de los ejes básicos de la metodo-

logía aplicada, si efectivamente han de adecuarse sus resultados a las necesidades y condicionamientos reales de la población destinataria. La democratización de dichas relaciones de poder transforma a la población de destinataria pasiva a co-protagonista de la gestión del proyecto.

Es también por todo lo dicho, que la Metodología que hemos delineado en capítulos anteriores, contrariamente al paradigma tradicional de la planificación, plantea a la gestión social planificada como una actividad y un proceso político-técnico, involucrando un estilo de gestión del desarrollo y de las políticas sociales que es:

- anti-tecnocrático,
- democrático,
- participativo,
- direccionalizado hacia el cambio social,
- no ingenuo
  - ante la turbulencia irreductible de los factores “externos” que no pueden ser controlados,
  - ante los conflictos de intereses y las dramáticas diferencias de poder,
  - ante las configuraciones políticas cambiantes y la consecuente fragilidad de los consensos y compromisos,
- y que, en medio de todo ello, se preocupa por
  - maximizar y compartir los aprendizajes, para así lograr;
  - eficacia en el logro del cambio perseguido y
  - eficiencia en el uso de los recursos y de las capacidades.

Esta Metodología implica así elaborar estrategias colaborativas apropiadas entre los diversos actores sociales pertinentes, del Estado y privados, para acelerar el cambio social en áreas particulares aunque con un enfoque de integralidad, con creciente organización y potenciación de los “débiles” y necesitados, para incrementar su protagonismo en las decisiones políticas y técnicas que les atañen, sobre todo en relación con sus derechos humanos, sus oportunidades sociales y de acceso a bienes y servicios, su medio ambiente y su calidad de vida. Democratizar no significa eliminar las diferencias en las bases de poder. Pero sí implica democratizar los procesos decisorios. Esto puede ser la consecuencia del propio desarrollo y aprendizaje organizacional (de los actores), pero también puede implicar un esfuerzo intén-

cional de instrumentar y potenciar a los actores más débiles de modo de hacer más igualitaria su participación en los procesos decisorios que direccionan y hacen avanzar el proyecto.<sup>1</sup>

## LO "MICRO" Y LO "MACRO"

Aunque la aplicación de la Metodología a proyectos sociales tiende a especificar la gestión de la ejecución en ámbitos particulares limitados, generalmente en niveles *micro*, donde los operadores pertinentes (o una parte de ellos) interactúan cara a cara, la gestión y ejecución de estos proyectos sociales locales no pueden sino estar enmarcadas en decisiones y acciones —de priorización, de coordinación, de asignación, de ejecución— tomadas a niveles más inclusivos, más *macro*, donde se definen las políticas sociales. El rol direccionador del Estado en la definición de sus políticas sociales es irrenunciable, aun cuando las políticas sociales mismas puedan ser concebidas como resultados de un proceso de construcción social, en que el Estado no es único actor. En el mismo sentido el Estado, a través de sus delegados, también debe ejercer su protagonismo para mantener la dirección de sus políticas globales en la direccionalización del proyecto *micro*, aunque éste sea un protagonismo compartido y negociado con los otros actores sociales involucrados en la gestión del proyecto concreto, y sobre todo, con el o los actores destinatarios últimos del proyecto.

## APLICABILIDAD POLITICA DE LA METODOLOGIA

En la medida que la Metodología propuesta se constituye como un instrumento *no neutro* de un determinado cambio social —que persigue mayor equidad, mayor protagonismo decisorio de los "débiles", etc.— y que tiene también vocación de ir penetrando niveles cada vez más *macro*, su aplicación no dejará de confrontar resistencias políticas evidentes a todos los niveles en nuestros sistemas sociales y particularmente en nuestros aparatos de gobierno. Su aplicabilidad no está igualmente asegurada en distintas situaciones ni en el tratamiento de las diversas problemáticas.

El contexto y la coyuntura socio-políticas globales ejercen por supuesto

<sup>1</sup> Robirosa (1989).

un papel determinante en facilitar o dificultar por ejemplo el desarrollo de las articulaciones que proponemos para procesar proyectos particulares. Mientras los objetivos perseguidos sean compatibles con los del sistema de dominación social vigente, será factible articular actores del sistema formal de gestión con actores/sectores ajenos a él: por ejemplo, organismos estatales con grupos particulares de la población necesitada. Si los objetivos perseguidos por el proyecto o por sus promotores fueran en alguna medida contestatarios respecto de los mantenidos por el sistema dominante, la articulación sería factible con otros actores sociales igualmente contestatarios, pero será más difícil consolidar una articulación con actores y organismos que sostienen objetivos opuestos. Esto es sobre todo cierto en contextos socio-políticos autoritarios o fuertemente controlados por una estructura de poder dominante, donde tienden a cerrarse eventuales espacios de mediación o negociación posible entre partes del sistema de dominación y otros actores sociales ajenos a éste. Un contexto de democracia formal y, más aun, uno de democracia participativa tienden, al contrario, a facilitar el desarrollo de espacios de negociación entre partes que persiguen objetivos contrapuestos y posibilitan el desarrollo de las articulaciones pertinentes, aun cuando pudieran existir conflictos puntuales de intereses entre las partes en interacción.<sup>2</sup>

## LOS POLITICOS

Aun en contextos de democracia formal representativa habrá que enfrentar una resistencia particularmente aguda a este enfoque metodológico por parte de cuerpos y funcionarios políticos en los aparatos del Estado y también de partidos y militantes políticos oficialistas y aun opositores —por lo menos de aquéllos con acceso previsible al poder—. La participación directa de organizaciones, grupos de intereses, asociaciones de la comunidad y grupos poblacionales determinados, en la gestión del proyecto y en los procesos de toma de decisiones de todo tipo que lo hacen avanzar, tiende a ser percibida como un "puenteo", soslayamiento o sustitución de los canales formales de gestión social que establecen las estructuras políticas representativas sobre las que se basa el sistema de democracia formal. "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades" reza taxativamente, por ejemplo, la Constitución Nacional de la República Argentina (artículo 22), como soporte normativo de aquella posición.

<sup>2</sup> Robirosa (1989).

La estrategia concertada y co-participativa que propone la Metodología en el espacio de articulación, ofrece sin embargo un ámbito y procedimientos muy apropiados para interacciones directas del político con diversos actores sociales de la comunidad, sobre la base de sus respectivos intereses en juego. Bien utilizados, pueden ser fuente de valiosas ganancias políticas directas para el funcionario, dirigente o militante políticos y para su partido. (Ello exigirá, que el proceso sea acompañado por una aguzada reflexión de los actores involucrados, que evite, con estrategias apropiadas, la manipulación del proceso y de su direccionalidad por esos políticos o cualquier otro actor que pretendiera desviarlo.)

Es cierto también que este político puede estar sometido a demandas de su partido que resulten contradictorias con las que surgen en su campo de actuación directa en el proyecto. Sin embargo, los beneficios que el político puede derivar de su intervención en un proyecto exitoso seguramente superarán los costos de tener que resolver sus eventuales conflictos intrapartidarios. De todos modos es conveniente contemplar estos problemas en forma no ingenua, de modo de poder superar este tipo de resistencia y obstáculos frecuentes en contextos de democracia formal.

