

TURBULENCIA Y GESTIÓN PLANIFICADA

PRINCIPIOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA
SOCIAL, TERRITORIAL Y ORGANIZACIONAL

Mario Robirosa

 *Peudeba*

Robirosa, Mario
Turbulencia y gestión planificada : principios de planificación participativa social, territorial y organizacional . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2014.
304 p. ; 23x16 cm. - (Temas ciencias sociales)

ISBN 978-950-23-2309-1

1. Sociología . I. Título
CDD 301



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: julio de 2014

© 2014
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Sue Takahashi
Composición general: Eudeba
Imagen de tapa: Gastón Emery <https://www.flickr.com/photos/gas3d/>

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

PRESENTACIÓN..... 11

PARTE I. INTRODUCCIÓN GENERAL A UNA METODOLOGÍA DE GESTIÓN SOCIAL PLANIFICADA

CAPÍTULO 1. PARA UNA REDEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN 17
1.1. Por qué este nuevo enfoque metodológico..... 17
1.2. El modelo tradicional de la actividad de planificación 21
1.3. Las falacias del modelo tradicional de planificación 25
1.4. Otro modelo de la actividad de planificación 32
1.5. Redefinición del rol del profesional en procesos de gestión social planificada..... 38
1.6. Las tres dimensiones del plan, programa o proyecto..... 41
1.7. El camino recorrido hacia este otro modelo de la actividad de planificación..... 42
1.8. Cambios contextuales que justifican y sustentan el cambio de modelo..... 45
1.8.1. Cambios en el Estado 46
1.8.2. Cambios en la cultura política de la sociedad..... 48
1.8.3. Cambios en el tratamiento académico de la complejidad y el conocimiento 49
1.9. Condiciones de aplicabilidad de esta concepción actualizada de la planificación 54
1.10. Presencia de lo macro en el escenario de intervención: la relación micro macro 55
1.11. Un ineludible componente de los proyectos: el fortalecimiento de los actores involucrados 57

PARTE II. EL PROYECTO COMO PROCESO DE INTERACCIÓN SOCIAL REFERIDO A UN RECORTE DE LA REALIDAD COMPLEJA

CAPÍTULO 2. EL PROYECTO COMO PROCESO DE INTERACCIÓN SOCIAL.....	61
2.1. Una advertencia sobre los alcances de la participación en diversos tipos de intervención pública.....	61
2.2. El espacio de articulación en donde se gestiona el proyecto.....	67
2.3. La heterogeneidad de los actores sociales participantes	70
2.3.1. Percepciones	70
2.3.2. Culturas, subculturas, interpretaciones.....	72
2.3.3. Intereses / objetivos / valores	74
2.3.4. El proceso de comunicación	76
2.3.5. Racionalidad y racionalidades	79
2.3.6. Recursos y capacidades: lo aportado por cada actor social como su base de poder	80
2.4. Articulación y negociación en un escenario de interacción entre actores sociales diferentes.....	86
2.4.1. Los canales de comunicación	86
2.4.2. La comunicación	92
2.4.3. Estrategias de poder.....	94
2.4.4. Estrategias de negociación.....	98
2.4.5. Comunicación y negociación como práctica.....	101
2.5. Problemas y alcances de la participación en la gestión	102
2.5.1. La participación en defensa de los derechos humanos	102
2.5.2. La participación en la gestión pública	103
2.5.3. De qué participación estamos hablando	105
2.5.4. Actitudes de los actores sociales respecto de la participación	106
2.5.4.1. Una cultura social que espera todo del Estado.....	107
2.5.4.2. La falta de experiencias efectivas de gestión participativa.....	107
2.5.4.3. La cultura de la clase política	108
2.5.4.4. La escasez de metodologías probadas para procesos participativos en escenarios convocados por el Estado ..	109
2.5.5. Algunas conclusiones.....	111
CAPÍTULO 3. EL PROYECTO COMO RECORTE DE UNA REALIDAD COMPLEJA.....	113
3.1. Complejidad y turbulencia de la realidad: cómo recortar el proyecto ..	113
3.2. Fuentes de turbulencia en el escenario de intervención y en el espacio de gestión del proyecto	116
3.3. La gestión en un escenario turbulento	120

PARTE III. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO

CAPÍTULO 4. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO I. GENERALIDADES	129
4.1. Un proceso técnico que se desarrolla dentro de un proceso de interacción social: implicancias metodológicas básicas	129
4.2. Naturaleza de las técnicas y de la información utilizables.....	132
4.3. Esquema del proceso técnico.....	134
CAPÍTULO 5. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO II. VIABILIZACIÓN INICIAL DEL PROYECTO.....	143
5.1. Un momento técnico en que se define el proyecto y se establecen los compromisos de los actores sociales participantes	143
5.2. Naturaleza y formalización de los acuerdos.....	145
5.3. Función del Documento de Proyecto.....	146
5.4. Sobre la evaluación ex ante: para qué, qué se evalúa, qué información se provee	147
5.5. El "marco lógico" en la formulación del proyecto y los componentes del Documento de Proyecto	150
5.6. Recomendaciones de trámite del proyecto ante agencias de financiamiento u otras	160
5.7. Constitución y funcionamiento del Comité de Gestión del proyecto ..	164
CAPÍTULO 6. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO III. DEL DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN A LA IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN	167
6.1. Diagnóstico de situación: qué observar e interpretar.....	167
6.2. La problemática de gestión como producto del diagnóstico	168
6.3. Campos del diagnóstico y fuentes de información	169
6.4. Metodología y técnicas para el diagnóstico y la identificación de la problemática de gestión.....	174
6.4.1. La convocatoria	174
6.4.2. Desarrollo de la actividad participativa de diagnóstico	179
6.4.3. Actividades de cierre de la actividad de diagnóstico	184
6.4.4. Algunas aplicaciones adaptadas a situaciones particulares.....	186
6.4.5. Naturaleza del producto final de la actividad de diagnóstico	187
CAPÍTULO 7. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO IV. DEL MODELO PROBLEMÁTICO INTEGRADO A LA IDENTIFICACIÓN DE FRENTES DE ATAQUE Y COMPONENTES DEL PROYECTO.....	189
7.1. Nociones básicas acerca del enfoque sistémico y su lenguaje	189
7.2. El modelo problemático integrado	193

7.3. Metodología y técnicas para la construcción del modelo problemático integrado	195
7.3.1. Red de causalidades entre problemas	196
7.3.2. "Modelo" con apoyo en "papelitos" de problemas	198
7.3.3. "Modelo" con lenguaje gráfico derivado de la informática	199
7.4. Identificación de los frentes de ataque y componentes del proyecto y prediseño de estrategias de ataque	202
CAPÍTULO 8. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO V. DEL ANÁLISIS DE LOS ACTORES A LA PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES.....	207
8.1. Por qué identificar y analizar a los actores sociales involucrados en el campo de intervención.....	207
8.2. Identificación de los actores sociales necesarios, involucrados e involucrables en el campo de actuación del proyecto	209
8.3. Análisis hipotético de los actores sociales en relación con los frentes de ataque del proyecto.....	211
8.4. Instrumentos de apoyo para el diseño de estrategias de interacción con los actores sociales involucrados en el campo de intervención del proyecto y su entorno significativo	213
8.5. El diseño de las estrategias de interacción con los actores sociales involucrados.....	220
8.6. Programación de las actividades de ejecución del proyecto.....	221
8.7. Asignación de recursos humanos, equipos y presupuestación	229
CAPÍTULO 9. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO VI. EJECUCIÓN Y MONITOREO DEL PROYECTO.....	231
9.1. Generalidades sobre la ejecución del proyecto y su monitoreo.....	231
9.2. Las diferentes concepciones del monitoreo o seguimiento	233
9.3. Aspectos técnicos del monitoreo.....	237
CAPÍTULO 10. EL PROYECTO COMO PROCESO TÉCNICO VII. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE PROCESO.....	243
10.1. La evaluación <i>ex post</i> del proyecto: generalidades acerca de su utilización	243
10.2. ¿Qué es lo que se evalúa <i>ex post</i> en un proyecto? La atribución de resultados al proyecto	248
10.3. ¿Qué evaluar? Direccionalidad del cambio, eficacia y logro de los resultados esperados, eficiencia en la obtención de los resultados y sustentabilidad de éstos	250
10.4. ¿Evaluación interna o externa? ¿Evaluación cuanti o cualitativa? Falsos dilemas.....	253

10.5. Identificación, observación y medición de resultados: dimensiones, variables e indicadores observables.....	255
10.6. Qué resultados evaluar: resultados directos, colaterales e impacto ..	261
10.7. Lógicas diversas de los métodos de evaluación de resultados	263
10.8. Acerca de la identificación y construcción de indicadores	268
10.9. Naturaleza y fuentes de la información requerida para la evaluación de resultados	271
10.10. La evaluación del proceso en la interpretación de resultados del proyecto.....	274
10.11. Naturaleza y fuentes de la información para la evaluación del proceso	275

PARTE IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

CAPÍTULO 11. CRÍTICAS E INSISTENCIAS	285
11.1. Acerca de la factibilidad del modelo metodológico presentado..	286
11.2. Acerca del concepto de participación y sus ambigüedades.....	287
11.3. Acerca de lo micro y macro social.....	290
11.4. Acerca del orden, la lógica, la "racionalidad" y la turbulencia ...	291
11.5. Acerca de las tecnologías y lo nuevo.....	291
11.6. Acerca de los largos plazos y su control	292
11.7. Acerca de la democratización como necesidad.....	293
11.8. Acerca del cambio de paradigmas como apuesta	294
BIBLIOGRAFÍA	295

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1	
Gráfico 1: El modelo tradicional de la actividad de planificación	22
Gráfico 2: Relación del planificador con la realidad	32
Figura 2 a: Según el modelo tradicional de la actividad de planificación.....	32
Figura 2 b: Lo que debería hacerse para incidir en el modelamiento de la realidad.....	32
Gráfico 3: El modelo de la actividad de gestión social planificada	34
Gráfico 4: El nuevo rol del técnico en actividades de planificación	39
CAPÍTULO 2	
Gráfico 5: Formas de participación en la gestión de proyectos	64
CAPÍTULO 4	
Gráfico 6: Esquema metodológico del procesamiento técnico del proyecto	135
CAPÍTULO 5	
Gráfico 7: Planilla tipo para descripción de la lógica básica de un proyecto	159
CAPÍTULO 7	
Gráfico 8: Esquema conceptual de un sistema	191
Gráfico 9: Esquema teórico de una red de "problemas" y procesos problemáticos interconectados.....	194
Gráfico 10: Ejemplo simple de modelo problemático integrado	196
Gráfico 11: Modelo problemático integrado Cañón San Lorenzo, Saltillo, México.....	192
CAPÍTULO 10	
Gráfico 12: La evaluación de resultados: qué es lo que se evalúa.....	247
Gráfico 13: Dimensiones y variables de resultados según el "Marco de desarrollo de base" de la IAF.....	267
Gráfico 14: Técnica del histograma: ejemplo simulado	279

En 1990, con Graciela Cardarelli y Antonio Lapalma y con el auspicio de UNICEF, publicamos *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado* (Buenos Aires, Siglo XXI de España y Unicef). Aquel libro se convirtió inesperadamente en una suerte de best seller: en un lapso muy corto se agotaron dos nutridas reimpresiones. Desde entonces, y debido a su indisponibilidad, pulularon copias "pirata" del libro. Esto se produjo sobre todo entre profesionales y estudiantes involucrados en planificación urbana y ambiental y en proyectos sociales. En particular contribuyó también a esta "sobreedición" el hecho de su inmediata incorporación en las bibliografías curriculares de las escuelas de Trabajo Social de muchas universidades argentinas.

A pesar de la magnitud que esta reproducción irregular ya alcanzaba en 1993, consideramos, junto con Unicef, que el libro no debía ser reimpresso tal cual, ya que no podía dejar de considerarse los cambios en el contexto sociopolítico ocurridos desde su edición original, con las consecuentes "novedades" en los escenarios de actuación de técnicos y planificadores. El contexto había cambiado y ha seguido cambiando fuertemente desde entonces. Por nuestra parte, las urgencias planteadas en ese contexto y las demandas y oportunidades laborales que se nos presentaron a los autores limitaron nuestra capacidad de encarar eficaz y oportunamente una segunda edición "corregida y aumentada".

Nuestras propias prácticas continuaron desde entonces en diversos escenarios y desde variadas inserciones institucionales. Los errores y éxitos de estas experiencias de intervención, con la aplicación de un marco

interpretativo y de evaluación apropiado, han derivado necesariamente en nuevos aprendizajes. Los avances así producidos en la sistematización conceptual y metodológica de prácticas propias y ajenas—además de nuestra propia autocrítica—exigían re-trabajar aquel libro en algunos de sus tramos y complementar útilmente lo allí expuesto. Desde entonces nuestra producción bibliográfica se volcó en artículos en diversos medios o en libros que pretenden profundizar en uno u otro aspecto conexo con lo expuesto en aquella aproximación metodológica general.

Pretendemos que este libro pueda sustituir al primer *Turbulencia*—como familiarmente se lo conoce—, aunque no que tome a aquel obsoleto: lo allí expuesto permanece válido, aunque hoy podamos complementarlo y contarlo de otra manera. Pero, como con el anterior, tampoco postulamos que este libro sea de ninguna manera definitivo. Es, cuando mucho, un texto siempre en evolución.

Nunca como en el período transcurrido desde aquella publicación se ha manifestado la turbulencia como un fenómeno tan constante en nuestro contexto socio-político-económico. Nunca tampoco se han incrementado tanto los problemas sociales, la pobreza, la desigualdad y la caída de las clases medias; nunca se ha agravado tanto el deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida para vastos y crecientes sectores de la población. Todo ello ha tendido a ser acompañado por la desesperanza de muchos, motivada por repetidos fracasos de sus intentos y por la indiferencia, egoísmo o incapacidad de los factores de poder. Pero todo ello también forma parte de nuestro contexto de actuación, donde se torna cada vez más perentorio intervenir con la mayor inteligencia y racionalidad posibles.

Poder confrontar aquella situación, y con alguna medida de éxito contribuir a una recuperación socio-política de nuestras sociedades con nuestros proyectos y organizaciones, requiere de estrategias apropiadas de planificación y gestión. Para producir cambios positivos en los escenarios y situaciones sociales particulares y en el medio ambiente es necesario saber identificar y gestionar proyectos en medio de la turbulencia sin perder la direccionalidad de la nave. Para ello se requiere asimismo de sujetos sociales comprometidos y adecuadamente formados en sus capacidades estratégicas y de organizaciones bien gestionadas. Este libro pretende contribuir en alguna medida al cambio social, por la intermediación de proyectos exitosos conducidos por actores sociales fortalecidos en sus capacidades y organizaciones.

En función de lo dicho, este libro se estructura en tres partes. La primera parte es introductoria: justifica y desarrolla algunos principios básicos de

una metodología general viable de planificación y gestión de proyectos de desarrollo social, territorial e institucional.¹ La segunda parte especifica esa metodología de gestión de programas y proyectos como proceso de interacción social y de intervención referida a un recorte de la realidad compleja. La tercera parte, desde la misma perspectiva, está dedicada a la gestión de programas y proyectos como proceso técnico en sus distintos momentos de definiciones y avances. Dedicamos un capítulo final a algunas breves reflexiones de cierre.

No se busquen en este libro recetas o fórmulas prácticas: no es un recetario. Apuntamos sobre todo a proveer de elementos de juicio a aquellos que pudieran estar involucrados desde distintos roles en tareas de gestión de organizaciones, programas y proyectos. Ello implica dirigirnos a interlocutores muy diversos, desde los grupos y organizaciones de base, los funcionarios y técnicos responsables de programas públicos, hasta los profesionales e investigadores académicos, sin desconocer a los estudiantes, a los militantes políticos, sindicales y religiosos, a los trabajadores y productores, ni a los simples vecinos. Nuestro objetivo es fundamentalmente el de proveerles de conceptos—poner nombres a las cosas— de modo de enriquecer el bagaje con que cada uno pueda observar, relacionar, interpretar y evaluar más consciente y racionalmente las situaciones siempre diferentes que pudiera confrontar. Creemos que cada situación es particular e irrepetible. Ante cada situación es más importante poder observarla e interpretarla más o menos fielmente—por lo menos en sus aspectos más críticos— para tomar las decisiones que parecieran más adecuadas, que el buscar qué fórmula o receta “aprendida” se puede aplicar en ese caso. A pesar de este objetivo que aparenta ser abstracto, procuraremos utilizar el lenguaje más simple y comunicable posible e ilustrar con ejemplos en cada instancia.

Téngase en cuenta sin embargo que cada experiencia de gestión de proyectos y de instituciones no deja de ser siempre una aventura que se desarrolla en un entorno particular, turbulento e impredecible. Lo importante es saber manejarse en dichos escenarios y en las coyunturas sin perder de vista el logro de los propósitos, y, sobre todo, saber aprender de cada experiencia de modo de lograr un refinamiento cada vez más racional de la gestión.

En partes de este libro transcribimos o adaptamos escritos propios, publicados o no, e incluso fragmentos de aquella *Turbulencia y planificación social* del año 1990. Entre aquellos escritos posteriores mencionaremos

1. Éstos concebidos igualmente en su legítima acepción como programas y proyectos sociales.

Robirosa, M., "Articulación, concertación, negociación", en *Acto Social, Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, Nº16, Año V (noviembre 1996), pp. 25-41, a su vez ampliado y adaptado en Robirosa, M., *La organización comunitaria. Las organizaciones en su entorno y estrategias de negociación*, Buenos Aires, CENOC / Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Fascículo 1 del Programa de Capacitación a Distancia en Gestión de Organizaciones Comunitarias, 1998, 76 páginas; Robirosa, M. y Stern, R., "Nuevos criterios de participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias", en FLACAM y Universidad Nacional de Lanús, *Maestría en Desarrollo Sustentable 2008-2009, II Curso del enfoque conceptual-metodológico: módulo social*, La Plata, 2008.

Introducción general

Para una redefinición de la actividad de planificación

1.1. Por qué este nuevo enfoque metodológico

Comencemos hablando de la planificación. Ésta nació en países de Europa, en instancias críticas, como un intento de incorporar racionalidad a la aplicación de los relativamente escasos recursos disponibles en vista a la reconstrucción de dichos países según un nuevo modelo (Unión Soviética, en la década de 1920) o por la destrucción sufrida como consecuencia de la guerra (Francia, desde fines de la década de 1940). Nació como una necesidad de gobiernos y sociedades en función de una política de Estado cuyo objetivo era el cambio de la situación confrontada.

Con estos antecedentes podemos avanzar una definición general y caracterización de la actividad de planificación que podría aún hoy constituirla como una actividad política y socialmente legítima:

“Planificación es la aplicación del máximo de *racionalidad* posible al modelamiento de las *acciones de intervención* en la realidad en función de *objetivos o políticas de cambio* de dicha realidad”.

En esta definición subrayamos tres conceptos que consideramos efectivamente clave para la identificación de esta actividad que llamamos planificación: “racionalidad”, “acciones de intervención” y “objetivos políticos de cambio”. Si faltara uno de ellos estaríamos identificando otro tipo de actividad. Si falta el componente de racionalidad, pero subsisten los otros dos estaríamos hablando de voluntarismo intuitivo, por ejemplo, político. Si

se aplica racionalidad al modelamiento de las acciones, pero faltan objetivos de cambio de la situación confrontada, estaríamos caracterizando una buena administración. Si se aplica racionalidad en función de políticas de cambio deseado, pero ello no influye en modelar acciones de intervención en la realidad, estaríamos hablando de investigación para el diseño de modelos ideales de situaciones futuras deseables.

Durante los últimos 40 o 50 años los profesionales de la planificación obramos unánimemente bajo la convicción de que nuestra racionalidad académica, científica o técnica era necesaria y suficiente para incorporar *el máximo de racionalidad posible* a las decisiones de gestión y a la acción en función de objetivos o metas, explícitas o sobreentendidas, de desarrollo, de solución de problemas sociales o ambientales, o de mejoramiento del desempeño de algún organismo u organización. Esto era así en los campos de la planificación urbana o regional, de la planificación social, de salud, etc., o de la planificación en empresas, instituciones u organizaciones de cualquier naturaleza, magnitud o grado de desarrollo. Hemos investigado, muchas veces con todos los requisitos de la racionalidad académica, hemos diseñado planes y modelos de simulación de posibles estados futuros más deseables, pero con escasa o nula influencia en las decisiones y acciones efectivamente desarrolladas en el mundo real. Es lo que aún se sigue demandando y haciendo bajo el nombre de "planificación" predominantemente en los espacios técnicos del Estado, en todos sus sectores y a todos los niveles (nación, provincias, municipios).

Los fracasos de este enfoque han sido y son sin embargo demasiado frecuentes, casi sistemáticos, sobre todo cuando se enfrentan problemáticas complejas: lo planificado no se ejecuta o se implementa a medias o se suspende, no se obtienen los resultados esperados y se generan efectos contraindicados o negativos en aspectos no previstos. También, las más de las veces, dichos "planificadores" ni siquiera son escuchados por sus superiores y no logran influir en sus decisiones. Desde hace más de dos décadas, ello ha movido a una creciente proporción de entre nosotros a revisar las causas de los fracasos y a plantear un nuevo "modelo" o "paradigma" de la actividad de planificación.

¿Cuáles podrían ser las causas de esta desviación del propósito legítimo de la actividad de planificación? Intentaré dar una respuesta. El análisis lo efectuaré inevitablemente con referencia al escenario argentino, donde se han desarrollado predominante aunque no exclusivamente mis actividades de "planificador" desde 1960. Pero ello seguramente es válido también para otros escenarios latinoamericanos.

Comenzaremos analizando cómo y por qué se incorporó la planificación en la Argentina y en otros países de Latinoamérica. ¿Fue, como en los casos señalados más arriba, por una necesidad de los propios gobiernos y administraciones de incorporar racionalidad a las decisiones de aplicación de recursos escasos en vistas a alguna reconstrucción? Ese no fue por lo menos el caso de la Argentina en los años '50, país con abundantes recursos, escaso crecimiento poblacional, muy aceptable movilidad social y un aparato de Estado fuerte. La incorporación de la planificación en el Estado fue aquí fundamentalmente el resultado de una imposición externa. Éste es un importante factor diferenciador. Podría explicar por lo menos en parte por qué la planificación en nuestro país no contó desde sus inicios con la legitimidad política y sociocultural que tuvo su adopción en aquellos países de Europa.

Veamos por qué sucedió esto. Cuando a principios de los años '50 los Estados Unidos dieron fin a la Guerra de Corea y se liberaron de los gastos militares, se encontraron con un enorme monto de dinero disponible, que decidieron aplicar a Latinoamérica para consolidar su hegemonía regional, contribuyendo a su desarrollo. Ello dio como resultado la Alianza para el Progreso.

Agreguemos otro dato contextual al panorama. A mediados de los años '50 desde el mundo académico de países del Norte se formula y extiende la "teoría del desarrollo económico", popularizada sobre todo por Rostow,¹ y adoptada por cuerpos políticos y por organismos internacionales como CEPAL y OEA, sobre todo con referencia al "mundo subdesarrollado". Los países de América Latina debían lograr ubicarse en la etapa de "despegue", que posibilitaría su proceso ulterior de crecimiento económico y desarrollo. Y a ese "despegue" se proponía contribuir la Alianza para el Progreso!

Políticos y gobiernos de la época incorporan la noción de "desarrollo" como objetivo económico, social y político de los cambios deseados. En la Argentina accede al gobierno Frondizi (1958), quien instaura el "desarrollismo" como política de su gobierno. Entre otras instituciones se establecen el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET). Los cuerpos académicos y profesionales incorporan asimismo en su cultura dicho enfoque del cambio deseado. A fines de la década de 1950 carecíamos sin embargo de ámbitos universitarios locales en donde adquirir formación en este nuevo campo necesariamente multidisciplinario. Muchos de no-

1. Rostow, W. W., *The stages of economic growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

sotros vimos entonces la oportunidad —mediante becas del CONICET, de gobiernos de países del Norte o de organismos internacionales— de capacitarnos en el exterior, en aquellos países donde existían institutos universitarios de posgrado que formaban en planificación económica, planificación urbana y regional, planificación de la salud pública, de la vivienda “de interés social”, etc.

Como dije arriba los Estados Unidos, liberados de los gastos de la Guerra de Corea, se hallaron con una gran disponibilidad de fondos. Así como habían aplicado recursos para la reconstrucción de Europa en la inmediata posguerra —el Plan Marshall—, decidieron aplicar aquellos recursos como asistencia al desarrollo de su área de hegemonía, a través de la Alianza para el Progreso. Pero dichos aportes en financiamiento a los gobiernos latinoamericanos se harían contra la presentación de planes y proyectos formales, técnicamente justificados y diseñados. Los organismos estatales de nuestros países no contaban entonces con los técnicos necesarios para elaborar dichos planes y proyectos con calidad técnica suficiente. Es difícil hoy pensar en un Estado sin técnicos, pero así fue. El Estado, hasta la década del '50, era en general conducido por funcionarios políticos —con frecuencia profesionales del ramo cubierto por cada área ministerial— y sus correspondientes cuerpos administrativos y operadores. No existía el estamento tan nutrido de los técnicos en cada área, como se da hoy.

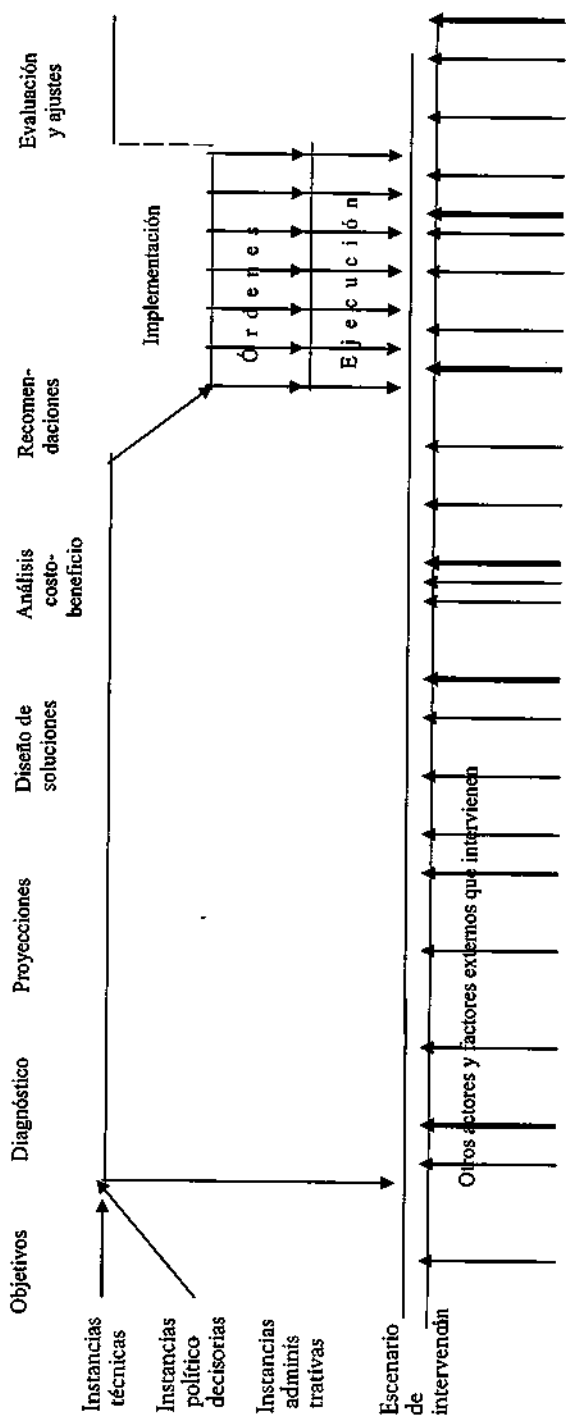
Los requerimientos de la Alianza para el Progreso y la predisposición favorable en el Estado se manifestó en la incorporación masiva de profesionales como técnicos de las distintas áreas, para encarar la planificación de sus políticas de desarrollo sectorial, tuvieran o no formación específica en planificación. De regreso de nuestros estudios en el exterior, algunos de nosotros fuimos incorporados como técnicos a nuevas áreas de planificación de los aparatos de gobierno, por ejemplo —pero no sólo— en el campo de la planificación urbana y regional. Al CONADE competía la planificación económica e integral que orientara, enmarcara y coordinara a nivel nacional los planes sectoriales. A este organismo supraministerial, dependiente en forma directa de la Presidencia de la Nación, se incorporaron algunos de los profesionales regresados. Otros constituimos los cuerpos docentes iniciales de algunos institutos universitarios dedicados a aquellos campos, tales como el Instituto de Planificación Regional y Urbana de la Universidad Nacional del Litoral (IPRUL) o la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires. Otros constituyeron equipos de consultoría. Tal era la situación en la década del '60.

Detrás de esta cultura de la planificación del desarrollo existía un optimismo extremo respecto del valor universal y práctico del conocimiento científico y de la formación académica que lo generaba. Los estamentos políticos, así como la sociedad en general, reconocían a los profesionales y científicos como detentores de la racionalidad y con capacidades necesarias para identificar y recomendar a los funcionarios políticos las decisiones más apropiadas respecto de la aplicación de los recursos disponibles y obtenibles en vistas al desarrollo. Se esperaba de ellos que formularan los planes, programas y proyectos más apropiados para ello. Ésta es todavía hoy la concepción del rol que la cultura de los políticos adjudica mayoritariamente a los técnicos en el Estado. Este exagerado optimismo académico sostenido desde las universidades era por supuesto —y es aún hoy— compartido por gran parte de sus egresados en las carreras pertinentes.

1.2. El modelo tradicional de la actividad de planificación

¿Cómo se concebía entonces el desarrollo de la actividad de planificación? (Debo aclarar que, aunque tiendo a pensarlo en pasado, lo que sigue es aún hoy el modelo vigente en el Estado y en la concepción de los políticos). Procuraré esquematizarlo en un modelo o paradigma de lo que idealmente se concebía como planificación (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: El modelo tradicional de la actividad de planificación



En dicho modelo la planificación es concebida como una actividad exclusiva del Estado. Simplificando, en el gráfico subdividido al personal del Estado –cualquier área– en tres estamentos: los decisores políticos, los técnicos y los administrativos. La ubicación del estamento técnico arriba en el Gráfico 1 no implica de ninguna manera jerarquía o importancia, sino que se ha hecho para mayor claridad del gráfico.

En ese modelo de la actividad se suponía (se supone) que los objetivos políticos de los planes o proyectos se definen en el sistema político y se especifican a través de los estamentos político-decisivos de cada área. Dichos objetivos son transmitidos a los correspondientes cuerpos técnicos para su transformación en planes y proyectos. Se sigue que aquellos los tomarían para direccionar su trabajo técnico.

El trabajo técnico se desarrolla en etapas. En primer lugar se releva información acerca del escenario de intervención² para producir un diagnóstico adecuado. Para ello se recolecta y analiza la información estadística existente acerca de dicho escenario. Como ésta nunca es suficiente o suficientemente específica, se requiere información adicional. Ésta es recolectada en extensas, intensivas y frecuentemente cuidadosas encuestas y relevamientos específicos, como lo exige nuestro rigor académico. Esta tarea tiende a ser de alto costo y siempre de largo desarrollo temporal.

Luego deben hacerse las proyecciones temporales necesarias para predecir los estados futuros de aquel escenario, ya que el plan o proyecto se desarrollará en el tiempo y dará sus frutos en algún futuro más o menos distante (los medianos y largos plazos). En muchos campos esto implica realizar proyecciones a 10, 20 o más años. Para estas proyecciones, a veces muy sofisticadas, se observan las tendencias anteriores de un número de variables pertinentes y se las proyecta en el tiempo según lo que establecen los conocimientos establecidos en el universo general de escenarios parecidos. Como resultado se obtienen imágenes de dicho escenario en aquellas fechas futuras sin la intervención del plan o proyecto en elaboración.

A partir de allí se imaginan soluciones posibles que lograrían alcanzar los objetivos de cambio planteados para el campo y escenario motivo de planificación. Para ello interviene sobre todo la experiencia adquirida en otros escenarios, a veces incluso extranjeros, y cierto grado de creatividad

2. Por *escenario de intervención* entendemos aquel "recorte" temático y/o poblacional-territorial al que se refiere el plan, programa o proyecto. No debe entenderse pues en su sola acepción espacial.

más o menos respaldada por los conocimientos académicos de los técnicos participantes.

Teóricamente según el modelo ideal, se elaboran varias alternativas de solución. A continuación se someten dichas alternativas a un análisis de costos y beneficios, de modo de seleccionar la alternativa más deseable. El plan o proyecto así diseñado es el finalmente recomendado para su implementación a las instancias político-decisionarias correspondientes.

Con alguna frecuencia, y debido a la conciencia creciente de la complejidad o "integralidad" de la realidad, estos planes prevén la necesidad de involucrar a otros sectores del Estado, exigiendo de ellos acciones coordinadas para el logro de los objetivos planteados. Dado que el plan ha sido supuestamente imbuido de racionalidad en función de objetivos generados desde el sistema político, es de suponer que aquellos sectores actuarán según lo recomendado por este plan o proyecto. Se prevé que la articulación con aquellos otros sectores quedaría bajo la responsabilidad de las instancias político-decisionarias del propio sector. Se supone también que la armonización y coordinación de dichas acciones intersectoriales sería tarea del CONADE a nivel nacional o de los organismos correspondientes provinciales (COPRODEs), regionales o federales interprovinciales como el Consejo Federal de Inversiones (CFI), expresamente constituido a tales efectos.

El modelo supone que el plan recomendado se implementa a través de órdenes impartidas por los estamentos políticos a sus administraciones, que son las que efectivamente manejan los recursos en su aplicación al escenario real objeto del plan. Se supone además que estas órdenes y su ejecución se desarrollan a lo largo del tiempo necesario para la implementación del plan.

Más tarde, habiéndose implementado el proyecto o habiendo transcurrido cierto tiempo desde el inicio de su implementación, el modelo supone que las instancias técnicas harán una evaluación de desempeño del proyecto y de sus resultados para, si fuere necesario, introducirle ajustes o reformularlo para su continuación o su replicación futura en este escenario u otro similar.

Hasta aquí el modelo o paradigma tradicional, aún vigente, de la actividad de planificación. Pero así implantado desde el Estado, sus resultados a lo largo de estas cuatro décadas ha sido verificadamente ineficaz en modelar las decisiones y acciones del poder político en casi todos los escenarios, de modo de finalmente poder contribuir a un cambio deseable y al desarrollo. Esos planes y proyectos o no han sido implementados, o han sido interrumpidos o distorsionados en su ejecución, y casi nunca han logrado los objetivos de

cambio planteados. Algunos éxitos sin embargo se lograron bajo regímenes autoritarios o directamente represores, en función de los objetivos por ellos planteados, con consecuencias en general no compatibles con las ideas de desarrollo y cambio deseables en democracia. Un ejemplo local: las autopistas de ingreso a la ciudad de Buenos Aires, ejecutadas por un gobierno militar, aunque en forma parcial e inconclusa, en un breve tiempo. Este plan benefició selectivamente al transporte vehicular privado, pero con efectos dramáticos, entre otros, en el congestionamiento del tránsito en el centro de la ciudad, el surgimiento de barreras urbanas entre poblaciones linderas y costos sociales de desplazamiento de pobladores en las fajas de tierras expropiadas, que muchas veces quedaron sin utilizar.

Este modelo de la actividad de planificación ha indudablemente fracasado. Como consecuencia de su ineficacia, los técnicos de los diversos sectores del Estado han ido perdiendo credibilidad ante sus jefes políticos, quienes han tendido a disminuir sus demandas o a reducirlas a la ejecución de pequeños proyectos en función de sus propios objetivos políticos y clientelísticos, identificados por sus asesores políticos. La inoperancia sentida por ese personal técnico se ha manifestado crecientemente en frustración y pérdida de su autoestima, aunque no se manifieste en renunciaciones voluntarias, dado que se ha constituido en su fuente de ingresos.

1.3. Las falacias del modelo tradicional de planificación

¿Por qué ese fracaso? ¿En qué hace agua este modelo tradicional de la actividad? Veremos a continuación un conjunto de falsos supuestos o falacias que lo sustentan. En primer lugar veamos algunos supuestos poco realistas que lo nutren, sobre todo en lo referido a la naturaleza de lo político y del accionar de los políticos.

Un primer supuesto poco realista se refiere a las características de los objetivos que llegan desde las instancias políticas, en su papel direccionador del trabajo de planificación de los técnicos. Por lo general el sistema político elabora grandes líneas de objetivos, poco específicos—y a veces contradictorios o incompatibles en sus formulaciones sectoriales— o, alternativamente, desde el funcionario político se manifiestan esos objetivos en una forma muy acotada, predefinida y cerrada "resuélvanme la localización y el proyecto físico de tal equipamiento sanitario para el barrio tal". Ninguna de las dos alternativas le sirve al técnico para definir los resultados esperados de su

trabajo en términos de cambio cualitativo y desarrollo de su escenario de actuación, y de ese modo direccionar una verdadera tarea de planificación. Ante esta ausencia de directivas orientadoras, los cuerpos técnicos han tendido a elaborar sus propios objetivos para producir un cambio deseado en aquel escenario de actuación. Pero ello lo hacen priorizando, interpretando y tomando sus decisiones técnicas en función de sus propios instrumentos académicos de análisis y de evaluación. Cuando elaboran las soluciones a recomendar en su plan o proyecto también lo hacen sobre la base de sus propios esquemas valorativos. Pero debe tenerse en cuenta que los recursos humanos involucrados en dicha tarea son profesionales de clase media, socializados en su propio círculo. Como consecuencia, inevitablemente elaboran sus soluciones con una perspectiva y valores exclusivos de aquel medio social bastante limitado. Estas selecciones de información y los valores implícitos en sus elaboraciones no se corresponden necesariamente con los vigentes en el escenario de intervención para el cual están operando. Así, en el área de vivienda social, por ejemplo, definen la habitabilidad de lo que habrá de producirse en función de su propia cultura de clase media, sus necesidades, hábitos y valores, por lo general no en función de la definición implícita en la cultura de su población destinataria, aunque supongan siempre que la están interpretando. Así los objetivos de su trabajo terminan con mucha frecuencia definidos —y mal definidos— por los propios técnicos y no por el sistema político.

El desempeño técnico tradicionalmente académico de este estamento utiliza conocimientos generalizados elaborados por sus respectivas disciplinas científicas o técnicas, necesariamente referidos a algún universo de casos comparables. Las ciencias y técnicas tienen por objetivo de sus metodologías generar y aplicar este tipo de conocimientos generales. Los profesionales de estos equipos aplican esos conocimientos referidos a universos de casos a sus diagnósticos y análisis que son siempre disciplinarios, ya que no existe metodología científica aplicable a realidades disciplinariamente complejas. Esto desencadena en los equipos de planificación, conscientes de las complejidades de la realidad, intentos de integración pluridisciplinaria. Pero aquí de hecho se pierde el respaldo metodológico académico: la "lógica de la prueba" se desdibuja en su rigor. La integración disciplinaria se manifiesta en metodologías muy aleatorias de intercambios interpersonales en el seno del equipo multidisciplinario, sobre la base de "opiniones" selectivas y perspectivadas desde la formación y experiencia de cada técnico.

Aun en el caso de que los técnicos hubiesen efectivamente recibido directivas políticas bien definidas de sus instancias político-decisionarias, el

tiempo de elaboración del correspondiente plan o proyecto resulta muy largo, para cumplir con rigor las normas académicas, lo que brindaría la necesaria certeza a su producto. Mientras tanto el político, que no puede esperar un tiempo tan demorado, habrá necesariamente de tomar decisiones. Los tiempos del político son necesariamente cortos, los del técnico académico son inevitablemente largos: cuando se entregan las recomendaciones el escenario de intervención ya ha cambiado sobre la base de las decisiones tomadas o no tomadas por las instancias políticas.

Otra importante falacia se plantea con el supuesto de que el decisor político indefectiblemente va a aceptar las decisiones recomendadas por sus técnicos. Pero, ¿por qué el político va a ceder ante sus técnicos los grados de libertad que le otorgan su rol como decisor y su poder político? Ello implica concebir al decisor político encerrado con sus técnicos bajo una suerte de campana de cristal, situación en que escucharía sólo a dichos técnicos. Pero de hecho el decisor político está sometido también a muchas otras fuentes de recomendaciones: sus amigos y asesores, su propio partido político, grupos de interés presentes en el campo de intervención y en la sociedad política en general, los medios de comunicación y probablemente la opinión pública. En su decisión se manifestará su propia síntesis y valoración de todas dichas opiniones.

Otra falacia se refiere a las distintas lógicas que operan en el trabajo de los cuerpos técnicos y la que pone en acción el político. Los técnicos esperan que sus recomendaciones serán aceptadas por "racionales", ya que se han preocupado por aplicar la "lógica de la prueba" en la elaboración de su plan y en el documento que presentan, según lo imponen su formación académica y la expectativa de que dicho producto sea creíble para su destinatario político. Por un lado es poco probable que este funcionario político tenga la formación académica necesaria para comprender y evaluar las pruebas presentadas, que generalmente involucran un lenguaje, jergas e instrumentos de prueba relativamente sofisticados. Pero tampoco tendrá el tiempo suficiente para imbuirse de aquellas pruebas académicas que fundamentan las recomendaciones en el documento presentado. El político aplica a sus decisiones otra lógica, la "lógica de la verosimilitud": que la información y los argumentos que habrá de usar para su toma de decisiones parezcan verosímiles. No necesita de la prueba más o menos científica ni le sirven —excepto como muestra de la "seriedad" del desempeño de su área— los ingentes datos presentados para justificar sus decisiones. Para ello él tiene sus propios criterios y valores para seleccionar, evaluar y sintetizar la infor-

mación de que dispone, contruidos a lo largo de su experiencia política y sus negociaciones con sus pares y otros interlocutores.

Un falso supuesto adicional sobre el sistema político que está imbuido en el modelo tradicional se refiere a la continuidad temporal del interlocutor político-decisor. El modelo tácitamente supone que el funcionario que recibirá las recomendaciones será el mismo que solicitó el plan o el proyecto, de modo de poder dar en forma continuada las órdenes correspondientes a las instancias administrativas, en el corto, en el mediano y, deseablemente, en el largo plazo. La clase de los planificadores tradicionales se ha quejado siempre de las discontinuidades del sistema político que impiden otorgar una continuidad suficiente a los procesos recomendados. Ellos tienden a echar la culpa de los fracasos de la planificación a estas discontinuidades del sistema político, sin tener en cuenta que la rotación de funcionarios, de líneas o partidos políticos en los aparatos de gobierno es factor esencial que está en la naturaleza de la democracia.

Casi todos los planes o proyectos elaborados, aun desde un organismo sectorial, tienen pretensiones de ser en alguna medida "integrales" o requieren de contribuciones de otras áreas para su implementación. Por lo tanto en las recomendaciones multisectoriales presentadas a las instancias decisorias se incluyen aportes y acciones a ser ejecutadas coordinadamente por otros organismos. Los planificadores tradicionales suponen que ya que el plan o proyecto elaborado apunta a objetivos políticos deseables, los otros organismos que se requiere involucrar deberán necesariamente acordar con él y aportarán lo requerido "en tiempo y forma". Esto oculta otra falacia. Que el objetivo del plan sea deseable para el organismo que lo planteó no necesariamente significa que tiene la misma relevancia y prioridad para los otros organismos que se pretende involucrar. Éstos seguramente, desde sus propios escenarios sectoriales, están priorizando otros objetivos o escenarios de intervención en sus proyectos. Por ejemplo, desde el área de Vivienda se ha elaborado un proyecto de desarrollo urbano en la localidad X para una población carente. El proyecto incluye equipamientos educativos y de salud, que lógicamente deberán ser dotados de recursos humanos y materiales por las otras áreas pertinentes. Pero resulta que el Ministerio de Educación está priorizando volcar sus acciones y personal en otras localidades carentes, determinadas sobre la base de estadísticas de desempeño escolar, y que el Ministerio de Salud está definiendo sus políticas en el sentido de fortalecer a los hospitales regionales y no considera eficiente, por cos-

tosa, la atención primaria desde centros barriales. Como consecuencia, no se obtendrá lo que el proyecto "integral" del área de Vivienda en la localidad X espera de esas otras áreas.

La planificación tradicional no se plantea ninguno de estos problemas en la etapa de implementación, ya que supone que las recomendaciones de los planes elaborados orientan necesariamente las decisiones políticas y que éstas se manifestarán en las correspondientes órdenes impartidas por las instancias políticas para la implementación continuada del plan. Tampoco se plantea problemas respecto de la ejecución de las órdenes impartidas, suponiendo que éstas son fielmente satisfechas por las instancias administrativas.³

A este respecto aparece otro supuesto falaz referido al comportamiento de las instancias administrativas. Aquella discontinuidad de los funcionarios político-decisores, que es sólo una frustración para los técnicos, es en cambio bien conocida de las instancias administrativas. La cultura burocrática asentada en los estamentos administrativos del Estado toma esto en cuenta para resistir a los cambios en aspectos determinados de sus modos de actuación, que se les podría ordenar en función del plan o proyecto a implementar. Ellos bien saben que en un tiempo relativamente corto las órdenes de cambio recibidas podrán ser anuladas por nuevas órdenes de nuevos funcionarios. Sobre esta base se desarrollan las resistencias y demoras en la adopción de las nuevas tareas ordenadas, de alguna manera expresando una base de poder de las burocracias administrativas. El proyecto puede tender así a quedar demorado o con dificultades en su implementación.

La última falacia del modelo tradicional de planificación que mencionaré es quizá la más importante. Toda la tarea de planificación es desarrollada por los equipos técnicos con referencia a un escenario ideal donde, teóricamente y con algún grado de probabilidad, estarían satisfechas las leyes generales que se aplican desde los diversos enfoques disciplinarios presentes en el equipo, tanto en su diagnóstico como en sus proyecciones temporales. En este sentido se trabaja el escenario de intervención como si fuera una muestra representativa de los universos respecto de los cuales se generaron aquellas leyes y conocimientos disciplinarios. Pero resulta que dicho escenario de intervención es siempre

3. Una ilustración de lo dicho puede hallarse recorriendo un "Manual de proyectos de desarrollo económico", publicado por una agencia internacional a fines de los años '50. Después de enumerar las etapas metodológicas de diseño de un proyecto, desde el diagnóstico a la evaluación, dedica un capítulo a cada una de ellas, pero omite por completo el que debiera haber sido dedicado a la "implementación".

un escenario particular, con complejidades particulares, donde pueden cumplirse efectivamente algunas de aquellas leyes de aplicabilidad general, pero otras no. Dicho escenario es constantemente modelado por "condiciones de frontera" o factores contextuales cambiantes, más allá de la intervención en él de los actores sociales concretos en interacción, con los recursos de que dispone cada uno y sus distintas bases y grados de poder, donde cada uno procura sustentarse y modelar el escenario de modo que facilite el logro de sus propios intereses, necesidades y valores. Entre estos actores sociales se destacan aquéllos que en dicho escenario habitan, actúan y procuran sobrevivir. Todo escenario particular puede así ser visto como un verdadero campo de batalla, donde múltiples actores sociales elaboran y desarrollan, más o menos consciente y explícitamente, sus propias estrategias de acción e interacción, movidos por sus intereses particulares. El resultado es un continuado proceso muy turbulento, producto de la interacción de factores internos y externos y actores sociales concretos, que va modelando la realidad de aquel escenario en cada momento. El planificador tradicional había postulado en su plan o su proyecto conocer aquella realidad y poder ejercer así algún control sobre lo que en aquél sucede y sucederá a través del tiempo de planificación. Pero el escenario de intervención es siempre un escenario particular, de hecho un escenario permanentemente cambiante y escasamente predecible: es un escenario sacudido y procesado por una *turbulencia* también particular, difícilmente predecible en el tiempo. Si ha de tener algún peso en el modelamiento de ese escenario particular no le queda más remedio al planificador que involucrarse participativamente en medio de aquellos otros actores sociales que modelan de hecho su escenario, teniendo a su vez en cuenta a aquellos factores externos que inciden turbulentamente en él.

A pesar de todas estas falacias que han contribuido al fracaso de la planificación tradicional, este enfoque tecnocrático sigue vigente en la mayor parte de los aparatos de Estado, sobre todo a niveles centrales. ¿Cómo explicar esta inercia en medio de una realidad que evidentemente ha cambiado? Por un lado la cultura de la clase política, habituada a escuchar a los que detentan mayor poder, tiende a desvalorizar la participación ciudadana directa en decisiones que competen al sistema político y gubernamental. Fundamentalmente por miedo a perder poder, descartan la participación directa bajo cualquiera de sus formas y con referencia a cualquier tema. El político, sobre todo el que ha accedido o podría acce-

der a algún puesto de gobierno o al legislativo, se abroqueló en aquella formulación constitucional de hace 150 años que establece que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes", que define —y limita— a la democracia formal. Tiende a aceptar sólo los canales formales de participación en "la cosa pública". Aún hoy, cuando se lo exigen las nuevas normas constitucionales, tiende a hacer ficciones de participación. Convoca a una "audiencia pública"... pero se reserva la decisión final, que suele ser la que ya tenía formulada antes de la instancia participativa. O convoca a participar sólo a los que sabe "amigos", para que den visos participativos al refrendamiento de su decisión. Y luego se sorprende de la oposición política despertada en los que no fueron invitados. La participación es como una puerta: no puede estar sino abierta o cerrada, no hay términos medios. Todas estas experiencias a medias realimentan la falta de credibilidad y el distanciamiento de la gente respecto de tales convocatorias desde el Estado.

Otro factor que sostiene esa inercia del paradigma tradicional está encarnado en los profesionales que a ello se dedican. Por un lado, existen entre éstos diferencias generacionales. Los mayores tienden a no cuestionar aquello que han aprendido en su formación, que han desarrollado en su experiencia profesional durante años y que es lo que saben hacer y les da seguridad. Éstos son predominantemente los convocados desde el sistema político. Aun para los más jóvenes, quizá formados bajo un enfoque más actualizado, un cuestionamiento explícito de dicho paradigma o un intento de avanzar con otra concepción de su tarea, al no corresponderse con lo que su superior político espera de él, podría poner en riesgo la estabilidad de su empleo en el Estado. Por lo tanto tienden a aceptar hacer aquello que de ellos se espera. Esto explica por qué las prácticas de planificación en los aparatos del Estado son rara vez innovadoras en el sentido señalado.

Gráfico 2

Relación del planificador con la realidad

Figura 2 a: Según el modelo tradicional de la actividad de planificación.

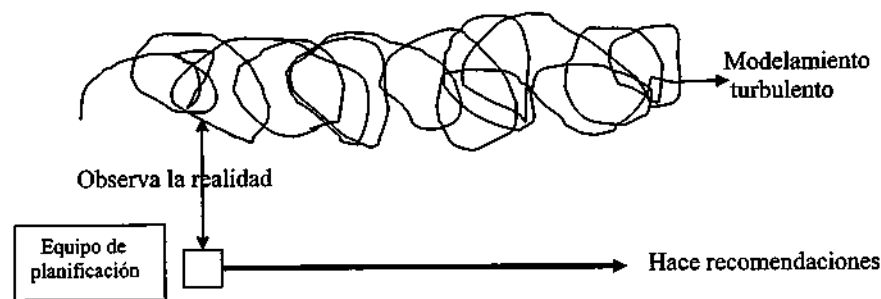
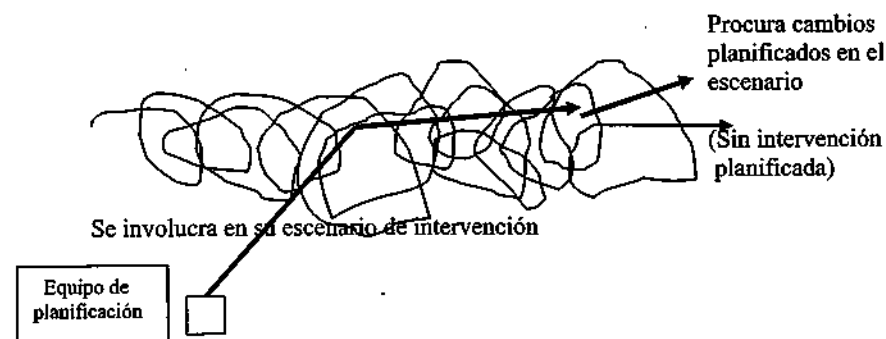


Figura 2 b: Lo que debería hacerse para incidir en el modelamiento de la realidad.



1.4. Otro modelo de la actividad de planificación

Los equipos de planificación tradicionales miran la realidad para elaborar sus planes y proyectos, pero luego operan en sus oficinas, por fuera del escenario real y sin lograr producir efectivamente las intervenciones recomendadas en aquella realidad turbulenta y que queda así sin el control que el planificador se propone desde el poder público (Gráfico 2, Figura 2 a). Lo que la actividad debe lograr para constituirse real y legítimamente en una actividad de planificación, según la definición dada al principio de

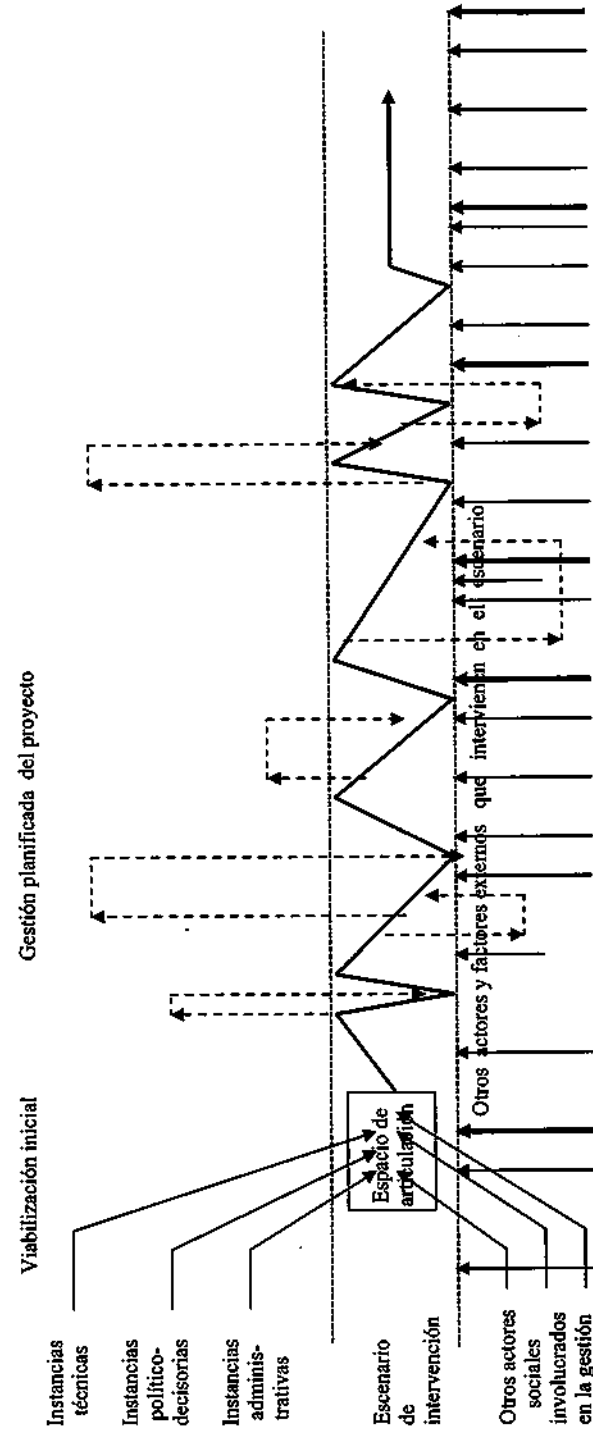
este capítulo, es proyectarse y actuar efectivamente dentro del escenario motivo de su actividad, en medio de aquella turbulencia que lo caracteriza indefectiblemente, donde factores no controlados y actores sociales poco o nada convergentes en sus propósitos y con distintos recursos y grados de poder procuran satisfacer sus intereses particulares (Gráfico 2, Figura 2 b). Sólo allí, en medio de esa turbulencia, en interacción con los otros actores involucrados en ese escenario, podrá quizá contribuir a redireccionar los resultados en el sentido del cambio deseado.