## EL MIEDO Y LA INSEGURIDAD DE LOS TECNICOS

Las resistencias políticas y la interacción necesaria con decisores políticos suelen traer consigo desaliento a los actores profesionales o técnicos de los organismos públicos que intervienen en los proyectos, aunque no sólo a ellos. La formación académica y las estructuras profesionalistas y científicas tienden a aislar a los técnicos de la turbulenta vida política y a construir además, con frecuencia, un escudo de soberbia tecnocrática y científicista para protegerlos y proveerlos de las máximas seguridades contra aquellas turbulencias: las instituciones académicas certifican que ellos son los especialistas de la racionalidad y de los conocimientos rigurosos, por naturaleza supra-políticos. Quitado el escudo protector del supuesto "reconocimiento social" y de la interlocución entre pares, el individuo formado en el mundo académico tiende a hallarse desprotegido en su accionar profesional en situaciones concretas. Se encuentra falto de experiencia práctica apropiada, temeroso y con resistencia a aceptar un modo de interacción que le impone realizar un nuevo y continuado aprendizaje y que puede incluso (y muy probablemente) cuestionar sus aportes especializados, su lenguaje, sus metodologías y hasta sus

actitudes y compromisos. Ya no se trata de procesar respuestas con todo el tiempo necesario, aislado en su oficina o en su equipo técnico, combinando y elaborando conocimientos más o menos precisos y "seguros", enmarcados en la lógica de sus modelos teóricos. En un Proyecto concertado; participativo, los conocimientos y capacidades específicas del técnico, su *asistencia técnica*, son sólo requeridos en momentos determinados, ante algunas preguntas o decisiones muy puntuales y acotadas, y esas respuestas deben resultar verosímiles y convincentes para el resto de los actores involucrados. Las más de las veces el técnico estará llamado a actuar como *él mismo*, a proveer opiniones personales más o menos fundadas, es decir, a *asesorar*, y actuará como un *facilitador* de relaciones entre actores y de los consiguientes procesos decisivos y de aprendizaje que pueden generarse. Con más frecuencia aun, será un *militante*, que tome posiciones en este ámbito de ideas contrapuestas, consensos, conflictos, alianzas, negociaciones, decisiones, que defiende y potencia a unos actores para que negocien más favorablemente con los otros, etc.<sup>3</sup>

La cultura dominante tiende a contemplar la actividad profesional o científica del técnico sólo bajo el ángulo disciplinario y académico como si fuera una actividad rigurosa y pura de asistencia técnica, de elaboración técnico-científica. Le cuesta al técnico imbuido en esta cultura reconocerse en dicha actividad como una persona integral, con sus limitaciones, estados de ánimo, creencias, etc. A pesar de ello, todo esto está de alguna manera presente en la actividad profesional, como lo está indudablemente en las actividades "de la vida diaria". Sobre la base de esos rasgos complejos es que nos manejamos en la vida diaria con información cierta, con interpretaciones aproximativas, con referencias, memorias, nos relacionamos subjetiva y selectivamente con otros, negociamos con ellos, elaboramos consensos parciales y entramos en alianzas y conflictos, co-participamos en decisiones, etc., todo ello dentro de limitaciones de tiempo, de recursos, restricciones de toda naturaleza, etc. De hecho, pues, la persona que ejerce ese rol especializado de técnico, está acostumbrada y bien entrenada en su vida diaria a resolver todas aquellas actividades de una manera casi inconsciente, poco discriminada. ¿Por qué habría de ser más temible, más difícil reconocerse bajo todas estas dimensiones que constituyen a la persona, cuando se está desarrollando la actividad profesional? La concepción de la actividad profesional como una actividad puramente técnica, abstracta y despojada de los sujetos personales que la desarrollan, ¿no es acaso una abstracción, una ficción, producto de la cultura académica?

<sup>3</sup> Morley (1983).

Nuestra concepción de la actividad de planificación pone de relieve falacias serias en la definición tradicional del rol del técnico que, sin duda, requieren "el desarrollo de capacidades nuevas en estos técnicos para tener el desempeño eficiente y eficaz que se espera de ellos en tales procesos de gestión social".<sup>4</sup>

## LAS RESISTENCIAS SOCIO-CULTURALES

Toda nuestra concepción de la actividad de planificación y gestión del desarrollo social responde a un nuevo paradigma en construcción, que necesariamente se confronta con las pesadas inercias del paradigma anterior aún predominante. La adopción social de un nuevo paradigma es un lento proceso de cambio cultural que puede demorar muchas generaciones. Mientras tanto, las innovaciones que se implementan son efectivamente vanguardistas y contestatarias respecto de la concepción dominante y el innovador es un violador del *statu quo* y de las normas socialmente vigentes; por lo tanto encuentra resistencias y ataques desde muchas fuentes e incurre en el riesgo de sanciones.

Es indudable que la aplicación de la Metodología propuesta exigirá con frecuencia estrategias inteligentes y relativamente "agresivas" para abrirse paso y ser aceptada. También los promotores de su aplicación deberán aprender, como el boxeador, a hacer ágiles "juegos de cintura", a anticipar acciones ajenas y a elaborar tácticas eficaces para lograr su aplicación, aunque más no fuera, en ocasiones, bajo una versión parcial, siempre adaptada a la situación particular. Ello parece ser sobre todo necesario en contextos que no han sido aún expuestos a experiencias de gestión de proyectos bajo este enfoque. La presente Metodología es, reconocidamente, "difícil de vender" a decisores que no la han visto en acción. Por lo contrario los *efectos de demostración* que derivan de su aplicación tienden a ser muy notables. Esto no puede extrañar, dada la habitual inoperancia e ineficiencia de proyectos conducidos dentro del enfoque tradicional, tecnocrático, de planificación. La presente Metodología asegura una temprana movilización de los actores sociales que pueden llevar a buen término el Proyecto: la implementación de éste es pues socialmente asumida desde el inicio del proceso de su gestión.

<sup>4</sup> Robirosa (1989).

## LA IMPACIENCIA

Es cierto también, sin embargo, que esta rápida activación inicial del proceso tiende a generar expectativas exageradas e impaciencias respecto de su desenvolvimiento. La estrategia concertada de gestión del Proyecto, la necesaria renovación permanente de su viabilidad política y, sobre todo, los habituales procesos de aprendizaje individual y colectivo que se van produciendo entre los actores participantes en el comité de gestión —con sus eventuales entradas, salidas y sustituciones— hacen que el procesamiento mismo del proyecto tienda a ser lento en sus primeras etapas, mientras los participantes se van conociendo, van aprendiendo a relacionarse, a elaborar los consensos suficientes y a resolver las tareas y decisiones necesarias. Pero en general, a medida que avanza la práctica de interacción, las tomas de decisiones tienden a hacerse más eficientes y los tiempos se aceleran enormemente.

Aquellas impaciencias ante lentitudes en el procesamiento del proyecto deben ser "elaboradas" grupalmente y controladas en lo posible. Ello evitará que se incorporen rigideces voluntaristas en el desenvolvimiento metodológico y que se tienda a omitir el acompañamiento reflexivo del proceso. Es esta reflexión la que permite evaluar desviaciones, problemas, errores en forma oportuna, la que consolida los aprendizajes y que posibilita efectuar los ajustes que tienden en todo momento a maximizar la eficacia y la eficiencia del proceso.

## LA TURBULENCIA DE LOS PROCESOS DEL MUNDO CONCRETO

Es importante reconocer la *turbulencia* en que se desenvuelve todo proceso de gestión de un proyecto, tanto en su ámbito concreto de intervención como en el contexto inmediato y mediato de éste. "Aunque puedan existir inercias históricas, condicionantes y determinaciones generales de muy distintas naturalezas, que tiendan a establecer márgenes de variabilidad posible de ciertos procesos, cualquier sector particular concreto del mundo real es turbulentamente modelado por las acciones e interacciones de una multitud de actores sociales diferenciados, con distintos ámbitos, recursos y capacidades de acción, con intereses, racionalidades, comportamientos y poder específicos. Tanto o más turbulentos son los procesos que modelan el "resto del mundo" excluido de ese recorte de realidad (que es el proyecto) y, por lo tanto, son escasamente predictibles (o controlables) los cambios que se pue-

dan dar en las "condiciones de frontera" del sistema bajo tratamiento ni tampoco las intervenciones que en él puedan producirse desde ese "resto del mundo" artificialmente excluido con nuestro recorte abstracto.<sup>5</sup>

En definitiva, esa turbulencia a la que aludimos como en la que habrá de desenvolverse el proceso de gestión, no es sino la propia turbulencia que caracteriza pues a los procesos sociales concretos. En este sentido, nuestra Metodología implica, decisivamente, la afirmación de un rasgo constitutivo de la realidad social misma que ha sido sistemáticamente negado por todas las epistemologías del orden, sean de izquierda o de derecha.

Es a partir de este reconocimiento que la Metodología, como se ha visto a lo largo de los capítulos precedentes, se propone como una vía para operar de manera práctica en el seno de la turbulencia social y más aun, de aquello que la misma gestión del Proyecto añade al escenario en el que actúa. Muchos fracasos de la metodología tradicional pueden explicarse por su intento de reducir la turbulencia al cuadro fijo de un esquema clasificatorio de actores, situaciones y problemas que responden estáticamente a un diagnóstico inicial (cuando lo hay), hecho *desde fuera y de una vez y para siempre*.

Precisamente el carácter tecnocrático de dicha modalidad de planificación y gestión se vincula a su dependencia respecto de saberes cristalizados que se instituyen como tales desde la abstracción de una oficina y resultan imbuidos de una generalidad que se coloca automáticamente por encima de cualquier escenario concreto, negando su especificidad y su movilidad, así como la manera singular de establecer articulaciones inestables entre los distintos planos de significación que sus acontecimientos asumen para sus propios actores "naturales".

Para incrementar la eficacia y la eficiencia y, más aun, para mantener la direccionalidad del proyecto, los actores sociales involucrados en su gestión deben pues ser capaces de "manejarse en medio de la turbulencia" de la mejor manera posible.<sup>6</sup> Ello implica reconocer la existencia de esta turbulencia y aprender a explorarla para reducir su complejidad de modo que ello posibilite elaborar estrategias razonables que permitan al Proyecto avanzar con alguna probabilidad de éxito. No sólo deben contemplarse respuestas *reactivas* tendientes a neutralizar efectos negativos que pudieren tener las acciones y eventos no controlados o no previstos, sino que sería incluso deseable poder desarrollar estrategias *pro-activas* que apunten a modificar pro-

<sup>5</sup> Robirosa (1989).

<sup>6</sup> Robirosa (1988 b).

cesos externos que generan "condiciones de frontera" negativas para la marcha del proyecto. De no desarrollarse este aprendizaje para "manejarse en turbulencia", el proyecto se verá constantemente sometido a *ajustes pasivos* a las cambiantes condiciones que puedan incidir en su ámbito de intervención, con evidentes pérdidas de eficacia, de eficiencia, de direccionalidad o incluso de viabilidad efectiva.<sup>7</sup>

También en este aspecto nuestra experiencia de vida individual ha desarrollado en la mayoría de nosotros un aprendizaje de esta naturaleza —es cierto que más intuitivo que consciente y racional— que nos permite manejarnos con mayor o menor éxito *en turbulencia*, de modo de sobrevivir, defendernos y no ser víctimas permanentes de condiciones adversas y, en ocasiones, para maximizar los beneficios personales de situaciones que nos son favorables.

La turbulencia de lo imprevisto, lo imprevisible y lo que no está bajo control impide que las respuestas y estrategias elaboradas en el ámbito de un proyecto garanticen siempre el logro de los resultados perseguidos. Esto también es, por supuesto, sistemáticamente ocultado por la planificación tecnocrática, aunque sus resultados dan constante prueba de sus fracasos. Nuestro enfoque metodológico tampoco garantiza el éxito de sus estrategias y acciones. Pero, por lo menos, propone la consideración lo más explícita y rigurosa posible de las turbulencias de la realidad e induce la acumulación consciente de un aprendizaje al respecto, individual y colectivo, basado en la actividad continuada de reflexión/monitoreo/evaluación de lo que la gestión del Proyecto va produciendo a lo largo del proceso. Este *control de gestión* colectivo debiera permitir ajustes oportunos de estrategias y modalidades de acción, impidiendo que se amplíen descontroladamente las desviaciones respecto de lo esperado.

## LOS RIESGOS DE LA ACCION

Todo esto equivale a asumir los riesgos de la acción en el mundo concreto. Pero la Metodología también contribuye a que se pueda ejercer algún grado de control sobre aquellos riesgos implícitos en las decisiones de gestión del proyecto, combinando en el conjunto de los actores responsables, las virtudes del "arte de la política" con las del "rigor de la racionalidad científica".

<sup>7</sup> Robirosa (1988 b).

co-técnica" posible, en un proceso abierto y dialéctico de creciente aprendizaje y refinamiento de la gestión.

No prometemos una panacea. Proponemos la aventura riesgosa pero apasionante de la acción, pero de una acción socialmente construida y direccionalizada a la transformación social y optimizada por la aplicación del máximo de racionalidad posible a las sucesivas decisiones de gestión en contextos concretos, para lograr máxima eficiencia en la utilización de recursos y capacidades disponibles y accesibles y máxima eficacia en el logro de los resultados perseguidos.

## Bibliografía

- ALDUNATE, A. 1971. *Participación y actitudes de los pobladores ante las organizaciones poblacionales. Una aproximación a la heterogeneidad popular*. FLACSO/ELAS. Santiago de Chile.
- ALFORJA (Programa Coordinado de Educación Popular). 1985. *Técnicas participativas para la educación popular*. Tarea. Lima.
- ALVES, M.M. 1982. *A força do povo: Democracia participativa em Lages*. Editora Brasiliense (4a. ed.) Sao Paulo.
- ANC (Asociación Nacional de Centros). 1985. *Seminario de Investigación Social y Participación Popular. Relatoría y temas de reflexión*. ANC. Lima.
- ANZIEU, D. y MARTIN, J.Y. 1971. *Dinámica de los pequeños grupos*. Editorial Kapelusz. Buenos Aires.
- APSAL - ISUC. 1984. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*. ILPES - UNICEF (ESTUDIOS ILPES - UNICEF sobre Políticas Sociales). Santiago de Chile.
- AVELINE, C. 1984. *De baixo para cima - Utopia no Brasil*. Editora Vózes. Taguara. Brasil.
- BAGGIO, L. 1988. "Asambleas populares. Una experiencia de participación en el Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables (Concepción del Uruguay, Entre Ríos)". En: *Las jornadas sobre Nuevas Formas de Participación y el Rol de los Gobiernos Locales*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Mimeo.
- BANY, M.; Johnson. 1970. *La Dinámica de grupos en la Educación*. La conducta colectiva en las clases de primera y segunda enseñanza. Aguilar. Madrid.
- BARBER, B. 1988. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press. Berkeley, EE.UU.
- BARTOLOME, L. 1981. "Aspectos sociales de la relocalización de la población afectada por la construcción de grandes represas". En: *Seminario sobre "Efectos Sociales de las Grandes Represas en América Latina"*. OEA - CEPAL - ILPES. Buenos Aires. Mimeo.