Para que efectivamente la actividad satisfaga los términos de aquella definición dada al inicio del capítulo, es crítico que logre incidir efectivamente en los procesos que modelan el escenario concreto de intervención, en procura de direccionarlos hacia el cambio deseado. Si queremos incidir en aquel escenario con el proyecto, el programa o el plan, es porque lo que allí sucede no es aceptable y se lo quiere cambiar. Para producir ese cambio, la actividad del técnico o del equipo de planificación debe necesariamente involucrarse en medio de la turbulencia que caracteriza a los procesos modeladores de aquel "recorte" del mundo real que es el "escenario de intervención". Sólo así puede pretenderse incidir en lo que sucede en ese escenario y reorientar la dirección de los procesos pertinentes hacia los resultados de cambio esperados.

¿Cómo redefinir la actividad sobre la base de lo aprendido a partir de los fracasos del modelo tradicional de la actividad y del reconocimiento de las falacias en que éste se apoya? En el Gráfico 3 hemos esquematizado el modelo alternativo propuesto y descrito a continuación.

En la planificación tradicional el equipo técnico responsable observa el escenario para obtener la información que juzga necesaria para su trabajo técnico, pero elabora su propuesta por fuera de ese escenario, sin incidir en forma directa en él. Para lograr los cambios deseados en el escenario de intervención la actividad de planificación debe trasladarse necesariamente de la oficina al escenario concreto de la realidad que pretende cambiar. Para el técnico o profesional "planificador" ello implica actuar e interactuar en un escenario turbulento, poco tranquilizador y sobre el cual ya no ejerce el control que tradicionalmente creía que ejercía desde su oficina. La concepción tradicional llama "implementación" a la etapa de efectiva intervención del proyecto o plan en el escenario de la realidad. En este otro modelo la implementación comienza desde el inicio del proceso de planificación, ya que se estará interviniendo y actuando desde el vamos, lo más tempranamente posible, en el terreno.

Gráfico 3: El modelo de la actividad de gestión social planificada.



Pero, ¿cómo incorporar "el máximo de racionalidad posible" a los comportamientos de este conjunto desordenado de actores sociales, con intereses y propósitos más divergentes que convergentes referidos a aquel escenario? ¿Cómo lograr los acuerdos suficientes para direccionar convergente y eficazmente aquellos procesos modeladores de la realidad en cuestión, en función de algún objetivo de cambio identificable? El primer requisito es hallar o generar un ámbito propicio para que los actores sociales más comprometidos y relevantes puedan comunicarse y desarrollar aquellos acuerdos suficientes. A este ámbito de diálogo lo denominaremos espacio de articulación, no significando con ello necesariamente algún espacio físico, sino las relaciones interactorales, los acuerdos y rutinas básicas necesarias para facilitar y sostener que se tomen con "el máximo de racionalidad posible" las decisiones conjuntas e individuales pertinentes que procesarán el cambio deseado. La configuración de actores sociales que operan este espacio de articulación puede cambiar a lo largo del proceso según las conveniencias y avatares de la gestión: podrá en ocasiones modificar su integración, crecer, fragmentarse, siempre como resultante del propio proceso de gestión del proyecto en su contexto concreto. Pero también puede cambiar la configuración de este "espacio de articulación" por factores externos y decisiones de los propios actores: un conflicto o una división política preelectoral en la comunidad participante puede producir la desautorización o ruptura de su representación en dicho espacio de articulación, el recambio político en un gobierno municipal participante puede anular su interés en participar en el proyecto, etc.

En nuestro modelo de la actividad de planificación es en este espacio de articulación de los actores sociales pertinentes que se torna viable el proyecto, el programa o el plan, es decir, el proceso de intervención. La construcción y/o mantenimiento de ese espacio de articulación de manera de favorecer su funcionamiento apropiado es pues el requisito inicial básico que hace viable el plan o el proyecto que en él se elaborará y ejecutará. De allí que construir la viabilidad del proyecto, programa o plan constituya el primer paso de nuestro esquema de la actividad de planificación.

Una aclaración es necesaria sobre lo que aquí denominamos factor social. Estos actores sociales son identificables en relación con un escenario concreto de interacción, sea éste el escenario recortado por un proyecto que llevamos adelante con otros o el que se establece para negociar y obtener alguna cosa de otro. Un actor social es ese "otro" con que nos enfrentamos en esta relación de interacción. ¿Cómo identificamos a ese "otro", a esos "otros"?

Un actor social puede ser un individuo, un grupo, una organización o institución de cualquier tipo: una empresa, un organismo de gobierno y cada uno de sus estamentos diversos, una organización de la comunidad, una persona, un grupo de interés específico, etc. Lo que caracteriza o identifica a un actor social es su posición particular en ese escenario, su papel o rol —lo que hace o podría hacer en él, por ejemplo mediante la aplicación en él de recursos específicos— y sus propósitos o intereses respecto del modelamiento de ese escenario o lo que se procesa en él. Por ello también pueden constituirse en este sentido como actores sociales pertinentes algunos que actúan desde el contexto externo de ese escenario concreto, pero que desde su entorno condicionan significativamente lo que sucede en el escenario. Consecuencia de lo dicho es que esperaríamos que cada actor social se comporte de una manera particular en ese escenario de interacción, probablemente diferente en todo o en ciertos aspectos del comportamiento de los otros actores sociales que identificamos. El criterio con el cual lo identificamos es pues un criterio de diferenciación, de particularización —de lo que tiene de particular— en relación con los demás. Yo —o mi grupo u organización— soy uno de esos actores sociales identificables en ese escenario en el que estoy involucrado o en el que estoy actuando.

Dentro de ese “espacio de articulación” constituido en el escenario de intervención con la participación de los actores sociales pertinentes, se toman y ejecutan las decisiones técnicas que procesan el proyecto. Desde él se definen los resultados esperados del proyecto —sus objetivos de cambio—, se efectúan los diagnósticos y previsiones necesarias, se definen los modos y estrategias de intervención, se evalúan las situaciones y aportes y los diseños técnicos y alternativas de solución, se programan las acciones coordinadas a ser desarrolladas por cada actor, se hace el seguimiento de lo que va sucediendo en el escenario de intervención, en su contexto y aun en el propio espacio de articulación, y se revisan y ajustan las estrategias para mejor lograr los resultados perseguidos con la eficacia, la eficiencia, la direccionalidad y la sustentabilidad (o sostenibilidad) deseables.

Este proceso de toma de decisiones negociadas y concertadas entre los actores participantes en la gestión del proyecto no excluye que haya momentos en que cualquiera de los actores pueda salir de ese espacio para consultar a aquellos a quienes representa o le interesan o, en el caso de los técnicos, para resolver técnicamente alguna pregunta o encargo hecho desde el espacio articulado. El decisor político consultará con sus

jerarquías y sus aliados políticos, los representantes de la comunidad consultarán con aquellos a quienes representan, el delegado de una empresa o institución consultará con sus jefes, el técnico investigará, resolverá el problema planteado o buscará en especialistas la información que no posee, etc.

Para los técnicos existirán estos momentos “técnicos”, en que se retiran momentáneamente del espacio de articulación para resolver cosas planteadas en éste pero que sólo ellos, desde sus especialidades, pueden resolver. Pero, a diferencia de lo que sucede en la planificación tradicional, su respuesta técnica será devuelta al espacio de articulación para su aceptación o no por el conjunto de actores responsables de la gestión. Ello tiene necesariamente implicancias en los instrumentos que aplica el técnico y en su comportamiento como tal. Deberá preocuparse por que su respuesta sea comunicable, comprendida por los demás de modo que puedan tomar una decisión al respecto, y oportuna, es decir, en el más breve tiempo posible, que se corresponde con el tiempo y urgencias del caso y de los otros actores, con la dinámica del propio proceso. Para lograrlo, también tendrá seguramente que ajustar los instrumentos técnicos que utilizará, de modo que sea factible su aplicación en las condiciones concretas de recursos y tiempo de que se dispone. Como probablemente no se les exigirá que prueben la veracidad de lo producido, ya que sólo los técnicos han sido formados para aplicar la “lógica de la prueba”, los técnicos deberán preocuparse por desarrollar credibilidad en los otros actores, de modo que confíen en lo apropiado del trabajo técnico que condujo a la respuesta presentada. Los técnicos, en este enfoque, deben desarrollar su trabajo específico satisfaciendo estas condiciones de factibilidad, comunicabilidad, oportunidad y credibilidad. Esto tiene evidentes implicancias en cuanto a la naturaleza del trabajo del técnico, sus metodologías, instrumentos y lenguaje. Sobre ello volveremos más adelante, en el Capítulo 4.

Esta concepción de la actividad de planificación se aleja pues de la concepción tradicional, planteada en torno a la elaboración de un “plan”, para constituirse en cambio en una actividad de *gestión social planificada*. Esta definición enfatiza la actividad como un proceso de “gestión”, que califica de “social” porque involucra conjuntamente a una diversidad necesaria de actores sociales en las decisiones, y la especifica como una gestión “planificada”, es decir procesada “con el máximo de racionalidad posible” en función de los “objetivos de cambio” perseguidos.

1.5. Redefinición del rol del profesional en procesos de gestión social planificada

No hay duda que este enfoque de la actividad de planificación exige del profesional o técnico involucrado otras nuevas capacidades diferentes y complementarias de las aplicadas por los planificadores tradicionales. No basta que sea un buen técnico con los conocimientos disciplinarios y generales adecuados, sino que además deberá saber manejarse en sus interacciones con una diversidad de otros actores sociales con diferentes grados y tipos de formación y conocimientos y, sobre todo, con diferentes intereses y escalas de valor, diferentes niveles y tipos de recursos y diferentes grados, bases y estrategias de poder. Como se dijo más arriba, el técnico se verá involucrado ahora en un escenario que no controla y que es un verdadero campo de batalla entre los actores sociales involucrados o interesados en él. Las capacidades que requiere, además de sus conocimientos técnicos específicos, son otras, probablemente no impartidas en su formación académica, pero que deberá aplicar y desarrollar en su práctica. El rol exigido ahora del profesional es más complejo que el tradicional.

El rol del técnico en la actividad de planificación se ha vuelto en esta concepción mucho más complejo que en la planificación tradicional, exigiendo del técnico nuevos conocimientos, actitudes y aptitudes. Se da cuenta de lo dicho en el Gráfico 4, adaptado de Morley,⁴ que expresa en forma sintética algunos de los diversos rasgos exigidos de este nuevo profesional involucrado en la gestión de un proyecto. El complejo rol del gestor-planificador es aquí presentado en cuatro cuadrantes que diferencian, verticalmente, "lo profesional" de "lo personal" y horizontalmente lo que involucra al "conocimiento" de lo referido al plano de la "acción".

Fuimos entrenados como planificadores tradicionales para manejar y producir conocimientos y para aplicar rigurosamente nuestros conocimientos disciplinarios, cuidando de que éstos no fueran sesgados por valoraciones, interpretaciones y opiniones subjetivas. A aquellos de nosotros que tenemos formación científica, como a muchos otros profesionales, se nos inculcó, aunque con poco éxito, la "neutralidad valorativa", sin lo cual perderíamos

4. Morley, D., "Applied geography as action research: The St. Lucia Energy Futures project", en *Geographical Research Forum*, N°6, September 1983, pp. 3-23.

Gráfico 4:
El nuevo rol del técnico en actividades de planificación.

	Conocimiento	Acción
Campo Personal	intervienen: opiniones emociones interpretaciones selectividad valores etc.	es militante se compromete
Campo Profesional	investiga provee información presta asistencia técnica aplica conocimientos, etc.	actúa como: facilitador comunicador capacitador, etc. trata conflictos se preocupa por la dinámica grupal, etc.

en nuestra actividad como planificadores el rigor científico-técnico exigido. Sobre esta base deberíamos desarrollar nuestras investigaciones y prestar nuestra asistencia técnica. Ésta ha sido siempre la posición del planificador tradicional cuando procura elaborar sus diagnósticos y desarrollar su tarea, de modo de efectuar las recomendaciones más apropiadas a las instancias decisorias, destinatarias del plan o proyecto elaborado. Pero de hecho aquellas elaboraciones nunca estuvieron libres de elecciones, opiniones, interpretaciones, conocimientos verdaderos o falsos incorporados de campos ajenos a la formación disciplinaria específica del profesional o provenientes de su experiencia personal. Siempre han estado presentes en los aportes "técnicos" de los profesionales de la planificación estos insumos y sesgos provenientes de sus opiniones y posturas personales. En realidad la concepción tradicional, científicista, requería del profesional una actitud casi esquizofrénica: debía aplicar sólo los conocimientos que su formación académica designa como rigurosos, dejando de lado en su tarea todos los demás insumos personales, subjetivos y no rigurosos. En este nuevo rol del profesional en actividades de planificación se reconoce que en su trabajo están en juego no sólo conocimientos científicos y técnicos específicos, sino

que éstos inevitablemente se combinan con muchos otros insumos personales y subjetivos que potencian su tarea. Piénsese, por ejemplo, en un técnico o en un equipo técnico limitado en que no estuvieren representadas todas las disciplinas necesarias, convocados para procesar un proyecto. ¿Cómo hacen para incorporar información o conocimientos que parecen necesarios, pero que son materia de otras disciplinas que no están presentes o accesibles? En esta situación es altamente probable que incorporen opiniones, a título más o menos explícito de hipótesis, en sustitución de aquella información o aquellos conocimientos rigurosos requeridos. Por otra parte, la selección e interpretación de información compleja —en un diagnóstico, por ejemplo— tiene siempre un componente subjetivo o, a lo sumo, intersubjetivo.

La concepción tradicional del profesional planificador supone que sólo maneja información, conocimientos, ya que en última instancia es el decisor quien aplicaría lo planificado: el rol del técnico termina con ese producto proyectual, en que sintetiza los conocimientos e interpretaciones aplicados en su trabajo. Bajo el nuevo enfoque aquí desarrollado el técnico se ve involucrado en el campo de la acción, en la construcción y funcionamiento de un espacio de articulación y en un proceso de interacción social con un conjunto de actores sociales que no son técnicos, sino que representan distintos intereses más menos en conflicto y que es necesario conducir “con el máximo de racionalidad posible” a las concertaciones necesarias para procesar el proyecto, para evaluar sus avances y ajustarlo en su desarrollo. Ello requiere del técnico otras capacidades y habilidades. Debe saber convocar y articular a los actores pertinentes, debe facilitar su comunicación mutua, la elaboración de consensos, la resolución de conflictos, etc., todo ello procurando que se avance metódicamente en el proceso, de modo de incorporar el máximo de racionalidad posible en la toma de las decisiones y compromisos que procesarán eficaz y eficientemente el proyecto. Para esto último será también responsable de proponer y transferir a los participantes una metodología de gestión apropiada. En este campo de interacción social el técnico deberá aplicar conocimientos y aptitudes pertinentes en todas las situaciones que se planteen, para así desempeñarse eficazmente en todas estas y otras tareas que hacen a la calidad de la gestión.

Pero también en este campo de la acción e interacción social el técnico se confronta con actores sociales con intereses distintos y con grados de poder desiguales. Es necesario reconocer que cualquier posición que el técnico adopte, así sea con sus opiniones, seguramente favorecerá a algunos y perjudicará a otros: de hecho el técnico nunca es neutro entre estos diversos

intereses, sino que participa también en este sentido como un partícipe comprometido en la “batalla” planteada entre los actores involucrados. Por ello debe ser consciente que ejerce también, sobre todo en ciertas ocasiones, un papel “político” entre intereses y poderes diferentes. Estará llamado a tomar partido consciente y comprometidamente entre aquellos intereses. Deberá asimismo estar consciente de las desiguales fuerzas que están en juego en este escenario de interacción y deberá bregar por una democratización de los intercambios y tomas de decisiones. Sin ello, todo el proceso de interacción social quedará sesgado a favor de los actores más poderosos y la supuesta participación asociada no será sino una farsa. En estos procesos el técnico tiene que constituirse como militante por la democratización del espacio de gestión. Deberá contribuir a que todos los actores sociales involucrados tengan igual oportunidad de ser escuchados y tomados en cuenta, es decir, que deberá cuidar que aun los actores más débiles sean respetados como interlocutores válidos por aquellos con más poder que ellos. Pero también es un militante en su compromiso por cuidar que la direccionalidad de las decisiones de gestión no se desvíe en favor de intereses particulares de uno o unos pocos actores.

Habrán momentos diferentes en el proceso en que deberá asumir predominantemente uno u otro de estos rasgos que identifican su rol. Pero es indudable que para desempeñarse apropiadamente en él deberá desarrollar en lo posible todas estas capacidades. Algunas de las capacidades profesionales señaladas podrá obtenerlas en centros de formación académica (por ejemplo en comunicación, psicología social, educación, trabajo social), pero otros sólo podrá desarrollarlos en la práctica (por ejemplo, cómo ser un correcto facilitador, un respetuoso articulador, un profesional creíble y aceptado por los otros, etc.). En secciones siguientes de este libro nos referiremos a algunos de estos aspectos y propondremos una metodología general apropiada, aplicable a procesos de gestión social planificada de planes, programas o proyectos.

1.6. Las tres dimensiones del plan, programa o proyecto

En este enfoque todo plan, programa o proyecto involucra necesariamente un proceso de interacción social entre los actores sociales intervinientes. Pero también en el seno de ese proceso de interacción social se desarrolla un proceso técnico, de tomas de decisiones técnicas que van

operando el proceso de ejecución. Estos procesos que hacen a la gestión del proyecto se refieren además a un escenario concreto de intervención, que es de hecho un recorte temático y/o poblacional-territorial selectivo de la realidad, definido como el objeto de intervención a ser cambiado en función de los propósitos u objetivos de cambio de la intervención. Estas tres caras o dimensiones inseparables del plan, programa o proyecto son tratadas en sucesivas partes del texto que sigue. En el Capítulo 2 se considerará la gestión del plan o proyecto bajo su aspecto de *proceso de interacción social*. En el Capítulo 3 se analizarán las implicancias que tiene en el desarrollo de la gestión planificada el hecho de que ésta se refiere necesariamente a un escenario que es un *recorte definido de la realidad*, pero que a la vez no desconoce la incidencia en él de aquello que quedó fuera de este recorte. En los Capítulos 4 y siguientes el foco se pone sobre el *proceso técnico* involucrado en la gestión del plan, programa o proyecto, un proceso técnico que se desarrolla al interior de aquel proceso de interacción social en un escenario recortado afectado por las turbulencias del entorno y que por todo ello tiene un carácter particular.

1.7. El camino recorrido hacia este otro modelo de la actividad de planificación

Hacia este modelo o paradigma de la actividad de planificación parecen encaminarse los esfuerzos e intentos que se vienen desarrollando en las últimas décadas en toda Latinoamérica y en algunas otras regiones del mundo no desarrollado, como alternativa al paradigma tradicional de la planificación. También está obteniendo creciente prestigio en universidades e instituciones de nuestros países y de los países del Norte y en algunas agencias internacionales. Aunque todavía estamos en un período de transición entre modelos de actuación y aunque el modelo tradicional todavía sigue vigente en muchos ámbitos, estamos apostando a que este otro modelo llegará a constituirse en algún momento futuro en el nuevo paradigma vigente, sustitutivo del tradicional.

Veamos lo sucedido en nuestros países en esta dirección. Hacia fines de los años '60 el modelo tradicional de planificación desde el Estado ya había dado muestras sobreabundantes de fracaso. En lugar del esperado desarrollo, había aumentado y se había profundizado enormemente la pobreza en toda Latinoamérica. Muchos de nuestros países eran presas

de gobiernos militares profundamente totalitarios. Ante este panorama se preocuparon muchos países del Norte: la ayuda brindada a los gobiernos con fines de desarrollo se había malversado o desperdiciado. Los gobiernos de aquella década ya no eran confiables y la asistencia para el desarrollo que había sido tradicionalmente transferida de Estado a Estado en forma directa o vía agencias internacionales, debía ahora canalizarse preferentemente por fuera del Estado. En los países donantes los gobiernos comenzaron a hacer entrega de aquellos recursos financieros de asistencia internacional a fundaciones y organizaciones no gubernamentales de sus países, de extracción política o religiosa, pero también en algunos casos a nuevas instituciones paraestatales creadas para ello. Éstos a su vez los entregarían para su aplicación a organizaciones no gubernamentales de los países destinatarios para atacar las situaciones locales de pobreza, de desarrollo y, más tarde, de medio ambiente.

En Latinoamérica a su vez surgen grupos y organizaciones no gubernamentales (ONGs) conformadas sobre todo por profesionales comprometidos con el cambio, que definirían acciones y ejecutarían proyectos en vista a mejorar las condiciones de vida de aquellos sectores populares más necesitados. Para ello se contaría en buena medida con financiamiento de aquellas fuentes externas. Estas organizaciones tuvieron principalmente origen en iglesias o en movimientos políticos, aunque también algunas surgieron sobre la base de equipos de profesionales constituidos en medios universitarios.

Es la época del surgimiento del movimiento de la educación popular, fuertemente influida por la acción y los escritos de Paulo Freire.⁵ En esta perspectiva se postulaba un gran respeto por los destinatarios de las acciones y se les adjudicaba un protagonismo central en la generación, definición y procesamiento de aquellos proyectos que los afectarían, aportando los profesionales su información y conocimientos y contribuyendo a su organización y capacitación para la gestión de sus propios proyectos. En otras palabras, se reconocía así el derecho de esos destinatarios a participar plenamente como sujetos en el proceso de planificación.

La planificación tradicional había sido concebida como una actividad del Estado como único actor protagonista: en sus proyectos aplicaba sus propios recursos y capacidades de acción y podía con ellos eventualmente

5. Freire, P., *Pedagogía del oprimido*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores, 1972; Freire, P., *La Educación como práctica de la libertad*, Montevideo, Tierra Nueva, 1969.

inducir a otros actores necesarios a que actuaran en la forma determinada por sus políticas. En la nueva concepción de la planificación aplicada por aquellas organizaciones no gubernamentales esta actividad era protagonizada ahora por dos actores, la ONG, receptora de los recursos financieros, y cada comunidad destinataria, los que conjuntamente decidían qué y cómo se intervenía en dicha realidad.

Este nuevo enfoque ha sido desarrollado desde entonces con intervención de las ONGs y las organizaciones destinatarias, que con la experiencia refinaron crecientemente sus metodologías y, mientras duró el financiamiento externo, pudieron fortalecerse como organizaciones. Sin embargo los proyectos así generados sólo contaban con los recursos y capacidades provistos por las ONGs y los limitados recursos de distinta naturaleza que podían proveer las propias comunidades, muchas veces limitados a su esfuerzo de trabajo. Los proyectos así desarrollados tienden inevitablemente a tener un "techo" bajo de recursos y capacidad de acción. Sólo podían generarse ciertos tipos de proyectos y ello por lo general en escenarios locales restringidos. La omisión del Estado por ejemplo en estos proyectos impedía contar con otros recursos y capacidades de acción que le son propios. Por ejemplo, el acceso a la tierra urbana de poblaciones marginales y asentamientos espontáneos depende de acciones que sólo pueden proveer organismos estatales o públicos: la propiedad de un lote de terreno requiere no sólo de la posesión de la tierra, sino también de la disposición legal del municipio que aprueba o no la subdivisión del terreno ocupado y posibilita la transferencia de los lotes, la provisión de los servicios básicos de infraestructura para las eventuales familias beneficiarias depende de las empresas de servicios públicos, etc. La dotación de personal para atender un centro de salud o de educación primaria depende fundamentalmente de las instituciones estatales respectivas, aunque el proyecto hubiera construido la infraestructura correspondiente. Pero también a veces faltan otros actores sociales pertinentes. En el ejemplo anterior de acceso a la tierra podía faltar la intervención protagónica del propietario privado o estatal de la tierra donde está asentada dicha población marginal, clave en la legalización de la transferencia de su propiedad.

Ampliar aquel "techo" de recursos y capacidades de acción exige incorporar otros participantes en la gestión de estos proyectos más ambiciosos, de modo de contar con los recursos y capacidades de acción necesarias para el logro de los fines perseguidos. Ello nos llevó desde mediados de la década del '70 o una vez retornados a climas políticos más democráticos en

nuestros países a redefinir la actividad de planificación como una actividad de gestión que reuniera en un mismo espacio decisorio, no sólo a los destinatarios del proyecto, sino también a una multiplicidad de actores sociales, identificados según las necesidades del proyecto. Este nuevo enfoque fue promovido y aplicado por nosotros en muy diversos países y escenarios de intervención desde 1976, en el contexto del Programa UNESCO-FLACSO de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos. Según el modelo propuesto debía en cada caso construirse en primera instancia un espacio de articulación de los actores más significativos, necesario para otorgar viabilidad al proyecto de transformación cualitativa del escenario elegido. El papel del equipo técnico era fundamentalmente el de facilitar el desarrollo del proceso, tanto en su aspecto de proceso de interacción social entre los actores convocados como en relación con el proceso de toma de decisiones técnicas y su ejecución. Desde entonces el equipo de FLACSO Buenos Aires – luego coordinado por Héctor Poggiese – siguió produciendo desarrollos y estrategias técnicas en intervenciones territoriales y ambientales convergentes con lo aprendido y sistematizado por nosotros en múltiples experiencias de aplicación en muy variados programas, temáticas y configuraciones de actores sociales involucrados en diversos países y situaciones. Otros desarrollos paralelos, pero indudablemente convergentes, como los de Carlos Matus, se han procesado y se siguen procesando en Latinoamérica, con la mutua fecundación que ello significa. Desde aquellos años, investigando en muy diversas aplicaciones, convergiendo con otros operadores que actuaban con enfoques afines, y aprendiendo de errores y éxitos de las prácticas nuestras y de muchos otros gestores de proyectos, fuimos desarrollando y refinando una metodología general de planificación-gestión, de gestión asociada o de "gestión social planificada" aplicable a cualquier campo y situación. Es ésta, en su estadio actual de desarrollo, a más de 30 años, la que se expone en este libro.

1.8. Cambios contextuales que justifican y sustentan el cambio de modelo

Algunos cambios significativos ocurridos en el contexto desde los años '60 han impulsado y fundamentado el desarrollo y la creciente difusión de este otro modelo de planificación.

1.8.1. Cambios en el Estado

Además de los fracasos de la planificación tradicional desde el Estado, éste ya no es en nuestros países el Estado "fuerte", paternalista y tecnocrático o aun a veces de facto y represor, que caracterizaba a nuestros sistemas políticos en aquellas décadas de auge del pensamiento desarrollista. No hay duda de que en las últimas décadas el Estado como institución está en proceso de cambio y eso no sólo en nuestro país. Ya no es el mismo Estado desde el cual se pretendía planificar en los años '50. Hoy, en un mundo que tiende a globalizarse, el Estado no es necesariamente el actor social más fuerte en muchos escenarios. Las multinacionales, las empresas fuertes y hasta ciertos movimientos sociales, tienen capacidades de intervención y gestión en algunos escenarios públicos nacionales o locales, que logran superar las intenciones de intervención del Estado en sus diferentes niveles y aun sus capacidades de regulación y de control. En la mayoría de sus posibles escenarios de intervención el Estado confronta hoy a inúmeros otros actores, con demasiada frecuencia más poderosos y ricos que él y que además persiguen sus propios fines, no necesariamente convergentes con las políticas del Estado. Fenómenos y factores muy distantes, que no pueden ser controlados desde un Estado nacional —por ejemplo precios internacionales, hegemonismos políticos y económicos, mensajes de los medios de comunicación, depredaciones y desastres ecológicos, fenómenos climáticos— también establecen límites y condiciones a las capacidades de acción y de intervención de un Estado.

Tampoco el Estado tiene en la situación actual los recursos disponibles que le permitían otrora comprar de otros actores bienes y servicios de que carecía, y así operar como actor social dominante, interviniendo por sí solo, en forma directa, en sus propios escenarios de actuación, mediante planes, programas y proyectos complejos o con estímulos tendientes a inducir el comportamiento de los demás actores sociales pertinentes a actuar en función de las metas propuestas. Y éste era un supuesto fundamental de la planificación tradicional desde el Estado.

Por otro lado aquel fracaso de los planes encaminados al inalcanzado desarrollo ha contribuido a dejar sin control procesos del mercado que extendieron la pobreza a la vez que se concentraba la riqueza, produciendo la caída de amplios sectores de nuestras clases medias mencionadas como "nuevos pobres". Hemos visto en décadas pasadas como el modelo neoliberal instalado durante décadas en el Estado es, en sus formas extremas, reacio a

planificar, excepto en lo estrictamente económico-financiero y ello en general bajo una óptica monetarista y económicamente eficientista y de cortos plazos. Esto y las opciones financieras del Estado han tendido a dificultar o impedir el tratamiento planificado integral de situaciones complejas, sobre todo en cuanto trascienden lo sectorial, tales como la pobreza, la salud pública, el empleo, la seguridad, el desarrollo urbano y local, el medio ambiente, la comunicación y educación populares, la cultura, etc. Bajo aquella óptica todo programa de ataque integral a tales problemáticas y con vistas al mediano y largo plazos, es visto como gasto ineficiente y sólo merecedor a veces de un apoyo estatal sistemáticamente insuficiente. Los programas sociales estatales que apuntan a intervenir en estas situaciones han sido predominantemente asistencialistas: dar subsidios en dinero o alimentos al pobre, por ejemplo. Este enfoque asistencialista que genera dependencia en los beneficiarios es funcional al clientelismo político, contando por ello con un amplio consenso de la clase política.

Por lo dicho, en muchos de nuestros países ha cambiado fuertemente el rol del Estado, no necesariamente en el sentido de la construcción de una mejor y más eficaz democracia. Las políticas neoliberales implantadas en muchos de nuestros países en las décadas pasadas han tendido a vaciar al Estado de su rol histórico como institución responsable de prestar los servicios sociales básicos y de ejercer control sobre los procesos más significativos que operan en los diversos escenarios públicos, para direccionarlos en el sentido de los intereses nacionales y del bien común. Con la desmedida y descontrolada transferencia de aquellos servicios a manos con frecuencia poco escrupulosas del mercado y casi inexistente su control, el Estado se deshizo de muchas de sus responsabilidades y achicó su capacidad de acción en aquellas áreas de interés público (aunque no se haya desprendido proporcionalmente de sus recursos humanos, en general mal aprovechados). Aunque este desguace del Estado pudiera parecer temporario, no tiene todavía (ni tendrá en el corto plazo) los abundantes recursos necesarios para comprar todos los recursos requeridos para manejar exitosamente sus programas o, por lo menos, para inducir la convergencia en éstos de los demás actores necesarios. El Estado ya no puede en general desarrollar por sí sus eventuales programas, planes o proyectos sin los aportes específicos de muchos actores sociales extra-estatales, con quienes debe concertar las acciones que corresponden a cada parte involucrada. También desde la sociedad civil se reconoce que no siempre se logran del Estado respuestas apropiadas a las muy diversas necesidades y demandas sociales y que será

necesario procurárselas por sí mismo y, en lo necesario, presionando eficazmente al Estado.

Aunque este achicamiento del Estado es difícil de revertir, ello no significa de ninguna manera que el Estado, como institución específica de la sociedad, no deba reconstruir su rol de gestor, de direccionador, de control y de actor social concreto que interviene en aquello que la sociedad le encomienda. El Estado es un actor social indispensable e indeclinable en los procesos de planificación de los escenarios de lo público, de lo que atañe a la ciudadanía. Pero su papel en dichos procesos debe redefinirse.

1.8.2. Cambios en la cultura política de la sociedad

Es indudable que la cultura política de la sociedad, por lo menos en nuestras sociedades "occidentales" y urbanas, ha estado cambiando mucho en las últimas décadas. Hay una conciencia creciente y cada vez más extendida acerca de los derechos sociales y humanos, que apunta más allá de las formas representativas de la democracia formal. Y con ello, del derecho de cada uno y de cada sector social de participar en los procesos decisivos que determinan las condiciones en que se desarrollan sus vidas y que modelan los escenarios de sus actividades. Las poblaciones exigen cada vez más ser respetadas en su dignidad y reclaman participar efectivamente en las tomas de decisiones públicas que las afectan. Asimismo esta cultura cuestiona aquellos enfoques asistencialistas de los programas del Estado: aunque los beneficiarios no estén en condiciones de rechazar aquella asistencia, reclaman crecientemente apoyos en promoción humana y social que los fortalezca como partícipes y en su deseado protagonismo, como lo prueban tantas movilizaciones y reclamos organizados. No es por casualidad que se impulsan, incluso en los propios cuerpos constitucionales, nuevas formas de consulta y de participación de las poblaciones, además de las tradicionales instancias electorarias. Nuestro enfoque se coloca dentro de esta corriente tendiente a una creciente democratización y participación de la sociedad en las decisiones que hacen a la "cosa pública".

Éste tiende a ser hoy el argumento más aludido y utilizado en defensa y demanda de una participación social en los procesos de gestión de todo tipo y alcance. En lo político se manifiesta en la búsqueda de modelos crecientemente democráticos de gobierno y de representación, siempre más allá de la "democracia formal" históricamente establecida. Pero también se manifiesta en el rechazo al autoritarismo, a la verticalidad decisoria del Estado, en el

reclamo de participación en los procesos particularizados de toma de decisiones de acción que afectan las condiciones en que cada uno se desenvuelve y en su calidad de vida. El reclamo de participación ha trascendido hoy lo específicamente político, con referencia al Estado como institución social, y se manifiesta en escenarios empresariales, sindicales, barriales y en todo tipo de organizaciones de la sociedad civil. La demanda de participación se extiende y crece en todos los ámbitos y situaciones. La cultura de la clase política se resiste a considerar estas demandas del mundo actual, lo cual se traduce a su vez en rechazo social hacia la clase y procesos político-partidarios tradicionales. Los políticos se sienten con ello presionados a compartir explícitamente el poder, lo cual tendería a volver a éste más transparente. Pero por otra parte la clase política tradicional tiende a mantenerse desactualizada respecto de los cambios que han venido dándose en las prácticas de gestión planificada. En esto tenemos ciertamente alguna responsabilidad los que la aplicamos y difundimos. Nuestro enfoque metodológico se coloca dentro de esta corriente tendiente a una creciente democratización y participación de la sociedad en las decisiones que hacen a la "cosa pública".

1.8.3. Cambios en el tratamiento académico de la complejidad y el conocimiento

Mucha agua ha corrido bajo el puente también desde mediados del siglo XX en el mundo académico, científico y profesional. La certidumbre (y soberbia) científico-tecnológica de aquellos años ha recibido duros golpes, no siempre reconocidos, en relación con los resultados obtenidos de sus aplicaciones a problemas concretos del mundo real. Se reconoce crecientemente la naturaleza disciplinariamente compleja de los escenarios y situaciones concretas de intervención y, con ello, la carencia de instrumentos conceptuales y metodologías de indagación "integrales" o "transdisciplinarios" que aseguren y prueben la validez de las reconstrucciones que de aquellos se pueda hacer.

Nuevos campos surgidos en el mundo académico desde inicios de la década de 1950, como el replanteo de la Ecología Humana que hace Hawley⁶ y más tarde el de la Teoría General de los Sistemas, plantearon nuevas preguntas y problemas a resolver, tanto en el dominio de la Epis-

6. Hawley, A., *Human ecology: A theory of community structure*, New York, The Ronald Press Co., 1950; Hawley, A., *Human ecology: A theoretical essay*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986.

temología como en su institucionalización en las universidades. Así como se reconoce la utilidad histórica y riqueza que los enfoques analíticos han aportado tradicionalmente en la generación de los conocimientos que han ido constituyendo las distintas disciplinas, se entrevé la necesidad de aplicar un enfoque sintético, de la totalidad, antes que analítico para poder tratar los sistemas concretos, complejos, como son los que caracterizan a cualquier realidad que no sea la fragmentada y controlada en condiciones de "laboratorio". Es en este sentido integral, comprehensivo, que Hawley propone el reconocimiento y estudio de "comunidades" concretas. Desde la década de los '60, el pensamiento sistémico, la "teoría general de sistemas" (por ejemplo, desde distintos campos, Wiener,⁷ Von Bertalanffy,⁸ Boulding,⁹ Ashby,¹⁰ Emery y Trist,¹¹ Miller¹²) cuestionaba la posibilidad de explicar fenómenos complejos de la realidad desde la óptica de una disciplina particular. Y se planteaba la necesidad de un enfoque transdisciplinario, sintético antes que analítico, para investigar y explicar los fenómenos de la realidad, partiendo de la totalidad inclusiva para poder comprender el lugar de lo parcial y recién entonces analizarlo en sus relaciones con el todo y en sí mismo. Bajo estas nuevas perspectivas se vuelve necesario aprehender la totalidad del campo a explorar y su operación para, a partir de allí, poder analizar los procesos que lo van modelando en su estructura y funcionamiento. El enfoque sistémico, desarrollado sobre todo desde la década de 1960, procura desarrollar metodologías "transdisciplinarias" para analizar procesos y realidades concretas complejas, aunque no existen aún formas de validación "científica" de los conocimientos así generados, excepto bajo el aspecto de su eventual utilidad práctica.

El argumento de la "racionalidad" científico-técnica como fundamento de la planificación no es de descartar, pero debe colocarse en su lugar, quitándole a este tipo de racionalidad su exclusividad cuando se trata de aplicaciones a realidades complejas.¹³ Téngase en cuenta además que nadie, ningún científico, ningún técnico, por más formado y experimentado que

7. Wiener, N., *Cybernetics*, J. Wiley, 1948.

8. Von Bertalanffy, L., *General system theory*, New York, Braziller, 1968.

9. Boulding, K., "General systems theory: The skeleton of science", *General Systems*, I, 1956.

10. Ashby, W. R., "General systems theory as a new discipline", *General Systems*, III, 1958.

11. Emery, F. E. y Trist, E. L., *Towards a social ecology*, London, Plenum Press, 1972.

12. Miller, J. G., "Living systems", *Behavioral Science*, Vol. 10, N°3 y 4, 1965.

13. Ver un excelente tratamiento epistemológico y práctico de la problemática de la complejidad: Sotolongo Codina, P. L. y Delgado Díaz, C. J., *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, Buenos Aires, CLACSO (Col. Campus Virtual), 2006.

sea, puede atribuirse representar adecuadamente el "estado del arte" de su disciplina. Todos en nuestra formación hemos recibido conocimientos incompletos, dependientes de los conocimientos y selectividad de los docentes que tuvimos: nos enseñaron ciertos conocimientos y no otros. Nadie ha podido recibir a lo largo de su formación todos los conocimientos de su ciencia o disciplina. Algunos temas, teorías y conocimientos nos han sido más atractivos que otros y a los otros los hemos olvidado.

Por otra parte cada uno de nosotros incorporó muy selectivamente aquellos conocimientos: algunos contenidos nos interesaron y desarrollamos más que otros, algunos olvidamos e incorporamos con la experiencia otros conocimientos, algunos probablemente menos verificados y que hemos sintetizado, como persona, en forma más desordenada. En ello intervinieron nuestras propias valoraciones, opiniones y sesgos personales. El cúmulo de conocimientos que utiliza cada uno de nosotros es así inevitablemente una selección muy personal y limitada de los conocimientos y teorías que pudieran haberse desarrollado en nuestra propia disciplina. Estos conocimientos sólo pueden considerarse acumulados en algún ámbito ideal, abstracto, que nadie, por más capaz, riguroso y conocedor que sea, puede adjudicarse. Las mismas ciencias y los dominios técnicos investigaron ciertos problemas y caminos, elegidos en general en cada momento histórico por la corporación de especialistas de cada disciplina, mientras que todos los otros senderos y preguntas posibles quedaron sin explorar. Esto es desconocido por el optimismo cientificista y racionalista todavía predominante en los diversos campos disciplinarios.

Consecuencia de ello es que los conocimientos aplicados por el profesional para penetrar aquella complejidad de la realidad son siempre una selección posible, sesgada por la subjetividad e historia personal del "especialista" disciplinario. Otro técnico o científico aplicará seguramente otro conjunto de conocimientos, valoraciones e interpretaciones, también posiblemente con distintos resultados. Concientes de esto, no podemos sino adoptar una posición menos soberbia que la que tradicionalmente nos imbuje la universidad y que tienden a sostener las corporaciones disciplinarias.

Los epistemólogos han comenzado a cuestionar ciertas limitaciones de los supuestos sobre los cuales las diversas ciencias han estado construyendo sus generalizaciones científicas y explicaciones. Una limitación —la más obvia— en las explicaciones realizadas desde una disciplina, es la imposibilidad de incluir sin reduccionismos relaciones con aspectos de la realidad que no son constitutivos específicos de su objeto de estudio disciplinar.

Además de otros cuestionamientos a principios básicos del “método científico” mismo, como es definido y es dominante hoy —y que no vienen al caso aquí; ver, por ejemplo, los cuestionamientos de Lakatos¹⁴—, se cuestiona la legitimidad o la validez social, universal, del conocimiento generado por aplicación del “método científico”. Es el caso, por ejemplo, de Feyerabend¹⁵, quien llega a preguntarse si la creencia en el método científico no es acaso una ideología propia y exclusiva de los científicos. De ser así, los resultados de su aplicación pueden no siempre ser conocimientos válidos para otras categorías sociales, en tanto estas aplican otros métodos de acumulación y elaboración de sus saberes: la tradición, el ensayo y error, el “sentido común”, algún sistema de creencias, lo que afirma el más educado o el supuesto “especialista”, o lo que dictamina el poder. Los conocimientos construidos a partir de estos métodos, aunque perfectibles en su validez, serían desde ya diferentes, pero serían también socialmente tan legítimos como los de los científicos, pues estarían validados desde sus respectivos métodos.

La contracara de esto es el reconocimiento de la existencia de otros saberes socialmente tan legítimos como los de los profesionales y científicos. La universidad nos transmitió como egresados una metodología para construir nuestro saber y nos formó en ella: las respectivas metodologías científicas y tecnológicas. Otros sectores sociales han construido sus conocimientos sobre la base de otros métodos, consciente o inconscientemente. El campesino, por ejemplo, aplica en sus prácticas conocimientos heredados, imitados o probados por él bajo la lógica de ensayo y error y que le dan buenos resultados. No puede decirse que sus conocimientos no sean “racionales”; aunque han sido construidos con otra metodología, tomando en cuenta otros factores, pueden ser tan valederos como los del técnico especialista. Cada uno aportará a sus apreciaciones de la realidad sus propios conocimientos e interpretaciones y su propia racionalidad.

En este sentido, los diversos “métodos” de construcción de conocimientos producirían siempre conocimientos hipotéticos verificables o falseables —hipótesis, no “verdades” de validez necesariamente universal—, validados por el método aplicado. Estos planteos epistemológicos actuales aceptan pues la validez de diversos saberes, es decir, de diversos encaminamientos

14. Lakatos, I., “La falsación y la metodología de los programas de investigación científica”, en Lakatos, I. y Musgrave, A., *La crítica y el desarrollo del conocimiento*, Barcelona, Grijalbo, 1975; *Proofs and refutations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

15. Feyerabend, P., *Adiós a la razón*, Madrid, Tecnos, 1984.

racionales, de diversas racionalidades, en la construcción de los conocimientos sostenidos por cada uno. Nada de esto se refiere a la “verdad” de los conocimientos generados por las diversas racionalidades. Acepta en cambio que esta variedad de conocimientos sólo hipotéticos, validados por distintos sistemas racionales, pueden todos ser socialmente legítimos hasta tanto no se pruebe su no consistencia con la realidad bajo observación. Debemos pues reconocer que hay distintos saberes, no necesariamente falsos, aunque no coincidan con los del especialista de formación universitaria. Nuestros conocimientos deben poder interactuar y buscar alguna síntesis con otros conocimientos hipotéticos generados por otros saberes o sistemas de racionalidad. Con ello, sin embargo, se pierden las tradicionales seguridades tecnocráticas.

Estos recientes planteos epistemológicos son de muy significativa utilidad en su aplicación a las realidades complejas en que se pretende gestionar e intervenir en forma planificada. E implican como corolario un enorme respeto debido hacia los diversos saberes ajenos y la deseabilidad de confrontar y sintetizar aquellas diversas hipótesis sustentadas por actores sociales diversos. En escenarios de gestión en que se encuentran distintos actores sociales, debemos aceptar que se confronten e interactúen respetuosamente los diversos saberes aportados por cada uno. En síntesis, ya no es legítimo atribuir “racionalidad” sólo a los aportes del especialista universitario: debemos aceptar la existencia de distintas “racionalidades” en interacción. Tampoco habría en este sentido una solución “racional” al problema planteado en la actividad de planificación, como en el modelo tradicional de planificación se considera al plan o proyecto elaborado por los especialistas. El énfasis debe ponerse en la “máxima racionalidad posible” del proceso, en la interacción metódica de aquellos saberes aportados por los participantes en las decisiones que modelan los procesos pertinentes. El enfoque presentado en este nuevo modelo de la actividad de planificación lo asume plenamente.

En contraste con la concepción tradicional, este enfoque considera a cada escenario de intervención como un escenario y situación compleja particular, ya no como una suerte de muestra representativa de algún universo ideal en que serían aplicables las leyes generales identificadas por las distintas disciplinas intervinientes.

Se ha tomado conciencia de que todo escenario de intervención de un plan o proyecto es un recorte relativamente arbitrario efectuado sobre la realidad para poderlo comprender y manejar. A la vez crece la

conciencia de que ese escenario o situación es necesariamente parte de una globalidad contextual –lo que quedó fuera del recorte– que lo condiciona, determina o afecta de algún modo. Este contexto interviene inevitablemente de modos poco predecibles, turbulentos, en el recorte de realidad que hemos definido como nuestro escenario de intervención. Esta característica vulnerabilidad de los escenarios de intervención ante factores del contexto es también considerada muy centralmente en el enfoque que se presenta a continuación.

1.9. Condiciones de aplicabilidad de esta concepción actualizada de la planificación

La posición expuesta, sobre todo en cuanto impulsa y exige la gestión asociada y democrática de múltiples actores, dista de ser políticamente neutra. Por lo mismo exige ciertas condiciones contextuales mínimas de orden político para intentar con algún grado de éxito su aplicación. Establecer y sostener un proceso de gestión de esta naturaleza no sería posible en un contexto políticamente represivo, en que no fueran respetados los derechos sociales básicos de asociación, de libertad de pensamiento y de expresión. Desde el Estado o para su participación en proyectos asociados es necesaria cierta disponibilidad de las instancias políticas respecto de la innovación y sus eventuales riesgos.

Sin embargo, es mucho lo que se puede avanzar hacia una gestión asociada aun en contextos políticos resistentes. Con frecuencia nuestros programas o proyectos pueden perseguir objetivos que no resultan conflictivos con los planteados por las instancias correspondientes del Estado, aunque no se encuentren entre sus prioridades en su referencia a una comunidad concreta o a la estrategia propuesta. Por ejemplo un proyecto que se propone disminuir la mortalidad infantil a través de la nutrición y la educación alimentaria de las madres seguramente comparte su objetivo final con el sector estatal de la salud. Aunque la estrategia elegida o la comunidad objeto del proyecto puede no estar entre las prioridades presentes del área oficial, se puede llegar a interesar a los decisores del sector, sobre todo si el aporte que se espera de éste es de bajo costo. Este aporte puede ser obtenido con alguna facilidad en la negociación si se demuestra ante el funcionario, por ejemplo, su potencial de ganancia política en la población destinataria. La convergencia o no conflictividad de los respectivos objetivos e intereses en este caso tiende a hacer más fácil la negociación que en proyectos que

persigan objetivos de cambio más estructurales. Cuanto más conflictivos sean los respectivos objetivos e intereses, menor será el campo de las posibles negociaciones y más difíciles serán éstas. Ello es válido no sólo en la relación con las instancias estatales, sino también en relación con cualquier actor social que se quiera involucrar en la gestión del proyecto. Como corolario puede decirse que cuanto mayor sea la convergencia de los valores e intereses en juego, mayor será el espacio que se abre a la articulación y negociación entre los actores sociales que se podrían involucrar en un proyecto y contexto determinados. Y, por lo contrario, cuánto más en conflicto están los valores e intereses respectivos de los actores en relación con el campo de intervención del proyecto, menos factible se vuelve su colaboración y más conflictividad se estaría introduciendo en su gestión si se los incorporara a un eventual espacio de articulación.

En el desarrollo de un espacio de articulación para la gestión de un programa o proyecto, aunque resulte obvio, debe cuidarse de no buscar la incorporación de actores sociales cuyos objetivos o intereses fueran tan opuestos a los que se persigue con aquél que no permitan las necesarias negociaciones. Es claro que al quedar aquel actor excluido, puede convertirse en un opositor al proyecto. Desde la gestión del proyecto ello exigirá estrategias adecuadas para su neutralización, de modo de proteger el proceso.

1.10. Presencia de lo macro en el escenario de intervención: la relación micro-macro

No debe olvidarse que cualquier escenario de intervención, necesariamente recortado temática y/o territorialmente, es de hecho parte de un todo real y concreto que lo incluye. La salud de una comunidad tratada por nuestro proyecto no es independiente de otros aspectos de la vida material, social, política, etc., de aquella comunidad. Tampoco lo es del tratamiento que se le da a los aspectos conexos con la salud en la realidad mayor de la cual esta comunidad forma parte. Factores y actores sociales “externos” a esa comunidad inciden y actúan de un modo u otro, desde afuera, en nuestro escenario de intervención.

En cualquier escenario de intervención definido por un proyecto concreto –al que nos referiremos como “micro”– están pues también presentes aspectos y procesos propios de aquel total mayor, que llamaremos “macro”, los cuales caracterizan y condicionan o determinan a esa parte en su rol y su funcionamiento. Aunque el proyecto con su recorte no se propone en

principio afectar en forma directa a aquellos aspectos que quedaron fuera del recorte, no los puede ignorar, ya que inciden o pueden incidir en su escenario concreto de intervención. Al recortar su escenario el proyecto ha hecho una abstracción de aquellos fenómenos y aspectos que le interesa tratar: su escenario de intervención se ha constituido en un "sistema abstracto". Pero este sistema abstracto no deja de ser parte de un sistema concreto, la realidad, que lo incluye. Esto es válido no sólo con respecto al recorte temático del proyecto, sino también respecto del recorte poblacional-territorial. No debe sin embargo asimilarse la noción de macro a su simple dimensión poblacional-territorial, ya que, por ejemplo, un programa nacional recortado temáticamente también está excluyendo por definición de su escenario de intervención otros aspectos de la realidad macro.

Esto trae a colación una discusión colateral frecuentemente planteada en relación con proyectos de desarrollo local en escenarios micro y su supuesta significación agregada como generadores de cambio social en el sistema macro. Se cuestiona por ejemplo que el desarrollo nacional macro pueda efectivizarse desde la multiplicación y agregación de proyectos de desarrollo local micro, como lo han planteado implícita o explícitamente corrientes políticas y profesionales tradicionales, generalmente conservadoras. Este cuestionamiento es cierto para aspectos y procesos centrales que se operan específicamente a ese nivel macro. Pero también es cierto que cambios operados por los proyectos micro, de ser sostenidos, van modificando la realidad del escenario macro. Por otra parte aquella crítica ha conllevado con frecuencia la postergación de actividades de planificación a niveles locales hasta tanto no se hubiera tratado planificadamente el tema a nivel macro: por ejemplo, con frecuencia se plantea todavía hoy que debe planificarse primero a nivel regional o nacional para que la planificación urbana sea posible y exitosa.

También se cuestiona a los proyectos micro por ignorar con demasiada frecuencia los aspectos del suprasistema macro que condicionan o determinan lo que en el escenario micro sucede o podría suceder.

Esta crítica es válida para proyectos y planes desarrollados bajo la concepción tradicional, con sus escenarios de intervención cerrados en sí mismos.

Nuestra concepción de la actividad de planificación procura responder a estos cuestionamientos en la relación micro-macro. Más adelante, en el Capítulo 3, se consignan estrategias metodológicas para el tratamiento de lo macro en los escenarios micro que implican siempre los proyectos, planes o programas operables.

1.11. Un ineludible componente de los proyectos: el fortalecimiento de los actores involucrados

Es evidente que no todos los actores que viven y operan en un escenario concreto son conscientes en la misma medida de la influencia y del peso que sus acciones tienen en menor o mayor medida en el modelamiento de esa realidad. Con sus particulares recursos y capacidades de acción cada uno procura obtener en lo posible la satisfacción de sus propios intereses y necesidades. La capacidad de incidir en dicha realidad en el área de sus intereses es por supuesto muy diferente entre el gran empresario y el desocupado marginado del mercado y del acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas. También es muy diferente la de los individuos aislados en comparación con conjuntos organizados y capacitados de individuos con intereses o necesidades afines.

El modelo de "gestión social planificada" aquí postulado requiere de la participación democrática de "actores sociales" conscientes y activos, que puedan constituirse como *sujetos* comprometidos en las negociaciones y en las decisiones planificadas que se vayan tomando. Pero también es necesario que todos aquellos actores sociales incorporados al proceso tengan las capacidades necesarias para constituirse como interlocutores válidos ante actores sociales más poderosos y así poder hacerse valer en las negociaciones con sus valores, intereses, conocimientos y opiniones. No basta hacer intervenir en la gestión a individuos aislados que representarían los puntos de vista de alguna categoría social, sino que es crítico que ese actor social por ellos representados esté en posición de poder actuar lo más eficaz y democráticamente posible como sujeto válido en el espacio de articulación y gestión del proyecto. Se requiere de actores sociales capaces de constituirse en sujetos plenos de las negociaciones de gestión.

En muchos casos, sobre todo en medios sociales muy desorganizados, desmovilizados o individualistas, será necesario, previamente a poder iniciar la gestión de un proyecto participativo, contribuir a la construcción y/o fortalecimiento de éstos como actor social más o menos legitimado y capacitado para aquella participación. Esto se vuelve indispensable para que la gestión del proyecto no quede sólo en manos de los más organizados, capacitados o poderosos, y termine sirviendo sólo a sus intereses. La constitución y el fortalecimiento de actores sociales son tratados más adelante en el Capítulo 2.

K. J. J. J.

PARTE II

El proyecto como proceso de interacción social referido a un recorte de la realidad compleja

El proyecto como proceso de interacción social¹⁶

2.1. Una advertencia sobre los alcances de la participación en diversos tipos de intervención pública

Es indudable que el enfoque de gestión social planificada presentado no puede aplicarse en cualquier contexto ni en cualquier situación socio-política. La participación social que propone, requiere de ciertas condiciones contextuales que permitan la conformación de un espacio de articulación pertinente y posibiliten la interacción democrática de los actores en dicho espacio, en donde se desarrollarán las decisiones de gestión y las intervenciones consiguientes. Las condiciones políticas contextuales deben por lo menos permitir una relativa autonomía del escenario de intervención y del conjunto gestor, que pueda garantizar el ejercicio de la democracia requerido para un adecuado proceso de interacción e intervención sociales. En un contexto represor lo más probable es que un escenario cualquiera de intervención en que se persiga un cambio significativo de la situación confrontada esté bajo la mira de los centros de poder y constantemente amenazada la gestión por aquellas intervenciones de las fuerzas represivas que no aceptan el cambio.

16. De aquí en adelante –salvo indicación en contrario– estaremos utilizando la palabra “proyecto” para referimos indistintamente a planes, programas o proyectos. Consideramos que la metodología general que exponemos a continuación es aplicable a todos estos productos de la actividad de planificación.

Pero también sucede en contextos democráticos que los procesos participativos convocantes sean con mucha frecuencia mal vistos por aquellos que detentan el poder político: hallan, a veces con razón, que así su poder es disputado y resulta menguado. En democracias formales como la nuestra, los políticos, aun los no electos como representantes, tienden con demasiada frecuencia a resistir una participación efectiva en la cosa pública. Tienden a refugiarse detrás de la antigua cláusula constitucional que sostiene que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes", cuando en realidad una apropiada participación en estos procesos podría significarles beneficios políticos.

También es cierto que existen proyectos o momentos determinados del procesamiento en que no se justifica encarar procesos participativos, ya que nada se ganaría con ellos. La participación es fundamental por aquello que puede proveer respecto de la gestión y de la sustentabilidad del proyecto: más o mejor información, voluntad y compromiso de los actores sociales involucrados en el escenario de intervención o necesarios para su apropiada ejecución y mantenimiento, respaldo político para enfrentar intereses contrapuestos, etc. Puede ser que el gestor principal o generador del proyecto no disponga de información suficiente o suficientemente verificada para la toma de decisiones de gestión y que pueda obtenerse mayor información de otros actores sociales pertinentes. Puede que, de no involucrarse a determinados actores sociales en la gestión, el proyecto pierda factibilidad o que lo producido no logre los resultados sociales esperados o que aquellos actores pudieran incluso constituirse como adversarios o enemigos del proyecto, impidiendo o saboteando su procesamiento o sus resultados. Puede que se construya una opinión pública contraria por no haberse consultado a la población interesada sobre el propósito del proyecto o sobre las alternativas de solución y que ello se manifieste en una dinámica de oposición política negativa. Pero puede suceder también en algún momento del proceso que no exista ni siquiera qué consultar con otros, por ejemplo, cuando no exista ninguna otra alternativa de decisión técnicamente posible.

Cada uno de estos motivos (y otros que se verán a continuación) conduce a estrategias diferenciadas de participación en la gestión. En nuestro enfoque la participación en la gestión puede tomar muy diversas formas. No hay en general conciencia de que existe tal diversidad de formas de participación: no se ha desarrollado en el medio sino una visión única de la participación, como un proceso desordenado, poco eficaz, farragoso y que demora las decisiones. Por lo tanto se tiende a rechazar la participación en

el procesamiento de planes, programas y proyectos o se construyen espacios ficticios de supuesta participación que sólo confirman aquellos prejuicios respecto de su transparencia y utilidad. En lo que sigue se procura dirimir estos aspectos, no sólo en cuanto a los propósitos específicos de la participación en estos procesos de gestión, sino también proveyendo lineamientos descriptivos de las formas de participación más apropiadas para cada una de esas instancias. Para ello nos guiaremos por lo desarrollado por J. C. Thomas¹⁷ en su obra dirigida a decisores del sector público. Aunque el texto de Thomas está dirigido al gestor público, fundamentalmente a organismos del Estado, estas preguntas son válidas también para generadores o gestores de proyectos no estatales dirigidos a algún "público".

En el Gráfico 5 se reproduce, adaptado, el gráfico síntesis que Thomas expone en dicho libro¹⁸ y que recomendamos consultar a lo largo del texto que sigue.

En la parte superior del Gráfico 5 se identifican las seis preguntas clave que debe plantearse el responsable inicial de la gestión de un proyecto para modelar sus estrategias respecto de la participación. Las respuestas a esta secuencia de preguntas determinarán distintas trayectorias de análisis conducentes a los lineamientos estratégicos o modalidades más recomendables de participación en la gestión. Estas modalidades están indicadas con siglas al final de cada trayectoria de análisis.

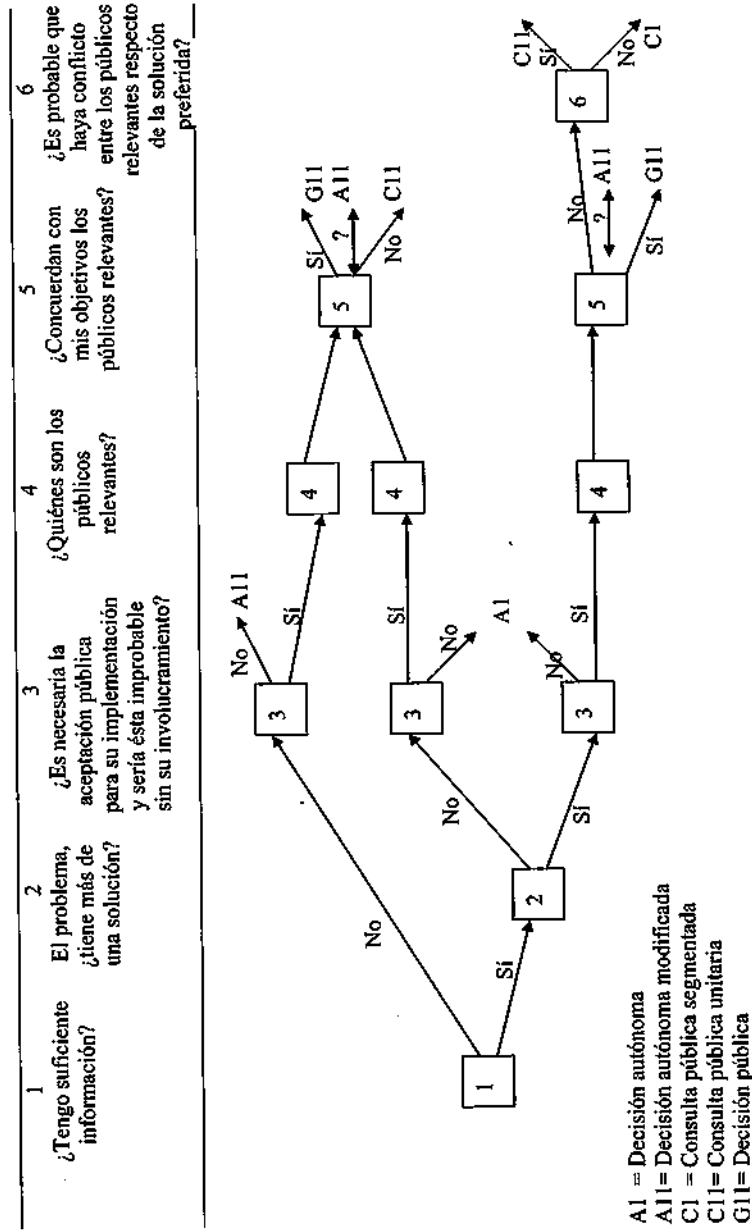
La primera pregunta a plantearse se refiere a la información necesaria para tomar las decisiones correspondientes: *¿Tengo suficiente información? Es decir, ¿tengo toda la información pertinente necesaria?* Según sea la respuesta a esta pregunta las trayectorias de decisión se bifurcan. Si estoy convencido de tener toda la información necesaria, mi razonamiento tomará la vía inferior. En caso contrario, deberé continuar con las preguntas siguientes por la parte superior del Gráfico.

La siguiente pregunta es referida a las alternativas técnicas existentes: si hay muchas restricciones técnicas que no admiten sino una o unas pocas alternativas de solución o si, al contrario, pueden dársele múltiples soluciones. Otra vez se bifurcan las trayectorias del análisis.

La tercera pregunta en la secuencia cuestiona la necesidad o no de contar con algún apoyo o contribución de actores sociales ajenos al sujeto promotor del proyecto: *¿es necesaria la aceptación pública para su*

17. Thomas, J. C., *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.

18. Thomas, J. C., 1995. *op. cit.*, p. 74.

Gráfico 5: Formas de participación en la gestión de proyectos.¹⁹

19. Adaptado de Thomas, J. C., *op. cit.*, 1995, p. 74.

implementación y sería ésta improbable sin su involucramiento? O sea, ¿necesito el acuerdo de otros actores sociales y sus aportes para que el proyecto sea viable? ¿Es probable que el proyecto no pueda llegar a feliz término si no doy participación a otros actores sociales? Se entiende que con "la aceptación o involucramiento públicos" Thomas se está refiriendo a los de uno o más "públicos" o conjunto de actores sociales todavía sin definir.

Ante una respuesta positiva a esta pregunta, se plantea la cuarta pregunta de la secuencia: ¿Quiénes son los públicos relevantes? Estos "públicos" o actores sociales relevantes pueden referirse, por un lado, a) a aquellos actores de quienes se requieren aportes específicos al proyecto que el promotor no puede proveer y sin los cuales el proyecto no podría ejecutarse y, por otro, b) a aquellos actores que podrían impedir que el proyecto se realizara o lo dificultaran en su realización por tener intereses diferentes o contrapuestos con él.

Definidos quiénes son estos "públicos" o actores sociales a involucrar de alguna manera, cabe preguntarse la quinta pregunta: ¿Concuerdan con mis objetivos los públicos (o actores sociales) relevantes? Si concordaran, la implementación del proyecto confrontaría menos obstáculos, caso contrario habrá que desarrollar una estrategia apropiada para que sus diferencias no impidan el procesamiento del proyecto.

—La última pregunta—¿es probable que exista conflicto entre los públicos relevantes respecto de la solución preferida?—pretende "mapear" el universo de los actores sociales relevantes para el proyecto, reconociendo si existen o no conflictos entre aquellos actores sociales relevantes respecto del proyecto.

Según sean las trayectorias seguidas por las respuestas a estas preguntas sucesivas variarán las estrategias que conviene aplicar en términos de participación. Las estrategias o modalidades de participación identificadas varían desde la "decisión autónoma" (A1), sin participación alguna, hasta la "decisión pública" (G11), donde la solución al problema planteado debe ser negociada y decidida con involucramiento y participación plena de los actores sociales pertinentes. Otras modalidades son:

A11: la "decisión autónoma modificada", por ejemplo, considerando posibles posiciones ajenas, pero sin que éstas sean vinculantes.

C1: la "consulta pública segmentada", es decir, con consulta independiente y por separado a determinados actores sociales relevantes, de modo de evitar alianzas parciales que podrían procurar neutralizar el proyecto por parte de aquellos que se oponen a los objetivos planteados.

C11: la "consulta pública unitaria", es decir abierta y conjunta para todos los actores sociales pertinentes, para que, sobre la base de los acuerdos esperados respecto de la mejor solución, pueda negociarse y consensuarse los objetivos declarados del proyecto con aquellos que en principio no hubieran coincidido con ellos.

Ninguna de estas tres últimas modalidades de participación es necesariamente vinculante respecto de la toma de decisiones, aunque deberían tener algún peso en las decisiones de gestión.

El libro de Thomas ilustra ampliamente cada modalidad con ejemplos de procesos de gestión de proyectos públicos concretos, algunos fracasados, otros exitosos. De los fracasos deduce los errores que fundamentan el recurso a otra modalidad estratégica.

Estas modalidades de participación pueden diferir en etapas o momentos decisivos de un proyecto. El espacio de articulación debe mantenerse flexible, de modo de poder admitir en momentos particulares del proceso—si fuere conveniente— que entren nuevos actores o salgan otros, ya cumplida su participación en el proyecto. Es muy importante que queden en claro los alcances de la participación ante los convocados. Es diferente que se los convoque sólo a los efectos de contribuir a un diagnóstico preliminar a través de sus aportes de información o, al contrario, que se los convoque a participar en las decisiones de gestión más importantes que modelan el proyecto (G11).

En algunos casos, los menos, la participación puede no justificarse (A1) y las decisiones serán tomadas autónomamente por el promotor. Es el caso si se considera que no falta información y que no es necesaria la aceptación ni el involucramiento activo de otros actores, sea o no muy limitado el número de soluciones posibles. Esto típicamente sucede con el diseño de algunas obras públicas de importancia. Por ejemplo, si ya se ha consensuado públicamente, por un proceso político o participativo anterior de consulta (C1 o C11), que se debe construir un puente para atravesar el río que separa partes de una ciudad y ya se ha acordado dónde. Sólo resta desarrollar el proyecto de ingeniería correspondiente: no cabe pues la participación en esta parte del proceso.

Comprometer efectivamente a actores que controlan ciertos aportes indispensables para el proyecto—recursos o capacidades de acción de algún tipo— exige incorporarlos en un proceso participativo en el cual, a través de negociaciones y desarrollo de consensos suficientes, pueda ganarse su

voluntad de aplicar aquellos aportes al procesamiento del proyecto en cantidad, calidad, tiempo y forma requeridos. Pero para ello varían las estrategias según los grados y bases de la conflictividad que se presupone pudiera existir entre los actores necesarios y con los iniciadores, respecto del proyecto (C1, C11 o G11).

El procesamiento de proyectos sociales de cualquier tipo requiere por lo general de modalidades de participación plena en la gestión (G11), no sólo de actores sociales que controlan aportes indispensables para la implementación y sustentabilidad del proyecto en el tiempo, sino sobre todo de su población destinataria, cuyo aporte será recibir y utilizar efectivamente los bienes o servicios provistos por el proyecto. Pero no deben descuidarse otras modalidades de participación que pueden ser indicadas en momentos del complejo proceso de un plan, proyecto o programa.

2.2. El espacio de articulación en donde se gestiona el proyecto

El enfoque aquí presentado se refiere a aquellos casos—la mayoría— en los que el proyecto involucra necesariamente un proceso de interacción social, ya que en su gestión habrán de intervenir actores sociales diferentes, necesarios por los aportes específicos que cada uno efectuará al proyecto o porque desde su contexto tienen la capacidad de proteger su viabilidad y su éxito.²⁰ Su articulación y participación en la gestión, en las decisiones que en ese espacio se tomen, permiten esperar que el proyecto contará oportunamente con aquel aporte "en tiempo y forma". Cuanto más temprana sea su participación en las tomas de decisiones pertinentes de gestión, mayor será la probabilidad de ganar la voluntad de dichos actores y así lograr aquel compromiso.

Mencionamos en el capítulo anterior que en este modelo de la actividad la gestión se desarrolla en un "espacio (virtual) de articulación" es allí donde interactúan los actores sociales pertinentes para negociar y elaborar las decisiones concertadas que procesan el proyecto. Hallarlo o construirlo es pues la primera tarea que confronta el profesional. La idea del proyecto en cuestión puede haberse generado en alguna instancia política o técnica en algún organismo del Estado o podría tratarse de una

20. Ver en 1.4. una aproximación preliminar a la noción de "actores sociales" aquí utilizada.

iniciativa tomada en algún grupo social no gubernamental, sea este un grupo de base, una institución o una empresa, una ONG (organización no gubernamental), etc.

La idea inicial del proyecto puede estar orientada a resolver o prevenir uno o más problemas de distinto tipo, a satisfacer alguna necesidad percibida o a producir un cambio de importancia, cualquiera sea. Puede incluso plantearse como una intervención para revisar, evaluar y ajustar un proyecto ya en andamiento. Las temáticas a tratar pueden ser muy diversas. Pueden ser planteadas inicialmente como una temática sectorial (salud, educación, vivienda, empleo, trabajo e ingresos, recreación, planeamiento de algún servicio o infraestructura urbana, etc.) o con un propósito más global (una política de créditos, un plan de desarrollo urbano o regional, el ataque a una situación de pobreza, la preservación o recuperación de un medio ambiente sostenible, etc.).

Es muy importante tener en cuenta que para ser eficaz, esta "idea de proyecto" que será desarrollada en el proceso de gestión debe proponerse como objetivo *resolver un problema* de naturaleza social o socioambiental. No debe plantearse como objetivo del proyecto el implementar una propuesta de solución, por más "lógica" o habitual que parezca como solución. Por un lado no está garantizado que ésta sea la más apropiada en este escenario y coyuntura y menos aún que sea la única posible y mejor con la cual acordarían todas las partes interesadas. Además se estaría omitiendo el análisis de todas las complejidades conexas con el problema social a resolver en ese escenario concreto. Por otro lado se estaría desaprovechando la capacidad de los otros actores de contribuir efectivamente a la solución del problema, quizá con información adicional y otras ideas pertinentes para su mejor solución. La actividad de gestión quedaría reducida a un puro trabajo técnico de ejecución de aquella supuesta "solución" y no de planificación de la solución más eficaz posible al problema confrontado. Este error de plantear como objetivo una supuesta solución en lugar del problema a resolver es desgraciadamente demasiado frecuente en el planteamiento de los proyectos sociales y ambientales, conduciendo a repetidos fracasos en términos de eficacia y sustentabilidad de lo producido.

Cualquiera sea el origen de la idea de proyecto, requerirá la construcción y desarrollo de un espacio de articulación conformado por los actores sociales pertinentes. ¿Quiénes han de ser los actores convocados para participar en la gestión del proyecto? En principio deberían participar aquellos actores sociales que pueden aportar lo que el proyecto necesita para ser procesado

exitosamente y lograr los resultados de cambio perseguidos. Será necesario lograr la participación más temprana posible de cada uno de esos actores en el proceso de toma de las decisiones que enmarcarán y justificarán su aporte, para así poder negociar y concertar con ellos y ganar sus voluntades, de modo de lograr los respectivos aportes esperados. Los aportes necesarios pueden ser de muy distinta naturaleza: materiales, financiamiento, conocimientos, acciones, trabajo, legalizaciones, apropiación, mantenimiento y/o control de lo que habrá de producirse, etc.

Para identificar qué actores sociales convocar es útil reflexionar sobre: *¿qué necesita el proyecto?* y *¿quién(es) lo puede(n) aportar?* Para responder a estas preguntas es indispensable tener ya, por lo menos, alguna prefiguración del proyecto a gestionar, aunque no sea esa la forma definitiva que de hecho vaya tomando el proyecto en el proceso de gestión. El siguiente esquema ilustra lo dicho.

¿Qué requiere el proyecto?	¿Quién(es) tiene(n) algún control sobre dicho aporte?	¿A quién convoco?
Aporte 1	Actor social A Actor social B	Actor social A
Aporte 2	Actor social C Actor social A	Actor social C o A
.....
Aporte i	Actor social I Actor social M	Actor social M

Cuando son varios los actores identificados que pueden hacer un mismo aporte, en la elección de cuál convocar puede influir, por ejemplo, la expectativa de lograr acuerdos más fácilmente, o la mayor facilidad para hacer el contacto necesario, o la variedad de aportes que un mismo actor social podría aportar.

Esta forma de razonar permitirá identificar a los principales actores sociales que se procurará incorporar al espacio de articulación en que se procesará el proyecto. Ello puede efectuarse inicialmente para constituir el espacio de articulación en su forma inicial. Pero también podrá repetirse en

otros momentos del proceso para definir otras configuraciones de actores, necesarios para encarar procesos decisorios parciales en que se requiera de otros aportes específicos no necesariamente integrados desde el inicio en el espacio de articulación original.

2.3. La heterogeneidad de los actores sociales participantes

Tanto en las interacciones para lograr interesar y convocar a los diversos actores sociales necesarios como en el funcionamiento posterior del espacio de articulación y el procesamiento de las decisiones pertinentes de gestión del proyecto, debe reconocerse que estamos en presencia de actores sociales muy heterogéneos y que cada "otro" es diferente de mí o de mi grupo u organización. Un error frecuente y sobre todo implícito en el modelo tradicional de la actividad es considerar que los actores son iguales o parecidos entre sí y con el gestor sujeto. ¿Por qué decimos que los actores sociales participantes en estas interacciones son —somos— heterogéneos?

2.3.1. Percepciones

En primer lugar, vemos un mismo escenario desde las diferentes posiciones en que estamos colocados, lo vemos desde distintos puntos de vista. Por lo tanto tenemos diferentes perspectivas sobre él. Como en nuestra contemplación de un paisaje, vemos en foco aquellos primeros planos visibles desde nuestra posición, mientras lo demás queda más o menos desdibujado según sus distancias a nuestro ojo. Así, los diferentes actores articulados en un mismo escenario de gestión vemos primeros planos distintos, según nuestra posición respecto de él, y cosas distintas que quedan en el fondo, desdibujadas o invisibles. Nuestras percepciones de ese escenario concreto son distintas.

Tomemos como ejemplo algo muy concreto: un barrio urbano, en sus aspectos más fácilmente observables. Un niño, que vive en ese barrio, va a la escuela y juega en el barrio con sus amiguitos, verá sobre todo su casa, las calles y la plaza o el baldío donde juega, el camino a la escuela y las cuadras que recorre y los comercios que visita cuando hace algún mandado para la familia. Ese barrio para él incluye a su familia, a sus amigos, al personal docente de la escuela, a los comerciantes que lo atienden, a la gente que suele mirar por la calle, etc. Todo lo demás que pueda incluir

ese barrio no lo percibe o lo percibe en parte, pero esfumadamente. El abuelo de ese chico, como cualquier otro jubilado del barrio, percibirá en cambio en primer plano, además de la casa en que vive con su familia, la plaza donde se reúne diariamente a conversar con sus amigos, otros jubilados, quizá los comercios a los que concurre y al personal que allí lo atiende: ése es para él su barrio y la vida barrial. Los miembros de la familia que trabajan fuera del barrio todo el día tienen una visión "mañanera" y "nocturna" del barrio, con gente que va o vuelve del trabajo quizás en el mismo medio de transporte, y una visión de sábados y domingos, donde la familia se junta con otros parientes o se reúne con algunos vecinos amigos. Las compras las hacen afuera, cerca de sus lugares de trabajo, y conocen poco a los comerciantes del barrio, aunque saben que existen y quizá se saluden con algunos. El comerciante de alimentos local, que sin embargo no vive en el barrio, puede inferir de sus ventas si los habitantes están en mejor o en peor situación económica que el mes pasado, además de tener, por las conversaciones con sus clientes, bastante información acerca de relaciones particulares entre algunos de los habitantes del barrio. Un funcionario municipal del área de obras públicas, que no vive en el barrio pero debe ocuparse del estado de las calles de la ciudad, conoce el barrio como un recorte en un mapa, del que conoce muchos aspectos por registros o datos de distinta naturaleza, por información secundaria, y lo que conoce de él se refiere sobre todo a los aspectos físicos —pavimentos, alumbrado público, etc.— de los que se ocupa en su trabajo. Un trabajador social que quiere conocer el barrio donde deberá atender el caso de un socio del PAMI, recorrerá algunas calles y lugares del barrio y quizá converse con alguna gente que encuentra, sobre aspectos sociales que le interesan para "ambientar" el caso del anciano al que debe prestar asistencia. El economista que hace una investigación académica acerca de las bases económicas de la ciudad o del barrio, conocerá sólo las características y los aspectos que le interesan de las unidades productivas asentadas en el barrio, y los conocerá seguramente sobre la base de datos censales o estadísticos.

Si pidiéramos a cada uno de estos diversos actores que nos cuenten cómo es el barrio, seguramente nos darían descripciones totalmente distintas, quizá con algunas convergencias, pero fundamentalmente distintas. Cada uno percibe esa realidad desde su ángulo particular, con ciertas cosas de él en primerísimo plano, algunas otras difusas y muchas, muchísimas otras, omitidas, porque no las percibe. Gráficamente podría representarse así:

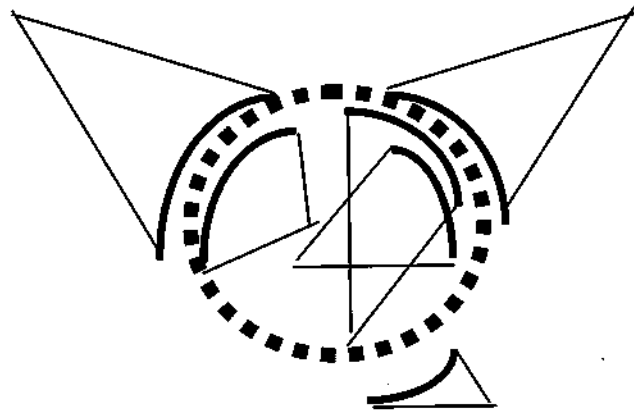


Figura 2.1.

Estas diferentes percepciones de los actores sociales constituyen evidentemente una dificultad para una gestión interactiva, porque desde el primer momento estamos hablando sobre la base de percepciones distintas de la misma realidad.

2.3.2. *Culturas, subculturas, interpretaciones*

Esta diferencia de percepciones se arraiga en conformaciones culturales o subculturales diferentes. Como resultado de nuestro proceso de desarrollo y socialización se va conformando en cada uno de nosotros un marco cultural propio. Nuestra cultura nos entrena y provee de instrumentos conceptuales para ver ciertas cosas y no otras, para relacionarlas e integrarlas de determinadas maneras. Es en el marco de su cultura propia que cada uno lee, integra e interpreta lo que percibe. Estas diferentes subculturas están marcadas por la edad y sexo de los individuos, su extracción social, su nivel socioeconómico, su origen y experiencia personal de vida, de trabajo, de educación y entrenamiento, etc. Esta cultura nos condiciona en la forma en que percibimos e interpretamos la realidad. Cada uno ha sido entrenado en el marco de su cultura para ver y valorizar ciertas cosas y ciertas relaciones entre las cosas, mientras que para otras cosas no tiene entrenado su ojo y quizá ni siquiera tiene los nombres necesarios para identificarlas y aprehenderlas. De ello resulta que diferentes actores pueden tener distintas construcciones perceptuales de un mismo escenario, distintas síntesis de lo percibido y distintas interpretaciones de ello.

Por eso, por ejemplo, cuando intentamos hacer un diagnóstico de una situación barrial o de cualquier otro campo de actuación a través de entrevistas individuales con distintos informantes, nos encontraremos seguramente con visiones diferentes, marcadas por las subjetividades de cada uno. Quizás encontraremos énfasis compartidos por algunos en ciertos aspectos, aunque también es posible que sus interpretaciones de estos aspectos sean más divergentes que convergentes. Además cada uno tenderá a enfatizar y componer su descripción con aspectos distintos. Y si nosotros nos proponemos formular un diagnóstico "integral" con esta información relevada de cada uno de los distintos informantes, como lo postula la técnica de "relevamiento por informantes clave", nos encontraremos ante el problema —y el riesgo— de aplicar sobre la información relevada nuestro propio sesgo y selectividad perceptuales e interpretativos. Así habrá primado nuestra propia percepción, síntesis e interpretación, perspectivada desde nuestro propio punto de vista y cultura particulares.

Esto representa evidentemente una seria dificultad. ¿Cómo podemos hacer un diagnóstico válido de esa realidad que cada uno ve distinta, por tener sus ojos colocados en lugares diferentes y tener además diferentes interpretaciones? Esta diversidad de miradas e interpretaciones puede sin embargo representar una ventaja en nuestra tarea diagnóstica. ¿Qué pasaría si juntamos a estos informantes, con sus diversos puntos de vista, en una sesión conjunta de diagnóstico? En los intercambios de información entre ellos y conmigo, cada uno estará incorporando alguna información de otros, cambiando sus síntesis e interpretaciones y quizá corrigiendo algunas de sus distorsiones subjetivas y errores de interpretación. La subjetividad inicial de cada diagnóstico individual irá cediendo espacios, en beneficio de la construcción de un diagnóstico intersubjetivo, compartido por todos. Por supuesto que pueden subsistir para cada uno aspectos no consensuados con los demás: los actores individuales no pierden su subjetividad, pero entre todos pudieron ponerse de acuerdo en esa visión compartida. De alguna manera, con este método de diagnóstico colectivo, compartido, se habrían corregido o disminuido algunos errores subjetivos extremos de percepción e interpretación. Y no seremos nosotros quienes habremos elegido quién entre nuestros informantes tenía razón y quién no: ya no fue necesario hacer intervenir nuestra propia subjetividad en la interpretación de la información recibida por separado de los informantes individuales. Y habremos desarrollado una reconstrucción consensuada, intersubjetiva, de esa realidad, mucho más rica que la que tenía cada uno en el punto de partida.

No puede decirse que la reconstrucción diagnóstica resultante es objetiva o más verdadera que la que cada uno tenía al principio. La realidad objetiva está siempre más allá de nuestra capacidad de conocerla, describirla e interpretarla. Todo conocimiento es el resultado de un proceso de abstracción, de selección, y no puede incluir a toda esa realidad bajo observación. Hasta el técnico o investigador científico combina información seleccionada y su síntesis será siempre parcial y sesgada por esa selección. Así también, es casi seguro que otro grupo de informantes que hubiésemos convocado para hacer el diagnóstico sobre esa misma realidad, produciría otro diagnóstico, con algunos aspectos comunes con el grupo anterior, pero también otros diferentes. Esto no disminuye el valor de la metodología propuesta, ni la riqueza, confiabilidad y utilidad del diagnóstico intersubjetivo resultante. En cualquier situación, la información que manejemos condiciona la interpretación posible de esa realidad. Estas reconstrucciones intersubjetivas, con aportes de distintos actores involucrados en o relacionados con la realidad bajo observación, son más ricas que las sesgadas desde un solo punto de vista, así sea el del técnico o profesional. Hay una menor probabilidad de distorsiones subjetivas extremas, aunque está claro que no por ello podemos decir que sea la única reconstrucción posible, ni que sea verdadera ni completa.

2.3.3. Intereses / objetivos / valores

Además los actores sociales se diferencian en ese escenario de actuación en términos de sus intereses, sus objetivos, sus escalas de valores. No vale la pena aquí diferenciar demasiado estos tres términos. Todos ellos implican una jerarquía de valores.

No debemos caer en la visión simplista que dice, por ejemplo, que lo único que le interesa al dueño de una empresa es el lucro, la ganancia económica; si así fuera sólo se preocuparía por minimizar los costos de todos sus insumos y vender sus productos al máximo precio que le permita el mercado en cada momento. Pero también le interesa conseguir y mantener una clientela (y le interesará gastar en estudiar la demanda, en hacer publicidad y en producir con calidad suficiente para mantener o expandir su clientela); le interesará probablemente evitar que sus obreros trabajen a desgano o hagan huelgas (y estará dispuesto a gastar en salarios y beneficios aceptables y condiciones de trabajo apropiadas); y le interesará, quizá, además ofrecer siempre productos renovados vendibles (e invertirá en innovación y desarrollo de nuevos productos, en actualizar su tecnología de

producción, en capacitar a su mano de obra, etc.). Es decir que tiene una gama de intereses, que disminuyen en alguna medida su lucro inmediato en cada momento, aunque éste sea siempre su interés u objetivo primordial. De hecho, estaría dispuesto a perder un tanto por ciento de su lucro posible inmediato, si obtiene con ello tal magnitud de mejoras en su situación en el mercado y tanta tranquilidad interna en la empresa.

Para simplificar, podemos decir que ese empresario tiene un "vector" ordenado de intereses / objetivos / valores, donde lo que está arriba, lo que más le interesa, lo más valorado, es la ganancia, seguido sucesivamente, con niveles de interés decreciente, por ejemplo, por la calidad del producto, el marketing, las condiciones de trabajo en la empresa, los salarios de sus empleados y la generación de nuevos productos y otros intereses que pudiera tener respecto de su campo de actuación.

Podríamos simbolizar esto de la siguiente manera: $a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ son los sucesivos componentes o elementos ordenados del vector de intereses / objetivos / valores del actor social A. Pero otro actor B —por ejemplo, el obrero de esa empresa— tendrá su propio vector de intereses / objetivos / valores, compuesto por sus componentes $b_1, b_2, b_3, \dots, b_m$, que representan las diferentes cosas que le interesan, ordenadas según la prioridad que les da —posiblemente maximizar su salario, no perder el trabajo, la solidaridad con sus compañeros, las ganas de mejorar sus ingresos y desempeñarse bien en su trabajo. Gráficamente estos dos vectores podrían ser representados de la siguiente manera:

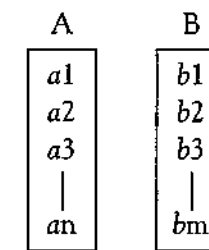


Figura 2.2.

Esta diversidad de intereses que tienen los diferentes actores sociales involucrados en el mismo escenario implica por supuesto una dificultad para la interacción, porque ellos se proponen objetivos diferentes en un mismo escenario de actuación, quieren obtener cosas diferentes de él. Este conflicto de intereses implica una dificultad grande de partida si se trata de

compartir, por ejemplo, la gestión de un proyecto o de una organización, puesto que cada uno actuaría, en principio, teniendo en cuenta sólo sus propios intereses, persiguiendo sus propios objetivos, diferentes –si no contrapuestos– a los del otro.

2.3.4. El proceso de comunicación

Aquella empresa de que hablábamos no podría ni siquiera existir si el dueño sólo le importara maximizar su lucro y a los obreros sólo les importara maximizar sus salarios. Pero ambos tienen un componente en común en sus vectores de intereses, aunque éste pudiera tener distinta prioridad para cada uno: a ambos les interesa la supervivencia de la empresa, uno porque es su fuente de ganancia y el otro porque así conserva su fuente de trabajo e ingresos. Para uno puede tener altísima prioridad en su vector de intereses / objetivos / valores (por ejemplo b_2), mientras que para el otro puede tener prioridad 12 (a_{12}). Pero esta convergencia en algún elemento de sus vectores de intereses ($b_2 = a_{12}$) les permite empezar a hablar, a comunicarse sobre algo de interés común.

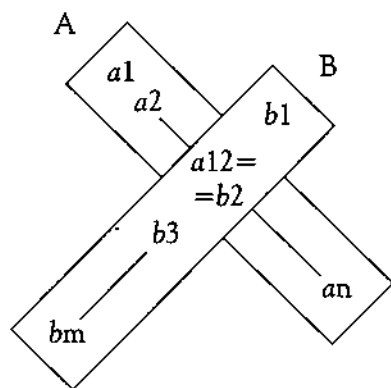


Figura 2.3.

¿Qué caracteriza a un proceso de comunicación? En primer lugar, se produce un intercambio de información: yo trato de convencer al otro con argumentos, manejo información. A lo mejor el otro no tenía en cuenta alguna de esa información y la va incorporando a los elementos que manejaba en su escala de valores, en su vector. Lo mismo me sucede a mí: voy incorporando elementos nuevos a tener en cuenta. Y cada uno va reordenando

en consecuencia los elementos que preexistían en ese vector, dejando caer algunos anteriores e incorporando nuevos. De eso se trata cuando hablamos de construir consenso. Durante un proceso de elaboración de consenso, intercambiamos elementos de información, ambos vamos modificando en consecuencia la composición y el orden de los elementos de nuestros vectores: yo incorporé cosas que antes no consideraba y di mayor relieve relativo a algunos elementos que antes tenían para mí menor importancia. Al hacerlo ambos, mi vector se va acercando al del otro, con quien vamos compartiendo campos crecientes de información, interpretaciones, valores, intereses, objetivos. Por lo tanto ahora, en los vectores de A y de B, además de $a_{12} = b_2$, vamos a tener $a_3 = b_8$, $a_4 = b_9$, etc. El conjunto de estos valores compartidos define el campo del consenso.

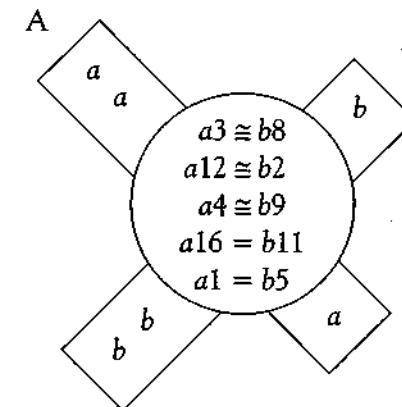


Figura 2.4.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que se comparte no son todos los componentes incluidos en el vector de cada uno, sino sólo esa parte que estuvo en juego durante el proceso de comunicación. Habrá seguramente cosas no consensuadas o no consensuables entre ambos. Y lo que no entró en el proceso de elaboración de un consenso, quizás porque no era pertinente a lo discutido en ese momento o porque no fue posible consensuar acerca de ellos, es siempre una fuente potencial de conflictos futuros. La posibilidad o expectativa de consenso absoluto o "de por vida" entre actores sociales heterogéneos es irreal y absurda: un consenso absoluto supondría que los interlocutores supuestamente diferentes se fundieran de hecho en un mismo actor, indiferenciado. En cambio, es importante tener en cuenta que todo consenso construido es acotado y provisorio y que queda

una conflictividad siempre latente y no resuelta en los consensos construidos entre actores diferentes. Esta conflictividad puede aparecer más tarde en la relación, por ejemplo en el momento de tomar alguna decisión de gestión que afecte diferencialmente a los intereses de cada uno.

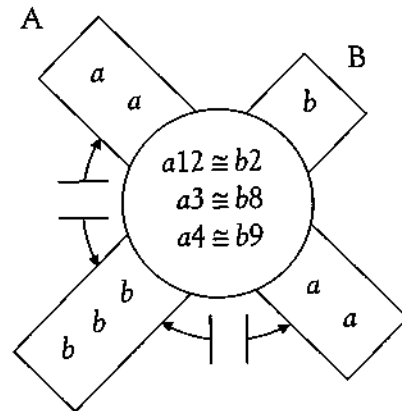


Figura 2.5.

Hasta aquí hemos planteado lo que sucede en la comunicación entre dos actores. Consideremos ahora lo que sucede cuando crece el número de actores involucrados en el espacio de articulación. Por lógica aumenta la variedad de información y las diferencias entre actores intervinientes. Esto puede ser muy útil en la medida que aumenta la información para fundar diagnósticos, por ejemplo, pero las síntesis y acuerdos consensuados se vuelven más difíciles y los conflictos, latentes o expresos, más probables. Los procesos descritos se vuelven más trabajosos y exigen mayor tiempo. Con ello se pierde eficiencia en el uso del tiempo y se demoran o vuelven problemáticas las decisiones.

Esto por cierto tiene incidencia en la definición de formas de relación y participación en los espacios de articulación de los proyectos y en sus diversos momentos y actividades. Si se busca obtener diagnósticos ricos es conveniente una amplia convocatoria, pero si se debe sintetizar conviene luego dividir aquel plenario convocado en pequeños grupos de 6 a 8 miembros, para que sean posibles las síntesis consensuadas en tiempos controlados, sin perjuicio de volver a presentar lo elaborado por los grupos en un plenario, para ver coincidencias y diferencias. Asimismo, si se deben tomar decisiones de gestión, el grupo reducido es más eficiente.

2.3.5. Racionalidad y racionalidades

Siguiendo lo expuesto hasta aquí, podemos simbolizar la racionalidad de un actor social, cuando elabora una conclusión o toma una decisión, bajo la forma de una ecuación o fórmula del siguiente tipo (pido perdón por recurrir a las matemáticas):

$$y = f(a_1, a_2, a_3, \dots, a_n),$$

es decir, que mi conclusión o mi decisión (y) la voy a decidir "en función" (f) de a_1, a_2, a_3 , y otros a hasta a_n , que son los componentes (o las diversas informaciones) que tomé en consideración.

Supongamos por un momento que la función (f) implícita en mi toma de decisiones fuera una simple suma de los elementos que tomo en cuenta. Pero no todos esos elementos componentes que tomé en cuenta tienen para mí el mismo peso, el mismo valor: algunos de ellos tienen para mí más interés que otros y así les daré peso distinto, multiplicando, por ejemplo, cada a por su valor relativo para mí. A título de ejemplo, supongamos —aunque por supuesto no es necesariamente así— que a a_1 lo pondero 1 y que a_2 pesa para mí la mitad de a_1 , a_3 un tercio, a_4 un cuarto, y así sucesivamente: por lo tanto multiplico a las a respectivamente por $1/2, 1/3, 1/4$, etc. Lo podría simbolizar entonces así:

$$y = a_1 + 1/2 a_2 + 1/3 a_3 + 1/4 a_4 + \dots + 1/n a_n$$

Esta ecuación simboliza mi proceso "racional" para tomar la decisión o llegar a la conclusión y. Pero mis a son las que yo elijo y los multiplicadores que les aplico son mis valores, totalmente particulares y subjetivos. No son ni objetivos ni científicos, pero es cómo funciona mi racionalidad, con mayor o menor grado de explicitación y conciencia de ello, según las personas. Esto significa que cada actor social puede diferir —seguramente difiere— en los elementos y valores que incorpora a su ecuación "racional" y en la función que los vincula. Mi racionalidad da resultados diferentes a los que obtuvo el otro. Pero eso no significa que el otro sea menos racional que yo en su conclusión o viceversa: usamos "racionalidades" o criterios de racionalidad diferentes, elaboramos nuestras conclusiones con aquella información que manejamos en nuestra percepción e interpretación, condicionados por nuestra cultura particular, y la tendemos a ponderar según nuestra escala propia de intereses / objetivos / valores.

En las interacciones entre actores sociales diferentes están en juego, en principio, saberes y "racionalidades" diferentes, construidas de distintas maneras. En el diálogo entre un campesino arraigado desde hace muchas generaciones en un valle aislado y un técnico de la estación experimental, por ejemplo, están en juego saberes fundados en bases diferentes. Lo que sabe y compone la racionalidad del campesino, lo recibió por tradición, de abuelos a hijos a nietos, y se sostiene por su experiencia práctica repetitiva. El saber que pone en juego el técnico lo aprendió en la universidad, en los libros y laboratorios. Son saberes construidos con distintas metodologías: para uno es la tradición y la praxis, para el otro es el "método científico". Están seguramente tomando en cuenta datos por lo menos parcialmente diferentes, ponderados por cada uno según sus valores particulares. Uno —el técnico— puede asignar valor prioritario a la conservación y recuperación del suelo del predio, y propone al campesino dejar en barbecho un tercio de la pequeña superficie de que dispone y rotarlo anualmente. El campesino, en cambio, tiene en cuenta que sólo cultivando todo su terreno puede mantener en el lugar y viva a su familia que, en caso contrario, debería emigrar total o parcialmente o por lo contrario aceptar la muerte de alguno. Los datos y valores de los que parten en su diálogo y con los cuales construyen sus argumentos son muy diferentes, pero ambos saberes en juego son legítimos y racionales. Quizás en el diálogo podrán elaborar alguna conclusión consensuada.

2.3.6. Recursos y capacidades: lo aportado por cada actor social como su base de poder.

Recordemos que en la gestión del proyecto y en el espacio de articulación se están confrontando actores sociales diversos, según se identifican en el escenario concreto de actuación, efectivo o potencial. Estamos reconociendo lo que los diferencia en ese escenario de interacción en que están involucrados. En ese escenario cada actor social actúa o podría actuar —desde su posición particular respecto de él— en pos de sus propósitos y objetivos. Para lograrlo, cada uno va a aplicar —o puede aplicar— los recursos, conocimientos y/o capacidades de acción de que dispone, que tiene bajo su control o que está en condiciones de captar. En este sentido no podemos dejar de reconocer que cada uno de esos actores aporta o puede aportar cosas diferentes a ese escenario y a las interacciones que en él se produzcan.

Por ejemplo, en un escenario en que se está procesando un proyecto de lotes con servicios²¹ en el terreno de un asentamiento ilegal, el propietario de la tierra aporta su terreno, la municipalidad local su capacidad de aprobar el trazado de calles y la subdivisión en lotes, las empresas de servicios correspondientes aportarían la construcción de sus respectivas redes, su diseño y /o su aprobación técnica para su conexión, la agencia financiadora de los materiales aporta los recursos para su compra, los corralones o barracas de materiales proveen los materiales de construcción que se hubiesen comprado, el equipo de arquitectos o ingenieros aporta sus conocimientos técnicos de diseño de la infraestructura y sus capacidades de supervisión de las construcciones, y quizá la población destinataria pone su mano de obra, remunerada o no, y aporta su voluntad de ocupar esos lotes e implantar en ellos sus viviendas, transitorias o definitivas. Cada uno de los actores sociales involucrados en ese escenario particular de intervención aporta algo diferente que es necesario para que el proyecto de lotes con servicios sea factible.

Ahora bien, lo que es aportado específicamente al proyecto por cada actor es también su base de poder en ese escenario de interacción. Cuanto más imprescindible es un actor social en el escenario, por lo que aporta a él, mayor será su poder latente en la interacción. ¿Por qué? Porque si su aporte es muy imprescindible, éste puede usar la amenaza de abandonar la interacción en ese escenario articulado de gestión, para lograr lo que quiere; y en ese caso la continuación de la interacción o del proyecto ya no sería viable, se caería, fracasaría, por falta de aquel aporte. Ante el temor de que se efectivice esta amenaza latente, los otros actores tenderían a aceptar los puntos de vista, las opiniones o las decisiones de aquel actor social que ven como imprescindible, aunque éste no hubiese explicitado tal amenaza.

Aunque todos esos aportes —recursos, conocimientos, capacidades de acción (incluyendo relaciones externas significativas)— puedan ser necesarios para llevar a buen término la interacción o el proyecto, no todos esos aportes son igualmente imprescindibles, ni todos los actores con capacidad de aportarlos tienen igual grado de imprescindibilidad.

¿Cómo estimar o medir el poder latente que tiene un actor en un escenario particular? Por un lado hay que considerar el grado de centralidad de su aporte para el proyecto concreto que se procesa en ese escenario. Es

21. Se denomina habitualmente "lotes con servicios" a aquellos proyectos diseñados para generar lotes a ser transferidos a los destinatarios, proveyéndose al conjunto de redes y algunos servicios básicos de infraestructura (agua potable, electricidad, gas, alumbrado, cloacas, etc.), aunque no de las correspondientes viviendas, que quedan a cargo de cada destinatario.

muy alto el grado de centralidad si ese aporte específico es *indispensable* y no puede ser sustituido por ningún otro: sin él el proyecto o la interacción no puede avanzar o no es viable. En el ejemplo del proyecto de lotes con servicios, la aprobación del trazado del loteo es indispensable para que los destinatarios puedan acceder legalmente a su lote. El terreno que se va a lotear y urbanizar es indispensable. Pero, en cambio, tiene menor grado de centralidad la conexión a la red urbana de agua corriente, por ejemplo —que aportaría la empresa correspondiente—, en la medida que se puede construir un sistema autónomo en la nueva urbanización, con su pozo, bomba, tanque y red interna de distribución: la conexión al sistema público es *sustituible* por esta solución alternativa. El grado de centralidad de este aporte al proyecto es menor que el anterior. Y a lo mejor, la pavimentación de veredas, que sería deseable, es *omitible*, ya que de todos modos los destinatarios podrían ocupar sus lotes y construir y habitar sus viviendas: tiene pues un grado de centralidad mínimo.

Por otro lado hay que considerar el grado de *concentración del control* sobre cada aporte —recurso, conocimientos, capacidad de acción—. Un recurso puede estar controlado por un solo actor, que entonces ejerce el *monopolio* sobre él. Por ejemplo, la capacidad de aprobar un loteo, con su trazado de calles y lotes la tiene en exclusividad la municipalidad local. Y vimos que ese aporte al escenario del proyecto es además indispensable. El municipio se vuelve así un actor social imprescindible y ejerce en el escenario de ese proyecto un altísimo poder latente, asociado con aquello que aporta. El propietario del terreno en que está asentada la población destinataria también ejerce el monopolio sobre ese aporte central, indispensable, si no se cuenta con fondos para comprar otro terreno. Pero ya no tiene ese monopolio, si el financiamiento del proyecto permite comprar otro terreno apropiado y trasladar a dicha población: el control sobre el recurso terreno está más distribuido. El control sobre los materiales que hay que comprar está *disperso* entre muchas empresas, corralones o barracas: ninguna de ellas es imprescindible, aunque los materiales de construcción de las infraestructuras puedan ser indispensables para el proyecto; por lo tanto ese recurso no implica en este caso una base de poder importante. Lo mismo sucedería con los conocimientos que se esperan del arquitecto, de un trabajador social, de un técnico. Si éste no acuerda y amenaza con dejar el proyecto, éste puede no ser seriamente afectado, en la medida que se pueda convocar a otro profesional similar que exista en el entorno del escenario de gestión.

Teniendo en cuenta ambos aspectos, podemos deducir y comparar cuánto es, cuál es la medida del poder latente relativo que tienen los diferentes actores sociales, según su aporte en el escenario específico de la interacción o del proyecto.

Podemos pensar lo anterior en términos de una suerte de cuadro de doble entrada (Figura 2.6) donde, por un lado, “medimos” la centralidad de cada aporte al escenario concreto y, por el otro, “medimos” el grado de concentración del control sobre cada aporte que tienen los actores individuales que lo podrían aportar.

Grado de centralidad del aporte	Grado de concentración del control sobre el aporte
	monopolio ————— dispersión
indispensable	
sustituible	
omitible	

Figura 2.6.

En este cuadro tratamos de ubicar a cada actor social involucrado en el escenario de gestión del proyecto, según el aporte que hace o podría hacer a él. Cuanto más arriba y a la izquierda está (mayor es la concentración de control que ejerce sobre un recurso de mayor centralidad), mayor será su imprescindibilidad y, en consecuencia, su poder latente: más riesgoso para el proyecto sería perderlo. Y por ello también será más importante incorporarlo o mantenerlo en ese espacio de articulación en que es posible elaborar consensos y negociar. Por lo contrario, no hay por qué incorporar a la gestión a un actor social involucrado, pero que es uno de tantos que pueden aportar algo menos central u omitible.

Un actor social que ha sido demasiado frecuentemente ignorado en proyectos sociales tradicionales es el destinatario del proyecto. ¿Cuál es su aporte? No sólo es aquel que manifiesta y describe más sensiblemente la naturaleza de su necesidad —y por eso se ha tendido a darle creciente ingerencia en los diagnósticos de donde parten dichos proyectos sociales— sino que también, y sobre todo, es quien debe apropiarse de lo que produce

el proyecto. Si el destinatario no asiste al centro de salud que se puso en funcionamiento en su barrio, no lo usa, el proyecto fracasó, fue ineficaz y lo fue a un alto costo. Si en el proyecto de lotes con servicios, los destinatarios no ocuparon los lotes que les fueron asignados, ese proyecto también fracasó. La población destinataria de cualquier proyecto social tiene una enorme base de poder, cual es la de poder decir: "No, no quiero, no uso". Éste es su aporte al proyecto, su capacidad de acción específica, indispensable para que ese proyecto social logre sus objetivos y sea exitoso. Y sobre este aporte tiene el monopolio absoluto: en el cuadro anterior está en el ángulo de arriba y a la izquierda. Si dice "no" el proyecto fracasa. Éste es un buen motivo para darle cabida en la gestión del proyecto, en el espacio de articulación en que se toman las decisiones que lo procesan. De este modo, y en la medida que pueda participar en el diseño de las soluciones a sus necesidades, se apropiará de lo que el proyecto habrá de producir: lo hará propio. En caso contrario, en la medida que no responda efectivamente a sus intereses concretos, es improbable que la población destinataria se apropie plenamente de lo producido.

Este análisis de centralidad y control tiene también otra aplicación útil para la gestión de proyectos: sirve para identificar qué actores sociales conviene incorporar más centralmente al espacio de articulación y al comité de gestión en que se procesará el proyecto, en que se tomarán las decisiones pertinentes. En este sentido, sirve para reducir más fundada y racionalmente el número de actores sociales que habrá de co-participar en las decisiones de gestión del proyecto, de modo de ir comprometiendo en su procesamiento y así asegurar que sus aportes lleguen en tiempo y forma, cuando sean requeridos.

Este tema del poder latente y diferencial que surge de las bases de poder específicas que cada actor tiene en el escenario de interacción o de gestión, es de fundamental importancia cuando hablamos de gestión multiactoral y participativa. Consideremos lo que puede suceder en un escenario de interacción cuando una diversidad de actores, con diferentes bases de poder y sus diferentes grados de poder latente, discuten alguna decisión. Supongamos un actor a , con mucho poder latente, que quiere que la decisión vaya en la dirección a , mientras que el actor b , con menos poder quiere que vaya en la dirección b y el actor c , casi sin poder —o no consciente de su poder— quiere que vaya en la dirección c . Podemos representarlo simbólicamente como tres fuerzas que tironean ese punto a decidir en esas tres direcciones distintas, pero cada una con esa fuerza latente que tiene (Figura 2.7).

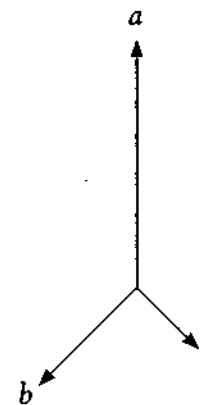


Figura 2.7.

Si recordamos lo que nos enseñaron en el colegio, en Física, esto se resolvería con el método de la "resultante de fuerzas". Primero vemos la resultante entre a y c (R_{ac}), y luego la resultante final (R_f) entre esa primera resultante y b (Figura 2.8).

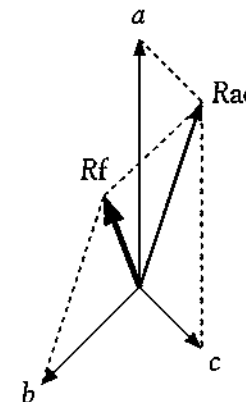


Figura 2.8.

Como se ve, la resultante final (R_f) nos dice que la decisión se acercaría mucho a lo que quería originariamente a , que es quien tiene más fuerza en esta articulación de actores. Este poder diferencial latente, fundado en el aporte, que cada uno tiene en el escenario de interacción es evidentemente un obstáculo muy importante en toda articulación de actores, pues puede desvirtuar el mismo escenario participativo, ya que los más débiles tenderían

siempre a salir perdedores. O sea que sus percepciones, opiniones, direccionales e intereses podrían terminar no siendo considerados en esa gestión supuestamente participativa. La participación invocada es una falacia si no se toman en cuenta las diferencias de poder.

Pero también este obstáculo de las diferencias de poder latente entre los actores involucrados en escenarios articulados puede ser minimizado o vencido con estrategias y metodología adecuadas, como veremos más adelante.

2.4. Articulación y negociación en un escenario de interacción entre actores sociales diferentes

Hemos destacado los aspectos básicos en que radica la heterogeneidad de los actores sociales que pudieran estar interactuando en un mismo escenario, sea este un escenario de gestión de un proyecto en que co-participan actores diferentes o uno de una simple gestión entre yo y mi jefe, al interior de mi organización, o de mi organización y otro actor, por ejemplo, en la tramitación de un apoyo monetario u otro aporte o decisión cualquiera. Debemos saber que siempre ese actor social diferente que enfrente es distinto a mí. Esto implica obstáculos, pero también oportunidades, para la gestión de una organización, para cualquier gestión ante otro actor social u organización y, más aún, para la gestión participativa de un proyecto ¿Cómo encarar estas gestiones, para no quedar aislado o desplazado y, sobre todo, para que se me escuche, para que esta gestión sea efectivamente lo más respetuosa posible y por lo tanto verdaderamente participativa?

2.4.1. Los canales de comunicación

Toda comunicación requiere de un canal de comunicación. Este canal puede existir a priori: por ejemplo, el canal formal que existe entre el empleado y su jefe, que figura en el organigrama de estructura de la organización, o el canal informal que existe entre dos amigos o dos vecinos que se conocen. Pero si no existiera con anterioridad tal canal, se lo debe encontrar o construir para hacer factible la comunicación.

Por un canal entre el actor A y el actor B podría fluir la comunicación en dos sentidos: de A a B, y de B a A. Pero también puede suceder que ese canal esté obstruido, "taponado", en uno o en ambos sentidos; por ejemplo: que el jefe no acepte habitual o abiertamente que su empleado

se comunique con él por su propia iniciativa, o que aquellos vecinos estén peleados o distanciados. El primer caso es muy típico en organizaciones jerárquicas burocratizadas.

Si el canal formal estuviera obstruido o sólo fuera utilizado para transmitir información en un sentido, del jefe al empleado —órdenes, por ejemplo—, éste tendrá que buscar otro canal para hacer posible la comunicación y transmitir sus inquietudes y necesidades al jefe. La forma más adecuada sería buscar o construir algún canal informal, distinto de aquél que aparece en el organigrama. Una posibilidad sería encontrar un amigo en común —alguien con quien mi jefe y yo pudiéramos tener buena relación— y que éste se constituya en el intermediario que le hable bien de mí o de mi propuesta o que nos reúna fuera del lugar de trabajo. Ilustro con un caso que me ha sido contado por un técnico de un organismo público, que buscaba cómo lograr que su jefe escuchara sus propuestas. Un día su mujer le dijo: "Me he hecho muy amiga de una señora que casi siempre es mi vecina de los sábados en la peluquería. ¿Sabes quién es? Es la mujer de tu jefe". El hombre, ni corto ni perezoso, le sugirió a su mujer que le propusiera a esa nueva amiga que se encontraran los dos matrimonios a tomar una copa en la confitería algún día. Así lo hicieron y fue todo un éxito: establecieron una buena relación entre ambos matrimonios y, sobre todo, entre ambos maridos, relación ésta que luego se trasladó también a la oficina. Y el hombre consiguió así abrir ese canal de comunicación formal, que para él había estado cerrado. Otras veces puede suceder que el canal formal esté abierto pero no sea eficaz. Estamos tramitando un expediente por la vía formal, como es debido, pero se está demorando mucho. Nuestras averiguaciones nos han indicado que está estancado "a la firma de X". Para destrabarlo, establecemos una buena relación con Jessica, la secretaria de X, y la interesamos en nuestro expediente, para que todos los días lo ponga arriba de la pila que está a la firma sobre el escritorio de aquel funcionario.