- 1984. *Evaluación sincrónica de procesos. Cómo advertir el error antes de que éste sea evidente*. Posadas, Argentina. Mimeo.
- y HERMITTE, E. 1977. *Procesos de articulación social*. Amorrortu y CLACSO. Buenos Aires.
- BERNAVIDES, L. y SANCHEZ, D. 1982. *Instituciones y acción poblacional, 1973 -1981*. FLACSO. Santiago de Chile.
- BARBER, P. y NEUHAUS, J.R. *To empower people: The role of mediating structures in public policy*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington, EE.UU.
- BIRO, A. "The local space: A privileged instance of 1981 development". *Development Dialogue*, 1.
- BLAIR, H.W. 1985. "Reorienting development administration". *The Journal of Development Studies*.
- BLEGER, J. "El grupo como institución y el grupo en las 1972 instituciones". En: *Temas de Psicología: Entrevistas y grupos*. Nueva Visión (Col. Psicología Galerna). Buenos Aires.
- BORDENAVE, J.D. y DE CARVALHO, H.M. 1979. *Comunicação e planejamento*. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- BORJA, J. (Coord.). 1987. *Manual de gestión municipal democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid y Barcelona.
- BORJA, J. y otros. 1987. *Organización y descentralización municipal*. EUDEBA (Editorial Universitaria de Buenos Aires). Buenos Aires.
- BROMLEY, R. y BUSTELO, E.S. 1982. *Política e técnica no planejamento*. Editora Brasiliense (Col. Textos) y UNICEF. São Paulo.
- BURGESS, R. "The limits of state self-help housing 1985 programmes". *Development and Change*, Vol. 16.
- BUSTELO, E. 1988. "Política social en un contexto de crisis: ¿Será que se puede?". En: *Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el progreso social en América Latina, Santiago de Chile, 20-24 junio 1988*. ILPES-UNICEF. Bco. Mundial. Santiago de Chile.
- CAFFERATA, A. 1987. *Pobreza y políticas sociales*. Consejo Federal de Inversiones (Documento de la Secretaría General). Buenos Aires.
- CAMPELO DE MELO, M.A. 1977. *Articulated incrementalism: organizing the planning process*. Recife, Brasil. Mimeo.
- s/f. *Planejamento, pesquisa e ação*. Recife, Brasil. Mimeo.
- CARDARELLI, G. 1988. *Notas para la formulación de estrategias de capacitación municipal*. CEADEL (Col. Cuadernos). Buenos Aires.
- CARDARELLI, G. y NIRENBERG, O. 1989. *Lo esperado y lo logrado*

- bajo la mirada de los distintos actores sociales. Evaluación participativa del proyecto La Esperanza*. CEADEL. Buenos Aires. Mimeo.
- GARTWRIGHT, D. y ZANDER, A. 1967. *Dinámica de grupos. Investigación y teoría*. Trillas (Biblioteca Técnica de Psicología). México. 1983.
- CAVALCANTI, L.O.M. 1982. "Recife, une proposition politique". *IFDA Dossier*, Nº 27.
- CEPAL. 1983. "Inventario de proyectos de investigación. Acción sobre MFSPU". En: *Seminario Técnico Regional sobre Mujeres y Familias de Sectores Populares Urbanos*. CEPAL. Santiago de Chile. Mimeo.
- CEPAL - ILPES - UNICEF. 1984. *Desarrollo social en los '80*. CEPAL, ILPES y UNICEF. Santiago de Chile.
- CERNEA, M. 1983. *A social methodology for community participation in local investments: The experience of México's PIDER Programa*. IBRD. Washington, D.C.
- CIDE - FLACSO. 1984a. *Apuntes sobre sistematización de experiencias*. FLACSO. Santiago de Chile.
- CIDE - FLACSO. 1984b. *Educación popular: 100 experiencias*. FLACSO. Santiago de Chile.
- CIPMA. 1984. *Asistencia técnica para el desarrollo progresivo*. CIPMA (Documento de trabajo sobre experiencia realizada durante el año 1984). Santiago de Chile.
- 1987. *Planificación desde la comunidad. Ampliando el campo de lo posible*. CIPMA. Santiago de Chile.
- CIREA/Univ. de Parma. Italia. 1986. *Human Settlement Managers Training Programme: Handbook for the organization and design of courses (Revised version)*. CIREA y MAB/UNESCO. Parma, Italia.
- CLARK, A. (ed.). 1976. *Experimenting with organizational life: The action research approach*. Plenum. New York.
- CLARK, P. (ed.) 1972. *Action research and adaptive planning*. Harper and Row. New York.
- COIMBRA, M. y LAMOUNIER, R. 1986. "Métodos y técnicas de evaluación de proyectos y programas sociales utilizados en el Brasil". En: *Evaluación en América Latina y el Caribe: Experiencias concretas*. UNESCO (Col. Estudios Socioeconómicos nº 10). Paris.
- COLIN, R. 1979. *The institutionalization of participation in development*. UNESCO (Doc. SS-79/CONF. 601/4). Paris. Mimeo.
- CORAGGIO, J.L. 1987. "Poder local, poder popular?". En: *Seminario Europeo Latinoamericano sobre Desarrollo Local*. Montevideo, 23-26

- noviembre 1987. También en: CORAGGIO, J.L.: *Descentralización y poder local*. Ciudad Quito (1989).
- CORAGGIO, J.L. 1988. "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular". En: *Seminario Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en crisis*, Buenos Aires, 9 a 11 noviembre 1988. También en: CORAGGIO, J.L. *Descentralización y poder local*. Ciudad Quito. (1989).
- CORAGGIO, J.L. 1989. *Descentralización y poder local*. Ciudad. (Col. textos N° 11). Ciudad Quito.
- Corporación para el Desarrollo de la Cuenca del CURI LEUVU. 1988. *Primer Seminario de Integración y Diagnóstico*. Pcia. de Neuquén.
- CORNELY, S. *Planeamiento y participación comunitaria*. Ed. 1977. ECRO. Buenos Aires.
- CUENYA, B. 1985. *Elementos para una acción en vivienda popular*. CEUR. Buenos Aires.
- "Aportes para la reflexión sobre proyectos 1988 habitat". En: *Habitat y actividades económicas populares. La experiencia de Chile y Argentina*. GADIS (Serie Reuniones N° 1). Buenos Aires.
- CURTIS, D. y otros. 1978. *Popular participation in decision-making and the basic needs approach to development*. O.I.T. (Doc. de trabajo 2-32/WP 12). Ginebra, Suiza.
- CHATEAU, J. 1981. *Proposición de criterios para la evaluación de proyectos de acción social*. FLACSO. Santiago de Chile.
- 1982. *Sobre la sistematización de experiencias en la acción social: Presentación de una metodología*. FLACSO. Santiago de Chile. Mimeo.
- 1985. *Experiencias de acción social y diseño de políticas sociales: ¿Réplica o reproducción? El caso de los talleres de aprendizaje*. FLACSO. Santiago de Chile.
- CHIN, R. 1961. "Problems and prospects of applied research". En: BENNIS, BENNE y CHIN (eds.). *The planning of change*. Holt, Rinehart and Winston. New York, etc.
- DELBERCO, A.; VAN DEVEN, A. y GUSTAFFSON, D. 1984. *Técnicas grupales para la planeación*. Editorial Trillas (Serie Teoría y Práctica Organizacional). México.
- DEL BRUTTO, B. *Política municipal y participación*. Centro Editor de América Latina (Biblioteca Política Argentina n° 143). Buenos Aires.
- DELGADO, C. 1981. "Desarrollo y participación". *Socialismo y Participación*, N° 16.

- DELGADO SILVA, A. *Municipio, descentralización y movimiento popular. Las alternativas de la izquierda*. INGRAF PERUANA. Lima.
- DE MAITOS, C.A. 1979. "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". *Revista de la CEPAL*. (agosto).
- DEMO, P. 1981. "Política social de la educación y la cultura". En: ILPES, UNICEF: *Planificación social en América Latina y el Caribe*. ILPES y UNICEF. Santiago de Chile.
- DEMO, P. 1982. *Política social y política educacional: Investigación e intervención en la realidad*. CEPAL, ILDIS y UNICEF. Santiago de Chile.
- 1985. *Investigación participativa: Mito y realidad*. Kapelusz. Buenos Aires.
- DE ROSAS, F. y POGGIESE, H. 1988. "Los proyectos participativos: ¿Espacios de conflicto entre lo político y lo técnico? En: *XVII Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS)*. Montevideo. Mimeo.
- DESCO. 1982. *Movimiento barrial: Organización y unidad (1978-1981)*. DESCO (Biblioteca Popular, Serie B. Documento N° 5). Lima.
- Educación rural integrada: A experiencia de pesquisa em planejamento participativo no Ceará*. Ed. Paz e Terra. Río de Janeiro.
- EGANA, R. 1985. *De taller a empresa de trabajadores. La experiencia de SERVATEC (Programa de Economía del Trabajo)*. PET (Col. Experiencias Populares). Santiago de Chile.
- EGUIGUREN, F. y otros. 1984. *Experiencias de promoción del desarrollo y organización popular*. DESCO. Lima.
- ELGUEA, J. 1985. "Paradigms and scientific revolutions in development theories". *Development and Change*. Vol. 16.
- EMERY, F.E. y TRIST, F.L. 1965. "The causal texture of organizational environments". *Human Relations*, Vol. 18. N° 5. También en: EMERY, F.E. (ed.): *Systems thinking*. Vol. 1 Penguin. New York (1969).
- 1972. *Toward a social ecology. Contextual appreciation of the future in the present*. Plenum Press. Londres.
- Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo de la República Argentina. s/f. *Metodologías para el autodiagnóstico y formulación participativa de proyecto*. Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo de la República Argentina. Buenos Aires.
1980. *Evaluating social action projects. Principles, methodological aspect and selected examples*. UNESCO (Col. Estudios Socioeconómicos). Paris.