El recurso a estos canales sociales informales no viola ni la ética ni la formalidad de tales trámites, sino que se trata de acompañarlos con estrategias comunicacionales eficaces. Esto, en general, es indispensable, sobre todo en el sector público. No se debiera esperar pasiva e indefinidamente la conclusión de un trámite por una vía formal: es necesario hacer su seguimiento y acompañamiento también por la vía informal, que es tan legítima como la formal, para de ese modo poder destrabarlo.

Todo grupo, institución u organización tiende a estructurarse formalmente de determinada manera, definiendo, ya sea en sus estatutos o en su

funcionamiento de hecho, la forma de organización de sus canales de comunicación privilegiados. Los procesos comunicacionales no son en general independientes de esta forma de estructuración, aunque en su funcionamiento informal puedan escapar de estos canales predeterminados. Cada tipo de estructura condiciona de manera diferente su sistema de comunicación.

Interesa aquí distinguir por lo menos dos tipos básicos de estructuras organizacionales: las estructuras en árbol jerárquico y las que toman la forma de red. Las organizaciones en árbol tienden a privilegiar ciertos canales comunicacionales sobre otros posibles, en tanto que las organizaciones en red se caracterizan por ofrecer canales directos entre todos los participantes (Figura 2.9).

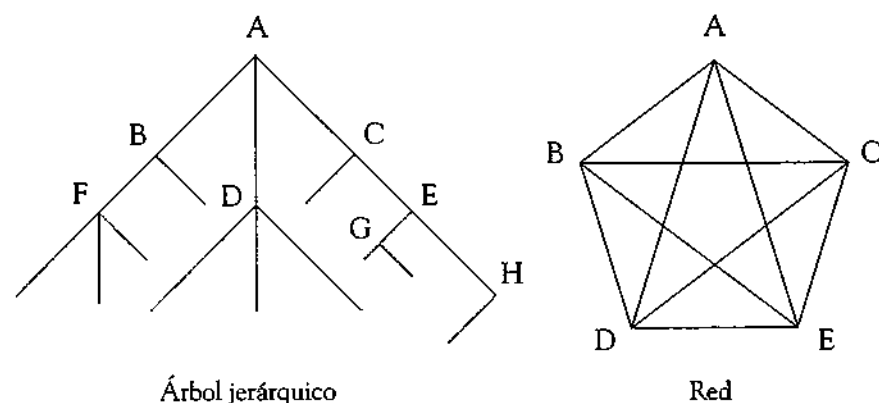


Figura 2.9.

Las líneas señaladas en ambos tipos de organización indican los canales formales existentes en cada caso. En el árbol jerárquico están predeterminados los pares seleccionados entre los cuales existe el canal. En la estructura en red se supone que los que ocupan cada nodo disponen de un canal con cada otro miembro del grupo.

En la estructura en árbol jerárquico —por ejemplo en un organismo del Estado— pueden darse dos situaciones diferentes. En un caso puede que los canales prioricen selectivamente ciertos tipos de comunicaciones, según “bajen” o “suban” por el canal admitido: por ejemplo, “bajan” sólo órdenes y “suben” informes y expedientes referidos a lo ordenado, funcionamiento típico de organizaciones autoritarias. En el segundo caso, los canales establecidos admiten, además de los anteriores, todo tipo de comunicaciones adicionales, por ejemplo, opiniones, ideas, consultas, etc. En el primer caso

las decisiones son tomadas en cada nodo con la información que pueda llegarle de nodos superiores en el árbol y, en el nodo superior, las decisiones son tomadas con la sola información que procesa ese jefe, es decir la propia y la que hubiera solicitado de niveles inferiores, generalmente sintetizada en el nivel inmediato inferior. En el segundo caso las decisiones de cada nodo son tomadas sobre la base de informaciones más diversas, incluyendo la proveniente libremente de niveles inferiores. En el primer caso las decisiones están basadas en información más pobre que en el segundo, pero pueden en cambio ser más eficientes en el tiempo utilizado para ello y en la transmisión y ejecución de lo decidido.

Por lo contrario, en la estructura en red —por ejemplo un grupo de amigos o un equipo de trabajo— cada nodo o miembro elabora sus síntesis y decisiones sobre la base de su propia información y la proveniente de cada uno de los otros nodos. La información con que cuenta y la que elabora y retransmite a los otros nodos es muy rica. Pero ello de hecho está sucediendo en cada nodo, quien sintetiza las informaciones que le llegan y las reelabora en una nueva información que a su vez retransmite a todos los otros nodos. Ello significa, cuando la red está funcionando a pleno, que cada miembro estará constantemente recibiendo de las distintas fuentes informaciones y síntesis nuevas. De este modo, la información en el grupo puede estar constantemente circulando y cambiando, sin fin. Esto resulta en la elaboración de información muy rica, pero hace más problemático llegar a síntesis finales y demora la toma de decisiones, ya que siempre está circulando información nueva en el sistema. Es típicamente la situación en grupos u organizaciones fundadas en una cultura democrática y horizontal, como tienden a serlo algunas organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica, proclives a la reflexión “en profundidad” y a la toma de decisiones en forma consensuada entre todos sus miembros.

En organizaciones estructuradas en forma de árbol jerárquico, sobre todo en aquéllas en que las decisiones son tomadas sin participación de niveles inferiores, la información en que se basan las decisiones tenderá a ser más pobre que en una estructura en red, pero por lo mismo las decisiones pueden ser tomadas en menor tiempo, con mayor eficiencia, aunque quizá resulten menos apropiadas, por falta de información pertinente que podría ser aportada desde otros niveles jerárquicos o ramas de la organización.

Por lo contrario, en las organizaciones en red democrática la información utilizada para la toma de decisiones tiende a ser mucho más rica, pero

ésta tiende a demorarse, a veces un tiempo desmesurado. Esta tentación de profundizar la reflexión y elaboración de información en demasía está con frecuencia instalada en equipos de técnicos que quieren fundamentar "lo mejor posible" sus decisiones: es la tentación de volver a esa "lógica de la prueba" cuya pertinencia criticamos más arriba al tratar el modelo tradicional de planificación. Mientras ello sucede, las acciones se demoran.

Por lo dicho es necesario, en estas organizaciones que se quieren democráticas, que se establezca alguna forma de limitar aquella reflexión y elaboración de información, alguna forma de darle fin en cada ocasión, de modo de no volverse ineficientes. Ello puede hacerse: 1) acordando desde el principio cuánto tiempo se le va a dedicar a tratar el tema o a tomar la decisión y que, llegado ese límite, si no se llegó a algún consenso, se votará. Es claro que en una votación habrá ganadores y perdedores, lo cual no sucede con los consensos: habrá derrotados, que quizá no adhieren plenamente a la decisión tomada por la mayoría. Otro modo de resolver estas situaciones de comunicación horizontal y demoras en la elaboración de consensos es: 2) que se revista en forma permanente o temporaria con autoridad y responsabilidades claras a algún (os) miembro(s) del grupo para tomar las decisiones finales correspondientes, luego de haber escuchado las opiniones de los demás. Esto de hecho equivale a incorporar funciones jerárquicas a la organización y a constituir la con una estructura o una situación mixta, a la vez "horizontal" y "vertical", democrática pero con algunas jerarquías.

Del mismo modo, para mejorar las condiciones de información con que se toman las decisiones en una estructura en árbol jerárquico, básicamente "vertical" conviene incorporar instancias formalmente establecidas de consulta grupal "horizontal" con miembros inferiores en las jerarquías, de modo que estos puedan proveer su información y sus opiniones para mejor fundar las decisiones. Este desarrollo de espacios más democráticos en estructuras típicamente jerárquicas, es una tendencia que se ha ido incorporando en las empresas más modernas, con el fin de captar información que pudiera ser valiosa de otros miembros de la organización, cualquiera sea su posición en el árbol jerárquico.

Con estas "mezclas" de ambos tipos básicos de estructura organizativa se busca corregir sus fallas respectivas y aprovechar sus virtudes. La estructura de red permite mejorar la información con que se toman las decisiones, mientras que la estructura jerárquica permite mejorar la eficiencia decisoria de la organización.

Un caso particular es el de grupos poco organizados o no organizados en función del proyecto. Típicamente es el caso de poblaciones que comparten un mismo barrio o de grupos nominales de personas o familias que comparten una característica determinada pertinente para el proyecto, pero que no están organizadas en función de éste. En este caso es necesario promover su organización para que puedan así constituirse en actor social participante e interlocutor en la gestión del proyecto. Dado que el proyecto atañe a todo dicho grupo, es necesario establecer canales fluidos de comunicación entre ellos, de modo que puedan aportar sus ideas, opiniones, información y acuerdos y desacuerdos a la gestión, aunque dicha participación en las decisiones se opere finalmente a través de uno o más delegados legítimamente designados. Esto lleva a un tipo de organización democrática, pero que opera a través de un sistema de árbol en que los canales permanecen abiertos en ambos sentidos: el o los delegados en forma permanente informan de avances y consultan a sus representados acerca de avances o decisiones siguientes.

Esto puede resultar a veces—sobre todo cuando la población participante es muy vasta— en organizaciones mixtas, con forma de árbol, pero que en sus varios escalones se constituyen como suborganizaciones en forma de red democrática. Es el caso por ejemplo de un barrio destinatario de un proyecto de infraestructura urbana o de acceso a la vivienda. El escalón inferior podría ser el de pequeños grupos de familias vecinas, que se reúnan periódicamente para aportar sus ideas y opiniones a sus respectivos representantes o para responder a las consultas de éstos. Los representantes de estos grupos, además de mantener abiertos estos canales con sus representados, se reúnen a su vez para consensuar diferencias eventuales entre los mandatos que han recibido y hacer así sus aportes a la gestión del proyecto. Este tipo de estructura puede tener varios escalones, según sea la extensión de la población participante, ya que se deben evitar reuniones demasiado numerosas, que quitarían eficiencia a la organización, sobre todo para sintetizar información y para tomar decisiones. Es recomendable que en cada escalón operativo los grupos de trabajo que se constituyan no superen los 6 o 7 miembros. Esto permite mayor rapidez en la ejecución de las tareas correspondientes, lo cual es crítico para no demorar más de lo necesario las actividades de gestión del proyecto.

Más adelante, en la Parte 3 de este libro, se trata más exhaustivamente la temática del funcionamiento y desarrollo institucional de las organizaciones de diverso tipo.

2.4.2. La comunicación

El canal de comunicación abierto no asegura más que una articulación entre los actores involucrados. Con demasiada frecuencia en la gestión de proyectos participativos, por ejemplo, nos hemos contentado con la construcción de ese "espacio de articulación" —es decir, el escenario de la comunicación—, suponiendo que con eso está asegurada la participación de todos los que en él están articulados. En realidad, en ese espacio de articulación de actores diversos confrontamos, como dijimos, a actores sociales que son diferentes de mí, de mi organización, en todo aquello que señalamos arriba. Ese espacio de articulación es siempre un "espacio de negociación": todo lo que allí se procese —diagnósticos, elaboración de información e ideas, toma de decisiones— deberá negociarse entre actores con posiciones, intereses y bases de poder diferentes. Nunca conviene encarar una comunicación sin tener alguna hipótesis previa acerca del interlocutor que encararemos, sus intereses y su actitud ante lo que le propondríamos, para sobre esa base diseñar los contenidos de nuestra comunicación.

Establecido el canal de comunicación o la red de canales de comunicación que implica el estar instalados juntos en ese "espacio de articulación", comienzan los procesos de comunicación. La comunicación implica en primera instancia la circulación e intercambio de información. Yo puedo transmitir información a través de los canales disponibles y puedo recibir información de los otros. Cada uno de los participantes puede o no incorporar información que otros proveen. Si la incorpora, la combinará con la información que maneja y hará su nueva síntesis particular: habrá elaborado nueva información. Yo, que quiero convencer a los otros de mi postura, trataré de fundamentar mi opinión con más argumentos y daré más información. Cuando consiga convencer al otro, éste habrá incorporado elementos de mi información y habrá reordenado los componentes que toma en cuenta para interpretar la situación o para tomar su decisión. De esto se trata cuando hablamos de "convencer". De hecho, lo que habrá sucedido es que esa ecuación de que hablamos más arriba (ver 2.3.5) —y en la que se basa la racionalidad de cada actor— se habrá enriquecido con nuevos componentes de información y sus componentes originales se habrán modificado en la importancia relativa —el orden y sus pesos relativos— que les asigna en su síntesis o su decisión particular. Lo mismo habrá sucedido con mi "ecuación de racionalidad" y con las de cada uno de los participantes. "Convencer" es, justamente, introducir estas modificaciones en la información que el

otro toma en cuenta. Y el resultado de este proceso comunicacional es la elaboración de un "consenso".

Por supuesto, la información que se transmite tiene que ser comunicable, es decir, ser comprensible para el otro. Aquí hay un problema de *lenguaje*, no sólo en el sentido del idioma, sino sobre todo en la claridad con que se lo transmite, de acuerdo con la capacidad del otro de entenderlo. Tengo que tener en cuenta esta capacidad del otro, su propio lenguaje, para transmitir mi información en la forma más comprensible posible para él. Esto no siempre es tenido en cuenta, por ejemplo, por los técnicos o profesionales. Ellos tienden con frecuencia a transmitir sus propuestas en su propio lenguaje técnico, su jerga o sus técnicas disciplinarias propias. Por ejemplo, un arquitecto participante en la gestión de un proyecto de viviendas "de interés social", que presenta su proyecto de las viviendas a los destinatarios, tiende a mostrarles sus planos, con planta, cortes y fachadas; pero el que no está entrenado en este lenguaje no lo podrá entender o entenderá algo distinto de lo que en ellos está representado. Existe el riesgo de que ese proyecto supuestamente aprobado por el destinatario sea más adelante motivo de insatisfacción y conflictos. Más adecuado como lenguaje para esa comunicación podría ser, por ejemplo, la presentación del proyecto mediante una maqueta (aunque aun así podría enfrentarse con un "¡Qué chiquito!", como alguna vez ha sucedido en mi presencia) o acompañando a los destinatarios en visitas a viviendas parecidas o a algún prototipo construido.

Otra condición que se enfrenta en la comunicación es la buena disposición del otro para recibir tal información. Y esa puede ser básicamente una cuestión de oportunidad. Por ejemplo, no es conveniente comenzar nuestra gestión con otro actor —por ejemplo, y sobre todo, con nuestro jefe— llevándole un proyecto acabado o un trabajo técnico muy adelantado, aunque así lo tengamos. Conviene siempre empezar por preguntar al otro —y sobre todo si tiene una base de poder mayor que la nuestra— qué opina sobre el asunto o qué cree que debe hacerse. Con esta muestra de interés y respeto por el otro, crecerá nuestra *credibilidad* como verdadero interlocutor: nuestra imagen no será la de un manipulador. A partir de allí, de la comunicación bien establecida, tendremos posteriormente oportunidad de ir transmitiendo nuestros argumentos y aun nuestro proyecto o nuestra solución, aunque también es posible que los argumentos o información presentados por los otros hayan influido en la necesidad de modificar nuestras ideas originales.

Todo esto significa que, para encarar bien un proceso de comunicación, tenemos que plantearla en los términos del otro o de los otros interlocutores.

Y esto implica plantearse antes preguntas como "¿cuál es el lenguaje que el otro entiende? ¿Es ésta la oportunidad para presentarle mis argumentos? ¿Qué contenidos es oportuno que tenga ahora esta comunicación?" y hacer sondeos al principio del proceso comunicacional para ir conociendo mejor a nuestro interlocutor. Aunque esto suene a complicado, es algo que hacemos instintivamente en nuestra vida diaria; sólo que nos olvidamos con frecuencia de hacerlo en escenarios más formales y con actores sociales menos conocidos.

Pero falta todavía considerar otro aspecto fundamental en toda interacción: tenemos que ser un *interlocutor válido* para el otro, es decir, alguien que el otro acepte como interlocutor. Y éste no es siempre el caso, sobre todo respecto de alguien que tiene o se sabe con mayor poder, con mayores bases de poder que nosotros en ese escenario. Como ejemplos podemos mencionar al actor social que tiene el dinero que nosotros queremos conseguir para un proyecto o a aquél que tiene el monopolio sobre algo indispensable para nuestra organización o nuestros proyectos, o el que puede aportar algo fundamental para la solución de nuestra carencia. Nuestro poder latente es probablemente menor en estos casos que el que tiene el otro en el escenario concreto de la interacción. Como sabe que su poder es mucho mayor, es posible que no nos considere un interlocutor válido. Por ejemplo: un jefe de familia carenciada ha conseguido, por conocidos, una entrevista con un alto funcionario de la Municipalidad —por ejemplo, el Intendente—, quien le puede prestar una bloquera para fabricar bloques de cemento que necesita para levantar su casa. Argumenta ante él y al final de la reunión el funcionario le dice: "Estoy de acuerdo con lo que usted me pide; vaya, m'hijito, mañana mismo me ocupo de eso". Pero lo más probable es que nada pase al día siguiente ni nunca. Logró abrir un canal, se produjo la comunicación, pero no logró nada en concreto; y eso porque para ese funcionario el solicitante no ha sido un interlocutor válido. ¿Cómo revertir una situación de esta naturaleza, en que uno no es reconocido por el que tiene mayor poder? ¿Cómo constituirse en interlocutor válido cuando el otro sabe que tiene mayor poder en ese campo de gestión?

2.4.3. Estrategias de poder

Constituirme en interlocutor válido para el que tiene mayor poder latente me exige llevar adelante estrategias de poder que lo obliguen de alguna manera a reconocerme como tal. Para elaborar estas estrategias,

debo analizar en qué bases se asienta el poder de ese actor social y cuánto se diferencia este poder del mío.

Ese poder latente, implícito en el aporte específico que cada uno hace al escenario, puede ser utilizado con toda intención por el actor, es decir, puede ser ejercido en función de sus intereses, para avanzar hacia sus propias metas. Es así como el dueño de aquel terreno indispensable para el proyecto de lotes con servicios que mencioné más arriba (ver 2.3.6) puede amenazar con irse, para imponer sus condiciones de venta. Pero también podría suceder que aquel actor no haga ejercicio de ese poder latente que tiene, y acepte que se le pague a un precio o en condiciones accesibles a los interesados, es decir que puede optar también por no ejercer su poder. Esto sucede a veces.

También puede suceder que un actor social no sea consciente de sus bases de poder en un escenario concreto de interacción. Esto sucede típicamente con esa población carenciada, destinataria del proyecto social que se gestiona en ese escenario. La sociedad se ocupa de internalizar en la cultura de esa población que, porque no tiene dinero, ni bienes, ni probablemente mucha educación, no tiene poder alguno en la sociedad: los poderosos son los ricos, los que tienen propiedades y empresas y además alta educación. Existe de hecho en la sociedad un subsistema social dominante que logra imponer sobre los carenciados toda una cultura de aguante, de sumisión, de impotencia —no poder— y hasta de adopción de los valores del sector dominante o convenientes para éste. Esta cultura dominante trata de ocultar a los sectores populares sus efectivas bases de poder que existen en los escenarios particulares de interacción social.

Vaya una pequeña historia que me contara una señora de un barrio carenciado. Frente a su casilla en el borde de la "villa" se formaba un gran charco cada vez que llovía. Sus niños vivían enfermándose por jugar en el charco. Para ella eso era una fatalidad con la cual debía convivir. Un día una amiga le contó que era amiga a su vez de la secretaria del Intendente Municipal y que se la podía presentar. Desde ese día aquella "fatalidad" se convirtió para ella en un "problema", porque podía entrever que tenía solución. A través de ese contacto con la secretaria del Intendente obtuvo una entrevista. El Intendente la recibió amablemente. Contado el motivo de su entrevista y el problema que la aquejaba el Intendente le respondió: "El tema de los niños que se enferman es serio y hay que solucionarlo. Vaya tranquila, m'hijita, mañana mismo envío al camión de la Municipalidad para que rellene ese bajo inundable". La señora volvió feliz a su casa después de

esa entrevista de 5 minutos. Pero esperó y al otro día y al siguiente y otro más no vino el camión y el charco seguía allí. Contó esto a sus vecinas, quienes también padecían las enfermedades de sus hijos provocadas por el charco y éstas le propusieron volver a ver juntas al Intendente, lo cual hicieron. Esta vez el Intendente les brindó 10 minutos y la entrevista terminó con excusas por el no envío del camión, ya que "éste se había descompuesto" y la reiteración ante las diez mujeres de la promesa anterior. Otra vez esperaron en vano. Desilusionadas acudieron a un dirigente de la Asociación Vecinal, quien les recomendó hacer una sentada en las escalinatas de la Intendencia, lo cual hicieron con sus niños y algún cartel en que reclamaban el relleno de aquel bajo por la salud de sus hijos. Lo molesto y públicamente visible de la situación tanto para los funcionarios como para los que asistían a hacer sus trámites llegó a oídos de los medios, que hicieron acto de presencia y transmitieron esa noche en sus boletines de TV y de radio lo sucedido. El Intendente se enojó mucho, pero todavía no llegó el camión con el material de relleno. Las señoras volvieron a la Asociación Vecinal a entrevistarse con su Mesa Directiva. Ésta las escuchó y propuso que ese tema se agregara a la agenda de una reunión que tenían pedida con otros reclamos al Intendente. Esta reunión se hizo, pero para esa entrevista convocaron al obispo local, invocando la "opción por los pobres" pregonada por la Iglesia. Ante el obispo, el funcionario ya no se animaría a no cumplir con su promesa. La entrevista con presencia del obispo resultó finalmente muy exitosa: el Intendente los escuchó en una larga reunión y, entre otras cosas, volvió a prometer el relleno del bajo inundable. Pero esta vez, al día siguiente llegó el camión y el relleno se hizo.

¿Cuáles lecciones pueden extraerse de esta anécdota real? El poder: "de eso no se habla", pero que lo hay lo hay y se lo debe considerar. ¿Cuáles son las bases de poder de un actor social popular? Una ya la mencionamos y tiene que ver con su capacidad de decir "No" ante lo producido en un escenario particular de gestión en el que no participó efectivamente para adecuarlo a sus necesidades. Pero tiene otra base de poder, que es su solo número, la cantidad de personas que incluye. Este número puede hacerse evidente en una votación, en una "sentada" que interrumpe una calle de mucho tráfico o la entrada a alguna oficina pública. Una acción de esta naturaleza suele violar alguna norma policial o municipal que, de hecho, es instaurada por el sistema dominante para mantener su "orden establecido". Y además, por ello mismo, dicha violación suele atraer a los medios de comunicación y sumarle así al gesto de poder el impacto que logra en la opinión pública. Pero

para que esa población carenciada se manifestara en esta forma, tuvieron que desarrollarse ciertos procesos y estrategias de construcción de poder.

En primer lugar, la señora inicial tuvo que tomar conciencia de que estaba ante un problema solucionable y no de una fatalidad. Pero su base de poder en ese escenario era prácticamente nula: no era un interlocutor válido para ese funcionario ya que, visto desde el político que era el Intendente, sólo le costaría un número reducido de votos en la próxima elección. Además, los que compartían el problema o la necesidad que los llevó a la calle tuvieron que desarrollar una *conciencia colectiva* de su necesidad. Cuando la primera señora tomó conciencia de que su necesidad era compartida con otros, se formó un grupo para hablar sobre su problema o necesidad común. Sobre la base de esta conciencia de compartir se iba construyendo una *identidad común*, una identidad grupal.

Ese grupo de señoras decide reunirse con cierta regularidad y empiezan a reclutar a otros que están en la misma situación en el barrio. Con eso se constituye ya una *organización*, aunque es todavía incipiente. Deciden ir juntas a otra reunión con el mismo funcionario y le piden una entrevista en nombre de la organización Tal del barrio Cual. Como son demasiados, nombran una delegación que los represente: la organización ya empieza a ser más compleja, con alguna división del trabajo y quizás un pequeño grupo dirigente. En la reunión obtenida ya le fue algo más difícil a ese funcionario no dar la respuesta esperada, porque pensó que los delegados que tenía delante, su organización y todo ese barrio —si se enteraba— eran ya más votos perdidos o más dudosos para la próxima elección. Pero todavía no era suficiente, como quedó demostrado con la respuesta que se demostró. Los miembros de la organización, en un plenario, decidieron entonces encarar una *movilización*, es decir, mostrar de alguna manera su fuerza ante ese funcionario y su organismo, para presionarlo con esa base de poder que reconocían tener, que era su número. Eligieron hacer una "sentada" de las familias del barrio, mujeres y niños incluidos, en la puerta del edificio municipal.

Un hecho de esta naturaleza atrajo a los medios de comunicación locales —radios y TV—, que le dieron mucha publicidad a esa "sentada". Habían logrado con eso una caja de resonancia a través de los medios y ante la opinión pública, lo cual les agregaba poder en términos de peso político en el escenario de la negociación. La obtención del relleno ya tenía más visos de realidad. Pero sólo con el peso político de la Asociación Vecinal detrás, sumado como *alianza* con el del obispo, lograron constituirse como

“interlocutor válido” del Intendente para negociar el aporte pedido y casi obligándolo a cumplir con su palabra. Aquí el poder agregado por esa alianza con la presencia del obispo en la reunión de la organización popular con el funcionario, finalmente resultó suficiente para que el pedido fuera satisfecho rápidamente.

Estas alianzas útiles para lograr un escenario efectivo de negociación no son “de por vida” ni cubren todos los objetivos e intereses de cada actor social involucrado en ellas. Más bien se trata de alianzas ocasionales —estratégicas— en que convergen las partes, por similitud de alguno de los elementos componentes de sus respectivos vectores de intereses / objetivos / valores.

Los ejemplos dados ponen en evidencia los escalones sucesivos por los que puede transitar un proceso de construcción de poder de un actor social tan débil como tiende a serlo, en principio, en el escenario de negociación política, un actor popular carenciado: desarrollo de una conciencia, de una identidad, organización, movilización, alianzas estratégicas. Lo mismo puede plantearse en cualquier otro escenario de interacción y de gestión que enfrenta un individuo o una organización, con otros individuos u otras organizaciones con bases de poder muy desiguales. Esta construcción de poder tiene por propósito principal el constituirse como interlocutor válido ante un actor social con mayor poder relativo, de manera de colocarse en una buena posición para comunicarse, ser escuchado y negociar con éxito.

2.4.4. Estrategias de negociación

La palabra “negociar” tiene entre nosotros “mala prensa”. Por un lado, hay una tendencia a identificar negociación con derrota o pérdida, con ceder, con una posición débil: si acepto negociar es que estoy dispuesto a ceder ante el otro. Otros, cuando encaran una negociación sólo van con la intención de vencer al otro, si no a destruirlo. Si no logran lo que quieren, consideran que habrían perdido la negociación. Y por último, están los que consideran a la negociación como algo inmoral o anti-ético, generalmente basados en las dos actitudes anteriores: ceder en mis convicciones o “aplastar” al prójimo.

Estas concepciones de la negociación, además de equivocadas, son muy negativas en todo proceso interactivo, ya que tienden a disolver —a terminar— la relación establecida entre los actores involucrados. Contemplar la negociación en estos términos —y la actitud cerrada que implica— no permite plantear adecuadamente el proceso de comunicación, con los intercambios y elaboraciones de información que supone entre los involucrados (ver

2.3.4 y 2.4.2) y sus respectivas tomas de decisiones. El resultado, en cualquiera de los dos casos, es que el otro no va a querer seguir una relación tan mala o poco ventajosa para sus intereses, y la relación se romperá. Esto es particularmente negativo en el caso de organizaciones o actores sociales diferentes que deben o pueden seguir necesitándose de alguna manera en un futuro cercano; por ejemplo, la relación entre los que están o deberían estar implicados conjuntamente en la gestión de un proyecto participativo o la relación entre una organización solicitante y una fuente financiera accesible.

Una concepción adecuada de la negociación establece que una negociación es exitosa cuando todos ganan. Lo que sucede es que cada uno habrá ganado cosas distintas. ¿Cómo es esto? Si volvemos a esos “vectores de intereses / objetivos / valores” que mencionamos antes (ver 2.3.4), podríamos representar la negociación exitosa entre dos actores sociales diferentes como un trueque entre sus dos vectores. En este trueque el actor A cede a B algo que valora poco, pero que B valora mucho, a cambio de que B le ceda algo menos valorado, pero que A valora mucho. Gráficamente:

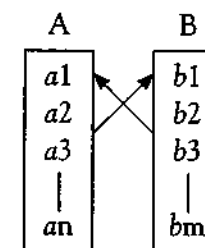


Figura 2.10.

Un ejemplo. La organización vecinal de Villa Inundados, que linda con la ruta de entrada a la ciudad, le da altísima prioridad a la solución de las inundaciones que padece cada vez que llueve. Aunque la mano de obra para construir el canal de drenaje la pondría la gente del barrio, debe intervenir la Municipalidad para proveer el diseño del canal y supervisar el trabajo. Pero el Intendente dedica sus esfuerzos a otros proyectos en el Centro de la ciudad. Aprovechando la gran visibilidad que tiene el barrio desde la ruta y la cercanía de elecciones, los directivos de la organización barrial se entrevistan con el Intendente Municipal para solicitar dicha mejora y enfatizan ante él la intención de poner un gran cartel al borde de la ruta otorgándole a él la paternidad de la obra y agradeciéndosela. Le ceden al

Intendente algo que para él es muy importante, por los votos que le podría traer, pero que a ellos no les importa tanto, a cambio de que la Municipalidad ponga ya lo necesario para que el proyecto se pueda construir, lo cual les interesa muchísimo, pero el Intendente no priorizaba. Como consecuencia de esta buena negociación ambos salieron ganando: la organización pudo construir el sistema de drenaje y el Intendente ganó en publicidad para las próximas elecciones; el costo de lo que cada uno perdió fue mínimo, de poco valor para el que lo perdió. De hecho los vecinos sólo agradecieron, no cedieron su voto.

Para negociar bien, una vez que se logró ser considerado un "interlocutor válido" ante el otro, hay que tener en cuenta algunos pasos previos, preparatorios de la negociación. En primer lugar, deberé imaginar el probable vector de intereses / objetivos / valores de mi interlocutor: es decir, formular una hipótesis acerca de qué son las cosas que más le interesan. Pero también debo tener conciencia de qué fortalezas y debilidades tengo yo en ese sentido: qué tengo yo que le interesa y le puedo ofrecer —que no me cueste tanto ceder—, para conseguir lo que quiero de él y que yo valoro mucho. En el fondo, se trata de ir con alguna conciencia de los contenidos posibles de esa negociación: ¿Hasta dónde estoy dispuesto a ceder, de alguna cosa que tengo, para conseguir eso que necesito del otro? Esto que estoy dispuesto a cederle, y que le interesa tanto, es mi base de poder en esta negociación.

Sin esta preparación previa, es probable que el otro se mantenga en su posición de partida de negarse a ceder lo que me interesa. Sólo si lo tiento con algo que le interesa mucho a él, lograré interesarlo en el trueque. Para ello tendré que proveerle de más información en apoyo de lo que le estoy ofreciendo, de modo de convencerlo, es decir, conseguir que vaya cambiando los términos y su peso relativo en su "ecuación de decisión", aquella que señaláramos antes, en 2.3.5.

Es posible también que, a lo largo de la negociación, yo me dé cuenta de otras cosas que le interesan y que yo podría ceder sin mucho costo para mí. Pero hay que tener en cuenta que el otro también está haciendo el mismo proceso y a lo mejor proponga ceder otra cosa a cambio de esa que me interesa más. Y uno tiene que estar preparado para seguir la negociación con un adecuado balance de costos y beneficios: el costo que me significaría a mí lo que debería cederle y el beneficio que de esto yo sacaría.

Como se ve, se trata de tener consigo una gama de alternativas posibles. Y para eso, como se dijo más arriba, hay que tener alguna imagen,

una hipótesis, acerca de los intereses y valores del otro y de mis ofertas "negociables". Todo esto implica incorporar el máximo de racionalidad posible a mis estrategias de comunicación y negociación. Sin un mínimo de preparación previa, es bastante improbable que mi negociación sea exitosa.

Un último aspecto de la negociación que quedó por tratar es la crítica de los que sostienen que la negociación es inmoral o que implica una falta de ética. Lo sería si, al interactuar y negociar, nouviésemos en cuenta la propia escala de valores, si cediéramos en algo de aquello que más valoramos. Sería antiético, por ejemplo, si falseáramos información que nos es desfavorable. Pero no sería el caso si, en una mesa de elaboración participativa de un diagnóstico o de una decisión consensuada, postergamos alguna información hasta un momento más oportuno, en que consideramos que puede ser bien elaborada. Y sobre todo, sería inmoral o poco ético si cediéramos en nuestros valores más inamovibles para obtener algún beneficio propio. Por supuesto que hay —y debe haber— límites morales y éticos que se pone cada individuo y cada organización en sus interacciones y negociaciones, y éstos tienen que ver con sus escalas de valores: hay siempre valores que no estamos dispuestos a negociar.

2.4.5. Comunicación y negociación como práctica

Es probable que todo lo que antecede parezca sumamente complicado y difícil de incorporar en las estrategias propias de las organizaciones y de cada uno, como profesional, técnico o simple participante. Pero en realidad todos, a nivel personal, sabemos convencer y sabemos negociar, con mayor o menor éxito, en muchas situaciones de la vida diaria. Tratamos de convencer y, si no lo logramos, negociamos con nuestra pareja y con nuestros hijos, sobre cuestiones cotidianas; también con el vendedor o proveedor de quien queremos conseguir un precio menor o mejores condiciones de pago. Pero lo hacemos instintivamente —lo fuimos incorporando y aprendiendo en nuestro proceso de socialización—, sin razonarlo demasiado. Es por esto también que con frecuencia nuestras interacciones y negociaciones no son exitosas.

Pero ¿qué nos impide incorporar estas conductas sociales habituales, con "el máximo de racionalidad posible", a nuestras prácticas de gestión? Lo que intentamos aquí es poner en evidencia los fenómenos que están en juego en las interacciones sociales de modo que estas pautas de mayor racionalidad puedan ser incorporadas a las estrategias de los que operan o trabajan en

escenarios sociales diversos, de las organizaciones de la comunidad u otras, de sus directivos y de sus miembros, de manera que sus interacciones sociales y gestiones tengan en el futuro mayores probabilidades de éxito.

2.5. Problemas y alcances de la participación en la gestión

2.5.1. La participación en defensa de los derechos humanos

La conciencia de que deben defenderse los derechos humanos que a todos incumben ha avanzado mucho en nuestras sociedades. Sin embargo no se han extendido aún tanto los reclamos por su vigencia, excepto en alguna medida en el plano formal, constitucional o judicial, y en la lucha política. Menos aún se refleja aquella conciencia en estrategias eficaces para lograr su cumplimiento efectivo en escenarios sociales y ambientales concretos. Es en escenarios concretos donde se efectivizan los derechos humanos en términos de las respuestas que pueden satisfacerlos. Pero la defensa de esos derechos en esos escenarios debe ser protagonizada indefectiblemente por los sujetos de esos derechos: no puede esperarse que otros actores sociales —así sea el Estado o un equipo de profesionales de buena voluntad— brinden por sí la respuesta más apropiada para su satisfacción.

La defensa eficaz de estos derechos se especifica y debe desarrollarse sobre todo en escenarios concretos de gestión. Es en escenarios concretos donde se redefinen aquellos derechos humanos en términos de problemas ambientales o de calidad de vida que pueden resolverse o de necesidades que se pueden satisfacer. Es decir que la defensa de estos derechos humanos se efectiviza sobre todo bajo la forma de proyectos en escenarios concretos. Ello exige de los sujetos de esos derechos formas de participación social organizada, que con frecuencia hay que proponer y ganar. Pero también requiere de actores sociales con conciencia e identidad y capaces de participar eficazmente en espacios de articulación y negociación para lograr las respuestas más apropiadas.

La construcción o fortalecimiento de un actor social para su participación en un escenario de intervención cualquiera, puede a su vez tratarse efectivamente como un proyecto. Con mucha frecuencia se da el caso de una población sujeto de una necesidad que no tiene conciencia de ella sino

como fatalidad, no como un problema que puede tener una solución. Sólo en torno a una toma de conciencia colectiva de aquellos sujetos respecto del problema pueden constituirse como un actor social protagónico en ese escenario concreto.²²

Aunque el argumento de los derechos humanos y sociales debiera bastar para justificar la participación social en la gestión de problemas que les atañen a los ciudadanos, es sin embargo el menos convincente para los actores sociales que detentan algún poder en nuestra sociedad, y por ende en el Estado. En la medida que se cuestiona al sistema de poder, dando cabida a actores sociales muchas veces excluidos de él, la participación efectiva resulta en alguna medida "subversiva" de las estructuras vigentes de poder político y económico, es decir de lo que éstas dan en llamar "el orden establecido". Por esta razón los argumentos basados estrictamente en los derechos sociales son insuficientes y resultan poco eficaces en apoyo de las demandas de participación en la gestión.

2.5.2. La participación en la gestión pública

El Estado mismo, para poder hoy planificar con algún éxito, necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, para que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas. Debe ganar las voluntades de los actores involucrados en sus escenarios de gestión. Sin ello, no logrará imponer dirección alguna a su gestión en ningún escenario público, ya que deberá estar respondiendo en cada momento a las turbulencias generadas por las intervenciones individuales y puramente competitivas de todos los actores sociales involucrados en él, cada uno procurando ganar control sobre "su" escenario, con los distintos grados de poder y movidos por sus intereses particulares. Este argumento justificatorio de la participación en los procesos de gestión, es evidentemente de mucha mayor penetración en los sectores de poder —y en particular en los medios políticos— que el de los derechos sociales. Por otro lado, y por los mismos motivos, ya se está implantando también la participación en los procesos de planificación de las empresas, sobre todo en las empresas más modernas de los países capitalistas avanzados.

22. Recuérdese la definición de "actor social" dada en 1.4.

Pero el Estado confronta otro desafío en sus metodologías o estrategias de gestión. Así como las disciplinas individuales no pueden tratar adecuadamente realidades complejas por sí solas, así también aquellas realidades complejas exigen de las tradicionales estructuras del Estado –sectoriales y por niveles jurisdiccionales– un tratamiento concertado entre niveles y sectores pertinentes. Así entonces, debe plantearse coparticipación y corresponsabilidades entre niveles estatales y al interior de las estructuras sectoriales en los escenarios participativos en que se hallen involucrados. No se trata de crear nuevas estructuras multisectoriales o multijurisdiccionales, con gran riesgo de que carezcan de poder por sobre las estructuras preexistentes. Por lo contrario, se trata de generar “espacios de articulación” *ad hoc*, con las estructuras estatales, agencias y actores necesarios, que sean eficientes y adecuados para el tratamiento de cada temática específica, cada programa o proyecto.

Uno de los roles primarios del Estado en la planificación, como actor social involucrado por su misma naturaleza en ella, es el de convocar a esta participación a los actores sociales pertinentes y promover y facilitar esta participación. Y para ello debe generar los espacios de articulación –de negociación y de concertación– correspondientes. Debe intervenir en ellos para proveer la información que fuere necesaria y para incorporar en aquellos procesos de concertación la máxima racionalidad posible y la máxima equidad posible en los procesos de negociación y toma de decisiones, teniendo en cuenta los diferentes grados y bases de poder con que cuentan los diversos actores participantes. Sólo de ese modo podrá comprometer las voluntades de estos actores para el modelamiento conjunto y coordinado de un escenario concreto de intervención en sus diversos aspectos.

El Estado –los diversos actores sociales jurisdiccionales y sectoriales que lo componen– no es por supuesto un actor pasivo en estas negociaciones. Debe intervenir activamente en ellas presentando sus puntos de vista, proponiendo soluciones y cuidando que la direccionalidad o los efectos colaterales de las acciones que se diseñen no se contrapongan con otras intervenciones o con sus políticas globales y sus objetivos hacia el futuro. Éste es el caso, por ejemplo, cuando se negocia y planifica en barrios o espacios limitados de una ciudad o cuando se focaliza sobre un problema tradicionalmente sectorial, debiendo entonces defender los intereses globales de la ciudad y de sus vecinos y de las generaciones futuras.

2.5.3. De qué participación estamos hablando

“Muchos ojos ven mejor que uno”; “Varias cabezas piensan mejor que una”: son frases de cuño popular, cargadas de buen sentido. Pero también: “Si todos hablan a la vez sólo se oye ruido”; “Demasiadas opiniones para llegar a soluciones” y otras en el mismo sentido. Para establecer metodologías de participación en procesos de gestión debemos tomar en cuenta aquellas advertencias.

Para afrontar con éxito los procesos de gestión participativa, cada uno de los escenarios de negociación y concertación debe ser limitado en su temática, es decir, recortado de alguna manera significativa, en función de una problemática concreta a tratar. Recortar no significa ignorar lo excluido del “recorte”: se focaliza en la temática en discusión, pero sin dejar de considerar, a la vez sus condicionamientos, sus encadenamientos e interdependencias más significativos con lo excluido.²³

Estos “recortes” de escenarios permiten a la vez circunscribir la variedad de actores sociales participantes a los que fueren pertinentes a cada problemática en consideración, es decir, que estuvieren involucrados y/o tuvieran intereses específicos en dicho campo. Y, por ende, se estarían constituyendo espacios de articulación significativos, con un número más manejable de participantes, todos involucrados en la problemática en cuestión. Aun un número alto de personas participantes puede volverse eficaz para dialogar, negociar y llegar a decisiones compartidas, si se aplican técnicas apropiadas de trabajo, alternadamente en pequeños grupos y en plenarios, como se verá más adelante en el Capítulo 4, y con apoyo especializado, por ejemplo, de psicólogos sociales.

Si aquellos espacios de articulación son convocados desde un organismo del Estado, debe cuidarse, por un lado, que no queden excluidos actores sociales significativos que hagan al modelamiento de una intervención posible; es decir, todos aquellos que tienen intereses concretos –aunque diversos– respecto de la problemática en cuestión, aquellos que tienen los recursos o las capacidades de acción requeridas para hacer posible la intervención que se diseñe e incluso de aquellos que podrían tener los medios para impedir o distorsionar la intervención. Igualmente debe cuidarse que estén representados los organismos sectoriales pertinentes del Estado, del propio nivel u otros niveles involucrados. Y, por otro lado, debe cuidarse de la legitimidad de la representación de aquellos actores en el espacio

23. De este “recorte” trata el capítulo siguiente (Capítulo 3).

participativo y de su fluida comunicación con sus representados para canalizar información, consultas y mandatos hacia y desde sus representados, asegurando así que sus negociaciones en la mesa de concertación sean avaladas por los decisores efectivos del actor social representado. Sin ello, las personas participantes podrían estar negociando "en rueda libre", sin garantizar que aquellos acuerdos que se alcancen se vean respaldados en los hechos por sus mandantes.

Otro aspecto fundamental que determina los resultados de las interacciones, negociaciones y acuerdos en aquellos espacios de articulación es el manejo de las relaciones de poder en la mesa de concertación. Por un lado los menos poderosos se verán en la necesidad de desarrollar estrategias de construcción de poder para constituirse en "interlocutores válidos" ante los más poderosos y poder así negociar desde posiciones de poder más equitativas. Esto es válido sean o no funcionarios del Estado. Además, en las reuniones de trabajo del Comité de Gestión del proyecto deben aplicarse técnicas que propendan a la democratización de las discusiones, evitando manejos de los actores con mayores bases de poder tendientes a imponer sus puntos de vista y propuestas. Otra vez, para ello debe recurrirse a apoyos profesionales especializados.

El rol del Estado como convocante, participante y facilitador de estas negociaciones debe complementarse con una conducción democrática y una metodología que ordene el tratamiento y permita hacer avances progresivos hacia los resultados concertados perseguidos. El registro de dichos avances es crítico, no sólo como ayuda memoria de los resultados intermedios y decisiones que se vayan produciendo, sino también para poder volver atrás a reconsiderar algún aspecto que en un momento posterior se considere indebidamente tratado.

2.5.4. Actitudes de los actores sociales respecto de la participación

No podemos ser ingenuos: son evidentemente muchos los problemas que se confrontan para encarar estas nuevas situaciones participativas. Como toda experiencia novedosa de una praxis social, requiere un largo y relativamente riesgoso —riesgo de desviaciones y fracasos— proceso de experimentación, evaluación de ensayos y errores y reformulaciones, en una palabra, un proceso de aprendizaje social.

A continuación expondremos algunas de las dificultades más significativas que encara la propuesta participativa en la gestión social planificada.

2.5.4.1. Una cultura social que espera todo del Estado

Nuestra cultura social, instalada en nuestro país sobre todo desde las décadas del '50 y '60 con el desarrollismo, el "Estado de bienestar" (el "Welfare state"), nos ha acostumbrado a esperar todo o casi todo del Estado. Ese "Estado Benefactor" debería asegurar el desarrollo —económico, social o urbano y regional—, cuidar nuestra calidad de vida, crear las condiciones óptimas para nuestros negocios y para nuestras diversas necesidades y actividades familiares e individuales. Pero cuando no lo hace o no lo hace apropiadamente, tendemos a protestar, mientras seguimos reclamando de ese Estado —que ya no es el mismo de aquellos años— que cumpla con lo que *debe* proveernos.

De ello surge una cultura social básicamente pasiva respecto de las condiciones externas en que se desenvuelve cada uno. Todo aquel campo de lo público, del escenario en que vivimos, lo hemos delegado exclusivamente como dominio del Estado y para eso elegimos —cuando nos dejan— nuestros gobernantes y representantes. No asumimos una necesaria co-responsabilidad, no contribuimos activa, eficaz y colaborativamente a efectivizarlo. Por supuesto que ha contribuido también a conformar esta cultura la fragmentación e individuación instauradas en nuestra sociedad por la represión y el terror de los gobiernos de facto de décadas pasadas.

2.5.4.2. La falta de experiencias efectivas de gestión participativa

Nuestra sociedad carece todavía de experiencias de gestión efectivamente participativas propuestas desde el Estado. En la última década han existido, es cierto, algunas convocatorias de organismos estatales de distintas jurisdicciones en esta dirección, pero han sido muy restringidas, poco orgánicas y escasamente conclusivas o determinantes, y siempre profundamente frustrantes para los asistentes. A pesar de aquellas escasas convocatorias no es una práctica que la ciudadanía espera en general del Estado, en ningún nivel. Y las experiencias habidas tampoco demuestran su eficacia en términos de gestión de lo público.

Aquella falta de experiencias y la tradicional autonomía y verticalidad inconsulta de las decisiones de los funcionarios políticos y de los organismos de gobierno infunden de escasa credibilidad y escepticismo a las convocatorias que ocasionalmente el Estado hace a la participación en la gestión. Una típica respuesta ante tales convocatorias es: "La política es para que se

ocupen los políticos, es cosa de ellos; para eso votamos y elegimos a nuestros representantes en la Legislatura (o en el Concejo Deliberante)".

Estas convocatorias más bien tienden a generar desconfianza y sospechas en la ciudadanía respecto de sus verdaderos fines, asignándoles —no siempre desacertadamente— objetivos de manipulación política. Y como tales tienden a ser tomadas por aquellas personas que en efecto asisten, también con objetivos de enfrentamiento político. Entonces esas "audiencias públicas" se convierten por lo general en arenas para denunciar al Gobierno de turno, para reclamar, demandar y reivindicar derechos, en fin, para manifestar oposición política, sobre todo en la medida que puedan contar con difusión pública a través de los medios.

2.5.4.3. La cultura de la clase política

Contribuye hoy a las dificultades la cultura dominante en la clase política. El político, sobre todo el que ha accedido o podría acceder a algún puesto de gobierno o al legislativo, se abroquela en aquello de que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes", que define —y limita— a la democracia formal. Tiende a aceptar sólo los canales formales de participación en "la cosa pública".

Esto muchas veces oculta también la desconfianza del político respecto de la participación, aun cuando pudiere estar en el discurso bien predisposto hacia ella: tiene miedo a que se acumulen demandas que no pueda atender y al costo político resultante. Y entonces, con frecuencia, tiende a hacer ficciones de participación. Convoca a una "audiencia pública", pero se reserva la decisión final, que suele ser la que ya tenía formulada antes de la instancia participativa. O convoca a participar sólo a los que sabe "amigos", para que den visos públicos al refrendamiento de su decisión. Y luego se sorprende de la oposición política despertada en los que no fueron invitados. La participación es como una puerta: no puede estar sino abierta o cerrada, no hay términos medios. Todas estas experiencias "a medias" realimentan la falta de credibilidad y el distanciamiento de la gente respecto de tales convocatorias desde el Estado.

También es usual que el político contemple estos eventuales escenarios participativos con objetivos de manipulación, de ganancias políticas y los encare con discursos demagógicos y escaso compromiso real. Pueden efectivamente ser escenarios de posible ganancia política; pero para ello se requiere de otras estrategias de comunicación y de negociación, con

respeto del ciudadano, veracidad de información y compromiso efectivo, no ilusorio.

El cambio de una cultura política centrada exclusivamente en la democracia formal a una crecientemente participativa no es fácil. Se están incorporando cláusulas nuevas que abren a la participación en constituciones y otros sistemas normativos; pero sus contenidos permanecen vagos y sin reglamentar, pues se carece de modelos normativos para procesarlos. Ello se debe en buena parte a una desactualización de la clase política con respecto a los nuevos enfoques de la actividad de planificación y, sobre todo, en lo que atañe a las prácticas y la experiencia adquiridas en múltiples instancias participativas, exitosas y fracasadas.

2.5.4.4. La escasez de metodologías probadas para procesos participativos en escenarios convocados por el Estado

Es cierto: muchos de los profesionales que trabajamos en actividades de planificación en nuestro país tenemos ya amplia experiencia y sabemos obtener excelentes resultados en procesos efectivamente participativos, pero por lo general en escenarios de gestión recortados y conformados desde afuera del Estado —aunque frecuentemente con participación de organismos del Estado— y muy rara vez convocados desde el Estado mismo. Hay más experiencia acumulada en este sentido en otros países. En Canadá, por ejemplo, en un campo tan complejo como es el de la planificación urbana, en muchas de las ciudades mayores se planifica fundamentalmente sobre la base de los aportes de mesas participativas de negociación y concertación con y entre los actores sociales pertinentes, convocadas y apoyadas por los respectivos organismos de planificación municipal o metropolitana.

En general no se cuenta en nuestro país con metodologías probadas para procesos de esta naturaleza conducidos desde el Estado. Sí hay experiencias, con diversos grados de éxito, pero son demasiado escasas para extraer de ellas metodologías "probadas", sobre todo en la medida que cada realidad es diferente. Pero se constituyen, eso sí, en fuentes muy ricas de aprendizaje para participantes, profesionales e investigadores, tanto por sus logros como por sus errores. Sabemos en realidad más lo que no debemos hacer; pero a la vez, vamos teniendo pistas sobre lo que parecería conveniente hacer.

Estamos acumulando aprendizajes respecto de cómo hacer aquellos "recortes" temáticos significativos, que mencionamos más arriba, sobre los cuales focalizar el trabajo en cada mesa de negociación y concertación, de manera de garantizar —o hacer más probable— su eficacia. Hemos aprendido

a identificar a los actores sociales involucrados en cada uno de esos "recortes", de manera de garantizar una convocatoria necesaria y suficiente, sin perjuicio de que puedan agregarse, por propia voluntad, algunos actores involucrados que se hubiere omitido.

También se están definiendo y diseñando procedimientos y modalidades apropiadas de operación que, a la vez que favorezcan y potencien la participación, sean lógicos y eficientes para los distintos "momentos" de los procesos de planificación, en que los productos esperados son de diferente naturaleza (por ejemplo, el diagnóstico, las estrategias, esquemas, planes o programas generales indicativos, la identificación y el diseño de normas, de programas y proyectos, la programación de éstos, la ejecución y su monitoreo, la evaluación, etc.). Estos importantes avances metodológicos se están haciendo sobre la base de experiencias, evaluaciones y ajustes, propios y ajenos, y mucha sistematización e investigación. No puede haber recetas para situaciones que son siempre distintas, pero podemos saber qué puede, debe o no hacerse, en general, en función de las características propias de cada tipo de situación.

Los tan vapuleados términos de "audiencia pública" y "consulta pública" y, finalmente, de "participación social en la gestión" no pueden materializarse sólo bajo la forma de una suerte de "cabildo abierto", quizá satisfactoria para algunos, pero altamente ineficiente, muy frustrante y nunca conclusiva. Hoy aquellas nociones están siendo operacionalizadas bajo la forma de eventos y procesos secuenciales de actividades discretas y de diversas modalidades de operación, acordes con el tipo de producto a obtener.

Son muy variadas las figuras operativas que resguardan y potencian la participación pública y atienden a la vez a su eficacia, como se analizó más arriba, en 2.1: publicidad o exposición de materiales y propuestas y debates públicos abiertos, consultas en mesas de actores sociales pertinentes y convocatorias públicas a aportes del ciudadano por escrito y respondidos desde el organismo pertinente, elaboraciones en talleres o mesas de negociación y concertación entre representantes de los actores sociales y resoluciones de tareas específicas en equipos de técnicos designados por aquellos, etc. Algunas de estas modalidades exigen convocatoria pública bien publicitada y facilitada, otras son selectivas, según la pertinencia de los actores sociales respecto de la temática a tratar, y otras pueden combinar ambas características.

Cada una de dichas modalidades exige técnicas de trabajo particulares. Las asambleas demasiado numerosas, por ejemplo, pueden ser útiles para

enriquecer los contenidos en discusión, con aporte de percepciones, información, ideas, demandas, alternativas, etc., no previstas por algún equipo técnico. Pero no son el ámbito adecuado para sintetizarlos racional y ordenadamente, sin manipulación, y para llegar a conclusiones más o menos consensuadas. Además requieren de la aplicación de ciertas técnicas para lograr una participación igualitaria, garantizando, por ejemplo, diálogos respetuosos, pertinentes y sin autoritarismos. Para la realización de una tarea, la elaboración y síntesis de ideas, la negociación de conclusiones o decisiones, debe trabajarse en pequeños grupos y a veces en equipos profesionales especializados, aun cuando sus conclusiones deban luego ser sometidas a otras elaboraciones intergrupales o discutidas en plenarios. Cada modalidad de interacción tiene sus ventajas y sus limitaciones y por ello se requiere de este tipo de definiciones técnicas para diseñar y organizar las diversas instancias participativas de modo que resulten lo más democráticas, eficientes y productivas posible.

2.5.5. Algunas conclusiones

Por todo lo dicho, llevará aún un tiempo relativamente largo alcanzar formas verdaderamente efectivas de participación social en la gestión social planificada. Ello requiere cambios culturales profundos en todos los actores, tanto en la clase política como en la ciudadanía en general y, por ende, en sus instituciones, sobre todo en el Estado y, por qué no, en el Mercado, en las instituciones académicas que forman a los profesionales, en los medios de comunicación, etc. Y los cambios culturales son siempre lentos.

Mientras tanto, habrá experiencias parciales, no siempre logradas, se cometerán seguramente errores. Esperemos ser capaces todos de aprender de ellas, en un proceso social interactivo de aprendizaje a partir de prácticas crecientemente eficaces y democráticas. En la medida que seamos capaces de hacerlo, cada uno irá incorporando nuevas prácticas, perdiendo sus desconfianzas mutuas y, en fin, se irá habituando a responder constructivamente a las convocatorias a participar en la gestión social planificada de su comunidad, su ciudad y su medio ambiente. Y nuestra cultura habrá avanzado hacia nuevas formas de democracia.