- FALETTO, E. 1985. *Notas sobre estilos alternativos de desarrollo. Política y movimientos sociales*. FLACSO y IDRC. México.
- FALS BORDA, O. 1978. "El problema de cómo investigar la realidad para transformarla". En: *Simposio de Cartagena: Crítica política en Ciencias Políticas*, Ed. Punta de Lanza. Bogotá.
- FALUDI, A. 1973a. *Planning theory*. Pergamon Press. Oxford, Inglaterra.
- (ed.) 1973. *A render in planning theory*. Pergamon Press. Oxford, Inglaterra.
- FAO. "Argentina: Un encuentro entre técnicos y dirigentes de las comunidades rurales". 1977. *Experiencias y Resultados (CMCHIAD)*. Nº 5.
- FASE (Federación de órgãos para Assitencia Social e Educacional). 1985. *Proposta 25: experiencias em educação popular*. FASE. Río de Janeiro.
- FLACSO y Administración de Parques Nacionales. *Seminario-Taller "Políticas de Parques Nacionales", Bariloche - San Martín de los Andes*. Administración de Parques Nacionales. Buenos Aires. Mimeo.
- FLACSO/Programa Buenos Aires. 1985. *Ira. Etapa Ciclo de transferencia Metodológica. Seminario de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos. 3 a 8 junio 1985*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- 1986. *2da. Etapa Ciclo de transferencia metodológica. Talleres de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos. Capacitación para la gestión participativa en un proyecto de renovación urbana del área inundable, 6 a 17 de enero de 1986*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- FLISFISH, A. 1982. "Problemas conceptuales en el análisis de la participación". En: *Participación Social*. ILPES. Quito.
- 1984. *Los objetivos orientadores de los procesos de planificación. Consideraciones dubitativas*. FLACSO. Santiago de Chile.
- , FRANCO R. y PALMA, E. 1982. "Planificación con participación: Dimensiones, viabilidad y problemas". *Boletín de Planificación (ILPES)*. Nº 14. También en: *Participación Social*. CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTO. Quito.
- FLORA, J.L.; BUTLER, C.; ROJAS, H. y VILLAREAL, N. 1985. "Community stores in rural Colombia: Organizing the means of consumption". *Grassroots Development*, Vol. 9, Nº 1.
- FORNI, F. 1985. *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*. CIDES - OEA. Buenos Aires.
- FRANCIONI, M.C. y POGGIESE, H. 1988. "Etnodesarrollo y planificación en la relocalización de la comunidad indígena de Pilquiniyeu del Limay". En: *XVII Congreso Latinoamericano de Sociología (A.L.A.S.)*. Montevideo. Mimeo.

- FRANCO, C. 1979. *Participación en decisiones*. CEPEP. Lima.
- FRANCO, C. 1988. "Políticas sociales. Desarrollo, participación y concertación". En: *Seminario de alto nivel: Cómo recuperar el progreso social en América Latina*. Santiago de Chile, 20-24 junio 1988. ILPES-UNICEF y Bco. Mundial. Santiago de Chile.
- FRIEND, J.K. y JESSUP, W.N. 1969. *Local government and strategic choice*. Tavistock Publications. Londres.
- Fundación Dominicana de Desarrollo. 1982. *Manual de evaluación de grupos*. Fundación Dominicana de Desarrollo. Santo Domingo.
- GADOTTI, M.; FREIRE, P. y GUIMARAES, S. 1985. *Pedagogía: Dialogo e conflicto*. Cortez Editora. São Paulo.
- GARCIA DELGADO, D.R. 1985. *Planificación participativa en la Argentina: problemas y perspectivas*. INAP. Buenos Aires.
- GARCIA HUIDOBRO, J.F. y PINA, G. 1984. *Obstáculos facilitadores, aciertos y errores. Comentarios a la marcha de los proyectos*. CIDE - FLACSO. Santiago de Chile.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E. 1985. "La relación educativa en proyectos de educación popular. Análisis de 15 casos". En: *Teoría y práctica de la educación popular*. (M. Gajardo, ed.). IDRC. México.
- GARCIA HUIDOBRO, J. y MARTINIĆ, S. *Las instituciones privadas y la educación popular: el caso chileno*. CIDE. Santiago de Chile.
- GARRETON, M.A. 1985. *Socialismo, democracia y actores sociales. Un comentario*. FLACSO. Santiago de Chile.
- GOODMAN, L.J. y LOVE, R.N. 1979. *Management of development projects: An international case study approach*. Pergamon Press (Pergamon Policy Studies on Socio-Economic Development). New York.
- (eds.) 1980. *Project planning and management: An integrated approach*. Pergamon Press (Pergamon Policy Studies on Socio-Economic Development) New York.
- GRABE, S. 1982. *Manual de evaluación*. UNESCO (Doc. SS-82/WS/1) Paris.
- GRAN, G. 1983. *Development by people: Citizen construction of a just world*. Praeger. New York.
- GROSS, P. 1985. *Instituciones públicas y municipios: su rol en el desarrollo progresivo*. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.
- y CORTEZ, F. 1985. *Rol del Estado en el desarrollo habitacional progresivo: recomendaciones políticas*. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.
- GUERRA, F. 1982. "Problemas generales de la participación". En: *Participación social*. ILPES. Quito.

- Grupo de Tecnología Apropiada y Desarrollo Educativo Internacional. INC. 1984. *Cómo hacerlo y hacerlo bien. Manual de gestión de proyectos de organizaciones privadas de desarrollo*. GTA, DEI y DSE. (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional) (2a. ed.). Panamá.
- GUTELMAN, M. 1981. "Algunos problemas de la implementación de proyectos de desarrollo". En: *Reunión de Expertos sobre Problemas de los Procesos de implementación del Desarrollo Regional/Nacional en América Latina y el Caribe*. México. Junio 22 a 26 (UNESCO, OEA y FLACSO). UNESCO, Paris. Mimeo.
- GUTIERREZ LEYTON, M. y GALLI, A. 1985. "Lactancia materna, promoción mediante capacitación del equipo materno-infantil". En *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*.
- HADDAD, P.R. 1980. *Participação, justiça social e planejamento*. Zahar Eds. Río de Janeiro.
- 1983. "Planeamiento participativo: conceptos y métodos operacionales". *EURF*, Vol. X. Nº 29.
- HALL, B.L. 1983. *Participatory research, popular knowledge and power*. International Council for Adult Education. Toronto, Canadá.
- HARSH, S. y KOTHARI, S. (eds.). 1983. *The non-party political process*. UNRISD. Lokayan.
- HERNANDEZ, I. y CIPOLLONI, O. 1985. *El educador popular y la vida cotidiana. Dos experiencias entre comuneros mapuches*. CEAAL. Bs. As.
- HERRAN, J. 1985. "Desarrollo, medio ambiente y cultura. Una experiencia de trabajo de campo". *IFDA Dossier*. Nº 48.
- HERZER, H. y PIREZ, P. 1988a. "El municipio entre la descentralización y la crisis". En: HERZER, H. y PIREZ, P. (comps): *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. IIED - América Latina y Grupo Editor Latinoamericano (Col. Estudios Políticos y Sociales). Buenos Aires.
- HERZER, H. y PIREZ, P. (comps). 1988b. *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. IIED - América Latina y Grupo Editor Latinoamericano. (Col. Estudios Políticos y Sociales). Buenos Aires.
- HIRSCHMAN, A.O. 1982. *Shifting involvements, private interest and public action*. Princeton University Press. Princeton, N.J.
- 1986. *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*. Fondo de Cultura Económica (Serie de Economía). México.
- HOPKINS, M. y VANDERHOENEN, P. *Basic needs in development planning*. Gover House. Hampshire. Gran Bretaña.
- HOSSET HAHSE, F. 1973. *La participación: el desafío actual de los trabajadores*. CEPED (Centro de Desarrollo Popular), Santiago de Chile.

- HERZER, G. 1983. *People's participation projects: design, operation, monitoring and ongoing evaluation*. FAO. Roma.
- 1984. "Harmony vs. confrontation". *Development: Seeds of Change*, Nº 2.
- ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública). 1983. *Ciencias, relevancia y viabilidad en el análisis administrativo de una metodología experimentada en Centro América (4a. versión)*. ICAP.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura). 1982. *Seminario Internacional sobre Financiamiento de Pequeños Proyectos*. IICA (Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos, Nº 324, doc. ISSN-0301-537B). Buenos Aires.
- ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales). 1982. *La promoción de organizaciones sociales de autoayuda*. ILDIS. Caracas.
- ILPES y UNICEF. 1980. *Planificación social en América Latina y el Caribe*. ILPES y UNICEF. Santiago de Chile.
- IMDE (Instituto Mexicano para el Desarrollo). *Técnicas participativas para la educación popular*. IMDE. México.
- JACQUES, E. *Grupos de investigación interpretativos como un método de facilitar el cambio social*. Facultad de Filosofía y Letras (Ficha: Teoría y técnica en dinámica de grupos). Buenos Aires.
- JIMENEZ CASTRO, M. 1982. "Planificación participativa en Costa Rica". *Boletín de Planificación (ILPES)*, Nº 14.
- KAPLUN, M. *Comunicación entre grupos: el método del Cassette-Foro*, IDRC.
- KAROL, J.L. 1988. *Generación y reconstrucción de sistemas de información en la implementación de políticas sociales públicas*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- 1989. "Recuperación de información y gestión urbana". En: *1er. Seminario Pluridisciplinario de investigación. Región Metropolitana de Buenos Aires*, CIC y CNRS (Francia). Mar del Plata, Argentina.
- ; ROBIROSA, M.C. y ROSENFELD, M. 1984. *Programa de apoyo al desarrollo social de los pequeños productores minifundistas de la provincia del Chaco*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Mimeo.
- KIRSTEN, E.; MULLER-SCHWARZ. 1976. *Entrenamiento de grupos*. Práctica de dinámica de grupos. Mensajero Bilbao España.
- KOTHARI, R. 1984. "Communications for alternative development: Towards a paradigm". *Development Dialogue*. Vol.1 Nº 2.

- LA NASA, P. 1988. "Experiencia de comunicación social en el marco de un Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables (Concepción de Uruguay, Entre Ríos)". En: *las Jornadas sobre Nuevas Formas de Participación y el Rol de los Gobiernos Locales*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Mimeo.
- LAPALMA, A.I. 1986. "Desarrollo de organizaciones populares. Vinculación con la prevención en el maltrato infantil". En: *Maltrato y violencia infanto-juvenil*. Asociación Argentina para UNICEF. Buenos Aires.
- 1988. *Cambio Social Planificado Participativo*. Una aproximación a su aplicabilidad en los Proyectos de Desarrollo local. Tesis Doctoral Universidad de Belgrano (inédito).
- LEGNA, C. 1980. "Una revisión sistemática de la planificación". *Revista Interamericana de Planificación*, XIV. Nº 53.
- LICURSI, O. y RONCHI, A.M. 1988. "Reflexiones sobre una experiencia de gestión urbana gestada por la Sociedad de Arquitectos de Entre Ríos". En: *las Jornadas sobre Nuevas Formas de Participación y el Rol de los Gobiernos Locales*, Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Mimeo.
- LINDBLOM, CH.E. 1981. *O processo de decisão política*. Ed. Universidade de Brasilia. Brasilia.
- LIPPIT, R.; WATSON, J. y WESTLEY, B. 1970. *La dinámica del cambio planificado*. Amorrortu. Buenos Aires.
- LISK, F. (ed.). 1985. *Popular participation in planning for basic needs*. St. Martin's Press y OIT. New York.
- MANRIQUE, M. y MAGUINA. 1984. *Evaluación de proyectos sociales*. CELATS. (Col. Nuevos Cuadernos). Lima.
- MANTILLA CUELLAR, J. 1985. *Bolivia: Salud y conciencia nacional*. Fundación Salud y Sociedad. La Paz.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. 1973. *Participación social y reforma administrativa. Bases para una estrategia*. INAP. Buenos Aires.
- 1980. "Aspectos institucionales y mecanismos administrativos para la formulación y ejecución de programas sociales". En: *Pobreza y programas de acción social*. CIDES/OEA. Buenos Aires.
- 1985. *Microempresas: Bases para su análisis organizacional y para el diseño de programas de apoyo*. Buenos Aires. Mimeo.
- 1987. *Quién sabe qué: El aprendizaje sobre el aprendizaje*. (Documento preparado para reunión de la Fundación Interamericana, Antigua, Guatemala). Fundación Interamericana.
- MATUS, C. 1980. *Estrategia y plan*. Siglo XXI (3a ed.). México.

- MATUS, C. 1985. *Planificación, libertad y conflicto*. IVEPLAN. Caracas.
- MAX-NEEF, M. y otros. 1981. "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro". *Development Dialogue*, Nº especial 1986 y CEPAUR - Fundación Dag Hammarskjold, Santiago de Chile.
- 1981. *Planificación de situaciones*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MORENO, O. 1979. *Contradicciones, conflictos y movimientos sociales en la problemática urbano-regional*. Caracas. Mimeo.
- MORLEY, D. 1983. "Applied geography as action research: The St. Lucia Energy Futures project", *Geographical Research Forum*. Nº 6.
- MORLEY, D. 1984. "Approachs to planning in turbulent environments". En: *Ist. Israel - Canadá*. Conference. *Hebrew University. Jerusalem*.
- MORLEY, D. y RAMIREZ, R. 1983. *Food for the future of Mexico: An Action Learning process*. York University Learning Group, faculty of Environmental Studies). Toronto, Canadá.
- MOSCOVICI, S. 1985. *Psicología social I. Influencia y cambio de actitudes, individuos y grupos*. Paidós (Biblioteca Cognición y Desarrollo Humano). Buenos Aires.
- MAX-NEEF, M.A. 1981. "The Tiradentes Project: Revitalization of small cities for sel-reliacc". *Development Studies*. Vol. 1.
- MAYNTZ, R. 1963. *Sociología de la organización*. Alianza Editorial (Col. El Libro de Bolsillo). Madrid.
- MEISTER, A. 1971. *Partecipazione sociale e cambiamento sociale, Materiali per una sociologia delle associazioni*. Editrice AVE.
- Naciones Unidas. 1972. *Participación popular en el desarrollo. Nuevas técnicas del desarrollo de comunidades*. Naciones Unidas, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales. New York.
- 1977. *Manual and resource book for popular participation training*. United Nations. Development and Popular Participation Section Affairs. New York.
- 1978. *Manual de vigilancia y evaluación sistemáticas de programas integrados de desarrollo*. Naciones Unidas. Depto. de Asuntos Económicos y Sociales.
- Naciones Unidas. 1981. *Popular participation as a strategy for promoting community-level action and national development*. Naciones Unidas (Consejo Económico y Social).
- Naciones Unidas. 1986. *La participación popular en determinados programas de mejoras urbanas*. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Doc. ST/ESA/179). New York.