El proyecto como recorte de una realidad compleja

3.1. Complejidad y turbulencia de la realidad: cómo recortar el proyecto

Desde el inicio nos hemos estado refiriendo a la actividad de planificación como un proceso de gestión que resulta en una intervención efectiva en la realidad direccionada a algún cambio de la situación. La intervención en la realidad es nuestro propósito: con ella adquiere sentido y se legitima nuestra actividad. No nos basta con producir recomendaciones a otros actores que actúan en ella, por mejor fundadas que estén estas recomendaciones en exhaustivas y serias investigaciones. La realidad para nosotros no es sólo un campo de estudio sino que es sobre todo un campo concreto de acción, de intervención.

Un investigador sistémico puede construir modelos que simulan la complejidad de la realidad que le interesa tratar. Puede sobre esa base efectuar proyecciones, probar qué sucedería de modificarse tales variables o relaciones y hasta podría producir recomendaciones de manejo. Pero esos modelos que elabora y sobre los que opera no dejan de ser sistemas abstractos, que se refieren a una realidad, pero que no interfieren en ella en forma concreta. La gestión social planificada se propone al contrario instalarse desde el principio en esa realidad concreta, en escenarios concretos y en medio de los procesos que la modelan y de interacciones complejas entre los actores sociales que están operando en ella. Bajo la óptica aquí presentada, los sistemas en que nos involucramos como profesionales y técnicos planificadores son sistemas concretos. En ellos

no nos involucramos sólo con nuestros conocimientos, que son inevitablemente abstracciones, sino también con nuestras conductas, acciones e interacciones.

Como seres humanos no podemos abarcar y tratar más o menos racionalmente toda la realidad. La realidad es demasiado vasta y compleja: supera nuestra capacidad de descripción y de abstracción, no sólo por el número de sus componentes y sus interrelaciones, sus interacciones y procesos, sus inercias y cambios, su historia, sino también por su infinita gama de potencialidades y de significaciones intrínsecas.

Para incorporar en nuestros proyectos y acciones "el máximo de racionalidad posible", nos es inevitable reducir aquella complejidad a términos racionalmente más manejables. Pero esa reducción no la hacemos en el plano abstracto de los conocimientos, sino en el mundo concreto. Entonces reducimos territorialmente el alcance de nuestro proyecto —por ejemplo, se refiere al barrio A—, lo reducimos en términos de población objetivo —los niños de 6 a 15 años del barrio A— y lo reducimos temáticamente —la educación de los niños de 6 a 15 años del barrio A— y finalmente lo limitamos temporalmente —la educación de los niños de 6 a 15 años del barrio A durante los próximos tres años.

Pero en realidad el barrio A pertenece a una ciudad B de la región C del país D y forma parte de una región continental y del mundo global y, como tal, es afectado por cosas que suceden en esos otros niveles territoriales de la realidad. En el barrio hay muchos otros grupos poblacionales con los cuales esos niños de 6 a 15 años están relacionados y en interacción. Su educación está afectada por las condiciones de vida de sus familias y del barrio, por su cultura y hábitos, por los medios de comunicación que frecuentan, por la nutrición que han recibido y sus particulares estados de salud, etc. Aunque hubiéramos recortado nuestro proyecto en aquellos términos para reducir su complejidad, no podemos negar que lo que sucede o sucederá dentro de ese recorte estará afectado de todos modos por lo que suceda fuera de él, por aquello que quedó excluido del recorte efectuado.

Esto es central en nuestro enfoque. Recortar la realidad que tratará nuestro proyecto no significa cerrarlo y considerar sólo lo que sucede dentro del recorte. Debemos tener conciencia de que, cualquiera que sea nuestro recorte de la realidad, éste es muy vulnerable ante lo que sucede en su contexto: aunque no nos propongamos intervenir en este contexto, no podemos desentendernos de lo que en él suceda que pudiera afectar a nuestro proyecto.

Desde el punto de vista de nuestro proyecto lo que sucede afuera del recorte, en ese inconmensurable contexto, es siempre turbulento, ya que es impredecible por su complejidad y no estará bajo el control de nuestro proyecto ni de nuestras acciones. Sin embargo, algunos aspectos de ese contexto excluido pueden ser más significativos para lo que estamos tratando y haciendo en nuestro proyecto y tendremos que tenerlos más constantemente en cuenta que el resto. Estos aspectos del contexto que consideremos significativos son claves en el tratamiento de lo excluido. Nuestro enfoque metodológico incorpora esta problemática, que trataremos más adelante.

Otra reducción de complejidad que tendremos que hacer en la definición del proyecto está referida al número de actores sociales que serán convocados y/o se involucrarán y participarán en su gestión. Con un gran número de actores sociales intervinientes no se pueden desarrollar procesos de interacción social que pretendan tomar decisiones de gestión con "el máximo de racionalidad posible". Como se vio en el capítulo anterior (ver 2.3.4), para poder negociar y concertar eficaz y eficientemente no es recomendable incluir en el espacio de articulación y gestión del proyecto a más de 6 o 7 actores sociales diversos, bajo el riesgo de demorar decisiones o de no poder llegar efectivamente a acuerdos suficientes. Aunque la temática que recortamos como campo de acción de nuestro proyecto sea en sí misma siempre compleja, así como los tipos y el número de los actores sociales que están involucrados activa o pasivamente en su modelamiento, algunos de ellos serán más críticos que otros para lograr los resultados perseguidos. Son estos actores sociales críticos los que debieran ser en principio incorporados al espacio de articulación en que se procesa el proyecto. Para su identificación puede servir el razonamiento en que se funda la Figura 2.6 del capítulo anterior (ver 2.3.6).

Retomando el ejemplo del proyecto con los niños del barrio A, es indudable que muchos actores sociales estarían involucrados en el modelamiento de lo que les sucede en el campo educativo: por ejemplo, los mismos niños, sus familias, las escuelas a las que asisten, los comedores infantiles donde se alimentan, los centros de salud del barrio, pero también los adolescentes mayores y jóvenes del barrio con los que aquellos están en contacto y hasta los responsables de los medios de comunicación que llegan a los niños. Son demasiados para operar eficientemente el proyecto: para ello será necesario elegir entre todos ellos los que pudieran ser más críticos, aunque lo que hagan los demás no debe ser ignorado así como los demás factores del contexto del proyecto que pudieran ser significativos.

La integración de este espacio de articulación puede cambiar a lo largo del procesamiento del proyecto. Ello puede ser conveniente porque algún actor dejó de ser crítico para las decisiones y acciones que restan por tomar o, por ejemplo, porque alguno de ellos no está dispuesto a seguir comprometido con el proyecto o porque se produjo una ruptura en algún actor social crítico y convenga incluir a ambas partes, excluirlas o reemplazarlas. Pero también puede ser necesario incorporar al espacio de gestión del proyecto, en algún momento más avanzado de su procesamiento, a otro nuevo actor social que pareciera ser indispensable para poder negociar y concertar con él y obtener sus aportes en etapas siguientes. En este caso sería conveniente volver a aplicar el razonamiento desarrollado en el capítulo anterior (ver 2.3.6 y Figura 2.6) respecto a si su incorporación parece o no necesaria en dicho momento, dadas las decisiones y acciones que se tienen por delante.

En síntesis, es posible que a lo largo del procesamiento del proyecto la integración del espacio de articulación cambie según las redefiniciones más convenientes. Algunos actores sociales se incorporan en algún momento, otros salen. Pero, para lograr exitosamente los objetivos que se propone el proyecto, es indispensable que algunos actores más críticos permanezcan en su gestión hasta su conclusión. Entre éstos seguramente estarán sus protagonistas principales, por ejemplo, los destinatarios del proyecto social, además del organismo municipal pertinente en el proyecto de infraestructura urbana, de la escuela en el proyecto educativo en un barrio, de los arquitectos en el proyecto de viviendas, etc.

Para efectuar un recorte apropiado del proyecto deberán jugar todos estos aspectos señalados. De hecho el recorte final del proyecto será el resultado de las negociaciones que desarrollen el o los actores sociales iniciadores con los otros actores que podrían intervenir. Lo que cada uno estuviera o no dispuesto a aportar al proyecto irá definiendo lo que se podrá o no hacer, determinando así algún aspecto del recorte del campo de intervención. Este tema es tratado en detalle en el Capítulo 4, al analizar el proyecto como proceso técnico.

3.2. Fuentes de turbulencia en el escenario de intervención y en el espacio de gestión del proyecto

Como se vio arriba, el recorte efectuado, que define el escenario de intervención de nuestro proyecto, es siempre parte de la realidad concreta

y como tal tiene fronteras muy vulnerables y permeables respecto de lo excluido. Lo que quedó afuera, no controlado desde el campo de gestión del proyecto, se desenvuelve independientemente de nuestras decisiones y acciones, pero puede afectar inesperadamente al proyecto en cualquier momento de su desarrollo. Por ello decimos que ese contexto del proyecto es turbulento, como nos advierte el piloto de un avión cuando anuncia que "estamos entrando en una zona de turbulencia". Ello significa que hay algunos signos exteriores —por ejemplo determinadas formaciones de nubes— que permiten pensar que el trayecto del avión va a ser afectado de algún modo. Ello puede o no suceder, pero los pilotos están preparados para responder con maniobras apropiadas en el caso de que ello sucediera y así lo dan a entender a sus pasajeros.

Del mismo modo, la gestión del proyecto debe poder reconocer signos pertinentes en el contexto del recorte efectuado, de manera de elaborar con anticipación respuestas apropiadas ante aquellas condiciones cambiantes del entorno. Estas condiciones cambiantes pueden ser favorables o desfavorables para el proyecto, pero cualquiera sea el caso, pueden requerir cambios de las estrategias que se previeron, ya sea para aprovechar los cambios favorables o para neutralizar los que pudieran perjudicar su marcha.

Esas turbulencias externas pueden tener orígenes diversos. A veces son cambios ocurridos o que podrían ocurrir en factores o procesos determinados del entorno inmediato del proyecto y que son significativos para lo que en éste se procesa. Son significativos si están relacionados con algo incluido en el recorte efectuado o que fue tomado en cuenta cuando se definió ese campo de intervención. En el caso del proyecto de educación de niños planteado arriba, puede ser significativo, por ejemplo, que durante la gestión del proyecto muchas familias con niños "inmigren" al barrio o podrían inmigrar, porque se abrió una importante fuente de empleo en el barrio. Pero también podría ser significativo que bandas de adolescentes externos tomaran a este barrio como un nuevo campo de operaciones o que el gobierno correspondiente decida tomar a este barrio como área de intervención de un nuevo programa nutricional o educativo.

Pero también podría generarse una importante turbulencia en el escenario del proyecto por algún cambio ocurrido o que podría ocurrir en niveles territoriales muy alejados del nivel en que se desenvuelve el proyecto. Típicamente, por ejemplo, cambios fuertes en los precios internacionales de un bien producido o insumido por un proyecto productivo que tenemos entre manos, pueden afectar muy fuertemente su desenvolvimiento y hasta

su diseño original. Un cambio climático no previsto que afecta a todo el continente puede afectar la viabilidad del proyecto agrícola como fuente de ingresos para los productores participantes.

Un caso. Una comunidad campesina del noroeste argentino se propone un proyecto productivo para retener a los hijos adolescentes que tienden a emigrar a la capital provincial. Éste consiste en la cría de pollos para su venta a la pequeña ciudad vecina, que hoy paga muy caros sus pollos provenientes de la capital, encarecidos por 300 kilómetros de transporte. Se diseña el proyecto, con un cuidadoso análisis de costos de los insumos y estimando el precio de venta posible de los pollos producidos, que dejaría una respetable ganancia para los adolescentes productores. Se construyen los gallineros, se compran las incubadoras y los pollitos bebé. Se compra normalmente el alimento balanceado para el primer mes de desarrollo de los pollos, cuya cría requiere tres o cuatro meses para ser comercializables: todo parece ir muy bien. Pero sucede que ese año se produce una terrible sequía en todo el hemisferio Norte, que afecta muy seriamente su producción cerealera. El precio de los cereales en el mercado internacional sube astronómicamente, lo cual beneficia a los productores del Sur, entre ellos la Argentina. Ese precio internacional es trasladado al precio de los cereales en el mercado interno. El costo de alimentar los pollos del proyecto se vuelve tan alto que con ese precio final ya no se pueden vender en el mercado local, pues resultan más caros que los pollos de aquel gran productor de la capital que los vende siempre en la localidad. Como consecuencia tienen que comerse ellos mismos los pollos y los adolescentes del proyecto productivo terminan emigrando. Un factor tan impredecible y externo al proyecto como era la sequía generalizada en los países cerealeros del Norte lo hizo fracasar.

Otro caso. Ya bastante avanzado el proyecto de construcción de una guardería para atender a los niños de un barrio carenciado X del Gran Buenos Aires, un programa provincial instala y equipa una guardería grande en el barrio vecino, a apenas 300 metros de la que se está construyendo. La guardería en construcción —y el proyecto original— pierden su razón de ser, ya que la nueva guardería puede atender a los niños de X. El proyecto debe modificarse y se optó por darle otro uso necesario a la casa construida.

Sin embargo las turbulencias no se generan sólo en el exterior del campo de intervención del proyecto. También pueden originarse turbulencias en el interior del espacio de articulación en que se gestiona el proyecto. Téngase en cuenta que los actores sociales que pudieran estar participando en él no están involucrados sino parcialmente en el proyecto: también operan en el

exterior de ese recorte, tienen intereses en otros campos de actuación. Su compromiso en el campo de actuación del proyecto, aunque pudiera ser efectivo, es compartido con otros compromisos e intereses en otras actividades y campos. El actor social es uno solo, que combina en sus intereses y actividades lo que acuerda en este proyecto con lo que decide y hace también en los otros campos en que actúa. Sus diversos intereses interactúan y resultan en la asignación de diferentes grados de prioridad. Cada actor social involucrado define por sí en cada momento sus decisiones, evalúa y prioriza sus conveniencias y actúa en consecuencia y esto puede afectar su actuación en el proyecto, favorable o desfavorablemente. En este sentido cada actor social participante en la gestión del proyecto se desempeña también en su contexto, en su entorno significativo.

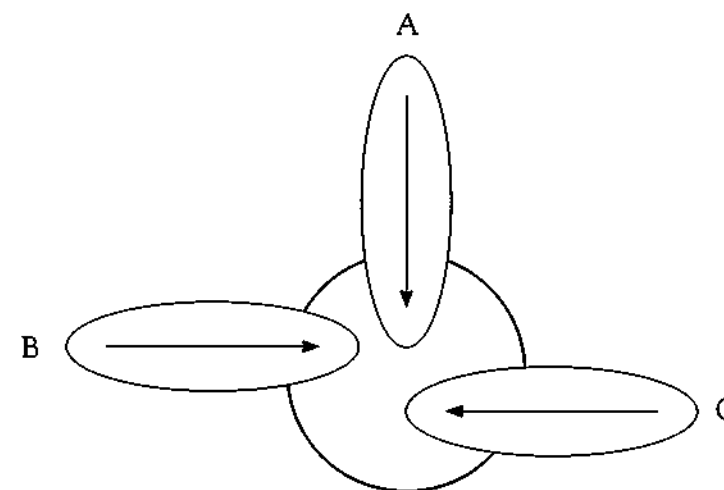


Figura 3.1.

Lo que le sucede en el "mundo exterior" a cada actor social participante en la gestión del proyecto es combinado y sintetizado con lo que sucede en el campo propio del proyecto. En su conjunto, los actores que intervienen en la gestión del proyecto le plantean pues nuevas condiciones de turbulencia, no controladas ni controlables en principio desde el proyecto. La frontera del proyecto es inevitablemente permeable a estos nuevos factores de turbulencia, esta vez de origen interno.

Un ejemplo. En la gestión de un proyecto de mejoramiento barrial interviene la Asociación de Vecinos local. Durante el desarrollo del proyecto, unos

meses antes de las elecciones municipales, se plantea en el barrio un violento enfrentamiento entre dos grupos centrados en líderes políticos enfrentados. Esta lucha política incide en la Asociación Vecinal, cuyas autoridades son cuestionadas por la otra facción política, quedando cuestionada su legitimidad como representante de la población barrial en la gestión del proyecto. Aunque aquella disputa política sucede fuera del recorte del proyecto, ha incidido críticamente en la conformación o en el funcionamiento de su espacio de articulación. De continuarse operando el proyecto con la representación original, sólo se estaría dando participación y comprometiendo a la parte de la población del barrio que se siente bien representada por la Asociación, pero se corre el riesgo de que el proyecto sea sabotado por los enfrentados con sus directivos actuales. Si se pretende que el proyecto llegue a buen término tendrá que atenderse a esta turbulencia, quizá replanteándose la conformación del espacio de articulación, reconsiderándose sus estrategias o incluso reformulando los resultados esperados.

En síntesis, debe reconocerse que todo proyecto es procesado en un recorte *ad hoc* de la realidad –intencionalmente acordado, pero en cierto modo artificial, y que por ese motivo está inserto en un contexto turbulento, del cual no puede desentenderse–. Para bien o para mal la gestión debe tomar en cuenta aquel contexto turbulento y cambiante en el diseño de sus estrategias.

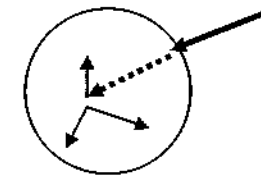
3.3. La gestión en un escenario turbulento

¿Cómo mantener la direccionalidad del proyecto cuando su escenario de intervención y el propio ámbito donde se toman las decisiones de gestión están afectados por factores turbulentos que están fuera de su recorte? ¿Cómo manejar la gestión del proyecto en condiciones permanentes y cambiantes de turbulencia? ¿Cómo hacer para mantener el rumbo del navío y mantenerlo a flote en medio de este mar tormentoso? Frente a las turbulencias señaladas caben tres “respuestas” posibles.

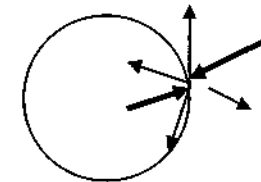
Una “respuesta” posible ante eventos o procesos significativos del contexto del proyecto es no atenderlos, permitiendo que éstos penetren a través de aquella frontera muy vulnerable que señalábamos arriba. Introducido este elemento contextual en el campo de gestión del proyecto, se producen cambios adaptativos en éste. Esto equivale a incorporar turbulencia no controlada en el escenario de gestión, es decir, aceptar una

situación de alto riesgo. De aquellos cambios adaptativos pueden resultar cambios favorables o desfavorables o sin importancia, pero no se lo sabe por anticipado. También pueden llevar al proyecto a su deformación o incluso a su muerte. Este tipo de “respuesta” la llamamos *pasiva*, ya que la gestión nada hizo para confrontarla (Figura 3.2.a).

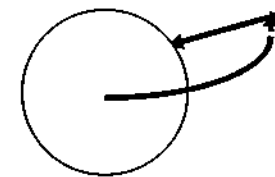
Figura 3.2.



3.2.a. “Respuesta” *pasiva*.



3.2.b. Respuesta *activa optimizadora*.



3.2.c. Respuesta *proactiva*.

Si la gestión del proyecto reconoce a tiempo la posible ocurrencia de aquel evento o cambio en su contexto, podrá elaborar con anticipación estrategias apropiadas de modo de confrontar la situación cuando se presente, si se presenta. Estas estrategias pueden requerir procesos a iniciar ya o un programa de acciones a desarrollar inmediatamente cuando la situación prevista se produzca. En cualquier caso lo que se busca producir con este tipo de respuesta es

aprovechar y dejar que entre al campo de acción del proyecto lo que le pueda favorecer y rechazar todo aquello que pudiera serle perjudicial. Por esto es que denominamos a este tipo de respuesta *activa optimizadora* (Figura 3.2.b).

Un tercer tipo de respuesta ante la posibilidad de que se produzcan en aquel contexto tales eventos o procesos significativos es diseñar estrategias o acciones a efectuar fuera del escenario propio del proyecto para procurar influir en aquellos eventuales procesos. Si lo identificado fuera un factor positivo, favorable al proyecto, ello equivaldría a mejorar la probabilidad de que aquella oportunidad efectivamente se produzca, mejorando así las condiciones en que se desenvuelve el proyecto. Si por lo contrario se tratara de un evento o proceso identificado como desfavorable o amenazador para el proyecto, la proyección de acciones hacia fuera del escenario de gestión estaría procurando prevenir que dicho factor efectivamente se produzca, neutralizándolo o impidiendo que ocurra y evitando así que afecte negativamente al proyecto. A este tipo de respuesta la denominamos *proactiva*, porque se proyecta fuera del campo recortado del propio proyecto (Figura 3.2.c).

El primer tipo de respuesta, la *pasiva* –no hacer nada– implica aceptar una situación de alto riesgo, no deseable. En este sentido conviene al proyecto que desde la gestión se planifiquen siempre respuestas *activas optimizadoras* o *proactivas* ante procesos significativos que pudieran ocurrir. Para ello es por supuesto indispensable que se haga un esfuerzo previo y oportuno de análisis de lo que está sucediendo o podría suceder en el contexto o entorno significativo del proyecto, es decir una suerte de diagnóstico de las condiciones y eventualidades de su entorno.

La gestión del proyecto no puede avanzar rígidamente como si se tratara de un campo de actuación cerrado. Tiene que estar dispuesta a observar en cada momento lo que sucede y a hipotetizar lo que podría suceder en su contexto, tanto afuera de su recorte como dentro del espacio de articulación, para desde allí desarrollar estrategias apropiadas que le permitan avanzar lo más eficaz y eficientemente posible sin perder el rumbo –la direccionalidad– del proyecto. ¿Cómo hacerlo?

Ya en las últimas décadas en el mundo empresarial se ha tomado conciencia de la importancia que tiene para el buen funcionamiento empresarial lo que sucede en el contexto de su campo inmediato de actuación. Las empresas modernas, para elaborar sus estrategias de financiamiento, de compras, de producción, de mercadeo y hasta de personal, tienden a hacer en forma periódica análisis a veces muy sofisticados de su entorno significativo y de aspectos críticos de su contexto de actuación. Esta actividad

que alimenta su planificación se ha dado en llamar en el mundo empresarial “planificación estratégica”. Este término también es aplicado en otros medios –nuestro medio– para caracterizar el tipo y la metodología de planificación que estamos desarrollando en este libro.

Ya forman parte de nuestra cultura general ciertos términos y técnicas originalmente elaborados en el medio de la administración de empresas: por ejemplo, la técnica “FODA”. En lo que sigue tomamos prestados estos desarrollos y su lógica, en forma algo modificada respecto de su forma de difusión más común, dada su evidente utilidad para la gestión de proyectos en lo que se refiere al tratamiento de la turbulencia.

Las letras F, O, D y A son respectivamente abreviaturas de “fortalezas”, “oportunidades”; “debilidades” y “amenazas”. En nuestra utilización, las oportunidades O y las amenazas A se refieren al contexto del recorte que es el proyecto, y las fortalezas F y las debilidades D se refieren al propio campo de actuación y de gestión, es decir, al recorte mismo. Estas dimensiones de análisis deberían aplicarse repetidamente a lo largo del procesamiento del proyecto, ya sea periódicamente, en momentos críticos de toma de decisiones o cuando se detecten o prevean cambios probables o posibles en el contexto, que podrían resultar significativos para el proyecto.

Una forma apropiada de presentación de la lógica involucrada es la presentada en el cuadro siguiente (Figura 4.3).

La gestión del proyecto hoy	Contexto actual y futuro del proyecto	
	Amenazas, dificultades, limitantes	Oportunidades, facilitadores, potencialidades
Fortalezas		
Debilidades		

Figura 4.3.

Los análisis a que da lugar la aplicación de este cuadro constituyen un verdadero diagnóstico de situación. Éste es un momento de diagnóstico que focaliza sobre todo en los cambios que se hubieran producido u originado en aquel contexto y en hipótesis adicionales acerca de cambios que podrían suceder en fechas futuras, en el corto, el mediano y el largo plazos. Estos

momentos de planificación de estrategias implican también decisiones sobre la continuidad o no de líneas de acción que se vienen desarrollando. Son momentos de proyección hacia aquel contexto excluido de nuestro proyecto y hacia posibles futuros, para revisar y ajustar las estrategias en procura del mayor beneficio para el proyecto.

En primer lugar corresponde observar, interpretar y evaluar expresamente el contexto, lo que quedó afuera del recorte, reconociendo lo que sucede en ese entorno significativo y que podría juzgarse como amenazas o como oportunidades de distintos tipos para el proyecto, tanto en el presente como las que podrían presentarse como tales en el futuro.

Identificadas las "amenazas", corresponde analizar qué se tiene en la operación y gestión del proyecto como fortalezas para enfrentar a aquéllas una a una. Pero también corresponde analizar las propias debilidades que tiene la gestión del proyecto ante las mismas "amenazas". El objetivo de esta actividad es elaborar las estrategias de acción más apropiadas para evitar o superar las amenazas: por un lado esta estrategia deberá aprovechar las propias fortalezas, pero también por otro, se deberá hacer lo posible para fortalecerse en aquellos aspectos reconocidos como debilidades. Equivale a decir que la estrategia procura convertir las debilidades pertinentes en fortalezas, que se suman así a las que ya se tienen, para enfrentar exitosamente la "amenaza". En síntesis, es en las celdas vacías de la Figura 4.3 donde se diseñan las estrategias apropiadas a cada "amenaza" o grupos de "amenazas" identificados. Lo mismo se operará ante cada "oportunidad" identificada, analizando las fortalezas a nuestra disposición y las debilidades, las que deberán transformarse en fortalezas para poder aprovechar cada oportunidad o grupo de "oportunidades" afines o, eventualmente, para generarlas. En la Figura 4.4 simbolizamos los componentes de aquellas estrategias que habrá que atender.

La gestión del proyecto hoy	Contexto actual y futuro del proyecto	
	Amenazas, dificultades, limitantes	Oportunidades, facilitadores, potencialidades
Fortalezas	→	→
Debilidades	↑	↑

Figura 4.4.

Las flechas representan los pasos lógicos, las estrategias, que deben desenvolverse respecto de cada situación de contexto que haya que resolver, ya sea para evitar o neutralizar los factores negativos que podrían perjudicar a la gestión del proyecto o a sus resultados en el futuro, ya sea para aprovechar y optimizar las condiciones que podrían ser favorables a su procesamiento.

A título de ejemplo presentamos a continuación una situación muy frecuente en proyectos sociales que requieren de y articulan aportes gubernamentales. Supongamos que, al aplicar el análisis FODA, se hubiera detectado como una amenaza para el proyecto las cercanas elecciones municipales, ya que el actual gobierno municipal está fuertemente comprometido con el proyecto, haciendo un aporte específico indispensable para lograr los resultados esperados. Una posible derrota de las actuales autoridades podría significar una ruptura de aquel compromiso y el fracaso o caída del proyecto. Al analizar las fortalezas de la gestión del proyecto se identifica el amplio apoyo numérico que significan sus destinatarios y el nivel de apropiación que éstos han hecho del proyecto a través de su participación muy activa. Pero también se reconoce como una debilidad el estar "colgado" exclusivamente del ejecutivo municipal actual como único interlocutor y decisor político articulado en la gestión del proyecto. Este análisis pone de relieve una muy riesgosa vulnerabilidad del proyecto en cuanto a su continuidad y éxito. Por supuesto, ese riesgo podría no materializarse si el partido actualmente en el poder es reelecto. Pero, ¿qué sucederá si resultara vencedor un partido que hoy es de oposición? ¿Cómo enfrentar ese riesgo de modo que el proyecto sobreviva y siga contando con aquel aporte del municipio? Ante esta amenaza corresponde elaborar y aplicar una estrategia apropiada, buscando aprovechar la fortaleza identificada al respecto y eliminar la debilidad señalada o transformarla en fortaleza. Esto podría lograrse, por ejemplo, aprovechando el peso político que significan los destinatarios del proyecto y su probable pluripartidismo, para establecer relaciones con los representantes de todas las diversas líneas políticas presentes en el legislativo municipal —que así incluiría a los vencedores en aquellas elecciones, cualesquiera ellos sean—, invitarlos a que conozcan de cerca y personalmente el proyecto y su escenario, y así ganar su interés en la continuidad y éxito de éste. Su interés seguramente estaría fortalecido por la expectativa de ganar con ello más votos entre aquellos destinatarios.

Otra estrategia posible en aquella situación —o complementaria de la anterior— podría ser que esa población destinataria aprovechara su peso político para presionar a la nueva autoridad entrante, entre la fecha de su

elección y la de su asunción del cargo, para lograr que mantenga el apoyo al proyecto. Ello exigiría a la comunidad prepararse para dicha comunicación y presión, generando material escrito expresivo sobre el proyecto, a entregar al nuevo gobierno municipal, y organizarse para eventuales movilizaciones ante la sede municipal.

Una frecuente debilidad de los cuerpos de gestión de proyectos sociales —como lo es de algunos de los actores sociales involucrados— es el escaso poder que tienen para constituirse como interlocutor válido en una negociación ante actores sociales con más poder, por ejemplo con el fin de aprovechar o generar una oportunidad favorable al proyecto. Una respuesta apropiada requeriría de estrategias de fortalecimiento de la organización gestonaria y de posibles alianzas estratégicas que le agregaran poder en el proceso de negociación. Estas alianzas pueden ser con instituciones fuertes o sus representantes, con figuras reconocidas o de prestigio, con medios de comunicación, etc.

Con frecuencia estas debilidades están por supuesto relacionadas con conocimientos necesarios en algún campo pertinente o con las capacidades mismas de gestión de los actores centralmente involucrados en el proyecto. Reconocida esta debilidad, podría requerir la incorporación al proyecto de un asesor especializado, de un equipo técnico permanente, de un componente de capacitación, etc.

El proyecto como proceso técnico

El proyecto como proceso técnico I. Generalidades

4.1. Un proceso técnico que se desarrolla dentro de un proceso de interacción social: implicancias metodológicas básicas

Todo proyecto, para avanzar efectivamente hacia sus objetivos, hacia los resultados concretos que se propone lograr, depende de las elaboraciones, síntesis y decisiones técnicas que se hagan respecto de su campo de actuación y de la intervención efectiva en éste. Por eso decimos que todo proyecto involucra necesariamente un proceso técnico para efectivamente llegar a modificar su campo de actuación en la dirección de sus objetivos.

Este proceso técnico es por supuesto también central en el enfoque tradicional de la actividad de planificación. Pero en nuestro enfoque presenta particularidades que lo diferencian de aquél, en tanto que este proceso técnico se desarrolla dentro de aquel proceso de interacción social que se trató en el Capítulo 2. La forma, metodología y secuencia de tareas de este proceso técnico así como las técnicas a utilizar están pues condicionadas por el proceso de interacción social en que se desenvuelven.

Es cierto que algunos de los tipos de elaboraciones y decisiones que se deben tomar responden a objetivos similares bajo ambos enfoques, el tradicional y el de la gestión social planificada. Así por ejemplo, será necesario efectuar el diagnóstico de la situación confrontada, así como diseñar y programar las acciones de intervención y aplicación de los recursos. También la evaluación de los resultados obtenidos es un momento común del proceso bajo ambos enfoques. Sin embargo, aquella similitud es puramente nomi-

nal: termina en el nombre y objetivos de dichas actividades. Su desarrollo difiere sustancialmente.

Cuando se analizaron las características del proceso de interacción social se subrayó que la gestión del proyecto y las decisiones pertinentes habrán de desarrollarse en un espacio de articulación en que interactúan los diversos actores sociales involucrados. Es muy poco probable que todos los actores que intervienen en ese espacio de articulación y gestión tengan la formación o los conocimientos técnicos apropiados y suficientes para tratar y tomar consensuadamente las decisiones técnicas necesarias. Cada uno de los actores aportará sus propios conocimientos, opiniones, interpretaciones y puntos de vista, direccionados por sus respectivos valores, objetivos e intereses. Los profesionales y técnicos participantes podrán en cada instancia efectuar sus aportes especializados, en diálogo con los otros.

En esa interacción entre los diversos actores sociales es fundamental que se facilite la comunicación y comprensión entre todos ellos así como con y entre los diferentes profesionales que pudieren estar participando. Estos últimos deberán hacer un esfuerzo especial para que sus aportes sean comprensibles y puedan así ser aceptados o discutidos sin errores de interpretación por otros que no tienen su formación. Sólo así podrán producirse elaboraciones compartidas y llegar a definir síntesis y decisiones efectivamente concertadas. Esto tiene implicaciones en términos del lenguaje utilizado por los técnicos, pero también en términos de las técnicas utilizables para asegurar transparencia adecuada en las elaboraciones de información y en los procesos de construcción de consensos y toma de decisiones. Aunque en la interacción de los actores habrán de producirse transferencias mutuas de información y de conocimientos, así como aprendizajes por parte de todos los involucrados, será muy poco probable que todos puedan comprender con claridad o aplicar correctamente técnicas más o menos sofisticadas, aunque éstas fueran de utilización frecuente en las disciplinas particulares representadas entre los técnicos.

Cabe al técnico o profesional comunicar a los demás actores articulados la metodología de gestión propuesta, de modo de hacerla comprensible y apropiable por éstos. La transferencia metodológica incluye centralmente la secuencia lógica iterativa de momentos del proceso técnico, que se desarrolla más adelante en 4.3 y en capítulos siguientes. Deberá aquél hacer un esfuerzo especial a lo largo del proceso para clarificar los propósitos de cada momento técnico, su lógica en la secuencia y las técnicas e instrumentos de apoyo que se propongan. Esta transferencia es central en el proceso de aprendizaje de cada uno, derivado de la experiencia de gestión, y contribuye

al fortalecimiento de los actores sociales y de sus capacidades autónomas de gestión. Esto es central en el desarrollo de una sociedad crecientemente democrática y más participativa.

Otro aspecto crítico en que el proceso técnico se ve condicionado por el proceso de interacción social en que se desenvuelve, es el referido al manejo de los tiempos en la toma de decisiones. Como se dijo en 2.3.4 y 2.5.1, la construcción de consensos y las consiguientes tomas de decisiones concertadas pueden ser muy demandantes de tiempo en un espacio de articulación constituido por varios actores, por lo general muy diversos y de distintas formas y complejidad organizacionales. Ello podría implicar demoras no deseables en procesar los necesarios informes y consultas, teniendo en cuenta las urgencias propias de los diversos actores participantes. En el modelo tradicional de la actividad de planificación los profesionales no eran presionados por tales urgencias y podían aplicar a su tarea todo el tiempo que juzgaran necesario para, con la lógica de la prueba, brindar grados de seguridad en la fundamentación de sus decisiones. Esto, como se vio en el Capítulo I, es fuente de demoras poco compatibles con los tiempos de las instancias político-decisionarias, constituyéndose en una de las causas del fracaso de tales proyectos. En nuestro enfoque esto se ve agravado por el número y diversidad de los actores que intervienen en la gestión, cada uno con sus tiempos particulares para la toma de decisiones organizacionales. Para enfrentar este problema será necesario recurrir a otras formas de resolución de las tareas "técnicas", fundándose dicho proceso en la lógica común de la *verosimilitud*.

Con ello el cuerpo de los especialistas profesionales ha perdido el control absoluto, incuestionado, de la información utilizada, de las elaboraciones y síntesis y de las decisiones y acciones técnicas, control que suponían tener bajo el enfoque tradicional. El cuerpo profesional ha perdido el protagonismo exclusivo del proceso técnico y con ello sus seguridades. En nuestro enfoque los avances en el proceso técnico se harán con "la mejor información" y "las mejores decisiones" posibles, pero sin aquella seguridad en su fundamentación que brindaba el trabajo académico a los técnicos en la planificación tradicional. Ello exigirá una continuada evaluación de resultados de las decisiones y acciones ejecutadas, para poder encarar su eventual ajuste, si fuere necesario. Esto implica un avance por aproximaciones y exige la posibilidad metodológica de revisar y reorientar lo ya definido. La evaluación de seguimiento o monitoreo de lo que se va definiendo y haciendo en la gestión, se vuelve así una actividad permanente necesaria.

Dijimos en el capítulo 3 que la formulación y gestión del proyecto implica necesariamente un recorte artificial de la realidad, pero que no podíamos

ignorar otros fenómenos y novedades significativos que pudieran suceder en aquellos aspectos de la realidad que quedaron excluidos del recorte. Por ser un recorte de una realidad compleja, el proyecto queda muy vulnerable ante posibles novedades que ocurrieran en ese entorno turbulento y no controlado por la gestión del proyecto. Los avances que se efectúan en cada tarea deben pues quedar abiertos a eventuales correcciones futuras. Ya no podemos hablar de etapas técnicas que se dan por finalizadas para pasar a la siguiente, como las concebía el enfoque tradicional, sino que debemos concebir las sucesivas tareas como abiertas a eventuales revisiones en momentos posteriores del proceso, en un proceso de avances y posibles retornos a tareas anteriores. La secuencia de momentos técnicos se vuelve así abierta e iterativa. La metodología del proceso técnico resulta así muy flexible y abierta a revisiones. Pero también admite la incorporación de nueva información, de nuevos elementos de juicio, pudiendo con ello adecuarse incluso a novedades que se produjeran en el entorno o contexto significativo del campo de actuación del proyecto. Este carácter abierto de la secuencia técnica es asimismo clave cuando por algún motivo cambia la configuración de actores sociales articulados, por salida o sustitución de alguno o por nuevas incorporaciones, lo cual obligaría a reconstruir y adecuar los consensos en el espacio de articulación.

4.2. Naturaleza de las técnicas y de la información utilizables

Recordemos que el proceso técnico de gestión del proyecto se nutre de la "lógica de la verosimilitud": ya no depende de la "lógica de la prueba", que era patrimonio exclusivo del actor profesional especialista. La lógica de la verosimilitud implica la aceptación e incorporación de elementos sobre la base de su valor como fundamentación. Ya no se trata de que el actor técnico pruebe nada, sino de que lo fundamente de modo que resulte válido, verosímil, para los demás. Lo mismo se exige de todos los demás actores intervinientes en la gestión.

Las típicas técnicas desarrolladas en las diversas disciplinas académicas para garantizar la calidad de la información, de sus elaboraciones y de las decisiones, sobre todo las que implican cierto grado de sofisticación, quedan en general descartadas por problemas que pudieran surgir en su comunicación y comprensión por otros actores, legos en la materia. Pero también quedarían descartadas en cuanto exijan costos económicos o en

recursos humanos o para su obtención y/o elaboración que no puedan ser afrontados en las condiciones concretas en que se desenvuelve la gestión. En este sentido los instrumentos técnicos que se utilicen deben satisfacer la condición de *factibilidad*.

Una segunda condición que los instrumentos y técnicas de apoyo deben satisfacer es la *oportunidad*, es decir que deben dar respuesta lo más rápida posible a los requerimientos del proceso, de modo de satisfacer aquellas urgencias arriba señaladas. Se requiere que la gestión del proyecto se desarrolle en el menor tiempo posible, de modo de alcanzar los resultados esperados en el más corto plazo posible. Esto, por supuesto, no debe ir en desmedro de la calidad de las decisiones y acciones, sin lo cual aquellos resultados no serían alcanzados.

Pero también es crítico que los avances se hagan de manera negociada y consensuada entre todos los actores participantes en el espacio de articulación. Sólo así puede esperarse que cada actor quede convencido y haga efectivamente su aporte en la ejecución del proyecto en tiempo y forma, según las decisiones de gestión tomadas en conjunto. Para ello la información incorporada y elaborada por cada uno de los actores articulados, incluyendo a los técnicos, debe ser comprensible y transparente para todos. Una tercera condición que deben satisfacer los instrumentos técnicos es, por lo dicho, su *comunicabilidad*, no sólo en cuanto al lenguaje sino también en su método de elaboración de información. En principio deben excluirse jergas disciplinarias, por lo menos hasta tanto no sean aprehendidas por los demás actores. Es conveniente que las técnicas que el profesional proponga utilizar sean motivo de claras explicaciones que faciliten su comprensión y su aceptación efectiva por los demás. Es en este aspecto sobre todo donde el profesional desempeña su rol de capacitador, facilitando el aprendizaje a través de la transferencia del enfoque conceptual y metodológico, de conocimientos, métodos e instrumentos que permitan a los participantes su replicación autónoma futura en otros proyectos de su interés.

Como se dijo en el Capítulo 1, al exponer los lineamientos generales del enfoque conceptual propuesto de la actividad de planificación, habrá sin embargo momentos en que el proceso técnico exija del profesional que resuelva un problema que sólo él puede resolver sobre la base de sus conocimientos específicos o de información obtenida de otros especialistas y fuentes, y que ningún otro actor comparte. Es aquel momento en que el profesional se va del espacio de articulación a su oficina para resolver el problema planteado (ver Gráfico 3). Los demás actores en principio no tendrían la formación teórica, técnica y metodológica para intervenir o

monitorear esa tarea técnica específica, aunque estarán llamados a aceptar luego lo elaborado o a discutirlo en términos de la solución alcanzada por ese profesional ante el problema que se le planteó. El profesional sólo puede aspirar a que se le crea que su tarea "invisible" ha sido correctamente resuelta. Para ello debe haberse ganado la *credibilidad* necesaria ante los demás actores involucrados en la gestión del proyecto.

Son pues éstas las cuatro condiciones –factibilidad, oportunidad, comunicabilidad, credibilidad– que debe satisfacer el trabajo del profesional y las técnicas utilizables en el proceso técnico que con las decisiones hace avanzar el proyecto.

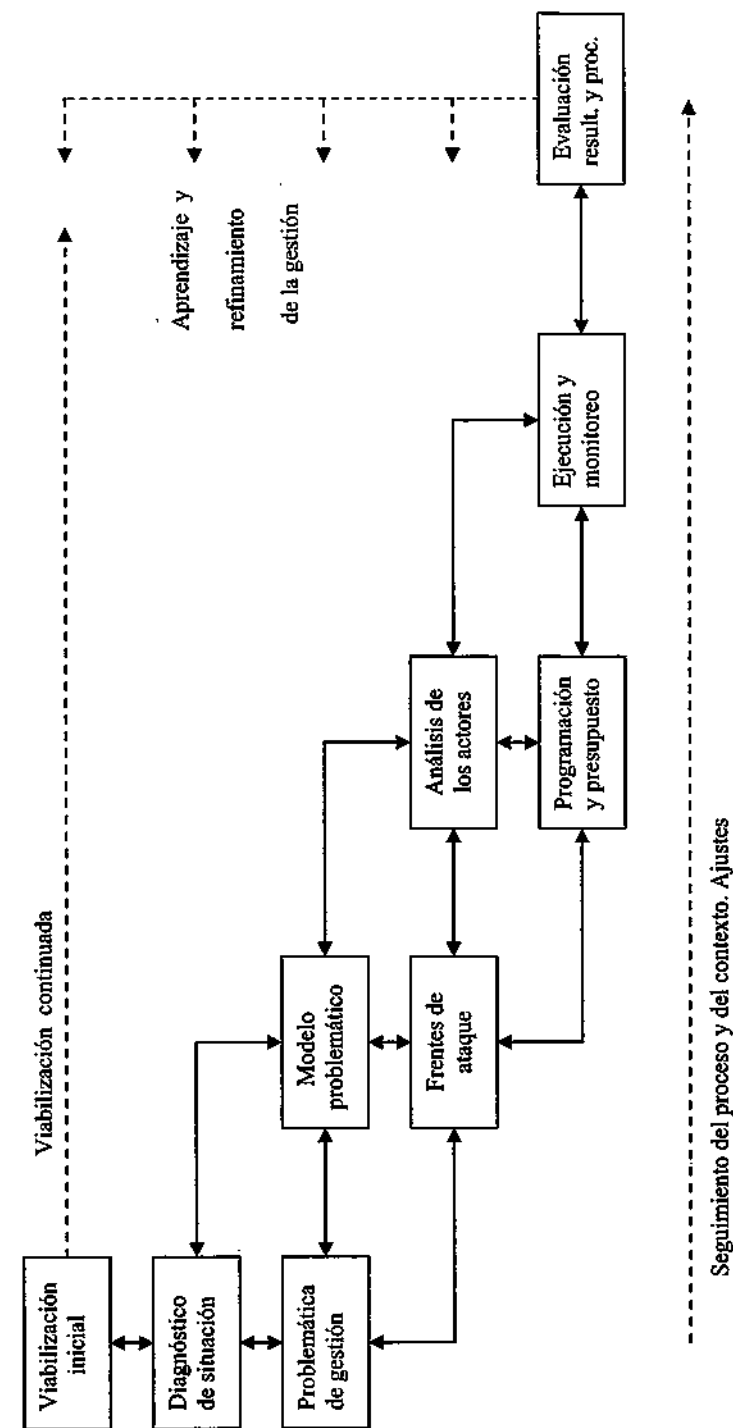
4.3. Esquema del proceso técnico

Llamamos proceso técnico a la sucesión encadenada de actividades, de decisiones y de acciones que conducen al proyecto desde su propósito o idea inicial hasta la consecución de los resultados esperados.

Como se dijo más arriba, este proceso no puede hacerse en forma lineal, cerrando sucesivamente las etapas cumplidas, como bajo la concepción tradicional. Habrá que aceptar eventuales revisiones de elaboraciones y decisiones efectuadas con anterioridad, para adecuarse a turbulencias incontroladas que pudieren acaecer en el espacio de articulación, en aquel contexto significativo que quedó excluido del recorte que hizo el proyecto o para replantear pasos que no hubiesen satisfecho los resultados esperados. Por eso, en lugar de "etapas", como en la planificación tradicional, hablamos de "momentos técnicos" del proceso, que significan avances efectivos en la gestión del proceso, aunque no necesariamente definitivos.

Ya se mencionó antes que algunos de aquellos momentos técnicos apuntan a propósitos similares o parecidos a los planteados en la planificación tradicional. Sin embargo su forma de resolución difiere sustancialmente de aquellos. Pero además se plantean momentos con actividades y propósitos nuevos. En el Gráfico 6 se esquematiza la metodología del proceso técnico en términos de las secuencialidades lógicas de momentos técnicos recomendadas. Nuestro esquema del proceso y sus momentos no es sino una de las formas posibles de representarlo, la que hemos elegido para destacar cada tarea y sus interrelaciones. No pretende ser sino una guía para orientar las actividades de gestión del proyecto, una enumeración de momentos y actividades que permitirá a los participantes preguntarse si la tarea correspondiente

Gráfico 6: Esquema metodológico del procesamiento técnico del proyecto



ha sido efectuada y si es suficiente para emprender la tarea siguiente. A la vez sirve para preguntarse si han surgido o no “novedades” —hechos, nueva información, dudas o nuevas opiniones— que hagan recomendable retomar alguna tarea anteriormente realizada para revisarla. En este esquema metodológico hemos indicado con flechas de doble sentido aquellas idas y vueltas posibles, iterativas, entre momentos técnicos, las que otorgan a este proceso su carácter de abierto.

Destacamos en el Gráfico las tareas, señaladas con líneas punteadas, que hacen referencia a su continuidad durante todo el proceso técnico. Ellas son de hecho actividades continuas o periódicas de evaluación que permiten introducir oportunamente eventuales ajustes de estrategia que corrijan posibles desvíos.

Debe tenerse en cuenta que las elaboraciones y decisiones se efectúan con la información, los conocimientos y las opiniones aportados en cada momento por los actores participantes. Estos aportes nunca son suficientemente completos para aprehender la realidad en toda su complejidad; son además inevitablemente subjetivos —y hasta posiblemente erróneos— por provenir de las percepciones e interpretaciones propias de cada actor. Es cierto que en la interacción entre los participantes se corrigen algunos errores de información y se complementan y sintetizan aquellos aportes diversos en una construcción intersubjetiva. Pero aun así estas construcciones y elaboraciones intersubjetivas no pueden considerarse sino aproximaciones, aunque puedan ser aceptadas por los participantes como suficientes para avanzar en los diagnósticos y elaboraciones de gestión y para orientar las decisiones de los actores y así definir las acciones. Subsiste siempre a lo largo del proceso técnico la posibilidad de equivocarse, de haber omitido información significativa, de efectuar interpretaciones o síntesis incorrectas, de tomar decisiones inconducentes respecto del fin perseguido, etc. Pero, ¿quién puede detectar con certeza aquellos errores? ¿Quién puede aplicar a su evaluación una mirada objetiva y completa? Sólo su aplicación en la práctica revelará a los propios actores si aquellos pasos fueron los adecuados y si cumplieron, en mayor o menor medida, sus objetivos. Mientras tanto la gestión sólo puede avanzar por aproximaciones, evaluaciones y revisiones sucesivas, que le permitan ir confirmando o refinando los pasos de su gestión.

Para detectar y afrontar los eventuales cambios en el contexto y en la articulación del proyecto, para revisar y mejorar la gestión, será necesario acompañar todo el proceso técnico con una actividad de *reflexión sobre el mismo proceso*, indicada en el Gráfico 6 con línea punteada. Esta actividad

de reflexión, permanente o por lo menos periódica, permitirá reconocer en forma oportuna “novedades” significativas tanto en el contexto del recorte —amenazas y oportunidades presentes o futuras— como en el propio espacio de articulación —sus fortalezas y debilidades—, según lo recomendado en el capítulo 3. También permitirá incorporar nueva información y nuevos aspectos no contemplados anteriormente. Y permitirá eventualmente el diseño de nuevas respuestas estratégicas adecuadas.

En las interacciones que se producen entre los actores gestionarios para resolver cualquier tarea, tenderán a aparecer en forma no controlada ideas, información, elaboraciones y hasta propuestas de resolución referidas a momentos anteriores o posteriores del proceso. La realidad de las interacciones de los actores en el espacio de articulación y gestión del proyecto no puede ser constreñida ni debe ser limitada. Esto desdibuja inevitablemente en el proceso técnico las secuencialidades y ordenamiento reflejados en el Gráfico 6. Por eso, insistimos, el esquema se constituye sólo en una guía para que el equipo de gestión pueda ser consciente en forma explícita de los pasos que se van tomando y de las tareas que se van efectuando en sus avances.

Arriba del esquema, a partir de las tareas de “viabilización inicial” del proyecto— que trataremos extensivamente en el próximo capítulo—, expresamos la necesidad de mantener la *viabilidad continuada* a todo lo largo del proceso, con el aval y compromiso correspondientes de todos los actores sociales involucrados en la gestión, sin lo cual no puede esperarse que los aportes necesarios se hagan efectivamente en tiempo y forma.

La necesidad de desarrollar la gestión en forma eficaz y en los tiempos más breves posible, así como las dificultades de sintetizar y tomar decisiones cuando son muchos los participantes, obliga a constituir un pequeño “Comité de Gestión” en donde se efectúen aquellas elaboraciones. Aquel Comité de Gestión estará constituido por delegados de los actores sociales articulados, en particular cuando estos son grupos u organizaciones de algún tipo. Sin embargo no son estos delegados quienes deciden efectivamente sobre los aportes esperados de cada actor, sino los sistemas decisorios de cada actor. Por ello es crítico que cada delegado mantenga abierto y alimentado el canal de comunicación con aquel sistema decisorio de su grupo, organización o institución a lo largo de todo el proceso. Deberá mantener informado a los decisores de su organización acerca de los avances en el proceso, consultándolos y haciendo lo necesario para obtener su aval ante cada avance o, en caso contrario, su desacuerdo, lo cual obligaría a tratar nuevamente el asunto en discordia. No es el delegado en el comité de gestión

quien aportará la acción o el recurso esperado del actor social, sino el o los decisores que ejercen el control efectivo sobre aquel aporte. De seguirse adelante en "rueda libre", sin aquel aval de los decisores, los avances en el comité de gestión corren el riesgo de ser luego desautorizados y comprobarse inconsecuentes.

Una estrategia que ha sido aplicada con éxito para facilitar esta comunicación entre los delegados en el Comité de Gestión del proyecto y los decisores de sus organizaciones, es la de incorporar periódicamente o en momentos críticos, a esos decisores en sesiones conjuntas con el Comité de Gestión. En estas sesiones "abiertas" del Comité de Gestión se consulta a aquellos decisores, se les informa de los avances de modo de lograr su aprobación o de incorporar nuevos elementos de juicio a las soluciones que se irán procesando. Lo ideal sería que en aquellas sesiones "abiertas" se logre la presencia de todos los decisores de los actores sociales involucrados, de modo de posibilitar eventualmente alguna negociación y así fortalecer su articulación y su compromiso conjunto.

La tercera línea punteada, vertical, del esquema del Gráfico 6 se refiere a los avances críticos que se efectúan al elaborar cada momento técnico y al progresar de uno al siguiente, dando lugar a oportunidades de *aprendizaje* y *refinamiento de la gestión* por parte de los actores participantes. En este aprendizaje es clave la actitud y capacidad comunicativa de los miembros del equipo técnico profesional presentes en el Comité de Gestión. Este aprendizaje se maximiza y consolida en ocasión de la evaluación de resultados y del proceso realizado, último momento técnico del esquema metodológico.

Efectuaremos a continuación una lectura rápida de la lógica implicada en la secuencia de momentos técnicos del esquema —los casilleros rectangulares del Gráfico 6—, quedando su tratamiento detallado para los próximos capítulos.

La *viabilización inicial* es fundamental para que el proyecto comience a ser desarrollado con la participación de los actores sociales necesarios. En esta etapa, además de los acuerdos y compromisos básicos de participación, se conforma el Comité de Gestión del proyecto, con los delegados designados por los sistemas decisores de aquellos actores sociales.

Puede llamar la atención que en nuestro esquema no se hace mención de la explicitación de "objetivos" al principio del proceso, como aparece en el modelo tradicional de la actividad de planificación (ver Gráfico 1). En nuestra experiencia la discusión de objetivos del proyecto desde el inicio del proceso técnico resulta por lo general inconducente. A veces esta

definición, sobre todo en un equipo multiactoral, da lugar a interminables discusiones en las que las posiciones de cada participante tienden a alejarse en construcciones individuales cargadas de valores y de ideologías no necesariamente convergentes o, al contrario, para lograr una formulación consensuada, se los termina definiendo en términos muy generales, del tipo de "propender al desarrollo socioeconómico" o "mejorar la calidad de vida" de la población destinataria. Nosotros preferimos que tales discusiones se planteen en términos de los propósitos concretos del proyecto, es decir, los "resultados esperados" de él, bajo alguna forma observable y medible. Las discusiones en este momento técnico de "viabilización inicial" irán especificando estos resultados esperados, hasta lograr formular así en términos no ambiguos los acuerdos alcanzados respecto de los propósitos del proyecto que se habrá de desarrollar.

Constituido el Comité de Gestión, éste encara un *diagnóstico de la situación confrontada*, referido al campo de actuación del proyecto, al contexto de este recorte y a las características y contexto de los actores sociales involucrados en el espacio de articulación. Su propósito no es simplemente descriptivo, sino que apunta a detectar el conjunto de los problemas de todo tipo que confronta la gestión del proyecto para llegar a buen puerto, a los resultados esperados del proyecto. Este diagnóstico, pues, desemboca en la identificación de la *problemática de gestión*.

Todos los problemas identificados están seguramente interrelacionados e interactúan entre sí en términos de causalidades y procesos más o menos complejos. Muchos de dichos problemas no pueden ser atacados en forma directa sino que sólo podrá actuarse sobre los procesos causales que los anteceden. La búsqueda de esos problemas o procesos sobre los que efectivamente se puede tener alguna capacidad de acción nos lleva a analizar aquellas relaciones e interacciones entre los problemas listados. Esto nos lleva a construir un *modelo problemático integrado*. Como resultado de dicho análisis se identifican los *frentes de ataque* a la problemática, aspectos, situaciones o procesos que pueden considerarse como propósitos de los *subproyectos componentes*, por donde la gestión comenzará sus acciones de ataque.