- NELSON, N. 1981. "Mobilising village women: Some organizational and management considerations". *The Journal of Development Studies*, Vol. 17, Nº 3.
- NETO, J.H. 1984. *Democracia feita em casa*. Câmara dos Deputados (Centro de Documentação e Informação). Brasília.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 1980. *El estado protector en crisis. Informe de la Conferencia sobre las políticas sociales en los años '80*. OCDE y Ministerio de trabajo y Seguridad Social (España). Madrid (1985).
- OSZLAK, O. 1980. *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES (Col. Estudios). Buenos Aires.
- PARIS, CH. (ed.). 1982. *Critical readings in planning theory*. Pergamon Press (The Urban and Regional Planning Book Series). New York. Oxford.
- PASSALACQUA, E. H. 1988. "Los municipios en el contexto de la descentralización". En: HERZEER, H. y PIREZ: *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. IIED - América Latina y Grupo Editor Latinoamericano (Col. Estudios Políticos y Sociales). Buenos Aires.
- PEARSE, A. y STIEFEL, M. *Participación popular: Un enfoque de investigación*. UNRISD. Ginebra. Suiza.
- PERIER, J.P. 1983. *Manual de recherche - formation - action*. UNESCO (Division of Settlement and Socio-Cultural Environment) (Doc. SS-83. WS/63). Paris.
- POGGIESE, H. 1982. "Proyecto Río: Análisis de una experiencia de planificación participativa". *Habitación* (México), año 2, Nº 7/8.
- 1983. *Política urbana y participación popular en la región metropolitana de Río de Janeiro. Estudio de caso: la Federación de Favelas del Estado de Río de Janeiro, 1975-1982*. FLACSO. Río de Janeiro. También Fundação Getúlio Vargas. Río de Janeiro.
- 1984. "Organización y participación popular en las políticas y programas de mejoramiento habitacional". En: *Encuentro sobre Nuevas Propuestas para la Vivienda Popular*. Banco Hipotecario Nacional. Buenos Aires. Mimeo.
- 1986. "Asociaciones populares urbanas y participación". En: *Habitar popular. Experiencias y alternativas en países de América Latina*. CEUR (Cuadernos del CEUR nº 16). Buenos Aires.
- 1987a. "Modelos decisorios con participación popular en el desarrollo

- local: Concepción del Uruguay". En: *Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local*. Montevideo. Mimeo.
- 1987b. *Las políticas ambientales en el Cono Sur*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- y DE ROSAS, F. 1989. "El desencuentro entre planificación e integralidad, o de cómo lo político, lo técnico y lo metodológico desdibujan la utopía". En: *1er. Seminario de Investigación de la Región metropolitana de Buenos Aires*. CIC y CNRS (Francia). Mar del Plata.
- PRATES, A. y otros. 1982. *A emergência da estratégia do planejamento participativo no Estado de Minas Geraes: Um balanço político-institucional*. Fundação João Pinheiro. (Vol. 12, Nº 9/10).
- PREMOLI, H. 1988. *Marco teórico y directrices para la implementación de programas de asistencia técnica para el desarrollo local*. CEADEL (Col. Cuadernos). Buenos Aires.
- PROGRAMA REDES. 1988. *Informe Taller 1. Río Cuarto, Pcia. de Córdoba. Redes*. Subsecretaría de la Mujer. Secretaría de Desarrollo Humano y Familia/Ministerio de Salud y Acción Social del Gobierno de la República Argentina. Buenos Aires. Mimeo.
- PROGRAMA REDES. 1988. *Informe Taller 3. Pcia. de Jujuy. Redes*. Subsecretaría de la Mujer/Secretaría de Desarrollo Humano y Familia/Ministerio de Salud y Acción Social del Gobierno de la República Argentina. Buenos Aires. Mimeo.
- Programa UNESCO/FLACSO de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos. 1984. *Metodología FLACSO para la planificación y gestión integrada de programas y proyectos (Versión 1984)*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- PUSIC, E. 1981. "Planificación social y política social". En: *Planificación social en América Latina y el Caribe*. ILPES y UNICEF. Santiago de Chile.
- QUINTANA, J.M. 1986. *Investigación participativa*. Ediciones Nacea (Col. Educación de Adultos). Madrid.
- RACELIS HOLLSTEINER, M. 1978. *Development from the bottom up: Mobilizing the rural poor for self-development*. Quezon City, Filipinas.
- RAMASSOTTO, A.; POGGIESE H. y MAZZELLA, J.A. 1987 "Reflexiones sobre la utilización de la Metodología FLACSO de Planificación y Gestión Integradas a un programa sobre CYMAR (Programa de Mejoramiento de las CYMAT en la Provincia de Río Negro). En: *Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo en Argentina*. Humanitas. Buenos Aires.
- RAMIREZ, R. 1983. "Acción learning: A strategic approach for organizations facing trubulent conditions". *Human Relations*. Vol. 36, Nº 8.

- RAZETO, L.; KLENNER, A. y RAMIREZ, A. 1983. *La experiencia de las nuevas organizaciones económicas populares en Chile. Situación y perspectiva*. Academia de Humanismo Cristiano/PET. Santiago de Chile.
- RICH, R. (ed.). *Translating evaluation into pocy*. Sage Publications (sage Research Progress Series en Evaluation). Vol. 3. Beverly Hills, EE.UU., Londres.
- RIVAROLA, L. y FERRERO, A. 1981. *Vivienda y promoción humana. Un programa piloto (Altos de Yapeyú)* CEVE/CONICET. Buenos Aires.
- ROBIROSA, M.C. 1979. *La gestión integrada de los asentamientos humanos en América Latina. Una estrategia de capacitación*. UNESCO y FLACSO. Buenos Aires.
- 1982. "Planificación para las necesidades básicas y resultados concretos. Una estrategia de gestión para asentamientos humanos". FLACSO (Documentos de Trabajo Nº 21). Buenos Aires. Transcrito parcialmente en: *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*. Año I, Nº 1.
- 1983. *Conflict and alliance mapping technique*. FLACSO. Bs. As. Mimeo.
- 1986a. "Articulación multidisciplinaria de conocimientos en una metodología integrada para la planificación y gestión ambiental del desarrollo". En: LEFF, E. (coord.): *Los problemas del crecimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Siglo XXI. México.
- 1986b. "Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en América Latina y el Caribe. En: *Evaluación en América Latina y el Caribe; Experiencias concretas*. UNESCO (Col. Estudios Socioeconómicos Nº 10). Paris.
- 1988. *Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular*. FLACSO. Buenos Aires. Mimeo.
- ROBIROSA, M.C. 1989. "Planificación". En: *Seminarios sobre "Planificación y gestión urbana en países en vías de desarrollo"*. Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo/Universidad de Buenos Aires e Institute de Recherche sur e Environnemente Construit/Ecole Polytechnique de Lausanne, Suiza. Mimeo.
- ROBIROSA, M.C.; KAROL, J.L. y CHIESA, P. 1985. *Marco de referencia para una investigación sobre metodologías apropiadas de planificación de asentamientos humanos*. FLACSO (Serie Documentos e Informes de Investigación Nº 29).
- ROBIROSA, M.C. y MORLEY, D. (directores). 1987. *A social learning approach to participatory planning: final project report (IDRC File: 3-P-84-1047-02)*, FLACSO y FES/York University. Buenos Aires y Toronto. Canadá. Mimeo.