El ataque a cada uno de esos frentes no se efectuará seguramente en un escenario vacío. Es posible que lo que para la gestión del proyecto, y quizá para otros actores sociales involucrados en el escenario de la intervención, es un problema o un obstáculo, para uno o más actores sociales involucrados en el mismo escenario de intervención del proyecto sea algo deseable o responde a sus intereses en ese escenario. Si así fuera, ese o esos actores se

podrían constituir probablemente como aliados o como adversarios de la gestión, respectivamente. Los adversarios tenderían a evitar la intervención modificadora que se propone el proyecto, mientras que los eventuales aliados podrían contribuir a vencer aquellas resistencias. La gestión debe pues, a esta altura del proceso, identificar a aquellos actores sociales involucrados en el escenario de intervención e investigar o por lo menos hipotetizar qué motivaciones —opuestas o favorables— tendrían aquellos actores sociales y qué actitudes serían esperables de ellos ante el ataque por el proyecto a aquel problema. Por eso explicitamos como un momento técnico del proceso de gestión la *identificación y análisis de los actores sociales involucrados* en el escenario de intervención con respecto a cada uno de los frentes de ataque que pretende encarar la gestión del proyecto. Esto permitirá a la gestión del proyecto diseñar estrategias apropiadas para intervenir entre este conjunto de actores, originalmente ajenos a la gestión del proyecto mismo. Esto dará lugar a actividades concretas de interacción con aquellos actores, de modo de posibilitar la ejecución eficaz del proyecto: contactos de información, negociaciones, acuerdos, constitución de alianzas, “proyectos” complementarios, etc.

Estas actividades de interacción social con y entre los actores sociales identificados se agregan a las actividades de ejecución específica en el campo de actuación del proyecto. Con ello, sumados ambos tipos de actividades, se podrán identificar todas las que debe encarar la gestión. Con este listado de actividades se podrá encarar el momento técnico siguiente el de la *programación, asignación y presupuestación*. Programar significa ordenar las actividades en el tiempo, teniendo en cuenta sus precedencias y secuencialidades. Para realizar esas actividades será necesario asignar a ellas recursos humanos —quién hará qué y cuándo—, recursos materiales —con qué materiales y equipamientos se harán dichas actividades—, y recursos presupuestarios —para calcular y ordenar en el tiempo las asignaciones presupuestarias —y eventualmente detectar cuellos de botella en cualquiera de estos recursos. En esta tarea se tendrán en cuenta las restricciones concretas en recursos de todo tipo disponibles a la gestión, las que pueden, en ciertos casos, exigir otras actividades complementarias para superar las eventuales carencias.

El momento técnico siguiente es el dedicado a la *ejecución y monitoreo*, es decir al desarrollo de las actividades concretas identificadas de ejecución del proyecto y su acompañamiento para el control de aquella ejecución, para verificar si las actividades se ejecutan efectivamente, si logran lo que

de ellas se espera y, si fuera necesario, para introducir en forma oportuna las correspondientes actividades correctivas.

Como se dijo más arriba se requiere una actividad continuada de reflexión y evaluación a lo largo de todo el proceso, para verificar que los avances sean apropiados. Además de ello se desarrollará en esta instancia final una tarea concreta de *evaluación de los resultados obtenidos y del proceso* realizado por la gestión. Es fundamental realizar esta tarea de evaluación al finalizar el proyecto o al finalizar algún período significativo de ejecución del proyecto, por ejemplo, al primer año de su ejecución. Su propósito primario es saber qué resultados se obtuvieron y si éstos coinciden o no con los resultados esperados del proyecto. Pero también será necesario investigar por qué se lograron plena o parcialmente estos resultados o por qué no se lograron según lo esperado. Para ello se recorre el proceso, el camino recorrido, para evaluarlo y verificar qué factores influyeron en obtener esos resultados: factores de contexto, aspectos de la interacción en el espacio de articulación y gestión o virtudes y defectos en las elaboraciones de información o en las síntesis y decisiones tomadas en los diversos momentos técnicos del proceso. En esta investigación se generan conocimientos más o menos sistemáticos de qué se deberá o no hacer en el futuro en oportunidad de etapas posteriores del proyecto o programa, o de nuevos proyectos que cada uno de los actores quiera o deba encarar. Es en este momento técnico donde se pueden generar los mayores aprendizajes, siempre que se haga el esfuerzo de explicitación y sistematización necesarios. Para lograr maximizar dichos aprendizajes por parte de todos los actores sociales participantes en la gestión es clave el desempeño del profesional o técnico, ya que es quien, se supone, ha tenido entrenamiento en este sentido.

Hasta aquí esta rápida descripción de la lógica secuencial e iterativa de los momentos del proceso técnico esquematizado en el Gráfico 6, a través de los cuales avanzaría el proyecto en su escenario de intervención. En capítulos siguientes se tratará con mayor detalle cada uno de aquellos momentos técnicos y su lógica interna.

Es probable en situaciones concretas que alguien formado en este enfoque sea convocado a agregarse a la gestión de un proyecto o programa ya en curso, por lo general gestionado con un enfoque tradicional y con frecuencia trabado o poco exitoso. En este caso, ¿cómo lograr la reorientación de la gestión del proyecto con esta metodología y secuencia técnica seguramente más efectiva? En nuestra experiencia es relativamente fácil lograr que los involucrados acepten hacer una evaluación de la situación,

de los resultados y del proceso efectuado hasta el momento. Así se abre la posibilidad de aplicar aquel momento de evaluación señalado arriba. A partir de esa evaluación, que puede tomar la forma de un diagnóstico de la situación confrontada por la gestión, es factible retomar los momentos técnicos señalados en este capítulo.

Es importante destacar que, como se insistió desde el inicio, una de las condiciones que este modelo de la actividad de gestión planificada pretende satisfacer es que pueda desenvolverse en el menor tiempo posible. De esto depende el que pueda lograr los resultados esperados en tiempo y forma, de modo de cumplir con las urgencias de los actores sociales involucrados. La clave para lograrlo es que se pueda recorrer lo más rápidamente posible aquellos momentos técnicos del proceso arriba delineados. Esto no sólo es posible, sino que tenemos innumerables experiencias de proyectos exitosos que han podido recorrer aquellas tareas en brevísimos tiempos. En los capítulos siguientes presentaremos algunas técnicas e instrumentos de apoyo que facilitan su realización en plazos muy breves.

El proyecto como proceso técnico II. Viabilización inicial del proyecto

5.1. Un momento técnico en que se define el proyecto y se establecen los compromisos de los actores sociales participantes

El propósito de este primer momento técnico es el de constituir el espacio de articulación desde el cual se procesará el proyecto. Ello implica básicamente encarar interacciones con los actores sociales que, con sus aportes en tiempo y forma, harán posible la puesta en marcha del proceso de gestión y la ejecución del proyecto. Del éxito de las negociaciones con ellos dependerán los compromisos de los diversos actores, los alcances—los resultados esperados—y los límites—el recorte que realiza—del proyecto que se definirá y la constitución de un espacio de articulación adecuado para su gestión.

Por lo general el iniciador de dichas interacciones—una organización, un político, un profesional, un grupo—comenzará dichas gestiones con alguna idea más o menos desarrollada del proyecto a encarar. Muchas veces esta idea inicial deriva de los propósitos definidos de la institución proponente y es demasiado compleja para posibilitar su manejo eficaz y eficiente bajo la forma de un solo proyecto. Puede servir a veces al correspondiente gestor como despliegue de los valores que éste pone en juego. Las más de las veces, sin embargo, es prudente presentar aquella idea “institucional” ya con algún grado de recorte y prediseño, es decir, bajo la forma de un preproyecto con visos de factibilidad y que pueda ser de interés para el actor interlocutor. No es conveniente presentar esa idea al interlocutor, cuyo interés se quiere despertar, como un proyecto ya demasiado elaborado, ya que se estaría limitando significativamente su posibilidad de expresar sus propias ideas,

valores e intereses y de intervenir efectivamente en el modelamiento del proyecto en el que se vería eventualmente involucrado. Por lógica, es muy difícil lograr el compromiso efectivo del interlocutor con un proyecto enteramente diseñado por otro.

El iniciador puede por supuesto tener ya una idea de proyecto bastante elaborada, pero en ese caso no es conveniente presentarla bajo esta forma. En este caso es conveniente retener dicho proyecto individual e ir introduciendo sus diversos aspectos y elementos gradualmente, a medida que el diálogo con aquel interlocutor lo haga aconsejable. Lo importante es dejar abierto ese espacio de diálogo para que el interlocutor pueda introducir sus ideas y opiniones al respecto. Cabe así al iniciador aportar sus propias ideas para, en la negociación, ir convenciendo al otro o ser convencido por él en algunos aspectos.

Aunque aquel diálogo de diseño o prediseño de un proyecto fuera desarrollado entre representantes más o menos legítimos de los actores sociales, este proceso interactivo sólo puede considerarse acabado cuando el proyecto propuesto cuente con la aprobación plena de los decisores o sistemas decisorios de los respectivos actores sociales. Sólo así se tendrá la seguridad de que los aportes comprometidos se efectivizarán en tiempo y forma, según las necesidades del proyecto acordado.

En el proceso de constitución del espacio de articulación es muy probable que se requiera la participación de varios actores sociales, convocados por los aportes que necesitará el proyecto, a partir de los que ellos poseen o sobre los cuales ejercen algún grado de control. Respecto de esto remitimos a lo dicho en 2.2 y en 2.3.6 en relación, respectivamente, con la identificación de los actores sociales "necesarios" y con la reducción del número de dichos actores a los más importantes, para convocarlos a participar en el espacio de articulación a constituir para la gestión eficiente del proyecto.

Esta multiplicidad de actores sociales a convocar para el desarrollo del proyecto implica múltiples negociaciones a emprender con cada uno y con su conjunto. Facilita obviamente las negociaciones si cada uno de los actores acepta sucesivamente comprometerse en el mismo proyecto acordado con el primer actor interlocutor. Pero es posible también que dichas negociaciones se resuelvan de modo diferente con cada actor social, respondiendo a sus respectivos planteos e intereses. A veces esto puede dar lugar a la definición de varios proyectos convergentes o parcialmente superpuestos que, en su conjunto, satisfacen en forma más o menos completa el propósito originario del actor social iniciador.

Sería deseable que aquel espacio de articulación construido al principio se mantenga en operación a lo largo de todo el proceso de gestión del proyecto, hasta lograr los resultados perseguidos. Pero no siempre sucede así, dadas las turbulencias que los mismos actores pueden eventualmente incorporar a ese espacio de gestión, como se vio en 3.2. Suele suceder que algún o algunos actores sociales se retiren de la articulación o cambien su composición e identidad —por ejemplo por un conflicto interno que produzca el retiro de un sector de sus miembros— o redefinan significativamente sus posiciones. También puede suceder que otro actor social interesante se postule como nuevo socio del emprendimiento. En estos casos deberá cuidarse de rediscutir los acuerdos en el seno de la articulación, de modo que éstos queden claros y asumidos por todos los participantes. Esto puede dar lugar eventualmente a redefiniciones del proyecto.

5.2. Naturaleza y formalización de los acuerdos

El o los proyectos así definidos deben explicitarse en documentos de proyecto que formalicen los acuerdos y compromisos de cada actor social participante. El documento de proyecto se constituye así en la guía de lo que se pretende llevar adelante entre todos los involucrados.

Estos acuerdos deben ser aprobados y firmados por los decisores respectivos o sus representantes legítimos, sin lo cual no tendrán validez como ayuda-memoria ni, sobre todo, para reclamo futuro alguno. Entre los actores sociales participantes puede haber instituciones u organizaciones jerárquicas, pero también grupos poco organizados y hasta individuos. En el caso de organizaciones formales jerárquicas se exigirá la firma de alguna autoridad pertinente, que pueda decidir sobre los aportes comprometidos. En el caso de grupos menos organizados, se requerirá de las firmas de delegados más o menos legítimos o de la totalidad o mayoría de sus componentes. Si el actor social participante fuera un individuo, es evidente que su firma avala el compromiso adquirido. En cualquier caso lo importante es que los firmantes tengan poder de decisión sobre aquellas actividades y recursos comprometidos en el proyecto.

Conviene que el documento de proyecto sea detallado en términos de los resultados esperados y de los pasos más importantes que se propone realizar: actividades, productos, cronograma, quién hace qué, los recursos comprometidos por cada parte, el presupuesto en juego, los mecanismos y

márgenes para su revisión y ajuste, las modalidades de toma de decisiones significativas —cómo y quién(es) toma(n) las decisiones— y las estrategias de monitoreo, auditoría (si fuere el caso) y evaluación periódica y final. Es conveniente también establecer en este documento las condiciones bajo las cuales un actor involucrado puede retirarse. Igualmente, y dado que el proyecto se desenvolverá en un entorno turbulento, es prudente señalar en el documento los riesgos contextuales que podrían confrontarse durante su procesamiento que podrían afectar el logro en tiempo y forma de lo propuesto.

El Documento de Proyecto servirá además como referencia y elemento de juicio para los monitoreos y auditorías que se haya acordado. Es importante sin embargo tener en cuenta que lo explicitado en el documento es lo que los actores involucrados consideran en el momento de su redacción que es eficaz para lograr los resultados esperados. El documento de proyecto es así una suerte de apuesta que los actores hacen al inicio acerca del modo de alcanzar los resultados esperados.

Si las gestiones del actor iniciador hubieren dado lugar a más de un proyecto —los proyectos convergentes o superpuestos que mencionáramos en 5.1—, cada uno de ellos deberá formularse en un documento independiente. Si en este caso hubiere interdependencias entre aquellos proyectos, es conveniente explicitar aquellas conexiones entre ellos que podrían resultar en demoras o modificaciones en su desarrollo.

5.3. Función del Documento de Proyecto

Con el desarrollo preliminar de la idea de proyecto y su viabilización inicial a través de la construcción del espacio de articulación básico en que habrá de ser procesado, se cuenta con toda la información necesaria para gestionar apoyos de otros actores sociales que hasta este momento no hubieren estado articulados en el proceso, típicamente aquellas agencias que eventualmente podrían apoyar el desarrollo del proyecto con recursos económicos o aportes de otra naturaleza. Para formalizar las gestiones tendientes a obtener alguno de aquellos apoyos será necesario presentar a consideración del actor social correspondiente un documento que describa el proyecto, al que aquí denominamos el Documento de Proyecto.

El Documento de Proyecto es el elemento de juicio que será evaluado si el proyecto aspira a obtener alguna contribución, monetaria u otra, de un actor social ajeno a los inicialmente comprometidos en su formulación,

por ejemplo de un banco, de una agencia o de un programa, cuyo aporte financiero fuera requerido para su desarrollo. En tal caso este actor social externo emprenderá una evaluación *ex ante* —es decir anterior a la concreción del proyecto—, sobre cuya base decidirá si otorgará o no el aporte solicitado. El documento de proyecto deberá presentar todos los elementos de juicio necesarios para responder a las preguntas que le harán los evaluadores respecto de su deseabilidad, su factibilidad y la probabilidad de que alcance los resultados declamados en forma sustentable. La lógica de la evaluación *ex ante* que será aplicada puede ser tomada así como una guía para la formulación del documento de proyecto. Cada una de las preguntas que serían planteadas por esa evaluación deberá tener su correspondiente respuesta en una sección del documento. Pero también deberá ser convincente, ya que en general será ese Documento la única fuente de información que llegará a los centros decisorios de la agencia u organismo destinatario para ser analizado y evaluado en sus contenidos.

La evaluación *ex ante* es el único tipo de evaluación que se hace sobre la base de información hipotética, abstracta, acerca de un futuro posible, no verificable por observación de la realidad: las evaluaciones de seguimiento o monitoreo y *ex post*, en cambio, se efectúan sobre lo acontecido en la realidad con el desarrollo del proyecto. De allí la importancia de que dicho Documento de Proyecto esté adecuadamente formulado en función de aquella evaluación. El Documento deberá contener la información suficiente para que el destinatario efectúe su evaluación. Pero piénsese además que es muy probable que éste no sea el único proyecto en consideración por ese destinatario, sino que estará compitiendo con muchos otros. Además de ser suficiente deberá pues ser convincente para competir exitosamente ante aquellos decisores. En síntesis: el Documento de Proyecto debe estar muy bien formulado. Es nuestro argumento básico ante el destinatario de quien solicitamos el apoyo. Esto es cierto aun en casos en que pudieran ser luego convocados los proponentes por aquella agencia para discutir y quizá negociar algunos aspectos del proyecto presentado.

5.4. Sobre la evaluación *ex ante*: para qué, qué se evalúa, qué información se provee

La evaluación *ex ante* que alguna agencia, organismo o actor social hace de un Documento de Proyecto tiene por finalidad *tomar una decisión*

acerca del apoyo solicitado. Esta decisión será la de apoyar o no al proyecto, con recursos económicos, recursos materiales o humanos o servicios de otra naturaleza, según sea lo solicitado en el Documento.

¿Qué es lo que se evalúa? En principio, la fuente de información que será utilizada para evaluar el proyecto presentado es el Documento de Proyecto recibido. El Documento deberá poder responder satisfactoriamente a las preguntas que se hará el equipo evaluador.

Una pregunta preliminar que la agencia receptora del proyecto se hará es la referida a la deseabilidad y prioridad de éste para la propia agencia; si el campo de intervención y los resultados esperados del proyecto interesan efectivamente a la agencia, si son consistentes con sus políticas institucionales en lo que respecta a localización, población beneficiaria, calidad e importancia de lo esperado, etc. Este análisis precede de hecho a la evaluación propiamente dicha del proyecto, de él depende que la tramitación siga o no adelante. De allí la necesidad de que el documento desarrolle y contextualice adecuadamente este punto en su justificación del proyecto. Muchas agencias hoy prefieren que el trámite se inicie bajo la forma de un diálogo con los solicitantes, sobre la base de breves ideas de proyecto, y no con la recepción de un documento de proyecto ya elaborado. De este modo queda abierta la posibilidad de negociar y eventualmente acordar la direccionalidad del proyecto, de modo que satisfaga a ambas partes.

En la evaluación de ese Documento de Proyecto la agencia receptora se preguntará básicamente lo siguiente:

- ¿Cuál es el problema social que el proyecto se propone atacar? ¿Existe ese problema en el escenario de intervención identificado? ¿Qué grado de importancia o prioridad tiene? Y al respecto, ¿están ese problema, sus destinatarios, los montos y duración del proyecto entre nuestras prioridades y políticas institucionales?

Superado este conjunto de preguntas, las preguntas subsiguientes son comunes a todo tipo de evaluaciones, aunque en el caso de la evaluación *ex ante* sólo puede responderse en forma hipotética sobre la base de lo expresado en el Documento, la lógica subyacente entre objetivos y medios para lograrlos y, por supuesto, lo que los evaluadores conocen sobre el tema y el escenario de intervención propuestos:

- ¿Cuál es la *direccionalidad* del proyecto, es decir la visión del cambio social a la que contribuiría el proyecto? ¿Es cierto que los resultados a

obtenerse contribuirían efectivamente en alguna medida a un cambio social deseable?

- ¿Es pensable que los medios definidos en el Documento serían *eficaces* para lograr esos resultados? ¿Son los productos –bienes y/o servicios que el proyecto se propone producir– capaces de lograr aquellos resultados? Las actividades y los recursos definidos en el Documento, ¿están lógicamente relacionados con aquella producción de bienes y/o servicios?
- ¿Son estos medios los necesarios y suficientes para la consecución de aquellos resultados? Es decir, si el esfuerzo y la utilización de recursos de todo tipo que propone el proyecto, ¿son *eficientes* en relación con los resultados esperados? ¿No son exagerados ni se quedan cortos?
- ¿Parecería estar asegurada la *sustentabilidad* en el tiempo de los resultados que se obtendrían? Al finalizar y retirarse el proyecto, ¿estarían dadas las condiciones para que esos resultados se sostengan o se incrementen a través del tiempo?

En síntesis, las grandes preguntas que orientan a ésta y a toda evaluación se refieren a las siguientes cuatro “dimensiones” del proyecto:

- su direccionalidad.
- su eficacia.
- su eficiencia.
- su sustentabilidad.

El Documento de Proyecto debe proveer la información necesaria y suficiente para responder a aquellas preguntas. Es cierto que a veces la agencia receptora puede convocar a los solicitantes para clarificar y/o complementar contenidos del Documento. Pero ello no justifica la presentación de un Documento de Proyecto insuficiente. También es cierto que a veces las agencias receptoras no son tan sistemáticas ni exigentes en su evaluación. Pero un Documento bien formulado tiene una ventaja, un “handicap” a su favor, en la competencia con otras presentaciones.

La agencia receptora del proyecto tenderá a plantearse además otras preguntas aplicables a su evaluación *ex ante*. Una de ellas seguramente se referirá a las capacidades y experiencia de los solicitantes para llevar a buen término el proyecto. Otra, asociada, es la referida a su “factibilidad”. Además de todo lo mencionado arriba respecto de la capacidad de los medios

identificados para lograr los resultados postulados, incluye preguntas acerca del grado de control que los solicitantes ejercen sobre los recursos que aplicarían, sobre las actividades que se proponen realizar, sobre los productos que se proponen proveer.

Estas preguntas se plantean lógicamente cuando se toma en cuenta, como se expuso en el Capítulo 3, la vulnerabilidad propia de todo "recorte" ante eventuales turbulencias en su entorno significativo, en su escenario de intervención o aun en su articulación gestora. La gestión del proyecto no ejerce control sobre estos campos, sino que desde ellos la gestión puede confrontar riesgos durante la implementación del proyecto, riesgos tales como no contar en el momento oportuno con un recurso o apoyo comprometido, de que algún actor poderoso, un cambio o una crisis contextual intervengan en el escenario de actuación, riesgo de que se quiebre el apoyo de la comunidad destinataria, etc. Estos riesgos deben ser anticipados para generar respuestas optimizadoras o proactivas oportunas. Cada vez son más las agencias conscientes de lo hipotéticos y vulnerables que son los proyectos en su formulación original y que se preocupan por evaluar los riesgos que pudiera confrontar el proyecto. Por ello se tiende a pedir a los solicitantes que en su Documento de Proyecto indiquen cuáles son esos riesgos de que fallen recursos o aportes, de que no se puedan desarrollar actividades programadas, de que no se produzcan bienes y/o servicios programados y en última instancia que no se pueda lograr alguno de los objetivos específicos. Además de inducir a los solicitantes a pensar por anticipado en esos riesgos y ponderarlos, los induce también a establecer en su metodología momentos pertinentes de planificación estratégica, según se recomendó en el Capítulo 3. La explicitación de estos posibles riesgos en el Documento de Proyecto presentado y aprobado por la agencia resulta además muy útil como base para argumentar ante ella, llegado el momento de que alguno de estos riesgos se efectivizara, y así negociar algún cambio en la gestión programada del proyecto.

5.5. El "marco lógico" en la formulación del proyecto y los componentes del Documento de Proyecto

Se ha generalizado, sobre todo entre las agencias internacionales aunque en forma cada vez más extendida, lo que se ha dado en llamar el "marco lógico" para la evaluación *ex ante* de proyectos. El razonamiento

que pone en juego el "marco lógico" apunta a verificar si es esperable que lo propuesto por el proyecto logre efectivamente los resultados esperados que se postulan. Para ello se plantea una serie de preguntas lógicas y secuencialmente relacionadas.

A continuación se expone la lógica de la evaluación *ex ante* —el "marco lógico"—,²⁴ que será la misma que conviene aplicar en la formulación del Documento de Proyecto.

La lógica de una correcta evaluación *ex ante* del proyecto propuesto parte siempre del *objetivo* o *problema a resolver*: si existe, en qué población, territorio y/o sector de ellos, su magnitud o importancia relativa. Algunas agencias tienen políticas definidas, según las cuales les interesa apoyar proyectos que ataquen determinados problemas —por ejemplo, medio ambiente, desnutrición infantil, violencia de género, calidad de vida barrial, etc.— y a veces en determinados territorios o ámbitos que han priorizado. Además tienden a poner límites al monto de financiamiento de un proyecto y a su duración. Estas políticas institucionales suelen ser muy explícitas y documentadas, de modo que se puede suponer que el proponente las conoce, aunque no siempre es así: a veces un buen proyecto es rechazado por no corresponderse con las políticas institucionales. Sólo excepcionalmente un proyecto muy bien formulado puede llegar a convencer a la agencia receptora de aceptarlo a pesar de no acordarse estrictamente con sus políticas institucionales.

Aquí debemos dar cuenta de un error demasiado frecuente en la formulación de proyectos. Expresamente he hablado del "problema a resolver", no de una supuesta "solución" a implementar. El propósito u objetivo de un proyecto no puede ser el de procesar una "solución" dada, proveyendo determinados bienes o servicios o modificaciones infraestructurales, aunque supuestamente estos bienes, servicios o cambios físicos pudieran contribuir —según la lógica de los proponentes— a la solución de algún problema no expresado en el Documento. Estos bienes o servicios no pueden ser sino un *medio* para resolver ese problema, no sustituyen a los objetivos del proyecto. Está mal redactado el objetivo del proyecto si se lo plantea como el de proveer determinados bienes o servicios o tratamientos físico-naturales. Al contrario, el objetivo del proyecto debe ser el de contribuir a la solución

24. La sistematización de este "Marco Lógico" para la formulación y evaluación *ex ante* de proyectos fue realizada por USAID y es de uso común por las agencias de financiamiento de proyectos sociales. Con frecuencia se aplica bajo formas mucho más elaboradas que la aquí presentada. También se lo suele plantear como un instrumento de evaluación *ex post*, que por sí no es.

de un "problema", un problema significativo que existe "allá afuera", en la realidad compleja. El objetivo de un proyecto planificado, como se vio al definir la actividad de planificación, es procesar un *cambio en la situación* real confrontada, en algún aspecto no deseado, problemático. El objetivo del proyecto no es "proveer tantas viviendas", sino que tantas familias de tal población mejoren sus condiciones de habitabilidad. No se lograrían resultados deseables de aquel proyecto si las viviendas construidas no fueran accesibles a estas familias, resultarían ocupadas por otros o no fueran adecuadas a sus necesidades familiares y de abrigo. Tampoco puede ser objetivo de un proyecto social de salud barrial el establecer un centro de salud en el barrio X, si los vecinos no asistieran a él, no recibieran en él la atención debida y/o no mejoraran sus condiciones de salud. El objetivo del proyecto debería ser formulado como el "mejoramiento de la salud de los habitantes del barrio X", creando condiciones para que ellos accedan efectivamente a la atención de salud pertinente. Es probable que sólo la provisión del centro de salud barrial no fuera ni adecuada ni suficiente para mejorar los niveles de salud barrial. Estos proyectos incurren en un grave error al confundir el objetivo social de un proyecto —el cambio de una situación social en el aspecto considerado— con un posible medio, por lo general convencional. Es fundamental tener en claro cuál es el problema social real que se pretende atacar con el proyecto, para a partir de allí identificar los medios más adecuados para lograrlo.

En nuestra concepción de la planificación un problema a resolver en la realidad compleja se refiere siempre, como destinatario y sujeto, a un conjunto social. Ello es cierto también en proyectos de planificación urbana, regional o ambiental. Por lo general este "problema" de la realidad se manifiesta también en forma compleja, con muy diversas causalidades que convergen en conformar la situación problemática, observada en el diagnóstico desarrollado (ver más adelante Capítulo 6), y puede exigir ataques por distintos frentes, como se verá al desarrollar el "modelo problemático integrado" (ver Capítulo 7).

Otro error frecuente es el de proponerse en el proyecto atacar un problema demasiado vasto y complejo, no manejable práctica y racionalmente. Ello es frecuente en grupos y ONGs de buena voluntad —aunque no sólo en ellos— que plantean sus objetivos institucionales, su "misión", como los objetivos específicos de un proyecto concreto: lo ambicioso de tal planteo y su escasa factibilidad son en general rápidamente detectados por los evaluadores de la agencia receptora.

Adecuadamente expuesto el problema existente en toda su complejidad, se define en el Documento de Proyecto el *recorte* sobre el cual el proyecto se propone intervenir, su objetivo de cambio: qué población, en qué territorio, en qué aspectos. Como se vio en el Capítulo 3, este "recorte" no implica desentenderse de lo que quedó fuera de él. El recorte tiene que ver con nuestra capacidad de acción, con una población o ámbito con el cual estamos de alguna manera ligados y/o con la misión que se ha planteado nuestro grupo u organización. Pero también suele estar relacionado con las políticas de la institución a la cual estamos solicitando apoyo. Éste es especialmente el caso cuando "nuestro" proyecto es desdoblado en varios "proyectos" —en realidad, desde nuestro punto de vista, subproyectos componentes—, en procura de distintos aportes que queremos hacer converger en "nuestro" proyecto.

Los *objetivos* del proyecto suelen plantearse equivocadamente en proposiciones bastante vagas y ambiciosas, cargadas de calificativos cualitativos de buenas intenciones. Ello es aceptable en la definición de los *objetivos generales*, en que se expresa la direccionalidad del "cambio deseado", al cual el proyecto contribuiría. Pero no lo es al definir los *objetivos específicos* o *metas*²⁵ del proyecto. Éstos deben formularse como *resultados esperados* de la implementación del proyecto, en términos de resultados concretos y observables a la finalización del proyecto, de modo de poder evaluar *ex post* si ellos fueron logrados.

Estos resultados, estos cambios esperados en el escenario concreto de intervención, son en muchos casos cambios en la situación social y/o su dinámica, en la salud, la educación, la calidad de vida de la población destinataria, en valores, organización, capacidades, actividades sociales, actitudes, etc., colectivas o individuales. Uno de los problemas mayores que se confronta al identificar estos "resultados esperados" es definir cómo se los observa y cómo se medirá el cambio logrado respecto de la situación existente pre-proyecto. Este proceso de especificar los resultados en términos de indicadores observables será tratado en detalle en el Capítulo 10 por su significación general para todo tipo de evaluaciones. Sobre todo en 10.8 se tratará con cierto detalle la identificación y construcción de indicadores de resultados.

25. "Objetivos" y "metas" son términos utilizados en formas contradictorias en distintas fuentes. Consideramos que esto refleja una ambigüedad semántica, no sustantiva. Nosotros hemos optado por usar "objetivos" con un significado de direccionalidad, como una flecha que indica la dirección del movimiento. En cambio para nosotros, "meta" se refiere a un punto de llegada.

La primera pregunta que se le plantea al documento de proyecto se refiere pues a los propósitos, objetivos o metas que se propone el proyecto: si el problema a resolver existe efectivamente y tiene alguna prioridad. Pero además, si estos objetivos están bien formulados en términos de los *resultados concretos* esperados del proyecto, ya que de otra manera los logros del proyecto, sus resultados finales, no serían evaluables. Estos resultados de los proyectos sociales son por lo general de naturaleza cualitativa: el incremento de la salud o de la nutrición en los niños destinatarios, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas familiares o de la calidad de vida social barrial o de la capacidad de los pobladores barriales para lograr mejoras, el aumento de la alfabetización o los conocimientos, habilidades o actitudes que serían efectivamente transferidos.²⁶ En todos los casos –aun de proyectos indirectamente sociales, como la planificación del transporte urbano, el ordenamiento espacial, etc.– estos resultados se dan “allá afuera”, fuera del control del proyecto, en la población destinataria, donde las acciones del proyecto se confrontan con todos aquellos otros factores que puedan ser significativos pero quedaron excluidos del recorte efectuado.

Establecidos los resultados a lograr, corresponde desarrollar los medios propuestos para lograrlos. Así como los resultados a lograr se darán “allá afuera”, en el escenario de intervención del proyecto, los “medios” están bajo el control y responsabilidad de los propios proponentes: son lo que se proponen producir, son los *productos* que se proponen incorporar a ese escenario. Estos “productos” pueden ser bienes materiales: por ejemplo, en los ejemplos presentados en el párrafo anterior, los alimentos brindados para la nutrición, las viviendas construidas o reformadas para las familias, las innovaciones en infraestructura del barrio. Pero también pueden ser los servicios o las actividades organizadas que brinda el proyecto para lograr aquellos resultados: por ejemplo, los talleres de educación para la salud o para transferir pautas de alimentación apropiadas para aquellos niños o los cursos organizados para alfabetizar, para transferir determinados conocimientos y habilidades, incluyendo la capacitación en identificación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial o en organización de los vecinos a tales efectos. Los productos son de hecho la apuesta con que el proyecto se propone alcanzar los resultados perseguidos. Estos productos no garantizan

26. Más adelante, en el Capítulo 10, al tratar la evaluación de resultados, se tratan los problemas de medición de resultados cualitativos.

que se logren los resultados esperados, pero son nuestra apuesta de que con ellos se los puede lograr o contribuir a lograrlos. En todo caso, es lo que nos proponemos hacer para lograrlos.

La segunda pregunta que se plantean pues los evaluadores se refiere justamente a la capacidad de los productos propuestos por el proyecto para lograr aquellos resultados esperados. Es probable que para lograr un resultado determinado se identifique un conjunto de productos de distinta naturaleza, algunos materiales –alimentos, casas, materiales de construcción, medicamentos, folletos de capacitación, etc.– y otros consistentes en cursos de capacitación, eventos, reuniones de identificación de proyectos locales, etc. La tarea del evaluador consistirá en analizar si los productos propuestos son necesarios, suficientes y aptos o no para lograr los resultados esperados.

El tercer interrogante que se analizará para evaluar el proyecto *ex ante* es si las *actividades enumeradas, con sus tiempos de desarrollo y los recursos* de todo tipo necesarios para realizarlas, son los apropiados para producir efectivamente aquellos productos listados. Estas actividades normalmente son las identificadas y programadas, según lo desarrollado en el Capítulo 8, sintetizadas adecuadamente para su listado en el Documento de Base. Como se indica allí, la tarea consiste en enumerar las actividades necesarias para efectivizar cada producto, sea éste un producto material –un conjunto de viviendas, alimentos a distribuir, receptáculos de basura– o un servicio –una serie de cursos de capacitación, prestaciones de salud, apoyos escolares– o, más generalmente, un servicio dependiente de algún producto material –viviendas adjudicadas a las familias destinatarias, un comedor infantil funcionando en un local escolar y dotado del personal necesario–. Las “actividades” correspondientes pueden ser de muy distinta naturaleza, desde la “puesta en obra” de materiales de construcción, por ejemplo, a una identificación de posibles proveedores y la negociación de precios con ellos, la selección y capacitación de adolescentes para prestar apoyos escolares, etc. El grado de detalle con que estas actividades se enumerarán en el Documento de Proyecto se definirá sobre la base de su claridad y suficiencia para su comunicación ante la agencia receptora y sus evaluadores.

Así, en el paso siguiente se definen los *recursos* necesarios para poder realizar aquellas actividades identificadas: los recursos humanos con las calificaciones correspondientes, los recursos materiales y equipos, etc.

Por lo general las “actividades” identificadas se combinarán con su tiempo de realización en un “cronograma” (ver 8.6 y 8.7). Los “recursos”,

humanos, materiales o en equipamientos, que intervendrían en esas actividades suelen resumirse a continuación en secciones correspondientes del Documento de Proyecto.

Con ello y los costos unitarios de cada ítem o rubro se tiene toda la información necesaria para elaborar el *presupuesto* del proyecto. La formulación del presupuesto puede tener varias formas, aunque siempre se lo detalla por rubros o ítems. Una de las formas de presentación distingue en diferentes columnas 1) los costos que se solicita de la agencia receptora de la propuesta, 2) los valores de los aportes que efectuarán los proponentes, sobre todo en proyectos sociales en cuya gestión y/o ejecución intervienen destinatarios, 3) el valor teórico estimado de lo que aportarían éstos, ya sea en recursos materiales o en tiempo de dedicación al proyecto. Estas estimaciones de lo aportado en forma voluntaria por actores sociales intervinientes en el proyecto, que de hecho no son retribuidos en dinero, tienen sin embargo un valor venal porque ahorran al proyecto el pago o compra de aquello que aportan. Por lo general los aportes voluntarios y en especies se cotizan al precio de mercado local. Esta ponderación de los aportes en especies es importante. También es conveniente discriminar, en "notas al pie" del presupuesto, quiénes aportan qué. Este registro por separado del financiamiento que se solicita y de lo aportado por otros es siempre bien considerado por la agencia receptora de la solicitud de apoyo, por cuanto pone de relieve que el proyecto no está "colgado" exclusivamente de sus aportes, a la vez que demuestra lo invertido por los propios proponentes en el proyecto y su capacidad para captar y articular otros apoyos. Con alguna frecuencia, sobre todo en proyectos de cierta extensión temporal, se requiere de los proponentes desdoblarse el presupuesto por períodos.

Este proceso signado por el marco lógico puede esquematizarse como en la Figura 5.1. En línea punteada se han indicado los pasos de los evaluadores, que deberían asimismo ser los de los formuladores del proyecto. La lógica "explicativa" del proyecto —cómo cada escalón posibilita que el superior sea posible— está indicada en cambio en líneas llenas.

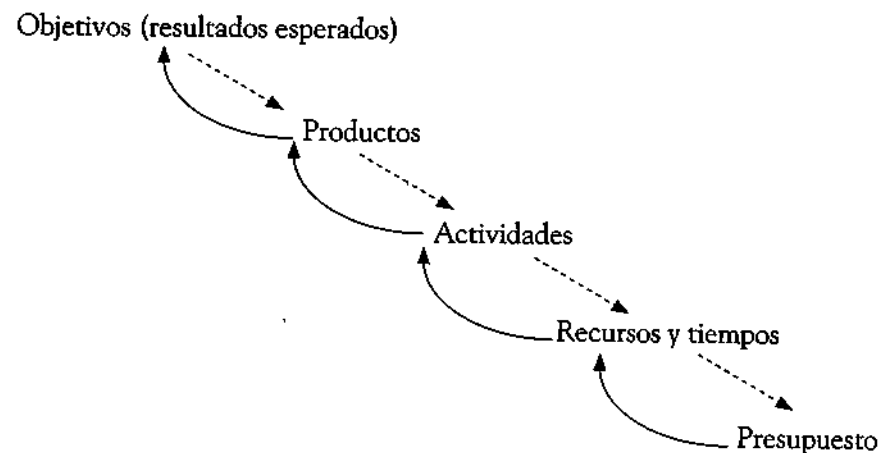


Figura 5.1.

Estos cinco escalones de la Figura 5.1 implican otras tantas secciones del documento de proyecto, que constituyen su columna vertebral.

El documento deberá seguramente incluir otras secciones de interés de los evaluadores. Será necesario conocer en una sección de *Presentación* cuál es el campo de actuación del proyecto, es decir el recorte que efectúa —espacial, sector de población destinatario, problema que se pretende contribuir a resolver— y los resultados que de él se esperan.

Como se dijo más arriba, el documento debe informar en una sección acerca de su *Justificación*, es decir la prueba de que el problema a solucionar existe y cuál es su importancia. También en esta sección es conveniente explicar los factores asociados o causales de aquel problema, tanto los de su propio campo de actuación como los provenientes de su contexto. Se estará planteando así la justificación del proyecto y, en forma expresa o sobreentendida, se estará exponiendo la direccionalidad del cambio que propone el proyecto.

En una sección adicional se suele pedir los *Antecedentes del o de los operadores* del proyecto en este campo y/o con esta población: una exposición de la experiencia que al respecto tienen los actores sociales proponentes en relación con el tema del proyecto y/o con su población destinataria. Ésta es información útil para demostrar la confiabilidad que pudieran tener estos actores para llevar a buen término el proyecto.

A veces es interesante presentar en una sección especial los aspectos más significativos de la *metodología o lógica de gestión* aplicada en el proyecto, sobre

todo si ésta tiene características originales o poco habituales que pudieran explicar particularidades de su diseño.

Es conveniente también que en el documento de proyecto se haga referencia a las *modalidades de monitoreo* y al sistema de *evaluación final*, o *ex post*, de resultados. Esto permitirá a la agencia financiadora hacer respectivamente el seguimiento de los avances del proyecto y saber cuáles fueron los resultados logrados con su apoyo.

En resumen, la estructura habitual de un Documento de Proyecto incluiría los siguientes componentes o secciones (incluimos en el listado las secciones *básicas* y *complementarias*):

- Introducción: "El problema" o "Justificación del proyecto"
- *Objetivos del proyecto*:
 - *Objetivo(s) general(es)*
 - *Objetivos específicos y Resultados esperados*
 - Los solicitantes: "Experiencia institucional" o "Experiencia de los proponentes"
 - Metodología
- *Productos: bienes y/o servicios*
- *Actividades*
- *Recursos*
- *Cronograma*
- *Presupuesto*
 - *Modalidades de monitoreo y de evaluación final*

Algunas agencias prefieren recibir la información central –la columna vertebral del proyecto: objetivos, productos, actividades– en forma de tabla integrada, con una última columna para registrar los riesgos que podrían confrontarse respecto del logro de los objetivos y resultados esperados, de la efectivización de los productos y de las actividades propuestas. El esquema de este tipo de tabla se presenta en el Gráfico 7.

Hasta aquí los componentes habituales o más frecuentes de un documento de proyecto bien presentado. Nos parece conveniente hacer aquí algunas recomendaciones de forma, lenguaje y trámite de un proyecto, aprendizajes efectuados a partir de múltiples gestiones de financiamiento de proyectos propios y ajenos.

Objetivos generales	Objetivos específicos	Productos	Actividades	Riesgos
Objetivo general 1	1.1 Objetivo específico	1.1.1. Producto A	1.1.1.1. Actividad a 1.1.1.2. Actividad b 1.1.1.3. Actividad c 1.1.1.n. Actividad n	Riesgo 1 identificado Riesgo 2 identificado
	1.2. Objetivo específico	1.1.2. Producto B	1.1.2.1.... 1.1.2.2.... 1.1.2.3.... 1.1.2.4.... 1.1.2.n....	
Objetivo general 2		2.1. Objetivo específico	1.2.1. Producto C	1.2.1.1.... 1.2.1.2.... 1.2.1.n.... etc.
	1.2.n. Producto N		2.1.1. Producto AA 2.1.2. Producto BB 2.1.n. Producto NN	
Objetivo general n.	n.1. Objetivos específicos etc.	n.1.1.... etc.	n.1.1.1.... etc.	Riesgos identificados, Etc.

Gráfico 7: Planilla tipo para descripción de la lógica básica de un proyecto.

5.6. Recomendaciones de trámite del proyecto ante agencias de financiamiento u otras

Muchas agencias tienen modelos propios de qué informar y cómo formular un proyecto que se les presenta para su tratamiento. En general estos modelos sólo implican variaciones de lo anterior. Nunca será suficientemente subrayada la importancia que tiene un documento de proyecto bien formulado. Piénsese que es probable que el destinatario de la solicitud de apoyo, sobre todo si es una agencia de financiamiento, está seguramente recibiendo infinidad de proyectos, con los cuales será necesario competir para lograr el interés de la agencia. Un documento bien formulado y completo tiene seguramente ventajas sobre otros que lo son menos y es probable que, si responde a todas las preguntas que se plantean los evaluadores, se abrevien además los tiempos de tratamiento por la agencia.

Cada agencia tiene su propia política y tiende a actualizarla periódicamente. Hay temas que le interesan más que otros, así como poblaciones o territorios determinados a los que le interesa atender. Puede además interesarle apoyar determinadas formas de intervención. A su vez, todo campo de intervención de un proyecto implica una realidad compleja y es probable que el proyecto presente asimismo cierta complejidad en la forma de atacarla. Esta complejidad representa una ventaja en la medida que permite que el proyecto sea contado desde distintos ángulos. Por ejemplo, un proyecto simple de acompañamiento y ayuda escolar a niños de un barrio por adolescentes vecinos puede ser contado como un proyecto educativo, un proyecto de jóvenes e incluso como un proyecto de ataque a la pobreza o de mejoramiento de la organización y calidad de vida barrial. Del énfasis temático y del lenguaje con que se expone el proyecto depende que se interese en mayor o menor medida al interlocutor de quien se quiere obtener algún apoyo, según se corresponda o no con sus políticas. Es por lo tanto necesario conocer por anticipado cuáles son esas políticas de las instituciones a quienes se pretende interesar. Estas políticas son por lo general accesibles en folletos descriptivos de la agencia. Pero en todos los casos recomendamos establecer algún canal de comunicación personal con técnicos o decisores de la agencia, de modo de contar con un interlocutor interno y directo. Como se dijo, muchas agencias hoy prefieren comenzar la relación a través de una breve comunicación del postulante referida a las ideas centrales del proyecto, para desde allí ir acercando intereses y posiciones de ambas partes.

La redacción final del documento de proyecto debe ser clara y expresiva de lo que se pretende hacer. Lo expuesto en él debe ser suficiente pero no redundante. Es deseable que el cuerpo del documento sea lo más breve posible, en general no más de 20 o 30 páginas. La información de apoyo que respalda lo que se dice en el cuerpo del proyecto —descripciones más detalladas de la situación enfrentada, comprobantes de antecedentes, mayor detalle de la metodología, apoyos institucionales adicionales y otros documentos, etc.— deben presentarse preferiblemente en Anexos. Con ello es más probable que el lector de la agencia que tiene el documento entre manos lea en forma completa lo sustantivo del proyecto. Téngase en cuenta que el tiempo de aquél es limitado y que seguramente una cantidad de otros proyectos esperan su consideración.

A pesar de todos los elementos que normalmente deben ser incluidos en el Documento de Proyecto, el documento resultante debe ser legible. ¿Qué debe cuidarse en la presentación para asegurar que sus contenidos sean efectivamente leídos y comprendidos?

La primera condición es que el documento no sea extremadamente largo: un documento demasiado largo desalienta al lector de leerlo en detalle. Recuérdese que seguramente no es el único Documento de Proyecto que espera evaluación y que el receptor no cuenta con excedentes de tiempo para dedicarle. Un proyecto bien recibido, insisto, suele no tener más de 20 o 30 páginas. Si consideramos que debemos apoyar esos contenidos básicos indispensables con más información ilustrativa, es conveniente desplazarla a una sección complementaria de "Anexos". Esto no asegura que se lean esos anexos, salvo que el texto principal del documento haya despertado el interés del lector por hacerlo.

Esta necesidad de mantener al Documento de Proyecto dentro de los límites prudentes de extensión exige hacer el esfuerzo de decir lo necesario en el menor número de palabras posible, sin perder expresividad ni claridad al enunciar los contenidos indispensables, pero no exagerando los argumentos. Es conveniente además que el lenguaje utilizado no incluya términos sofisticados o jergas disciplinarias que pueden ser mal comprendidos por alguno de los lectores de la institución receptora, ya que no todos ellos serán necesariamente especializados en dicho lenguaje.

Es importante saber con anticipación si la agencia receptora del Documento tiene normas establecidas para las presentaciones de Documentos de Proyectos. Algunas agencias de financiamiento prefieren preceder la presentación final del Documento de Proyecto con un proceso de intercambios

en el cual se puedan ir acercando posiciones entre lo pretendido por el solicitante y las políticas explícitas o implícitas de la institución receptora. Estos intercambios tienden a identificar a un interlocutor de la agencia —un “oficial de proyectos”— responsable de acercar las posiciones. Este proceso bien llevado puede desembocar en una suerte de pre-apoyo al proyecto por parte de este interlocutor, aunque ello no necesariamente garantiza la aprobación final del Documento de Proyecto. En general sería poco probable que estas agencias consideraran un Documento de Proyecto que no se hubiese diseñado en este diálogo.

Es habitual que un Documento de Proyecto pase por varios lectores en la agencia receptora, desde su “mesa de entradas” hasta su directorio o centro donde se toman las decisiones finales de apoyo. Esto es sobre todo cierto tratándose de instituciones más o menos complejas. Es muy recomendable que en un breve párrafo de encabezamiento del documento —su Presentación— quede claro a qué se refiere el proyecto: por lo menos el problema que ataca y la población destinataria. Téngase en cuenta que en general, sobre todo en las grandes agencias, las comunicaciones y proyectos son recibidos en una suerte de “mesa de entradas”. Es probable que el primer lector sea alguien, quizás en la Mesa de Entradas, cuya única función es la de derivar el Documento de Proyecto al área técnica correspondiente de la organización. Este lector no dedicará seguramente mucho tiempo a cada presentación: deberá obtener rápidamente una idea acerca de la naturaleza del proyecto, de qué se trata y a qué área debe derivarlo. Esto hace muy recomendable que desde el primer párrafo del Documento se pueda obtener esa información, sin obligar a ese primer lector a leer más para darse cuenta hacia qué área o especialista debe derivarlo. Quien atiende la Mesa de Entradas no es necesariamente alguien entrenado para comprender sutilezas ni lenguaje muy técnico, sino que debe obtener de esa primera lectura que se hace en la institución la información suficiente para orientar apropiadamente el envío interno del documento. Para evitar errores en esta derivación inicial es por lo tanto importante que desde el primer párrafo pueda obtener y comprender correctamente dicha información.

La tramitación interna en la agencia demorará seguramente un tiempo, pero es recomendable hacer el seguimiento del trámite y, si posible, acelerarlo. Otra vez, el contar con un interlocutor interno identificado debiera ayudar a conocer el estado del trámite y eventualmente a responder y ajustar tempranamente los aspectos controversiales que se hubieren identificado, acelerando así el proceso de aprobación o rechazo por los cuerpos decisorios

de la institución. En el caso de las agencias que plantean un acercamiento de posiciones con anterioridad a la presentación del Documento de Proyecto, este interlocutor interno sería naturalmente aquel “oficial de proyectos” con quien se negociaron aspectos del proyecto. Pero en cualquier otro caso es conveniente obtener información acerca de los avances en el tratamiento del Documento en la agencia receptora. Dadas las urgencias características que los gestores del proyecto seguramente tienen, no es lógico que los postulantes simplemente se sienten a esperar que la agencia resuelva, sin interesarse por acelerar su trámite interno. No me pareció lógico, por ejemplo, en el caso de un proyecto social que se demoraba, que no se tuviese “aún” noticias de la aprobación o no de la solicitud presentada ante un ente oficial ni se supiese en qué eslabón del proceso estuviera el expediente cuando el trámite ¡se había iniciado cinco años antes! Con un seguimiento lógico el solicitante hubiera por lo menos averiguado hace tiempo por dónde andaba el trámite, de modo de hallar algún canal y estrategia para acelerar la resolución esperada. Es normal que el personal pertinente de la agencia receptora, el que tiene a su cargo el proyecto —por lo general, un “oficial de proyecto” en las agencias grandes— reconozca además en este seguimiento el grado de interés de los postulantes y la importancia que éstos le otorgan.

Una vez aprobado el proyecto por aquella agencia, el Documento de Proyecto resultante final se constituye como garantía de los compromisos asumidos tanto por parte de aquella agencia como por los actores sociales solicitantes, articulados en su gestión. El Documento de Proyecto debe ser firmado por todos los representantes o autoridades pertinentes de aquellos actores. Por eso se hace necesario mantener al tanto a los respectivos decisores, de los avances y eventuales ajustes en su tramitación. Sólo así se seguiría garantizando la plena viabilidad del proyecto concertado en el origen.

Aunque la aprobación del proyecto dé lugar a un documento independiente de contratación, el Documento del Proyecto acordado queda generalmente como referencia detallada de lo que se espera que hagan los operadores del proyecto: será la referencia para los monitoreos y auditorías (Capítulo 8). Es recomendable que se evalúe el grado de detalle que conviene volcar en el documento de proyecto, no sólo en lo que se refiere a las actividades y su correspondiente programación temporal, sino también respecto de los rubros presupuestarios. El detalle exagerado reduce las “elasticidades” con que se podrá operar el proyecto para adecuarlo a turbulencias eventualmente confrontadas. En los contratos de financiamiento, sin embargo, se suelen admitir en forma condicionada ciertos traslados presupuestarios

parciales entre rubros, pero éstos deben ser tramitados y justificados ante la agencia financiadora. También es cierto que cada vez mayor número de agencias tienen en cuenta las turbulencias que deberá probablemente confrontar la ejecución de cualquier proyecto, lo cual podría facilitar las tramitaciones del caso.

5.7. Constitución y funcionamiento del Comité de Gestión del proyecto

También en este primer momento técnico del proceso metodológico se define el Comité de Gestión que representará a los actores sociales articulados para gestionar eficientemente el proyecto. Como se señaló en 4.3, se recomienda en general constituir esta instancia de gestión con un número reducido de miembros tal que facilite las elaboraciones y síntesis de información y la elaboración de propuestas de decisiones, si es posible, un pequeño grupo de 6 o 7 miembros plenos. Estos miembros son los representantes o delegados de los decisores o sistemas decisorios de cada uno de los actores sociales articulados. Su legitimidad como representante reside en la forma en que se lo designó. Pero además renueva su legitimidad a través de las comunicaciones que mantiene con sus mandantes, informándolos, consultándolos y transmitiendo al Comité de Gestión los mandatos y respuestas correspondientes (Figura 5.2).

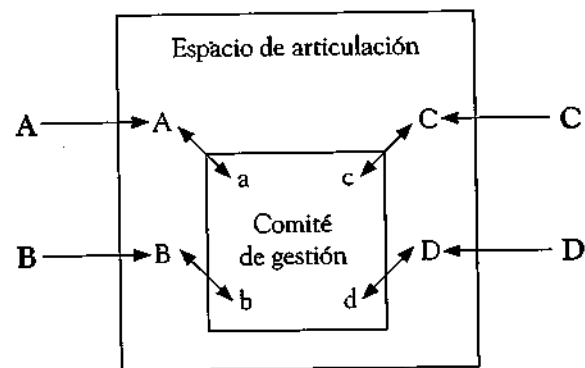


Figura 5.2.

La calidad con que cada miembro del Comité de Gestión se desempeña en estas responsabilidades es clave para mantener la viabilidad continuada

del proceso de gestión del proyecto, garantizando que los avances y aportes decididos cuenten efectivamente con la aprobación y compromiso de su mandante. Sin ello existe el alto riesgo de que el Comité de Gestión esté tomando supuestas decisiones "en rueda libre", en avances "de escritorio" que no comprometen a sus organizaciones.

La constitución del Comité de Gestión del proyecto requiere no sólo el nombramiento de los delegados legítimos que lo conformarán, sino también de una clara asignación de funciones de ese Comité y de las responsabilidades de sus miembros. Si en el Comité de Gestión se asignaran funciones y responsabilidades diferenciadas entre sus miembros —por ejemplo, la de coordinador o de convocante a las reuniones— es conveniente que tales acuerdos se pongan por escrito. Por su parte es posible que cada delegado en el Comité de Gestión reciba del actor social representado lo que éste espera de él en relación con su organización.

El proyecto como proceso técnico III. Del diagnóstico de situación a la identificación de la problemática de gestión

6.1. Diagnóstico de situación: qué observar e interpretar

Como en el modelo de la planificación tradicional, en nuestro enfoque también es necesario un *diagnóstico de la situación* confrontada, como momento técnico del proceso de gestión. Pero en nuestra concepción, ello se efectúa en el contexto de ese proceso de interacción social participativa que hemos reconocido en la naturaleza misma de la actividad de gestión planificada. También hemos dado importancia al hecho de que todo proyecto es un recorte concertado y selectivo de la realidad y que por lo tanto deben considerarse las turbulencias de lo excluido.

Por todo ello este diagnóstico tiene características particulares que lo diferencian del diagnóstico convencional. Ya no se trata sólo de describir todo aquello que pueda ser significativo en relación con la temática a desarrollar en el propio campo de actuación del proyecto, para poder comprenderlo y manejarlo en el diseño técnico del proyecto y para poder proyectar su evolución hacia el futuro. Nos interesa analizar asimismo las vulnerabilidades que presenta nuestro recorte ante eventuales turbulencias significativas del contexto que podrían afectarlo. Esto incluye las turbulencias que los propios actores sociales involucrados en la gestión podrían introducir en la articulación gestora, afectando su funcionamiento. Todos estos son factores de interés para la gestión que deben ser incluidos en el diagnóstico para comprender la situación confrontada en toda su complejidad y para hacer hipótesis mejor fundadas sobre su posible evolución, cambios, riesgos y oportunidades hacia el futuro, y así poder optimizar la gestión del proyecto.