- RODRIGUEZ, A. 1983. *Aplicaciones de Psicología Social en la escuela, en la Clínica, en las organizaciones, en la acción comunitaria*. Editorial Trillas. México.
- RODRIGUEZ, A. 1985. *Asistencia técnica. Punto de encuentro entre pobladores y profesionales*. SUR (Documento de Trabajo Nº 42). Santiago de Chile.
- ROFMAN, A.B. 1988. "Los municipios en el contexto de la descentralización". En: HERZER, H. y PIREZ, P. (comps.): *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. IIED - América Latina y Grupo Editor Latinoamericano (Col. Estudios Políticos y Sociales). Buenos Aires.
- ROFMAN, A.B. y DOS SANTOS, M.R. 1982. *La enseñanza de la planificación en América Latina. Reflexiones y propuestas a partir de un análisis de su génesis y sus modalidades*. CEUR. Buenos Aires. Mimeo.
- RODRIGUEZ SANCHEZ BUSTAMANTE, L. 1983. "La democracia participativa". *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. INAUCO. Aitalena Editores. Madrid.
- RONDINELLI, D.A. 1983. *Development projects as policy experiment. An adaptatives approach to development administration*. Methuen. Londres y New York.
- RONDINELLI, D.A. 1984. *Reorienting the aid bureaucracy: Obstacles to adopting learning process approaches to development management*. Syracuse University (Mazwell School of Citizenship and Culture). Syracuse, EE.UU.
- SANCHEZ LEON, A. 1982. *Relación entre planificadores y organizaciones de pobladores en áreas urbano populares: El caso de la remodelación en el Agustino*. DESCO. Lima.
- SANDER, G. 1985. "Integrated regional planning as an agent of the state vis-a-vis the local community and the 'patria chica' (homeland): A summary of Central American experiences". *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 3.
- SCHEFF, J. 1976. *The social planning process: conceptualizations and methods*. Editorial Universitaria (Universidad de Puerto Rico) (Planning Series S-2, Graduate Program in Planning). San Juan. Puerto Rico.
- SCHON, D.A. "Framing and re-framing the problems of cities". En: MORLEY, D.; PROUDFOOT, S. y BURNS, T. (eds.): *Making cities work: The dynamics of urban innovation*. Croom Helm. Londres.
- 1983. "Organizational learning". En: *Beyond method: Strategies for social research*. Sage Publications. Beverly Hills. EE.UU.

- SCOTT, W. y MATHEW, N.T. 1983. *A development monitoring service at the level. Vol III: Levels of living and poverty in Kerala*. UNRISD. Ginebra, Suiza.
- SEGOVIA, O. y TORRES, J. 1985. *Los "sin casa" bajo el régimen militar. Proceso de lucha del Comité 22 de julio*. SUR. Santiago de Chile.
- SEHAS (Servicio Habitacional y Acción Social)/AVE (Asociación de Vivienda Económica). 1986. *Lineamientos generales de una metodología para apoyar procesos de capacitación y organización popular a través de la solución de necesidades básicas*. SEHAS/AVE. Córdoba, Argentina.
- SETHI, H. 1983. "El desarrollo no es políticamente neutro". En: *El papel de las ONG en el desarrollo rural*. CERES (FAO), Nº 93, Vol. 16, Nº 3.
- SIKODA, J. 1979. *Manual de métodos creativos*. Kapelusz (Col. Estudios e Investigaciones). Buenos Aires.
- SINGER, P. y CALDEIRA BRANT, V. (comps.). 1981. *O povo em movimento*. Ed. Vózes. Petrópolis. Brasil.
- SIRVENT, M.T. "Participación, educación y cultura popular". En: WERTHEIN y ARGEMENT (*Educación y participación*). IICA, MEC Y SEPS.
- SOCIETE RELIGIEUSE SUISSE DES AMIS (Quakers). 1984. *How to run a small development project*. Societé Religieuse Suisse des Amis. Ginebra, Suiza.
- SOLIDARIOS. 1982. *Planificación, programación y evaluación. Guía para instituciones no lucrativas*. Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo. Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- SOUMELIS, C.G. 1977. *Project evaluation methodologies and techniques*. UNESCO. Paris.
- STERN, R. y BOVERINI, A. 1989. "Política ambiental sobre los ambientes acuáticos de la provincia de Buenos Aires". En: *1er. Seminario de Investigación. Región Metropolitana de Buenos Aires*. CIC Y CNRS (Francia). Mar del Plata. Mimeo.
- STERN, R. 1982. "Underdevelopment, urban squatting and the state bureaucracy: A case study of Tanzania" *Canadian Journal of African Studies*. Vol. 16. Nº 1.
- TIRONI, E. "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos". *Estudios CIEPLAN*, Nº 38. Santiago de Chile.
- THIOLLENT, M. 1985. *Metodología de pesquisa-ação*. Cortez Editora. São Paulo.
- TOMIC, E. 1982. "Por qué y cómo de la planificación participativa para las

- necesidades básicas: un ámbito prioritario para su estudio". *Revista Interamericana de Planificación*. Nº 62.
- TURNER, J.F.C. 1976. *Housing by people. Towards autonomy in building environments*. Marion Boyars-Londres.
- 1980. "What to do about housing. Its part in another development". *IFDA Dossier*, Nº 15.
- URPLAN, 1982. *A força que nasce de nós. A luta nos bairros vista por quem de la participa*. Movimentos de Bairro (Cadernos de Trabalhador). São Paulo.
- 1982. *¿Que historia é essa? Conselhos populares. Escolhe viva*. URPLAN/PUCSP. (Grupo de Educação Popular). São Paulo.
- 1985. *O desemprego na grande São Paulo. Uma análise das formas de organização, o movimento e propostas alternativas de projetos sociais*. EDUC. São Paulo.
- VADES, X.E. 1987. "Metodología de planificación: Una herramienta para las organizaciones de pobladores". En: CIPMA (WALDER, E. y otros): *Planificación desde la comunidad. Ampliando el campo de lo posible*. CIPMA. Santiago de Chile.
- VAN DER SHVEREN, F. 1970. *Significado político de la Junta de Vecinos en poblaciones de Santiago*. FLACSO. Santiago de Chile.
- VARSAVSKY, O. 1971. *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*. Ed. Periferia (Col. Ciencia, Desarrollo e Ideología). Buenos Aires.
- VERMEIREN, J.C. y CAMPELO DE MELO, M.A.B. 1979. *Integrar pesquisa no processo de planejamento. Uma estratégia para enfrentar a incerteza*. Recife, Brasil. Mimeo.
- VINAVER, K. y GODARD, G. 1984. "Report on the International Working Meeting organized by CIRED on 25 June 1984 at the Maison des Sciences de l'Homme in Paris on Local development and the interlinking of development spaces". *Ecodevelopment News*. Vol. 30.
- VIO GROSSI, F.; MARTINIC, S.; TAPIA, G. y PASCAL, I. 1983. *Participatory research: Theoretical frameworks, methods and techniques*. International Council for Adult Education. Toronto, Canadá.
- WALKER, E. y otros. 1987. *Planificación desde la comunidad. Ampliando el campo de lo posible*. CIPMA. Santiago de Chile.
- WOLFE, M. 1976. *El desarrollo esquivo*. Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México.
- 1982. "El desarrollo esquivo: la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo". *Revista de la CEPAL*, Nº 17.

- 1983. *Integrated rural development: Conceptual and methodological issues*. Mimeo.
- 1983. "La participación, una visión desde arriba". *Diálogo sobre la Participación* (UNRISU), Nº 3. También: *Revista de la CEPAL*, Nº 29.
- WYNN, M.G. 1981. *Training Trainers Course as part of the six-month post-graduate certificate in Town and Regional Planning. Final report and course handbook*. UNESCO y Technical University of Szczecin. Polan. Szczecin, Polonia.
- WYNN, M.G. *Forest management and biomass utilization: Interdisciplinary research seminar (Using The Rational Group Systems Method)*. UNESCO (Division of Human Settlements and Socio-Cultural Environment). Paris.
- World Bank. 1984. "Project and program management". En: *World Development Report 1983*. Oxford University Press. Londres.
- ZAX, M. y SPECTER, G. 1979. *Introducción a la psicología comunitaria*. Ed. El Manual Moderno. México.