El diagnóstico a efectuar debe proveer elementos de juicio pertinentes para avanzar en la gestión del proyecto, de modo de contar con información suficiente para interpretar las situaciones confrontadas bajo la "lógica de la verosimilitud" (ver 1.3) y poder avanzar con fundamento y "el máximo de racionalidad posible" en las decisiones técnicas del proceso. En nuestro enfoque reconocemos las limitaciones y la inevitable falta de seguridades acerca de la veracidad y completitud de la información que se va elaborando (ver 2.3.2). Por ello será probablemente necesario volver repetidas veces, a lo largo del proceso técnico, sobre el diagnóstico efectuado, para complementarlo o revisarlo con nueva información y opiniones o simplemente como aquel acompañamiento de reflexión continuada sobre el proceso, mencionado en 4.3, en que también se podían detectar novedades contextuales no contempladas con anterioridad.

Asimismo es muy frecuente que el actor iniciador parta de una idea vasta o poco definida y encare un campo de acción complejo. En este caso, para efectuar el o los recortes que definirán uno o más proyectos se requiere hacer un diagnóstico previo más global de la problemática de ese campo de acción. Es decir que en este caso habrá un momento técnico de diagnóstico que precederá al de recorte y viabilización del proyecto y que interactuará de hecho en idas y vueltas con él, hasta definir los proyectos correspondientes.

6.2. La problemática de gestión como producto del diagnóstico

En nuestra concepción el diagnóstico no es una pura descripción, como tiende a serlo en la concepción tradicional. En nuestro enfoque su objetivo es identificar en detalle la problemática que encara la gestión de un proyecto ya viabilizado o los actores sociales convocados para definir y viabilizar proyectos concretos. La producción final del diagnóstico es un listado de problemas; a eso apuntan las elaboraciones de información efectuadas en este momento técnico.

En el enfoque tradicional se relevaba toda la información que los técnicos consideraran pertinente para describir el campo de actuación del proyecto. Esto incluía toda la información estadística disponible al respecto y la que al equipo técnico le pareciera útil relevar en forma especial para una descripción lo más completa y fidedigna posible, de modo de satisfacer las elaboraciones a efectuarse con la "lógica de la prueba". Esto incluía por ejemplo cuidadosas

estimaciones de déficits en los campos problemáticos que el proyecto o programa se proponía atender, aun cuando el proyecto no se propusiera atenderlo en su totalidad. El "expediente" de diagnóstico así elaborado con mucho esfuerzo y en general con altos costos económicos y de tiempo utilizado, daba lugar a una enorme cantidad de análisis de cuadros estadísticos, de mapas, de tabulaciones de resultados de encuestas, buena parte de los cuales sólo servían para engrosar el informe, aunque luego no fueran utilizados para las elaboraciones de diseño. Se incluía así mucha información descriptiva, pero escasamente pertinente en términos de su utilidad en el procesamiento técnico del proyecto. Se suponía, en general acertadamente, que esta muestra de trabajo intenso era lo esperado por las instancias decisorias, justificando así la existencia de aquellos equipos técnicos.

Por otra parte, salvo a través de sofisticadas encuestas, estos relevamientos tendían a ignorar la información, sobre todo cualitativa, que podía ser provista por las personas, con fundamento en su escasa validez "científica" y en su inevitable carga de valores y sesgos personales de los informantes. Con ello quedaban cerradas las puertas para la obtención de mucha información valiosa no habitualmente registrada, que pudieran tener las personas. En nuestro planteo por lo contrario se asigna mucho valor a la información que pueden proveer las personas involucradas de múltiples maneras en el campo de intervención del proyecto y los especialistas pertinentes que sean convocados, sobre todo en la medida que los eventuales errores de información o interpretación pueden ser detectados y corregidos en las elaboraciones realizadas en las situaciones multiactorales interactivas que la gestión del proyecto organice y facilite.

Este valor asignado a la información que pudieren aportar las personas no significa que se ignoren análisis más rigurosos de series y cuadros estadísticos, de estudios de otras fuentes, de mapas y otro material descriptivo pertinente. Pero ello se hará cuando se pruebe necesario para dar respuesta a preguntas específicas que se planteen en el proceso de gestión. Recomendamos ser muy prudentes en las recopilaciones previas de información "dura", cuidando de su pertinencia, disponibilidad y confiabilidad y la factibilidad de recopilarla con los recursos disponibles y en el tiempo más limitado posible.

6.3. Campos del diagnóstico y fuentes de información

Insistimos en que el propósito del momento técnico de diagnóstico no es la pura descripción de la situación confrontada sino la identificación

de los problemas a los que deberá atender la gestión del proyecto. Estos problemas pueden ser aspectos y procesos indeseables del propio escenario de intervención o la falta de algo necesario en él. Pero también pueden ser problemas referidos a vulnerabilidades que presenta ese escenario ante eventuales cambios de factores pertinentes de su contexto significativo. Asimismo deberán considerarse las eventuales turbulencias que podrían ser introducidas en la articulación por los mismos actores participantes (ver 3.2 y 3.3). Como se dijo, el recorte que hace el proyecto en la realidad compleja delimita lo que se identifica como su escenario de intervención. Sin embargo no puede dejar de considerarse lo excluido de él, en todo aquello que pudiese ser significativo para la gestión del proyecto.

La naturaleza de estos problemas es muy variada. Más aún cuando consideramos lo diferentes que pueden ser las situaciones particulares diagnosticadas. Puede tratarse por ejemplo de problemas referidos a cosas materiales, naturales o artificiales, a cualidades específicas o a los procesos que las producen o no, a campos o circuitos de información, a cosas más intangibles, como la cultura, la sociabilidad y la experiencia asociativa de la población destinataria, sus costumbres o sus actitudes, etc. Pero también pueden referirse a aspectos organizativos o institucionales de los actores sociales involucrados en el escenario de intervención y a sus relaciones mutuas y, sobre todo, a los actores involucrados en la propia articulación gestiona del proyecto.

En general, para asegurar sustentabilidad a los resultados que se propone el proyecto, es muy importante analizar aquellos procesos señalados en su posible evolución hacia el futuro. Por supuesto el diagnóstico se efectúa en un momento presente, pero se deberá analizar lo que hoy se da y quizás por qué, qué procesos lo originaron en el pasado. Pero no debe excluirse la consideración del futuro en plazos que podrían ser significativos, para identificar posibles problemas que podrían surgir en momentos futuros respecto de los resultados esperados del proyecto. En este sentido es útil, en una actividad de diagnóstico, aplicar el análisis FODA, presentado en 3.3, para identificar Amenazas y Oportunidades futuras y las Debilidades y Fortalezas que podrían presentar los actores sociales involucrados en el escenario de intervención del proyecto presente. Se podría detectar así, por ejemplo, la escasa voluntad o prácticas de la población destinataria para ocuparse del mantenimiento o funcionamiento de lo provisto por el proyecto, después del cierre de éste y el retiro de algunos de los actores que intervinieron en su gestión. Ello obligaría a la gestión del proyecto presente, a incorporar es-

trategias pertinentes de motivación, organización y capacitación al respecto de los destinatarios del proyecto, sin lo cual los resultados que se obtuvieren al finalizar el proyecto no tendrían sustentabilidad. Téngase en cuenta que el mediano y largo plazos lo son con referencia al presente, a las acciones y estrategias que deberían implementarse desde hoy

Como se dijo más arriba, el diagnóstico deberá considerar aspectos muy variados que se consideren significativos del propio escenario de intervención y de su entorno: aspectos físicos, naturales o artificiales intervenidos por el hombre, aspectos demográficos, socioeconómicos, culturales, psicosociales y organizativos referidos tanto a la población destinataria como a los demás actores involucrados en el escenario y su contexto, aspectos institucionales y normativos, etc. Aunque para algunos tipos de proyectos el listado siguiente –Tabla 6.1– pueda parecer excesivo, se incluye en él áreas en que podrían eventualmente detectarse problemas, pero que con frecuencia son pasadas por alto.

Tabla 6.1

Listado tentativo de campos para la elaboración del diagnóstico de situación

Objetivo: diagnosticar la situación del escenario de intervención y su contexto significativo en toda su complejidad, referido a aquellos aspectos pertinentes relacionados con la temática a desarrollar. Téngase en cuenta que este diagnóstico tiende a identificar problemas, condicionantes y potencialidades presentes y futuras que afectarían a la definición estratégica del proyecto y su gestión. Es decir, que no se trata de una pura descripción, sino una visión evaluada, crítica de la situación confrontada. Téngase en cuenta también que, dependiendo del tema que direcciona la intervención, algunas de estos campos o dimensiones pueden no ser significativos y que otros que no son aquí mencionados pueden serlo.

Referidos a lo físico-territorial: problemas de
 accesibilidad
 localización relativa
 infraestructura (vial, redes)

calidad física del medio ambiente (natural y antropizado)
 transporte
 comunicaciones
 etc.

Referidos a lo poblacional: problemas de
 crecimiento / decrecimiento demográfico
 dinámica de la población
 migraciones globales y/o selectivas
 proporción niños - jóvenes - PEA - ancianos
 su distribución y capacidad de soporte territorial
 etc.

Referidos a la situación económica: problemas de
 producción de bienes
 producción de servicios
 exportación / importación
 las unidades productivas
 trabajo (empleo y autoproducción)
 pobreza, distribución del ingreso
 etc.

Referidos al desarrollo social: problemas de
 salud
 atención de la salud
 educación
 el sistema educativo
 situación y tenencia habitacionales
 vivienda
 calidad ambiental del hábitat
 etc.

Referidos a la estructura y organización sociales: problemas de
 estructura social
 grupos de intereses
 organizaciones empresarias
 organizaciones vecinales
 organizaciones sindicales y profesionales

organizaciones de asistencia técnica
 otras organizaciones (políticas, religiosas, culturales, recreativas, etc.)
 institucionalidad y dinamismo de los distintos tipos de organizaciones
 relaciones de poder
 conflictos entre grupos
 etc.

Referidos a la cultura y actitudes: problemas de
 subculturas, identidad
 discriminación, segregación
 tradicionalismo, innovación, resistencia al cambio
 actitudes, motivación
 grupos activos
 liderazgos
 la cultura política
 acceso y circulación de información
 etc.

Referidos a lo institucional: problemas de
 el gobierno local
 la administración local
 gobiernos de otros niveles
 programas económicos, de empleo (cobertura, eficacia, etc.)
 programas sociales, de salud, educativos, etc. (cobertura, eficacia, etc.)
 desempeño de los actores sociales involucrados
 etc.

El relevamiento de algunos de estos campos de información puede requerir análisis de documentos y estadísticas "duras" o consultas con especialistas, si ello fuera factible, pero muchos otros campos son sólo obtenibles a partir del bagaje de información, fidedigna o no del todo confiable, que poseen las personas. De allí que consideremos siempre ventajoso hacer participativas las tareas de diagnóstico, tomando los recaudos necesarios. En la sección siguiente tratamos las características recomendadas de la actividad participativa de diagnóstico, teniendo en cuenta las virtudes, alcances y limitaciones de los procesos de interacción social desarrollados en el Capítulo 2.

6.4. Metodología y técnicas para el diagnóstico de situación y la identificación de la problemática de gestión

El propósito de este momento técnico de diagnóstico, como se dijo en 6.1, no es puramente descriptivo, sino que se trata de identificar el conjunto de problemas de muy diversa índole que deberá atender la gestión, ya sea en su campo de intervención como en su contexto significativo. Es también en este momento técnico inicial donde se comienzan a construir los compromisos necesarios para viabilizar el proyecto y para asegurar su sustentabilidad y el de sus resultados en el tiempo. Es conveniente pues hacer la exploración diagnóstica del campo y del entorno del proyecto, abriendo la actividad a todos aquellos que podrían aportar información, ideas u opiniones pertinentes y que se desee comprometer de una u otra manera en su gestión y/o su sostenimiento.

Aunque los iniciadores del proceso hubieren sido todos técnicos o profesionales expertos en la materia, ellos no pueden poseer toda la información necesaria referida a este caso y situación, siempre única y particular, como se estableció en el Capítulo 1. Ello es sobre todo cierto en los primeros avances sobre el momento técnico de diagnóstico, ya sea como actividad conexas con la definición del o de los varios proyectos que se generarán y el armado de las articulaciones que habrán de gestionarlos, o después de definido y viabilizado el campo de un proyecto (ver Capítulo 5).

6.4.1. La convocatoria

El primer paso es el de la convocatoria a dicha actividad de diagnóstico. ¿A quiénes convocamos? ¿Cómo y en qué términos los convocamos, de modo de tener algún grado de éxito en la convocatoria?

Identificar a los actores sociales que prevemos incorporar de alguna manera a la gestión del proyecto exige previamente tener alguna prefiguración del proyecto en términos de qué aportes son indispensables. Desde allí se puede identificar a los actores sociales que tienen algún grado de control sobre aquellos aportes. Para ello pueden servir los instrumentos de apoyo señalados en 2.2 y 2.3.6.

Pero, ¿a quiénes más habremos de convocar para asegurar la mayor riqueza y calidad de información posibles en las elaboraciones diagnósticas requeridas y para eventualmente comprometerlos en su desarrollo? La tarea implica reconocer en primer lugar qué actores sociales podrían opinar

y proveer información útil sobre la temática específica a tratar o sobre el escenario que se propone intervenir, sean o no locales, estén ya insertos en ese campo de actuación o no. También implica convocar a grupos y sectores con intereses convergentes o aun contrapuestos con los nuestros o sólo interesados en la materia, por ejemplo a aquellos que ya operan en el tema o en aspectos pertinentes del escenario. Los favorables a nuestro propósito podrían eventualmente constituirse como colaboradores. En cuanto a los que fueran considerados efectiva o potencialmente adversarios, a lo mejor logramos desmontar sus reparos o neutralizar sus posiciones adversas. Por otro lado, como se vio en 2.3.6, es indispensable involucrar a los destinatarios del proyecto y a los que serían afectados por él, de modo de interesarlos y comprometerlos en los resultados esperados, en su gestión, control o mantenimiento. Todo ello supone una suerte de "mapeo" de actores y grupos sociales pertinentes en el propio escenario de intervención y en su entorno significativo.

Con frecuencia los iniciadores del proyecto son externos al escenario, por ejemplo una ONG o un equipo consultor contratado por una agencia estatal, una fundación o una empresa. En este caso debe tenerse en cuenta que dicho actor iniciador del proceso habrá de retirarse del escenario al finalizar su cometido. Para prevenir el riesgo de que en ese momento caigan o se distorsionen los resultados del proyecto, afectando su sustentabilidad, es indispensable conformar y comprometer a actores que puedan hacerse cargo de su sostenimiento. Ello debiera preverse desde este momento inicial de diagnóstico, de modo de irlos comprometiendo desde el vamos en la gestión de aquello que deberán luego sostener. Por ejemplo, un equipo técnico contratado para impulsar un proceso de desarrollo local o regional, deberá preocuparse por involucrar —a veces por construir— un actor social, posiblemente una institución local, una organización multiactoral *ad hoc* o un equipo, quizá conformado por técnicos locales, que sean capaces de sostener el procesamiento técnico de los múltiples proyectos o ideas de proyectos que se hubiesen generado y los que se generen más tarde, una vez retirado el equipo consultor iniciador del proceso. Es importante prever esta necesidad desde el principio, convocando a la actividad inicial de diagnóstico a los posibles integrantes de aquel equipo local, de modo de irlos comprometiendo, aunque de hecho aquel cuerpo no se constituya e integre hasta acercarse el retiro del actor impulsor del proyecto.

Este "mapeo" no debe sólo identificar los tipos de actores sociales a convocar, sino que deberá tener en cuenta también que los escenarios locales están casi siempre atravesados por conflictos en el interior de aquellos

sectores, grupos u organizaciones. Para evitar que sectores excluidos puedan más tarde activarse como adversarios o sabotadores del proyecto por el solo hecho de que en él esté involucrado el sector contrario, es siempre necesario pesquisar con anterioridad a la convocatoria la existencia de aquellas líneas de quiebre y su importancia, invitando a las diversas partes en conflicto para que puedan eventualmente dirimir tempranamente sus diferencias, probablemente generadas en aspectos no significativos para el proyecto. Un caso: en una comunidad de un barrio destinatario del proyecto en cuestión se detectó que un sector de su población giraba en torno de la parroquia católica, un segundo en torno del pastor evangélico y un tercero, que se manifestaba laico y actuaba desde la escuela del barrio. Las relaciones entre los tres grupos y, sobre todo entre sus líderes, distaba mucho de ser amistosa. La actividad de diagnóstico fue entonces organizada por la ONG promotora en tres reuniones a las cuales fueron invitados y acordaron asistir los tres sectores: por la mañana se comenzaría en la escuela, al mediodía todos participarían de un asado ofrecido en el predio del pastor evangelista y por la tarde se concluiría el diagnóstico en el local de Cáritas en el barrio. La actividad resultó muy exitosa, incluso en términos de la armonía lograda en las relaciones barriales posteriores, más allá del proyecto. En este caso la ruptura detectada se daba sobre la base de diferencias religiosas y liderazgos en la comunidad. Con frecuencia estas rupturas en comunidades, pero también entre instituciones estatales o no, de distinto tipo, se constituyen por diferencias políticas o por liderazgos en competencia, enfatizados sobre todo por punteros políticos y en períodos preelectorales.

Debe cuidarse la logística de la actividad de diagnóstico, definiendo cuándo y dónde se realizará. Téngase en cuenta que la participación en la actividad propuesta exige un esfuerzo de voluntad, ya que no implica por lo general retribución o remuneración compensatoria alguna. Es por ello que la convocatoria debe ser lo más atractiva posible, de modo de alentar la participación. La fecha debe posibilitar que los convocados puedan asistir. En muchos casos, sobre todo en escenarios urbanos, el mejor día de la semana suele ser el sábado por la tarde, no laborable en general para la población, aunque resultaría menos favorable para aquellos con responsabilidades en instituciones estatales u otras que operan sólo de lunes a viernes.

En el mismo sentido, el lugar en donde se realizará la actividad debe ser amplio y confortable, en lo posible con vista al exterior para prevenir el cansancio. No es conveniente que estos locales tengan asientos fijados al piso, y menos en tribuna escalonada. Pero además el lugar debe ser percibido

como "neutral", sobre todo para evitar su identificación con alguna facción en conflicto, lo cual alejaría participantes. Suelen ser poco conflictivos locales de escuelas, de bibliotecas públicas, de clubes o centros deportivos, de colegios y universidades. Si se prevé la asistencia de mucha gente, es conveniente disponer de salitas anexas al local principal, de modo de admitir el trabajo simultáneo de pequeños grupos o comisiones.

Los canales para comunicar la convocatoria serán muy variados. Si el universo a convocar es amplio —toda una población, sin distinguir sus pertenencias— podrá recurrirse a medios masivos de comunicación, con invitaciones periódicas, sobre todo cuando se aproxima la fecha del evento. Pero si se apunta a actores sociales determinados, se deberán buscar los canales más apropiados para llegar a cada uno. Algunos serán canales formales, por ejemplo para lograr la participación de representantes o directivos de organizaciones o instituciones de cualquier tipo. En este caso debe dirigirse una comunicación formal a la autoridad correspondiente. Esto no excluye la utilidad de contactos personales previos para interesar e invitar a estas autoridades. Tampoco excluye la comunicación informal con algún miembro específico de aquella institución que se considere pueda hacer aportes interesantes al diagnóstico: de todos modos los asistentes no actuarán en esta actividad sólo como delegados formales, sino siempre y sobre todo como personas, con su bagaje personal de información, ideas, opiniones, intereses, etc. Existe con frecuencia el prurito de la legitimidad de representación institucional o grupal de los participantes; pero ello no es importante en la actividad de diagnóstico, donde en principio no se toman todavía decisiones de gestión ni se recurre a votaciones para ello. Conviene clarificarlo al iniciarse la actividad, de modo de prevenir posibles cuestionamientos en este sentido.

Llegar a transmitir la convocatoria a los diversos actores sociales exige por lo general buscar canales informales apropiados, para alimentarlos con la información correspondiente. Se deberá en lo posible efectuar además algún control para verificar si la información fue transmitida por el intermediario en forma correcta y sin selectividades indeseables. En las comunidades destinatarias estos canales informales suelen ser afiches callejeros o en comercios, iglesias, escuelas y clubes, pero sobre todo eficientes son las conversaciones o visitas de vecinos, con entrega de algún volante de convocatoria como apoyo.

Con demasiada frecuencia se hace un gran esfuerzo de convocatoria pero, llegado el momento del evento, nadie concurre: la convocatoria no

fue suficientemente atractiva para vencer las resistencias naturales de los convocados. ¿Cómo hacer atractiva la convocatoria? Debe tenerse en cuenta que las personas tienen ya establecidas sus maneras de ocupar su tiempo "libre": tareas domésticas, trabajo, descanso, amigos, atender a los hijos o a su pareja, esparcimiento u otras. Será necesario ganar su voluntad de modo que ceda algo de aquel tiempo para asistir a la actividad a la cual ha sido invitado, pero que no confía que será útil ni productiva. Aunque desde el convocante se considere que la actividad le será útil al convocado, ello no es necesariamente percibido así por éste, sobre todo en competencia con la ocupación de aquel tiempo según sus propios deseos o necesidades. El argumento de la teórica utilidad directa o indirecta de esa convocatoria para él, su grupo, su barrio, sus pares o su institución no es por lo general suficiente, aunque sí lo será probablemente para alguien —un militante social, por ejemplo— ya dedicado a tareas altruistas o solidarias. Toda participación voluntaria, toda cesión de tiempo personal como es esta a la que se lo convoca, debe ser percibida por los sujetos convocados como gratificante.

Todos necesitamos alguna gratificación a cambio de ceder voluntariamente parte de nuestro tiempo disponible. En el caso de aquel militante social —como también de algunos profesionales—, su trabajo bien hecho y el eventual resultado logrado como fruto de la convocatoria serían ya una gratificación. En el caso de un funcionario o de un político, se le podría demostrar que su participación apropiada en el escenario multitudinario que se pretende reunir, podría atraerle respaldo político. Sin embargo en la generalidad de los casos sería conveniente, al convocar, prever algo que a la generalidad de los convocados pueda resultar gratificante.

Esa gratificación podría ser económica: por ejemplo, alguna retribución pecuniaria, aunque fuera simbólica. Esta solución sin embargo, aparte del costo que implica, debe considerarse con cuidado, ya que podría generar expectativas indeseables de remuneración para toda vez que se participe en alguna actividad que no fuera de beneficio directo e inmediato para el sujeto, debilitándose el sentido de voluntariado solidario que se debiera en cambio fortalecer en torno a proyectos sociales. Debemos buscar otras soluciones atractivas. Para algunos, sobre todo entre directivos de instituciones, sería ya atractivo saber que también se está convocando a tales otros jerarcas: esto puede ser comunicado en los contactos que se hagan con ellos. Sobre todo —pero no sólo— para proyectos que se encaren en pequeñas comunidades, por ejemplo un barrio urbano, una organización profesional, un centro de Tercera Edad, se puede proponer como tema de la convocatoria

la identificación de "los problemas que nos aquejan", aunque ellos puedan superar la problemática a tratar prevista por los convocantes. A todos nos interesa discutir "problemas" compartidos con nuestros pares, más aún si de ello podrían surgir proyectos que los superen. Otro tipo de atractivo que se utiliza con frecuencia es agregar al tema de la convocatoria un agasajo, por ejemplo en alimentos, un asado, un baile, la proyección de una película pertinente o de un documental.

Es importante en todos los casos dejar en claro los propósitos, alcances y limitaciones de la convocatoria y el tipo de productos que se quiere obtener del evento. Es muy importante, para focalizar las expectativas, dejar en claro qué proceso sigue después con el producto de este evento y de qué modo seguirá su gestión. Con ello es posible también proponer que de ese evento surja un grupo que operará como monitor y difusor del proceso o aun como participante pleno en la gestión.

Nunca insistiremos demasiado en el cuidado que debe ponerse en la convocatoria, para asegurar que la actividad diagnóstica resulte exitosa, no sólo en asistencia de participantes, sino sobre todo en la riqueza de la información obtenida y en el grado de interés y compromiso que se haya podido despertar en los participantes respecto del proyecto a procesar.

6.4.2. Desarrollo de la actividad participativa de diagnóstico

Para el éxito efectivo de la actividad participativa de diagnóstico es necesario también planificar su desarrollo en cuanto a la cobertura de la temática, en cuanto a las formas y técnicas interactivas a utilizar y sobre todo a la producción requerida. Es fundamental que al finalizar la o las sesiones de diagnóstico se cuente con una producción registrada. Esto es importante para que los participantes puedan evaluar que su participación fue productiva y valió la pena. En lo posible es muy recomendable producir con lo elaborado un documento que pueda ser distribuido posteriormente entre los participantes como ayuda memoria de su producción, lo que a la vez sirve para fortalecer su interés en el proyecto y en futuros eventos a los cuales podrían ser convocados, por ejemplo para hacerles devoluciones informativas sobre los avances del proyecto. Nada hay más negativo y frustrante para un participante que sentir que ha sido sólo utilizado por los convocantes en beneficio propio: éste no aceptará en el futuro ninguna convocatoria de los mismos convocantes ni probablemente convocatoria alguna similar de otro origen.

Es clave para el éxito de la actividad pautar con anterioridad el formato interactivo y los instrumentos de apoyo que tendrá la jornada, sobre todo para asegurar una producción pertinente, útil y suficiente. Hemos mencionado arriba que esta producción deberá tener la forma de un listado de los problemas que constituyen la problemática de gestión que habrá de encarar el proyecto. Toda la dinámica de la actividad debe diseñarse en función de este producto resultante y de su obtención con calidad suficiente en el menor tiempo posible. Como se vio en el capítulo 2, el tiempo es en este contexto un recurso cuya escasez puede considerarse compartida por todos los actores. En el caso de la actividad participativa de diagnóstico el tiempo total dedicado por el conjunto de los participantes suele alcanzar una suma no sólo respetable sino hasta ingente: así fueran 40 personas que hubieran dedicado cuatro horas a la actividad, suman ya 160 horas, ¡9600 minutos!, equivalentes a 20 jornadas laborales de 8 horas.

Es conveniente que a su llegada los participantes se inscriban en listas preparadas a tal efecto, indicando no sólo su nombre sino por lo menos su dirección, teléfono y eventual pertenencia institucional. Esta información es importante para seguir en contacto con los participantes ante comunicaciones o convocatorias futuras.

Para que la jornada sea efectivamente productiva debemos pensar en tareas efectuadas en plenario y otras en pequeños grupos. Las primeras permitirían desde el inicio poner en común la información acerca de la jornada, sus propósitos, el lugar que lo producido ocupa en todo el proceso de gestión y la metodología de trabajo propuesta para la jornada. La presentación mutua de los participantes, como se hace en ciertas ocasiones, es una tarea que insume bastante tiempo. Por ello sólo es recomendable cuando el número de participantes es reducido. Lo que no debe omitirse nunca es la presentación del equipo convocante y sus miembros, sobre todo si no son conocidos con anterioridad.

La tarea central de ese *plenario inicial* es la discusión general, bajo la forma de "lluvia de ideas" o "tormenta de cerebros", para obtener la mayor riqueza posible de información, opiniones e ideas pertinentes, aunque desordenadas y quizá no suficientemente fundamentadas, pero también en ocasiones filtradas en su validez por aquel proceso de interacción intersubjetiva mencionado en 2.3.2.

Una preocupación a solucionar en el diseño del evento es la focalización de la temática en discusión, de modo de asegurar que sea pertinente y no "se vaya por las ramas" ni se congele en un solo o unos pocos aspectos.

Para ello es muy útil iniciar la discusión sustantiva con un *panel* de unos pocos expositores, 4 a 6, cuidadosamente elegidos para representar puntos de vista e intereses disímiles y aun contrapuestos, dada su diferente inserción respecto del escenario de intervención. Estos panelistas deberán por supuesto ser identificados e invitados con anterioridad, participen luego o no en el resto de la jornada. A cada uno de ellos se pedirá, no que describa la situación confrontada en el escenario de intervención y su contexto, sino que identifique los problemas principales que percibe en ellos, fundamentándolos si lo cree necesario con información adicional. Pero de todos modos cada uno no dispondrá de más de 15 minutos para hacerlo, tiempo que será controlado por un moderador. Luego se puede abrir una discusión entre los panelistas, aunque es prudente aclarar el tiempo limitado que será asignado a esta discusión. Este panel inicial tiene varias virtudes. Por un lado aporta información, interpretada y valorada desde los distintos puntos de vista e intereses de los panelistas. Por otro, permite ya observar que existen diversos intereses y énfasis en juego por parte de los distintos actores sociales allí representados. Por último, las polémicas iniciadas por este panel resultan muy útiles para inducir y activar la discusión en el plenario, evitándose esos largos momentos de silencio que suelen acompañar la invitación a una discusión general con y entre los participantes.

No recomendamos la distribución previa de documentos de trabajo preparados por el equipo convocante, ya que en general los participantes no lo leerán con anterioridad. Además esto podría recortar la temática en discusión a lo avanzado por dicho equipo, inevitablemente más limitado que lo que podría producirse en el debate abierto. Por otra parte se corre el riesgo de que la concurrencia asigne al equipo técnico convocante un rol de liderazgo no deseable, como "los que saben". Sin embargo puede ser a veces útil que un representante de dicho equipo se constituya como expositor opinante en aquel panel, aunque tomando los recaudos del caso para no ser percibido como "la autoridad" en la materia, a cuyos dichos todos deben remitirse. Lo que sí puede ser útil y necesario es la provisión de mapas o material estadístico de referencia.

A continuación de las exposiciones y discusiones del panel un moderador abrirá la *discusión entre todos los participantes*, siempre con la propuesta de presentar y discutir "problemas", aunque en un tiempo limitado para cada intervención. Es recomendable que este moderador sea un profesional con conocimientos de psicología social, ya que deberá probablemente resolver problemas tales como la limitación del tiempo de exposición de alguno, el

empecinamiento de otro participante en tomar la palabra o volver constantemente la discusión a su tema, la formación de pequeños grupos aislados que conversan o discuten entre ellos, sustrayéndose a la discusión general, o la atribución de liderazgo a algún participante o su propio reclamo de autoridad, lo cual puede provocar el silencio sumiso de otros. Es prudente señalar a los participantes que en esta ocasión están todos actuando como personas, con sus propias opiniones, y no como portavoces de sus eventuales organizaciones o instituciones, aunque hubiesen sido designados formalmente como sus representantes. Por lo tanto las intervenciones de éstos no comprometen de ninguna manera a sus representados.

Puede contribuir a diversificar las intervenciones la presentación de un *listado de campos temáticos* en que pueden estar radicados tales problemas, tal como el presentado arriba en 6.3. Es conveniente que ese listado esté a la vista de todos durante todo el desarrollo del plenario, bajo la forma de un afiche, una proyección o distribuido entre los participantes en copias individuales. También es prudente proponer que se piense tanto en problemas que ya están presentes como en problemas que podrían producirse en cortos o medianos plazos hacia el futuro.

La "tormenta de cerebros" deberá ser controlada por el moderador del modo más respetuoso y democrático posible, aunque velando por la pertinencia de las discusiones que se planteen. Además es prudente señalar que, aunque en esta tarea no se registren los problemas identificados por los participantes, ellos podrán ser retomados en el trabajo subsiguiente en grupos.

El *trabajo en pequeños grupos* de 6 o hasta 8 personas es clave para sintetizar, ordenar y eventualmente priorizar los problemas enumerados en la discusión general. Esta limitación del número de miembros de los pequeños grupos permite mayor eficiencia y aprovechamiento del tiempo en la producción que se espera de ellos. La tarea a cumplir por cada grupo en el tiempo disponible, previamente programado es la de discutir los problemas propuestos por sus miembros, registrando los acuerdos alcanzados bajo la forma de un listado en grandes papeles, que presentarán luego en el plenario final. Para ello se proveerá a cada grupo con las hojas de papel afiche y marcadores o fieltros necesarios y se les recomendará que designen a uno o más de sus miembros para presentar su producción en aquel plenario de cierre.

La distribución de los participantes entre grupos debe hacerse de modo de asegurar a cada uno la mayor heterogeneidad posible de sus miembros. Es un error formar grupos homogéneos por pertenencia, ya que con ello se desalienta la interacción de puntos de vista diversos y las discusiones podrían

tender a focalizarse sectorialmente según la mirada común al grupo. Vale la pena explicar esto a los participantes antes de terminar el plenario, justificando así la siguiente técnica de constitución de los grupos. Para distribuir a los participantes en grupos y separar a aquellos que tienden a sentarse juntos, se le pide al plenario que ordenadamente y por filas se numeren correlativamente de 1 en adelante hasta el número de grupos que se quiere conformar, siendo el número que tocó a cada uno el del grupo en que actuará. Se repiten estas series de números tantas veces como sea necesario hasta que todos sepan a qué grupo pertenecen. Con ello se disminuye la probabilidad de que los miembros de los grupos sean todos amigos o demasiado afines. Suelen presentarse reclamos de cambio de grupo para estar con alguien afín. Es recomendable rechazar tales cambios, pero señalando respetuosamente que, de hacerlo, el punto de vista del solicitante no intervendría en las discusiones del grupo que pretende abandonar.

Como una alternativa técnica, que se ha comprobado muy útil para acelerar el proceso de gestión ulterior, luego del desordenado pero rico plenario inicial se puede preceder la reunión de grupos con una tarea individual intermedia. Ésta consiste en la distribución de hasta 10 pequeños papeles a cada participante, no más grandes que 10 por 15 centímetros, al finalizar el plenario de discusión general. Esta distribución de los *papelitos* es acompañada con la consigna de escribir en cada uno, en forma anónima pero con letra legible, un problema, y no varios problemas conexos del tipo "esto, causado por esto y esto". El pequeño tamaño de los papelitos distribuidos apunta a su vez a restringir lo escrito en cada uno. Se asigna a esta tarea unos 10 a 15 minutos. Cada participante registra el número de problemas que crea necesario y entrega dichos papelitos a la coordinación. Esta técnica sirve en primera instancia para dar voz al que no pudo o no se atrevió a hablar en el plenario. Por otra parte las elecciones de los participantes volcadas en los papelitos implican de algún modo sus priorizaciones de los problemas.

Estos papelitos son mezclados por la coordinación y distribuidos en tantas pilas como grupos se constituirán a continuación. Una pila es entregada a cada grupo para su lectura y eventualmente su tratamiento. Entre los papelitos que recibe un grupo puede haber algunos de los elaborados por algunos de sus miembros, pero recibirán además otros que ellos no han escrito. Esto servirá para inducir la discusión en el grupo más allá de las propuestas de problemas que traigan sus propios integrantes, aunque en última instancia sus identificaciones y priorizaciones surgirán de la discusión entre éstos.

Los papelititos que se hubieren generado en esta oportunidad tienen una utilización adicional en el momento técnico de elaboración del "modelo problemático integrado" que será tratado en el capítulo siguiente. Con este fin es conveniente que la coordinación los recolecte y reserve, conjuntamente con los grandes papeles afiche elaborados por los grupos.

6.4.3. Actividades de cierre de la actividad de diagnóstico

El propósito del *plenario final* de la jornada es el de compartir entre todos lo elaborado por cada grupo, analizar y discutir coincidencias y diferencias entre ellos y su justificación, de modo de sacar conclusiones en términos de eventuales prioridades y gravedad. Esta tarea puede insumir bastante tiempo, dependiendo del número de grupos que se hubieran constituido. Por eso debe reservarse el tiempo suficiente para este plenario. En este sentido se recomienda que el equipo convocante programe tentativamente con anterioridad los tiempos que se destinarán a cada actividad y prevea ciertas flexibilidades en ello, ya que es muy probable que los tiempos previstos no sean cumplidos, por reclamos de los participantes.

Como se dijo, en el plenario de cierre de la actividad cada grupo presenta su listado de "problemas" ante todos los participantes. Para ello cada grupo colgará o mostrará sus grandes papeles ante el plenario. Es preferible que todos los papeles producidos por los grupos puedan verse al mismo tiempo, de modo que cualquier participante pueda recorrerlos con la vista buscando similitudes y diferencias con lo producido en su grupo. Por eso recomendamos colgar los papeles en las paredes del local o en grandes tableros —no superpuestos en atriles o papelógrafos—, aunque ello obligue a los participantes a moverse de un lugar a otro.

Luego de las exposiciones de los grupos se vuelve a un plenario más ordenado para hacer un balance de lo producido, encontrando los puntos en común, los problemas importantes "descubiertos" por algún grupo y los eventuales desacuerdos. Finalizada la tarea de este plenario sólo resta a los convocantes agradecer a los participantes sus aportes y la dedicación de su tiempo a ello.

En nuestra experiencia se genera siempre entusiasmo por parte de los participantes, que ven muy enriquecidos sus conocimientos individuales respecto del escenario diagnosticado, además de reconocer coincidencias con otros que conviven en su interés por ese escenario. Un subproducto de este tipo de diagnóstico participativo es que tienden a establecerse lazos

solidarios entre los participantes, muchos de los cuales se sentían antes aislados y solos en sus quejas y luchas: de este modo se ha contribuido a fortalecer la integración y eventual movilización de una comunidad.

La movilización del interés seguramente producida entre los participantes puede aprovecharse para proponer, si no es propuesto por los mismos participantes, la conformación de un pequeño equipo de monitoreo de los pasos siguientes de la gestión del proyecto. Ello demuestra el respeto que el equipo convocante tiene por los que participaron y su interés en mantener un canal fluido de comunicación con ellos y la comunidad. Eventualmente algunos de los elegidos para ese equipo de monitoreo pueden ser incorporados al Comité de Gestión del proyecto para su procesamiento ulterior y/o para la redacción del informe de síntesis del diagnóstico a ser distribuido o puesto a disposición de los que participaron, en algún local accesible.

La metodología de diagnóstico aquí presentada fue surgiendo y refinándose en muchos contextos y proyectos en que fue aplicada por nosotros y por otros, probándose extremadamente útil, productiva y eficiente en el uso del tiempo. La riqueza de la información diagnóstica generada y elaborada se habrá logrado en un tiempo total muy breve, satisfaciendo una de las exigencias importantes señaladas al justificar el nuevo paradigma de gestión multiactoral planificada en el Capítulo 1. Por supuesto que habrán surgido aspectos de la problemática identificada en esta ocasión que deberán ser investigados en su validez y magnitud por el comité de gestión del proyecto o el equipo iniciador del proceso, si aquél no hubiese aún sido constituido.

No pretendemos originalidad en la metodología de diagnóstico expuesta, aunque sí en algunos de los aspectos enfatizados, generalmente surgidos como aprendizaje derivado de las sucesivas experiencias de aplicación. Este enfoque y sus técnicas, sin embargo, ya han probado sus bondades y se vienen aplicando bajo la forma expuesta desde hace ya tres décadas. Nuestra metodología participativa de diagnóstico es próxima, por ejemplo, a la propuesta elaborada por Trist, Morley y otros²⁷ bajo el nombre de "Search Conference".

27. Trist, Eric, *The evolution of socio-technical systems: A conceptual framework and an action research program*, Toronto, Ontario Ministry of Labour, 1981; Morley, D. y Trist, E., *Children: Our number one resource. A report on the Saskatchewan Search Conference on Day Care*, Saskatoon Cooperative College of Canada, 1981; Williams, T. A., "The Search Conference in active, adaptive planning", *Journal of Applied Behavioral Science*, N°15, 1978, pp. 470-83; Jackson, S. F., "The Search Conference process applied to provincial health planning", en Wright, S. y Morley, D. (eds.), *Learning works: Searching for organizational futures*, Toronto, The ABL Group, York University, 1989, pp. 98-112.

6.4.4. Algunas aplicaciones adaptadas a situaciones particulares

Corresponde, para finalizar este capítulo, tratar brevemente ciertas modificaciones a la metodología presentada, con el fin de adecuarla a algunas situaciones particulares en que ella no sea plenamente aplicable, por ejemplo, en el caso de que predomine el analfabetismo en algún sector de los convocados. Cuando este fuere el caso, puede sustituirse la comunicación escrita de lo producido en los grupos, por dibujos realizados colectivamente por sus miembros, expresivos de la problemática discutida. De todos modos, en su presentación oral al plenario, hay lugar para que lo expuesto se enriquezca con los comentarios de los miembros del grupo.

Otro caso de interés es cuando se trata de un consultor o equipo externo que pretende inducir en muy breve tiempo —dos o tres días— la definición y puesta en marcha de proyectos que serán gestionados por los propios participantes. El propósito final de esta jornada de diagnóstico, identificación y puesta en marcha de proyectos es que, a partir de la identificación y priorización de los problemas confrontados, se definan ideas de proyectos y se comprometan grupos de participantes en su gestión. Por lo general en estos casos es un equipo técnico adicional, deseablemente local, quien acompaña y eventualmente capacita a éstos, en forma más continuada, en la gestión de sus proyectos: una suerte de “incubadora de proyectos”.

Intervinimos en varios casos de impulso al desarrollo local con estas características, donde el tiempo total disponible era de cuatro horas diarias durante tres días corridos. El primer día, desde el inicio, se expuso la metodología propuesta a los participantes presentes. Éstos eran de muy diversa extracción, según lo acordado con el equipo de apoyo local que los convocó y los acompañaría luego en la gestión. El trabajo propuesto era muy similar al desarrollado arriba en este capítulo, aunque modelado libremente sobre el método FODA expuesto en el Capítulo 3. Consiste, el primer día, en la identificación, por un lado, de las amenazas, problemas o dificultades (lo negativo) y, por otro, de las oportunidades y facilitadores (lo positivo) presentes y previsibles en el contexto del escenario. En el segundo día se identifican las fortalezas y debilidades que presentaba la comunidad eventualmente gestiona para poder enfrentar aquellas amenazas y oportunidades. En el último día se cruzan ambas tablas, haciendo el esfuerzo de identificar estrategias de solución que pudieran convertirse en proyectos de acción. Estos frentes de ataque se constituyen en ideas de proyectos de fortalecimiento de la gestión y de aprovechamiento de sus fuerzas para poder

atacar los problemas y oportunidades particulares identificados el primer día. Luego se listan estas ideas de proyectos, anotándose bajo cada una las personas a quienes interesaría trabajar en ella.

El trabajo se realiza alternando plenarios y pequeños grupos. Los cuadros elaborados son en realidad el soporte y ayuda memoria de las elaboraciones mucho más ricas que producen los participantes, concluyendo en verdaderas prefiguraciones de los proyectos que se proponen encarar con el apoyo de alguna ONG o institución convocante.

En estos casos se trataba con el diagnóstico participativo de impulsar procesos complejos de desarrollo local socio-territorial. El diagnóstico efectuado ofició de marco para todos los proyectos así identificados, proveyéndoles de información útil para su gestión posterior.

6.4.5. Naturaleza del producto final de la actividad de diagnóstico

Más generalmente el diagnóstico participativo se aplica a campos de intervención ya más o menos recortados: los “problemas” identificados serán más específicamente referidos a ese campo recortado y a la gestión del cambio que en él habrá de procesarse. Por eso decimos que el producto final de ese diagnóstico será la identificación de la *problemática confrontada por la gestión*, no sólo con respecto al tema o problema central objetivo de la intervención, sino también en relación con los condicionamientos, restricciones, oportunidades y factores positivos que deberá atender la gestión para que el proyecto sea exitoso.

Como consecuencia del diagnóstico efectuado la problemática de gestión quedará registrada bajo la forma de un listado de “problemas” o condiciones que los gestores del proyecto deberán tener en cuenta para modelar las estrategias a diseñar. Pero también es cierto que a lo largo de su realización habrán surgido en el equipo conductor y de muchos de los propios participantes una muy rica interpretación de la situación confrontada y muchas ideas atinentes a estrategias y soluciones a ser elaboradas en momentos posteriores del proceso de gestión. Se habrán prefigurado así insumos útiles para otros momentos de la metodología delineada en el Gráfico 6.

Es importante señalar que a pesar de lo extenso del tratamiento aquí dado a la actividad de diagnóstico y su producto en términos de la “problemática de gestión”, esta actividad se habrá desenvuelto por lo general

en un tiempo que resultará brevísimo en comparación con la riqueza de la información generada y con los métodos más tradicionales de diagnóstico. Una actividad de diagnóstico de este tipo es habitual que se desarrolle en una única jornada de unas 4 horas. Lo que sí insumirá un tiempo más extenso es su preparación y la convocatoria a efectuarse, aunque estas tareas, bien organizadas, pueden abreviarse a unos pocos días de trabajo del equipo de gestión y colaboradores voluntarios.

El proyecto como proceso técnico IV. Del modelo problemático integrado a la identificación de frentes de ataque y componentes del proyecto

7.1. Nociones básicas acerca del enfoque sistémico y su lenguaje

En su desarrollo las ciencias han tenido siempre dificultad en considerar y manejar, en sus teorías y métodos de indagación, la complejidad de la realidad o la de situaciones particulares concretas. Los intentos de los científicos de incluir en sus análisis aspectos conexos tratados por otras disciplinas pero no por la propia, aunque pertinentes para el estudio de los fenómenos indagados, han tendido a resolverse en sus proposiciones con la inclusión de un elemento adicional de "error", o con aquella cláusula que las condicionaba con "considerados constantes todos los demás factores que pudieran ser pertinentes", o con flagrantes reduccionismos de los aportes teóricos y conceptuales provenientes de aquellas otras ciencias que los trataran. Siempre estuvo presente la preocupación de lograr una ciencia del todo, de la realidad como es o como se nos presenta, pero tales intentos fueron tradicionalmente desplazados al campo de la filosofía, no asumidos como ciencia.

Un intento en este sentido es la postulación de una "teoría general de sistemas", con su pretensión de constituirse como esa "ciencia del todo". En el capítulo 1 (ver 1.7) hemos hecho referencia a su aparición y postulados principales. Aunque no adhiramos –por lo menos por ahora– a aquella pretensión de construir una nueva ciencia integral, reconocemos una enorme utilidad en su propuesta de un enfoque sistémico de los sistemas

concretos,²⁸ como una suerte de nueva "ciencia formal" que, como la lógica o las matemáticas, pueden ser instrumentos útiles de apoyo para analizar fenómenos con el debido rigor.

Con el desarrollo del momento técnico tratado en el capítulo anterior hemos concluido con la producción de un listado de problemas muy diversos e inevitablemente interconectados en el mundo real diagnosticado, los cuales constituyen la problemática de gestión y que describen de alguna manera la complejidad concreta que se presenta ante la gestión. ¿Cómo reconocer con suficiente rigor y sin perdernos, las interconexiones y causalidades complejas que ligan a aquellos problemas en el mundo real? Y además, ¿cómo detectar los aspectos por donde podamos y nos convenga atacar aquella problemática, de modo de ir la resolviendo con nuestro proyecto? Es aquí donde el enfoque sistémico nos ofrece un instrumento de apoyo eficaz.

Es por ello que en lo que sigue procuraremos exponer algunas de sus nociones y elementos básicos, en los cuales nos apoyaremos para construir el modelo problemático integrado, que constituye el producto de este momento técnico del proceso de gestión. No podemos evitar en este punto la presentación e incorporación de una jerga específica, la de nuestra versión del enfoque sistémico, que procuraremos hacer lo más limitada posible, para su aplicación en función de lo que nos interesa.

Como se dijo en 1.8.3, este enfoque sistémico implica "un enfoque transdisciplinario, sintético antes que analítico, para investigar y explicar los fenómenos de la realidad, partiendo de la totalidad inclusiva para poder comprender el lugar de lo parcial y recién entonces analizarlo en sus relaciones con el todo y en sí mismo", para "aprehender la totalidad del campo a explorar y su operación y, a partir de allí, poder analizar los procesos que lo van modelando en su estructura y funcionamiento". En nuestra versión nos apoyamos sobre todo en el análisis de aquel campo en términos dinámicos, de *procesos*, en la medida que son procesos los que producen los problemas sobre los cuales nos proponemos intervenir.

Remitimos en lo que sigue al Gráfico 8. Todo proceso combina *insumos*, *entradas* o *inputs* de muy distinta naturaleza. A título de ejemplo pensemos en una fábrica. A ella entran materias primas y otros materiales como herramientas, papelería para tareas administrativas y correo, entran electricidad, agua, combustible, entran directivos, obreros y empleados y

28. Miller, J. G., "Living systems: Basic concepts; Structure and process; Cross-level hypotheses", *Behavioral Science*, Vol. 10, 1965, pp. 193-237, 337-79, 380-411; Boulding, K., "General system theory: The skeleton of science", *Management Science*, Vol 2, 1956, pp. 197-208.

entran con ellos su fuerza de trabajo y cierta información y capacidades "técnicas" que les permite hacer su tarea, entra dinero producido por las ventas de la producción, etc. Algunos de estos insumos son *materiales*, otros pueden calificarse de *energía*, ya que son aplicadas para activar las máquinas y procesar la materia prima, o para remunerar y motivar a su personal, otros consisten básicamente en *información*, la que traen las personas y sus estados de ánimo, los contenidos de aquel correo recibido, etc.

Por otro lado salen de esa fábrica *productos*, *salidas* o *outputs*, también de muy diversa naturaleza, algunos de ellos también materiales —los productos, los camiones que los trasladan al mercado, la basura y desechos, etc.—, otros de energía —el valor económico de aquellos productos, los sueldos del personal, la fuerza de trabajo que se retira, etc.—, y otras salidas, en fin, como información —la información de las etiquetas, de la publicidad y el poder de atracción de los productos, sus precios, las órdenes de compra de insumos, etc.

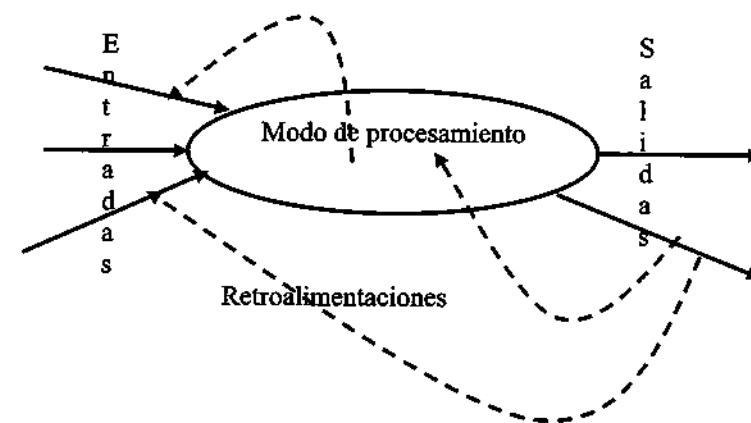


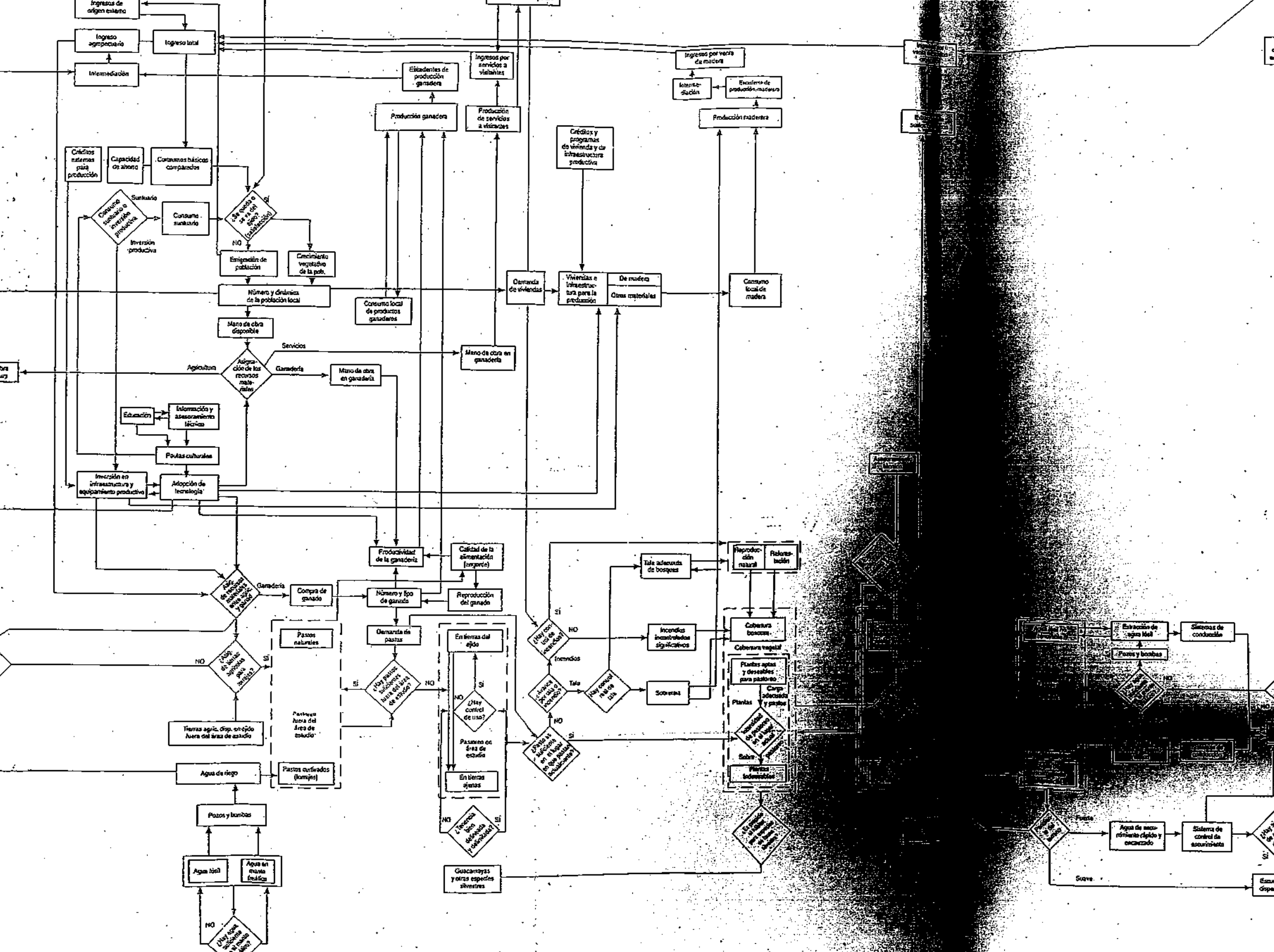
Gráfico 8: Esquema conceptual de un sistema.

Todos aquellos insumos son combinados en la fábrica según un determinado *modo de procesamiento*, para producir lo que luego saldrá de la fábrica como sus productos, hacia el mercado, hacia su medio ambiente, hacia las familias de aquellos que en ella trabajan, hacia el público en general, etc. Este procesamiento se produce en una determinada *infraestructura* de edificios, maquinarias y equipos, con una determinada organización de los recursos humanos, que aplican sus *capacidades e información* a la tarea, incluyendo una tecnología particular.

Pero además es muy probable que, para funcionar más apropiadamente, la fábrica requiera información de distintos tipos sobre su entorno significativo: sobre la forma en que sus productos son recibidos en sus mercados, sobre la competencia que allí enfrentan, sobre los resultados de su publicidad, sobre el nivel de satisfacción o no del vecindario, etc. Estos campos de información son circuitos de *retroalimentación* o *feedback*, que son necesarios para regular y ajustar el modo de procesamiento. Pero también habrá circuitos de retroalimentación que, desde éste, regulan y ajustan insumos: por ejemplo que modifican el tipo, caudal y/o calidad de las materias primas u otros materiales que entran, que operan compras, que eventualmente apuntan a reclutar determinados tipos de recursos humanos o a obtener financiamientos especiales o nuevas tecnologías, etc. Un tercer tipo de retroalimentaciones se producen desde las salidas, a través del entorno externo, para afectar en forma directa las entradas: por ejemplo el dinero producido por las ventas de los productos, que regula el dinero que entra de esa fuente, una imagen favorable o no de la empresa en la comunidad vecina acerca de los salarios que paga, que afectará la magnitud de respuesta ante un llamado a nuevo personal, etc.

El conjunto de estos factores—insumos, modos de procesamiento, salidas, retroalimentaciones—determina cómo funciona la fábrica. Si algún o algunos de los insumos que entran no son los apropiados en tipo, calidad, cantidad y/o oportunidad, para obtener los productos deseados en tipo, calidad y cantidad, el proceso—el funcionamiento de la fábrica—no será satisfactorio, será problemático. Pero el problema puede radicar también en la falta de alguna de aquellas retroalimentaciones críticas que regulan el modo de procesamiento o los insumos: por ejemplo, no se ha obtenido información acerca del rechazo que la gente tiene por algún aspecto de sus productos ante la competencia de otros, se sigue comprando los mismos volúmenes de materiales y produciendo excedentes que no encuentran comprador. Faltan estos circuitos de retroalimentación. Los problemas de insumos o de los circuitos de retroalimentación se habrán manifestado en problemas en las salidas de la fábrica, a menos que se introduzcan modificaciones adaptativas en su modo de procesamiento.

Es claro que el problema puede presentarse también en el propio modo de combinar aquellas entradas y retroalimentaciones, en su modo de procesamiento interno. Pero si al analizar la situación que conduce a salidas problemáticas ya encontramos fallas o problemas en las entradas o en los circuitos de retroalimentación, podríamos suponer que ellos estarán afectando



la calidad de las salidas. En este caso, no valdría la pena preocuparse en primera instancia por investigar en detalle el modo de procesamiento, sino en detectar y atacar aquellos problemas observados en los insumos o en los circuitos de retroalimentación: decimos entonces que dejamos transitoriamente en "caja negra" el modo de procesamiento mismo. Si en cambio se ha evaluado que insumos y retroalimentaciones son los adecuados, pero que el producto sale con fallas, por ejemplo, habrá que "abrir" esa "caja negra" para ver dónde está la falla, de modo de poder corregirla.

Hasta aquí la jerga conceptual a la que nos será necesario acudir para avanzar en nuestra exposición de la lógica del "modelo problemático integrado".

7.2. El modelo problemático integrado

En primer lugar podemos concebir a los "problemas" como *salidas indeseables* de procesos sistémicos que los producen en nuestro escenario o campo de intervención. Casi todos los procesos combinan insumos de tipo material, energético y de información. Hasta una máquina de aquella fábrica requiere, además de su materialidad como máquina, de su estado de mantenimiento y su consiguiente funcionamiento apropiado o no, de energía motriz de algún tipo y del trabajo de uno o más individuos que la hagan operar, con la información que éstos tienen acerca de lo que deben hacer para operarla y sus estados de ánimo, que también pueden influir en cómo se desempeñan en esta tarea. La salida producida por esa máquina dependerá de las modalidades en que todas aquellas entradas se combinen. Este razonamiento que combina aspectos materiales, de energía y de información en la producción de una salida problemática puede aplicarse a todo tipo de insumos y salidas de procesos. Este pensamiento procesual será el que aplicaremos al análisis de los insumos y procesos que conjuntamente "causan" o producen un "problema".

En segundo lugar, analizaremos si una o más de las entradas comprometidas en producir un problema son a su vez problemáticas, es decir que estarían causalmente asociadas con aquel problema. En este caso nuestros análisis se concentrarán sobre estos nuevos procesos que producen aquellas entradas. De hecho estamos diciendo que "este problema 1 es causado por tales problemas 2, 3 y 4, que lo causan; mientras que el problema 2 es causado por otros problemas 5 y 6, el problema 3 por los problemas 7 y 8, y

el problema 4 por los problemas 9, 10 y 11, etc.". Y así, hacia atrás, estaremos buscando hallar entradas, retroalimentaciones necesarias inexistentes o que funcionan mal o procesos sobre los cuales la gestión del proyecto tenga alguna capacidad de acción para modificarlos y corregirlos. Para ello es que estaremos construyendo nuestro "modelo problemático integrado": para hallar el conjunto de causas modificables en forma directa o asociada por los actores involucrados en la gestión. Estos aspectos causales sobre los cuales tenemos capacidad de acción serán los *frentes de ataque* por los que la gestión comenzará a atacar la problemática, con la expectativa de irlos corrigiendo y así poder ir avanzando en la corrección de los sucesivos procesos problemáticos que conducen al "problema" desde el cual se inició el análisis. En el camino podrán quizás quedar señaladas entradas o procesos que por su naturaleza no son modificables, por lo menos en el plazo o con las capacidades de acción del proyecto, y que constituyen "factores externos" que habrá que tomar en cuenta oportunamente como datos significativos para elaborar las estrategias de gestión pertinentes más adecuadas: por ejemplo, entre ellos y según los casos, factores climáticos, condiciones institucionales, aspectos culturales muy acendrados, etc.

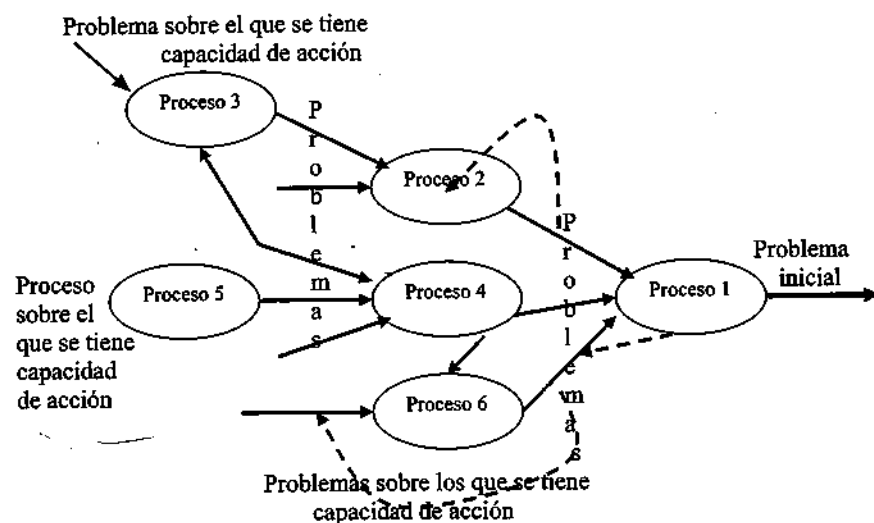


Gráfico 9: Esquema teórico de una red de "problemas" y procesos problemáticos interconectados.

Es muy probable que, al ir analizando diversos problemas de nuestro listado de la "problemática de gestión" elaborado en el momento técnico

anterior, aquellos procesos comiencen a entrelazarse en forma de red, con algunas "causas" comunes a varios procesos y problemas²⁹ (ver Gráfico 9).

7.3. Metodología y técnicas para la construcción del modelo problemático integrado

Suponemos, como en todos los pasos de esta metodología, que también este momento técnico es desarrollado por un equipo o grupo de gestión. Aunque en general la responsabilidad de la tarea debe recaer sobre el Comité de Gestión del proyecto, es frecuente que participen en su elaboración muchos participantes. Esto sería así, por ejemplo, cuando este momento técnico es desarrollado a continuación e inmediatamente después del diagnóstico y listado de la problemática de gestión, muchas veces en una misma sesión continuada y con los mismos participantes convocados y sobre la base de los "papelitos" individuales provistos por ellos (ver 6.4.2). En este caso se recomienda trabajar alternadamente en pequeños grupos y plenarios, para realizar la tarea en forma eficiente. En todos los casos se requieren grandes papeles afiche y marcadores o fieltros, en cantidad suficiente para el número de grupos que trabajen en la tarea. Aunque en ocasiones se pueda disponer de pizarrones y tizas para el trabajo de grupo, ello tiene el inconveniente de que no son fácilmente transportables al lugar del plenario de discusión y síntesis, además de ser poco aptos para su reproducción y registro permanente.

Sobre todo cuando la tarea es realizada en grupos y plenarios, es recomendable que el producto de los grupos y sus eventuales ajustes en el plenario final sean integrados, ordenados y traducidos "en limpio" por un mini-equipo de personas con habilidades de mapeo y diseño en "zonas" de temáticas afines, de modo de facilitar su lectura y comunicación posteriores. Es conveniente que los participantes puedan contar con este registro sintético de lo producido, para apoyar en él sus comunicaciones verbales con otras personas, por ejemplo, con sus representados, si fuere el caso.

29. En este punto, entre otros, nuestra concepción y metodología se diferencian de las del Método ZOPP y sus "árboles" de causalidades, que tienden a omitir las causalidades comunes a varias "ramas" del árbol.

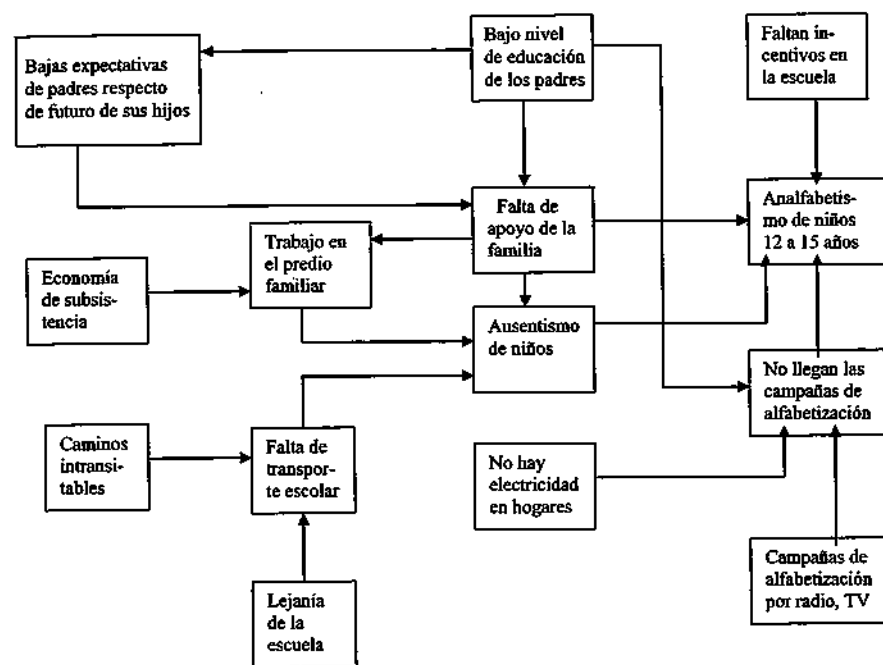


Gráfico 10: Ejemplo simple de modelo problemático integrado.

Exponemos a continuación varios métodos y técnicas tipificados de trabajo, que se ajustan a diferentes situaciones de gestión.

7.3.1. Red de causalidades entre problemas

Constituido el o los pequeños grupos de 6 a 8 personas con el listado de problemas que constituyen la "problemática de gestión", se les propone la siguiente consigna:

- Elegir algún "problema" significativo (o asumir el "problema" que le es asignado al grupo) para iniciar allí el análisis.
- Discutir relaciones causales inmediatas o precedencias de procesos entre los problemas de muy diversa naturaleza listados como "problemática de gestión"; pueden incorporarse en la discusión otros problemas conexos que no hubieren sido identificados en aquel momento técnico anterior.

- A medida que se desarrollan los análisis y acuerdos, registrar estas causalidades o precedencias complejas en el papel grande, escribiendo los problemas y señalando entre ellos, con flechas, la dirección de la causalidad o precedencia. Con frecuencia algunos miembros del grupo optan por ir registrando esto en anotaciones propias, luego pasadas en limpio en los grandes papeles que habrán de ser presentados en el plenario de cierre de este momento técnico.

Esta tarea tiende a resolverse en una complicada red de "cajas" escritas y flechas que las relacionan y se entrecruzan, lo que en general hace difícil su lectura. En el Gráfico 10 se expone un ejemplo simple referido a un proyecto social generado desde un Ministerio de Educación y orientado a resolver el problema subsistente del analfabetismo de los adolescentes en poblaciones de pequeños productores campesinos, a pesar de las intensas y costosas campañas gubernamentales dirigidas a atacar ese problema, a través de los medios de comunicación regionales.

La salida problemática planteada en el gráfico fue pues el "analfabetismo de niños de 12 a 15 años". Los participantes en el taller identificaron en sus discusiones varios problemas que lo causaban. Por un lado se detectó que aquellas campañas públicas de alfabetización no llegaban a la población meta. Ello se debía indudablemente a la escasa extensión y cobertura de la red eléctrica en las zonas de concentración de estos hogares, lo cual se reflejaba en la ausencia de receptores de TV. Sólo podían pues recibirse las campañas radiales si las familias poseían radios a transistor. Pero el bajo nivel educacional de los adultos padres de esos niños muy probablemente no contribuía a que ellos se interesaran por aquellas audiciones en comparación con otras más atractivas, sobre todo no teniendo mayores expectativas respecto del futuro de sus hijos. Este bajo nivel educativo de los padres, además de no ser un clima propicio para el apoyo escolar en el hogar, incidía seguramente en su poca motivación para evitar el ausentismo frecuente de sus hijos, siempre necesarios para realizar trabajos en la producción familiar, sobre todo en ciertos períodos anuales muy demandantes. Aquel ausentismo es reforzado por la lejanía de la escuela y la falta de transporte escolar. De todos modos este transporte escolar se vería dificultado por la falta de caminos transitables, sobre todo en períodos de lluvias. Por otra parte se agregó que la modalidad de enseñanza y el funcionamiento de las escuelas rurales de la región tendían a ser muy pobres en cuanto a generar incentivos que atrajeran a los niños o alentaran a los padres a enviar a sus

hijos regularmente a la escuela, ello atribuible a insuficiente formación de los docentes para enfrentar este tipo de realidades. Aunque este último problema causal no fue registrado en el gráfico, estuvo presente en el debate de los participantes.

El grupo que elaboró el diagrama de causalidades detuvo su búsqueda cada vez que el problema causal hallado —una “entrada” o un proceso problemáticos— era uno sobre el que juzgaba que tenían alguna capacidad de acción —y que por lo tanto podía constituirse como uno de los “frentes de ataque” del proyecto— o que, por lo contrario, era un problema más estructural sobre el cual no tendrían en principio capacidad de acción alguna. Entre los primeros juzgaron que podían atacar la falta de incentivos en las escuelas para inducir a los niños a asistir y no abandonar, así como la localización de más escuelas en dichas zonas, de modo de acercar los hogares a las escuelas. Entre los segundos, sobre los que en principio no tendrían capacidad de acción directa, estaba el bajo nivel educacional de los padres, la pobreza de sus recursos, el mejoramiento de la red caminera y la extensión de la red eléctrica.

En 7.4 avanzaremos sobre la utilización de este modelo problemático integrado en la identificación de los “frentes de ataque” a la problemática planteada. Allí veremos cómo algunos de los problemas sobre los que juzgaron que no tenían capacidad de acción directa, podían también dar lugar a proyectos complementarios a ser promovidos con su participación y operados con otros actores sociales que pudieran aportar los recursos y capacidades de acción necesarios.

Recomendamos que, antes de finalizar el tiempo destinado a la actividad, el grupo revise su registro borrador o “de trabajo” e intente en un segundo esquema ordenar de alguna manera lo producido, para facilitar su lectura y comunicación. De todos modos, como se ha señalado, más importantes que el registro gráfico en sí son todos aquellos contenidos de los que los miembros del grupo se han podido apropiarse en la discusión y síntesis. El esquema gráfico es principalmente un instrumento de registro indispensable para la continuación del proceso técnico, pero también oficia de ayuda memoria para los que lo elaboraron y de apoyo para su comunicación con otros.

7.3.2. “Modelo” con apoyo en “papelitos” de problemas

La misma tarea arriba descrita puede ser muy facilitada operativamente si se recurrió a la técnica de los “papelitos” individuales expuesta

en el Capítulo 6 (ver 6.4.2) como paso intermedio entre el plenario y los grupos de diagnóstico. Estos papelitos de “problemas” pueden ser manipulados, ordenados y pegados sobre los grandes papeles, facilitando la tarea de registro y resolución.

Recolectados los papelitos por la coordinación del taller de diagnóstico, éstos serán mezclados con cuidado, separando los de cada participante. Luego se los distribuirá en tantas pilas como grupos se formarán. Cada grupo recibirá una de esas pilas, más papelitos adicionales en blanco, con las siguientes consignas:

- a) Leer en el grupo los papelitos recibidos, que probablemente incluirán muchos elaborados por otros participantes; descartar los eventuales duplicados referidos al mismo problema.
- b) Ordenar los papelitos por temas o, preferiblemente, por sus relaciones causales o precedencias.
- c) Discutir relaciones causales y precedencias entre ellos, agregando en papelitos en blanco todos aquellos otros problemas causales intermedios que juzguen necesarios para mejor describir los procesos problemáticos; los miembros del grupo tienen así la oportunidad de incorporar a la discusión otros problemas o causales que consideran importantes.
- d) A medida que progresa la discusión, irán distribuyendo los papelitos sobre el papel grande, expresando con flechas las relaciones causales o de precedencia.
- e) Como en la técnica anterior, se recomienda ordenar los papelitos antes de pegarlos en el papel de soporte, según algún criterio que permita hacer más clara la lectura y comunicación del producto final.

Esta técnica puede ser aplicada como actividad adicional de los grupos de diagnóstico, luego de haber listado los problemas que constituyen la “problemática de gestión”. Esto permite avanzar más rápidamente en el proceso técnico, desde el “diagnóstico de situación” hasta el “modelo problemático integrado”, con un mayor aprovechamiento del tiempo de aquella jornada participativa de diagnóstico.

7.3.3. “Modelo” con lenguaje gráfico derivado de la informática

El tercer método de trabajo que exponemos a continuación, por ser más sofisticado, sólo puede aplicarse cuando el grupo de gestión está constituido

predominantemente por técnicos, lo cual sucede a veces cuando los representantes de los diversos actores sociales articulados designan a técnicos como delegados en el Comité de Gestión del proyecto. Con frecuencia los mismos destinatarios eligen para representarlos a algún profesional de confianza.

El lenguaje propuesto en estos casos utiliza algunos de los recursos aplicados en diagramas de flujos o *flow-charts* de programación informática. Consiste básicamente en flechas, cajas y rombos de decisión (ver abajo Figura 7.1). En las cajas se escribe el proceso, insumo o producto, según lo que corresponda. Las flechas indican la dirección de la causalidad o precedencia, pudiendo múltiples flechas entrar o salir de cada caja. A un rombo de decisión entran una o más flechas que pueden combinarse y salir en distintas direcciones, según sea la respuesta a la pregunta que se inscribe dentro del rombo. En la Figura hemos agregado un rectángulo de puntos que incorpora las dos salidas del rombo indicando, por ejemplo, que si la respuesta es "Sí" se obtiene un resultado, no obteniéndoselo en cambio si la respuesta fuera "No".

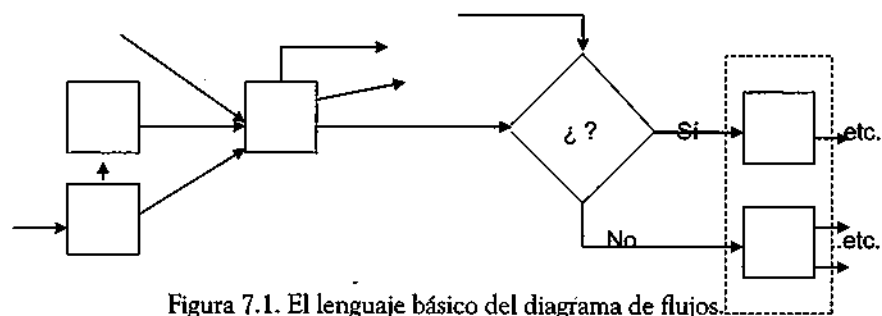


Figura 7.1. El lenguaje básico del diagrama de flujos.

En el Gráfico 11 se reproduce el "modelo problemático integrado"³⁰ (ver desplegable de la página 192) elaborado en un taller de planificación realizado en México,³¹ aunque reordenado por dos de los participantes, más

30. Reproducido de Robirosa, M., "La articulación transdisciplinaria de conocimientos...", en Leff, E., *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 2ª ed., 2000.

31. El caso presentado fue elaborado en un seminario de capacitación para funcionarios públicos sobre Gestión integrada de asentamientos humanos en el marco regional, efectuado en Monterrey y Saltillo, México, en octubre de 1981, con sede en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nueva León, como parte de un Programa UNESCO-FLACSO, con auspicio de la OEA y de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, coordinado por el autor.

duchos en el manejo de este lenguaje informático. Su complejidad se debe a la riqueza de los análisis efectuados en el taller de diagnóstico. Vuelto a presentar a continuación a todos los participantes en su desarrollo fue inmediatamente apropiado por ellos.

"El área problemática modelizada en el Gráfico 11 se refiere al deterioro elevado y creciente de un ecosistema valioso —por su excepcionalidad y por su criticidad como proveedor de agua en una zona árida— como lo es el cañón de San Lorenzo en el estado de Coahuila en el norte de México, a escasos kilómetros de la ciudad de Saltillo, de crecimiento muy acelerado, ya que incrementó su población en 60% en los diez años transcurridos entre 1970 y 1980, alcanzando a más de 300 000 pobladores en esta última fecha. En el estado actual (en 1981) el agua para la ciudad es agua fósil que debe ser obtenida por bombeo de gran profundidad, ya que el elevado deterioro de la cobertura vegetal y la consecuente erosión hídrica del cañón impiden la retroalimentación de las napas freáticas. El agua del concentrado período anual de lluvias se escurre pues por la superficie, llegando a producirse inundaciones en el valle y áreas de la ciudad. Tal es en síntesis el área problemática en que el equipo pretendía insertar la gestión pública y que modelizó en el Gráfico"³². "No se detallarán aquí los contenidos del modelo desarrollado, por considerarlo suficientemente autoexplicativo. Sólo se llama la atención sobre el hecho de que este Gráfico registra los análisis efectuados por el equipo, tanto de los procesos conducentes a la situación actual como de aquellos caminos alternativos que sería necesario efectivizar para resolver la problemática. El equipo consideró [...] que el problema del agua dependía del control de la erosión del suelo y éste de la reconstitución de una cobertura vegetal apropiada de bosque y pastos, en lugar de los arbustos y pastos secos que han penetrado en el área del cañón en forma creciente en sustitución de aquellos con el avance del uso (y sobreuso) ganadero y de la tala. La cobertura vegetal podía ser reconstituida a alto costo con plantaciones, pero se vio que ello sería prácticamente

32. Los párrafos citados entre comillas provienen de: Robirosa, M., "La articulación transdisciplinaria de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo", en Leff, E. (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986 (1ª edición), 2000 (2ª edición), pp. 345-80.

inútil en tanto no se controlara la tala, el incendio y, sobre todo, el acceso de ganadería de las poblaciones ejidatarias instaladas sobre las laderas externas del cañón. Pero el control de dicho acceso no puede efectivizarse a menos de garantizar a las poblaciones ejidatarias —que hoy apenas sobreviven en una economía de subsistencia basada en la depredación de los recursos naturales del sistema cañón— alternativas productivas, ya sea mediante el acceso a nuevas tierras de pastoreo fuera del área del cañón (muy difícil por escasez de tierras y costo y longitud del trámite) o mediante cambios en la base productiva de los ejidos. Esta última alternativa implica cambios profundos en la cultura productiva y desarrollo simultáneo de fuentes complementarias de ingresos, posiblemente en relación con actividades turísticas y recreativas de la población de Saltillo en el área del cañón, además del establecimiento de controles para evitar mayores depredaciones (tala, incendios, extracción de tierras fértiles para venta a la población urbana, etcétera)”.

Este esquema fue muy utilizado por los que participaron en forma directa en su elaboración para comunicar y explicar en forma ordenada la situación confrontada y los frentes de ataque identificados (ver 7.4) a sus autoridades y representados y a otros actores involucrados que no habían participado en el taller. Está claro que en lo elaborado en esta actividad de diagnóstico se han dejado varias “cajas negras” sin abrir; pero ellas serán abiertas si necesario al diseñar y programar las estrategias y subproyectos componentes.

La visualización permanente de este tipo de esquema permite a cada uno de los responsables situar, diseñar y programar apropiadamente los subproyectos componentes y hacer un seguimiento de los procesos de cambio que se fueren realizando. También permitirá hacer replanteos de estrategias si fuere necesario ante la aparición de novedades o nueva información no considerada en aquel momento de diagnóstico y elaboración del modelo problemático integrado. El modelo representa lo que en ese momento se consideró, pero puede ser ampliado, modificado o sustituido tantas veces como fuere necesario.

7.4. Identificación de los frentes de ataque y componentes del proyecto y prediseño de estrategias de ataque

Lo que estamos haciendo con este análisis y registro gráfico de la com-

plejidad, es “mapear” en el “modelo problemático integral” las complejas interacciones entre los procesos y problemas que operan nuestra “problemática de gestión”, de modo de identificar los “frentes de ataque” por donde ir interviniendo para su corrección. El registro gráfico que habremos producido no es sino el soporte ordenador de lo discutido y acordado entre los participantes. Pero lo más rico de la tarea efectuada en este momento técnico es aquello elaborado en la interacción entre los actores participantes. En esta tarea los participantes habremos ido desarrollando, en la discusión y en los acuerdos alcanzados, nuestra “teoría” del escenario de gestión del proyecto. Es eso lo registrado en el “modelo” gráfico.

Con lo dicho hemos enfatizado que el resultado obtenido en la resolución del “modelo problemático integrado” es nuestro “mapa conceptual” y nuestra “teoría” acerca del escenario en que está inmersa la gestión del proyecto. Es probable que el trabajo de otro grupo de actores confrontado con el mismo proyecto produzca otra representación gráfica, incluso con análisis e identificación de otros procesos conducentes a su problemática de gestión y con otras “cajas negras” no abiertas. Influye mucho en ello la composición del grupo, los conocimientos, los intereses y los puntos de vista desde los cuales sus miembros analizan el escenario. Nunca dos grupos producirán el mismo “modelo problemático integrado”, aunque es posible que en sus conclusiones identifiquen “frentes de ataque” parecidos. Esto no invalida la tarea efectuada, sino que subraya la complejidad de la situación analizada y el carácter siempre intersubjetivo de los caminos elegidos para explorarla. Lo que le otorga validez a la producción es el grado de rigor —ese “máximo de racionalidad” deseable, mencionado desde el capítulo 1— volcado en la indagación.

Es muy frecuente que en la construcción del “modelo problemático integrado” se tienda ya a prefigurar pasos posteriores del proceso técnico. De esa teoría derivan los “frentes de ataque”, elementos y procesos sobre los cuales convendría intervenir correctivamente para lograr los resultados esperados del proyecto: los que participaron en su elaboración han diseñado así una posible “estrategia de intervención”.

En el transcurso del debate que condujo a la construcción del modelo problemático integrado del Gráfico 10 referido a la alfabetización de niños ya se fueron identificando varios “frentes de ataque” por donde se podría empezar a incidir en forma directa en la solución del problema planteado. Pero al volver sobre el “modelo problemático integrado” en procura de definir los “frentes de ataque”, se identificaron otros que convenía atacar, aunque

no podían ser operados en forma directa desde el Ministerio que originó este proyecto. Identificados estos otros "frentes de ataque", podía pensarse en procesar otros proyectos complementarios promovidos desde el Ministerio, pero operados en forma articulada con otros actores sociales necesarios. Los frentes de ataque identificados eran de naturaleza muy diversa. Uno de ellos era de características básicamente físico-territoriales: el de la lejanía de las escuelas a los hogares y la falta de transporte escolar debido al mal estado de los caminos. Las soluciones alternativas o complementarias que deben analizarse en su factibilidad se refieren a la localización de las escuelas, el mejoramiento de los correspondientes caminos y la consiguiente provisión posterior de transporte escolar para los hogares más alejados. Otro frente de ataque se refiere al proceso de formación de los docentes que habrán de desempeñarse en las escuelas de dichas regiones y al eventual desarrollo de comedores escolares en dichas escuelas, de modo de alentar a los padres pobres a enviar regularmente a sus hijos a la escuela. Otro frente de ataque identificado se refiere a la revisión de los medios y estrategias utilizados para las campañas oficiales de alfabetización, con una ampliación de su población meta hacia los adultos de aquellas regiones. Otro se refería a la eventual extensión de una red de electricidad a sus hogares. Un frente adicional a estudiar era la provisión de créditos o subsidios a los hogares pobres para poder reclutar ayuda adulta en los períodos productivos de mayor demanda de personal y así liberar a los hijos para la asistencia a la escuela en dichos períodos.

Ciertas agrupaciones lógicas de frentes de ataque afines pueden ser identificadas y tratadas como *componentes* del proyecto. Por ejemplo en un proyecto de atención de la salud infantil en un barrio podrían identificarse como componentes el que ataca la construcción del centro de salud, el que apunta a dotarlo del personal apropiadamente capacitado, el que se propone acciones de educación sanitaria y nutricional a las madres, etc. Todos esos componentes habrán de converger en el logro de los resultados esperados del proyecto, es decir, el mejoramiento de la salud infantil en el barrio.

Del mismo modo, en el proyecto de reducción del analfabetismo adolescente en las poblaciones de campesinos pobres, los generadores del proyecto definieron como subproyectos componentes el mejoramiento de la formación de los docentes que se destinarían a estas zonas, la instalación de nuevas escuelas en áreas donde las existentes resultaban lejanas para muchos hogares, dotar a las escuelas de comedores y la revisión de los medios y estrategias aplicados en las campañas de alfabetización. Respecto de los otros "frentes de ataque" identificados como de acción indirecta o

complementaria, se decidió encarar los contactos oficiales necesarios para su promoción, de modo de incrementar la eficacia del conjunto en reducir el analfabetismo adolescente.

"Como consecuencia del análisis efectuado (en el caso mexicano representado en el Gráfico 11), el manejo ecológicamente apropiado del cañón pasó a focalizarse principalmente, para el corto y mediano plazo, en acciones cuidadosas de desarrollo rural y de capacitación de las 'frágiles' poblaciones ejidatarias vecinas, cuyos patrones productivos actuales son causales principales del deterioro de este ecosistema, proveedor de agua de Saltillo y además valioso en sí mismo. También se consideraron en el análisis [...] otras acciones complementarias de la expuesta, y acciones transicionales hasta tanto se efectivizara la recuperación del ecosistema. [...] Entre los puntos de ataque identificados surgieron acciones relativas al control y disposición del agua de lluvia que hoy se escurre superficialmente, a la prevención de incendios accidentales (mediante el control de recorridos y de fogones de turistas y visitantes poco experimentados, viabilizados por la provisión de servicios de orientación y una infraestructura simple apropiada) y, en especial, de desarrollo rural de los ejidos vecinos, sobre la base del manejo apropiado de los recursos propios, a ser logrado con un conjunto de acciones complementarias que van desde la acción de asesoramiento y capacitación técnica agropecuaria (y la acción cultural necesaria para modificar sus pautas actuales) hasta la provisión de pozos y bombas para agua de riego y el desarrollo y potenciación de fuentes alternativas de ingresos para ellos en relación con las necesidades de los visitantes externos al cañón (provisión de comidas, servicios de guía, custodia de automotores, etc.) y con las oportunidades de empleo fuera de sus ejidos".

Todo este análisis y las estrategias derivadas de él atendían en su origen a la necesidad de proveer de agua de fuentes renovables a la ciudad y de evitar allí inundaciones indeseables. En síntesis, se identificaron como "frentes de ataque" inmediatos los siguientes:

- Estudios para la ejecución de un sistema de pequeñas represas de donde se pudiera derivar agua en la estación lluviosa hacia cisternas en el valle.

- Estudios para la eventual provisión de agua de riego a las tierras de los ejidos vecinos.
- Relevamiento de tierras no utilizadas donde eventualmente pudiera paecer el ganado de los ejidatarios.
- Instalación de un guardaparque que pudiera prevenir incendios y proteger la flora y la fauna silvestre, incluso identificando aquellos lugares donde no resultara nociva la recolección de tierra fértil por los ejidatarios para su venta en la ciudad.
- Estudios y diseño de un proyecto de reforestación.
- Proyecto de análisis de posibles nuevos perfiles productivos rentables y culturalmente aceptables para los ejidos y apoyos técnico-educativos y financieros para su desarrollo.
- Proyecto de diseño de una red de senderos aptos para su utilización por los visitantes, con instalación de infraestructura adecuada y apoyos y guía por ejidatarios.

Cada uno de estos "frentes de ataque" se constituye como un componente o subproyecto del plan o proyecto inicialmente formulado. Pero se reconoció que algunas causales identificadas en el modelo no eran modificables ni directa ni indirectamente, sino que debían ser consideradas como "factores externos" en el diseño y programación de los componentes pertinentes. Tal es el caso por ejemplo del régimen de lluvias, la existencia o no de agua subterránea para el componente de desarrollo de nuevos perfiles productivos para los ejidatarios, la existencia de visitantes de la ciudad a la zona, etc.

En las discusiones conducentes a la elaboración del "modelo problemático integrado" y a la identificación de los "frentes de ataque" o componentes del proyecto seguramente surgieron ya caminos o estrategias posibles y deseables para lograr los cambios deseados. Estos caminos de acción conducentes a los cambios deseados ya son *estrategias de ataque*. El tratamiento de los componentes o subproyectos del proyecto original y de las estrategias delineadas es tema de los capítulos siguientes.

El proyecto como proceso técnico V. Del análisis de los actores a la programación de las actividades

8.1. Por qué identificar y analizar a los actores sociales involucrados en el campo de intervención

La intervención en cada uno de los campos y procesos de la realidad identificados como "frentes de ataque" requerirá de acciones concretas nuestras o que sólo pueden ejecutar actores sociales concretos, sean individuos, grupos, organizaciones o instituciones, empresas, gobiernos, iglesias, etc., que necesitamos por tener ciertas capacidades específicas de acción o porque ejercen algún grado de control sobre recursos o procesos críticos de que no disponemos para atacar aquellos frentes de ataque.

Pero también, como se dijo en el capítulo 1, sección 1.3, el escenario de intervención no es nunca un escenario vacío sino que está ocupado y es procesado en forma consciente o inconsciente por las acciones e interacciones de aquellos que en él están involucrados de un modo u otro. Esto incluye a actores sociales del contexto que a primera vista están ausentes del escenario de actuación del proyecto, pero que tienen intereses concretos de muy distinta naturaleza respecto de él: desde ya, intereses económicos, pero también políticos, de liderazgo social, etc. La intervención que nos estamos proponiendo para cambiar ese escenario o su funcionamiento implica también inmiscuirse como actor social entre estos actores que ya están involucrados en su modelamiento. Vale la pena insistir en esto: "las 'sorpresas' que muchas veces reciben las organizaciones u organismos involucrados en el proyecto cuando, ya avanzada la gestión, nuevos actores y problemas aparecen bruscamente en el escenario creando difíciles obstáculos

al trabajo emprendido". Estas "sorpresas" son 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 (sus) intereses".³³

Interactuar con todos estos actores exigirá por nuestra parte estrategias de comunicación y negociación y estrategias de acción apropiadas. Para modelar estas estrategias de modo que resulten apropiadas y eficaces habrá que tener en cuenta cómo es o cómo creemos que es cada uno de estos actores sociales con quienes habremos de interactuar. Antes que enfrentar improvisadamente al otro es recomendable anticipar toda comunicación con alguna imagen del otro, de sus intereses, posiciones y actitudes respecto de los frentes que uno se propone atacar. Del mismo modo es conveniente delinear en forma hipotética las bases y grados de poder de cada uno e identificar las eventuales alianzas y conflictos efectivos y potenciales entre ellos (ver 2.1, 2.3 y 2.4). Así, antes de desarrollar una estrategia de acción en relación con otro se tendría alguna hipótesis acerca de cuál sería su respuesta más probable. Los ajedrecistas lo saben y aplican mucho de esto al elaborar sus jugadas y estrategias.

Es importante tener alguna evaluación de los grados de apoyo o conflictividad de los diversos frentes de ataque, para reconocer cuáles serían los más "difíciles" y cuáles aquellos que no parecerían exigir tanto cuidado. También es importante reconocer las bases de concertación y conflictos posibles que habrá de considerar la gestión ante los diversos actores sociales, de modo de diseñar estrategias de interacción adecuadas.

En el primer párrafo nos hemos referido a dos grandes conjuntos de actores sociales con quienes habremos de interactuar: por un lado aquellos necesarios, por sus recursos o capacidades, para efectivizar la intervención de cambio deseada y, por otro, aquellos que previsiblemente habrán de responder de un modo u otro ante nuestra intención de intervenir, movilizándose en apoyo u oposición, y que deberemos considerar en el diseño de nuestras estrategias de acción.

Este análisis de los actores sociales con quienes habrá de interactuar el planificador está totalmente ausente en la concepción tradicional de la actividad de planificación, que tiende a "dar por sentado que la racionalidad técnica de un proyecto es suficiente para que los distintos actores sociales

33. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *Turbulencia y planificación social*, Buenos Aires, UNICEF y Siglo XXI de España, 1990, p. 75.

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".³⁴ Su desconocimiento está en la raíz de muchos de los repetidos fracasos de la planificación tradicional. En el modelo de la gestión social planificada no lo ignoramos, sino que por el contrario lo hemos incorporado como uno de los momentos críticos del proceso técnico: es lo que hemos identificado como el momento del proceso de planificación dedicado al análisis de los actores según se lo señala en el esquema metodológico del Gráfico 6.

8.2. Identificación de los actores sociales necesarios, involucrados y a involucrar en el campo de actuación del proyecto

Para actuar sobre cualquier frente de ataque deberemos aplicar nuestros recursos, conocimientos y capacidades de acción, pero es también muy probable que necesitemos otros que no están bajo nuestro control sino bajo el de otros actores sociales (ver 2.2). A éstos habrá que involucrarlos de modo de contar en tiempo y forma con sus aportes. Este involucramiento puede resolverse de distintas maneras. Quizás para la obtención de algunos de estos recursos podamos disponer de los medios económicos necesarios para "comprárselos" a alguno de los actores que los tienen. Pero también es posible que no contemos con aquella disponibilidad de fondos o que, con el afán de ahorrar, no queramos utilizarlos en ello. En este caso y en todo lo que atañe a obtener apoyos de otra naturaleza —conocimientos, motivación, capacidades de acción— será necesario comunicarnos eficazmente con los correspondientes actores sociales para negociar su contribución o eventualmente darles alguna participación en la gestión, de modo de ganar sus voluntades para aplicar los aportes requeridos al proyecto.

Dado que cada actor tiene sus particularidades en percepciones, intereses, valores, poder, etc. (ver 2.3 y 2.4), habrá que diseñar estrategias adecuadas para confrontar a cada uno. Si el aporte es muy central y lo que

34. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op. cit.*, p. 76.

esperamos de él para el éxito del proyecto está muy concentrado bajo su control (ver 2.4), conviene darle participación plena en la gestión, pues de otro modo, si no puede manifestar su posición y sus intereses y negociar según su punto de vista, probablemente no obtendríamos aquel aporte. De todos modos, aunque el aporte esperado de un actor social no sea tan central ni concentrado, deberemos desplegar estrategias apropiadas de comunicación y negociación para obtenerlo de quien más nos convenga según las necesidades del proyecto. Aunque supongamos que aquel actor social coincidiría con nuestros objetivos, no podemos suponer que esté por ello de acuerdo en aportar sus recursos o capacidades al proyecto: sus prioridades pueden ser diferentes. Habrá que articularse con él para comunicarse y negociar eficazmente y así ganar su voluntad y lograr ese aporte.

Todo lo dicho conduce a confirmar que debemos contar con una hipótesis previa acerca de la actitud de cada uno de los actores sociales necesarios respecto de nuestra intervención, antes de iniciar el proceso de comunicación y negociación con él. En dicho proceso tendremos en cuenta si es el único de quien se puede obtener aquel aporte. Si así fuera y lo aportado tiene cierta centralidad para el logro de los fines del proyecto (ver 2.4), nuestra estrategia de negociación deberá ser muy cuidadosa. Si por el contrario sabemos que el control sobre dicho recurso está distribuido en varios actores sociales diferentes, podremos elegir entre éstos a aquél con quien parezca más fácil o conveniente negociar. En este caso tampoco sería tan necesario hacerlos participar en forma directa en la gestión del proyecto —ya que podrían ser reemplazados—, excepto que se trate de un aporte que necesitamos con cierta continuidad.

Estos actores sociales “necesarios” no integrados desde el principio en la gestión del proyecto constituyen una suerte de espacio de articulación “periférico”, con los cuales se habrá de interactuar pero que no necesariamente estarán plenamente involucrados en la gestión. En algunos casos puede ser conveniente incorporar a alguno de estos actores en el espacio de articulación y gestión del proyecto si en ese momento metodológico del proceso fuera apropiado para asegurar mejores condiciones de negociación. A esto nos referíamos cuando decíamos en 2.2 que este “consorcio” de gestión del proyecto que opera en el espacio de articulación no es una asociación de composición fija, sino que puede cambiar durante el proceso con entradas y salidas de actores sociales pertinentes.

Por otro lado “se estaría pecando de gran ingenuidad si se contemplara el ‘espacio de articulación’ [...] y al propio grupo de gestión (del proyecto)

como un conjunto convergente —y homogéneo— de voluntades dispuestas a actuar con igual compromiso y direccionalidad en su procesamiento” en todo los momentos del proceso. “También los actores sociales participantes en la gestión del proyecto parten de vectores de intereses / objetivos / valores [ver arriba 2.3.3] 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 [...] tienden a reflejarse en el interior del comité de gestión del proyecto”.³⁵

8.3. Análisis hipotético de los actores sociales en relación con los frentes de ataque del proyecto

Es inevitable que durante el procesamiento del proyecto, además de los actores sociales “necesarios”, nos topemos con otros actores sociales presentes en el campo de actuación del proyecto o en su entorno significativo, cuyos intereses, objetivos o valores serían afectados o podrían serlo por nuestra intervención. Recordemos que el escenario de nuestra intervención no está vacío, sino que está ocupado por una diversidad de actores sociales efectivos o potenciales que en él ya viven, actúan, interactúan y operan en formas más o menos adaptadas a su realidad. Ese escenario en que habremos de intervenir es y funciona de cierta manera indeseable para nosotros y es por ello que queremos cambiarlo. Para algunos actores —los que tienen más poder en aquel escenario— su funcionamiento seguramente responde en alguna medida a sus intereses y no querrán su modificación, ya que vienen obteniendo beneficios de esos procesos actuales que nos proponemos modificar. Otros con menos poder se habrán adaptado de alguna manera a ese funcionamiento y aprendido mal que bien, más inconsciente que conscientemente, a vivir y a actuar en él de modo de obtener algo de lo que los pueda satisfacer, así sea sólo para sobrevivir en él. “En la medida que estos actores sociales desempeñen diferentes roles en dicho campo de actuación o en relación con él, lo someten a demandas particulares y tienen interés diversos en él. Pueden incluso ejercer diferentes grados de control sobre procesos pertinentes que modelan dicho campo”.³⁶

35. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op. cit.*, p. 77.

36. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op. cit.*, p. 76.

De estos actores sociales involucrados en nuestro escenario de intervención esperaríamos reacciones diversas en el momento de intervenir. Algunos, en la medida que se consideraran perjudicados en el logro de sus propósitos, tenderían a enfrentar esa intervención con estrategias de oposición tendientes a impedirla o hacerla fracasar. Otros podrían ver nuestra intervención como favorable y podrían constituirse en aliados de nuestras estrategias. Desde el punto de vista de la gestión del proyecto es indispensable que seamos capaces de enfrentar con estrategias apropiadas a los adversarios, de modo de en lo posible neutralizarlos o debilitarlos, y de interactuar con nuestros posibles aliados más significativos de modo de aprovechar su colaboración. Y para ello será indispensable prever hipotéticamente sus actitudes y las estrategias probables que aplicarían respecto de nuestras intervenciones.

Los varios "frentes de ataque" que hemos identificado como estrategia de intervención del proyecto son de diferente naturaleza. Es probable que los intereses afectados positiva o negativamente por nuestro ataque a cada uno de ellos sean también diferentes y diversos los actores o sectores sociales afectados. Aunque alguno de esos actores sociales pudiera por principio oponerse globalmente a nuestra intervención, es más probable que su oposición esté referida a alguno o algunos de aquellos frentes de ataque que más le interesan y que otros le sean indiferentes o hasta los perciban como favorables. Lo mismo sucede con aquellos que en principio vieran favorablemente la intervención, pues seguramente podrían tener una actitud indiferente o hasta negativa respecto de algunos de los frentes de ataque.

La ponderación hipotética de las actitudes de los actores sociales involucrados siempre debe contemplar estas diferencias de actitudes de un mismo actor respecto de cada uno de los frentes de ataque, pues estas diferencias pueden proveer bases de negociación. Un actor opuesto a nuestra intervención en algún frente pero favorable en otro frente nos estaría dando pistas para encarar la comunicación y la negociación con él. Nuestra comunicación debería comenzar fortaleciendo nuestros argumentos respecto de aquel frente ante el cual su actitud sería favorable, para develarle los beneficios que de ello obtendría, y luego negociar respecto de los frentes con los cuales estaría en desacuerdo. La estrategia respecto de un actor social que prevemos globalmente opositor deberá por supuesto estar dirigida a neutralizarlo o descolocarlo. Si éste fuera poderoso sería conveniente construir alianzas que puedan enfrentarlo con éxito, según se vio en 2.4.3.

Pueden darse casos en que para poder atacar un frente debamos preocuparnos por fortalecer a actores sociales críticos que consideramos necesarios o favorables a la intervención, de modo de fortalecerlos como actores en la articulación gestora del proyecto y a ésta como interlocutora válida de opositores más poderosos. Esto puede incluir la necesidad de constituir un actor social donde sólo hay individualidades dispersas. Ello implicaría apoyar a aquellos individuos para que tomen conciencia colectiva del problema a resolver y se organicen a tal efecto de modo de constituirlos en actor social, sujeto activo en la gestión del proyecto. Es el caso por ejemplo, de la población de un asentamiento irregular en que se quisiera procesar un proyecto de urbanización, vivienda u otro servicio barrial y donde las asociaciones vecinales existentes, debido a su politización, sólo involucrarían a algunos de dichos pobladores, excluyendo a otros. Para ser eficiente en la toma de decisiones de gestión del proyecto se requeriría como interlocutor tener a un actor único que representara legítimamente a toda esa población. La solución puede ser la promoción de una nueva organización ad hoc, cuyo propósito específico fuera el de participar en la gestión de este proyecto y que podría en principio disolverse al finalizar éste. Coherente con la deseada cobertura barrial del proyecto la forma de organización podría ser territorial, con sistema de representación y de consulta ida y vuelta, por manzanas o por vecindarios, aprovechando el probable mejor conocimiento y trato entre familias próximas. Es frecuente que tal tipo de organización específica, al probar su eficacia en el logro de los propósitos del proyecto, sobreviva a éste como organización representativa de la comunidad en la gestión de otros proyectos, de cobertura barrial en el caso mencionado.

8.4. Instrumentos de apoyo para el diseño de estrategias de interacción con los actores sociales involucrados en el campo de intervención del proyecto y su entorno significativo

Como se dijo en 7.4, es más que probable que en las actividades de construir el "modelo problemático integrado" e identificar los "frentes de ataque" los gestores participantes prediseñen ya a grandes rasgos estrategias y alternativas que parecerían apropiadas para lograr el cambio deseado en cada frente. Es ahora el momento de identificar y analizar a los actores sociales que estarían involucrados de alguna manera en comunicaciones y negociaciones de gestión del proyecto. El primer paso "técnico" para poder realizar este "análisis de los actores sociales involucrados" será el de listar a

los actores requeridos para el ataque a cada "frente" identificado. Para ejemplificar lo dicho, volvamos al caso simulado del proyecto de alfabetización de adolescentes esbozado en el capítulo anterior (ver 7.3.1 y Gráfico 10).

Para "atacar" la falta de incentivos en las escuelas que retengan a los alumnos y eviten el ausentismo se pensó en una formación especializada de los docentes que actuarían en estas regiones de campesinos pobres y/o en la provisión de comidas para los alumnos en comedores de las correspondientes escuelas. Para implementar lo primero son actores "necesarios" los institutos de formación de aquellos docentes, los docentes potenciales que en ellos se forman y sería importante contar con algún apoyo de especialistas en técnicas apropiadas de enseñanza-aprendizaje y en juegos didácticos aptos para este tipo de alumnos. Quizás sería interesante además conseguir del Ministerio correspondiente que ello se constituya como un programa continuo, con recursos propios. También sería indispensable interesar e involucrar a los docentes actuales que operan en las zonas de campesinos, quizá a través de su gremio. Para lo segundo, sería indispensable interesar al Ministerio de Educación (gestor inicial del proyecto) y al de Asuntos Sociales en implementar un programa de comedores escolares que privilegie a dichas áreas y que eventualmente compre los alimentos a productores de las mismas zonas, a quienes se apoyaría así en su producción e ingresos. Con esto se estaría además contribuyendo a atacar la pobreza de aquellas familias. Pero para esto último se necesita interesar al Ministerio de Agricultura o al de Asuntos Sociales. Sólo para "atacar" estos frentes ya se identificaron varios actores sociales "necesarios" y algunos alternativos o potenciales.

Para "atacar" el frente referido a la lejanía de las escuelas respecto de algunas zonas habitadas por esta población, habría que involucrar al área respectiva del Ministerio de Educación para influir en la localización de nuevas escuelas. Pero con esto habrá también que interactuar con el área de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, para lograr de ellos la mejora de caminos en áreas de campesinos pobres (otro de los frentes de ataque), a pesar de su baja rentabilidad económica actual, y ¿por qué no? a algún centro de investigaciones especializado en estudios regionales, de modo de adelantarse proveyendo a Vialidad de los estudios respectivos. Una vez obtenido el mejoramiento de los caminos se avanzaría en la negociación con poseedores de vehículos y transportistas locales para la prestación de servicios de transporte escolar.

Con respecto a las campañas de alfabetización del Ministerio, habrá que interactuar con los responsables para que diversifiquen sus medios de difu-

sión y los adecuen mejor a los intereses y cultura de este tipo de población. Otra vez sería una gran ayuda si logramos que algún centro especializado provea asesoramiento en la materia.

Quedaría por verse la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura o el de Asuntos Sociales o algún banco provean de pequeños subsidios o créditos anuales para que los pequeños productores pudieran contratar mano de obra local adulta en los momentos críticos de su producción, para así liberar la mano de obra familiar, incluyendo a los hijos. Esto podría además ser de interés para alguna ONG, en actividades de control del proceso y de apoyo a las familias en educación informal a los padres y apoyo escolar y motivación a los niños.

Con todo ello hemos obtenido un listado bastante extenso de actores sociales necesarios o involucrables en subproyectos o componentes del proyecto original, o que podrían involucrarse en nuestro escenario de intervención para satisfacer otros fines propios.

Parecería en principio difícil que un proyecto con este tipo de objetivos educativos despierte la oposición de otros actores, con otros intereses contrarios. Sin embargo es frecuente que la intervención de un ente o programa público en un escenario o un tipo de escenarios concreto sea visto con desconfianza o aun enemistad por actores que ejercen liderazgos efectivos en los escenarios o frentes que serían intervenidos o que, desde instancias político-partidarias, se oponen a políticas sociales que privilegien a sectores marginados por sobre inversiones de otra naturaleza o referidas a otros sectores sociales. En el caso de tener que procesar un programa de alcance amplio a través de la legislatura o de otro cuerpo representativo por ejemplo, estos actores podrían movilizarse como enemigos del proyecto y habría que tenerlos en cuenta con estrategias apropiadas de modo de prevenir problemas durante la gestión.

Es posible que algunos de estos actores sociales enumerados vieran favorablemente nuestra intención de atacar el frente correspondiente. Pero es también probable que algunos de ellos fueran indiferentes o que incluso se constituyeran como opositores, por tener otras prioridades o por verlo como un incremento en sus actividades que consideran no poder enfrentar con sus programas y recursos actuales. Casi todo esto no puede ser comprobado en forma fehaciente hasta tanto no se establezcan las comunicaciones pertinentes. Pero no podemos dejar de considerar bajo la forma de hipótesis estas actitudes respecto de nuestra intervención cuando nos involucremos en estas negociaciones. Como se dijo arriba, es necesario tener alguna hi-

pótesis previa acerca de los intereses y actitudes de cada actor con quien queramos comunicarnos para negociar respecto de algún frente de ataque.

Nuestro escenario de intervención es siempre complejo, como lo son también las posiciones de los distintos actores involucrados en o con él. Cada uno de ellos tiene seguramente también actitudes complejas respecto de los distintos aspectos que pretendemos atacar. No es habitual que un actor involucrado de alguna manera en las estrategias de ataque diseñadas tenga una posición absolutamente convergente y colaborativa con las nuestras en relación con todos los frentes de ataque. Tampoco es probable que algunos de ellos se opongan en forma absoluta a nuestras intenciones de intervención en todos los frentes identificados; si así fuera sería indispensable tenerlos en cuenta en nuestras estrategias para evitar sus intervenciones opositoras, sobre todo si tienen mucho poder en dicho escenario. Sería ingenuo y poco útil clasificar sin más a los actores identificados como simplemente aliados o enemigos del proyecto: el grado de involucramiento de un actor social y sus actitudes respecto de cada uno de los frentes de ataque planteados pueden diferir.

Para el análisis de los actores sociales involucrados en uno o más de nuestros frentes proponemos construir una matriz donde, por un lado estén listados los frentes de ataque o componentes del proyecto identificados y, por otro, estén listados todos los actores sociales a analizar en sus actitudes pertinentes, cualesquiera sean el o los frentes respecto de los cuales los hemos identificado. Como otros instrumentos presentados, éste no es sino un instrumento de apoyo para el desarrollo de las ideas de los que participan en su elaboración.

Frentes de ataque	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6	Actor 7	...	Actor n
Frente 1:									
Frente 2:									
Frente 3:									
Frente 4:									
Frente									
Frente n									

Figura 8.1: Matriz para el análisis de actores sociales involucrados.

Dado que nuestro análisis previo de los actores identificados es sólo hipotético y por lo tanto débil como información, no tiene sentido que nuestro instrumento de análisis sea demasiado refinado. Bastaría en primera instancia evaluar si cada actor listado está o no involucrado en relación con cada frente de ataque, y luego evaluar si la actitud de cada actor efectivamente involucrado en relación con nuestro ataque a cada frente sería positiva o negativa. Para registrar si estaría o no involucrado de alguna manera en cada frente basta con tachar las celdas correspondientes cuando no lo estuviera. Para evaluar las actitudes respecto de aquellos frentes en que estuvieran involucrados sugerimos utilizar una escala simple:

Muy favorable: ++
 Favorable: +
 Indiferente: o
 Opuesto: -
 Muy opuesto: --

Sin embargo, para llegar a esta evaluación hipotética de cada actor será necesario discutir y consensuar en el equipo de gestión cuál creemos que sería su actitud respecto de nuestra intención de atacar los frentes que le pudieran interesar. Y para ello proponemos una suerte de técnica de "role playing", es decir que el equipo de gestión se coloque sucesivamente en el lugar de cada actor, jugando en forma simulada su rol, teniendo en cuenta lo que consideren que son sus intereses respecto de cada frente en que estaría involucrado. Como conclusión de dicho ejercicio el equipo, poniéndose en la piel de un actor, decide cual sería su actitud esperada respecto de cada frente en que podría estar implicado y así sucesivamente con cada actor. Con ello la matriz de la Figura 8.1 quedaría llenada con las respectivas evaluaciones hipotéticas. La matriz simulada anterior podría adquirir así un aspecto similar al de la Figura 8.2:

Frentes de ataque	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6	Actor 7	Actor 8	Actor n
Frente 1:	++	+	-	+	-	++	-	+	-
Frente 2:	-	++	X	+	X	X	-	X	X
Frente 3:	-	o	--	++	X	-	-	++	+
Frente 4:	o	+	o	o	++	+	o	+	+
Frente 5:	X	++	++	o	+	-	X	o	++
Frente n	+	+	-	o	X	o	-	+	-

Figura 8.2: Matriz con análisis simulado de los actores sociales.

Llenada la matriz estamos en presencia de información valiosa, aunque hipotética, para encarar las estrategias de comunicación y negociación más apropiadas con cada actor. Ello hasta tanto comprobemos en la interacción que nuestras hipótesis no parecen corresponderse con la realidad de dicho actor.

El cuadro elaborado permite diversas lecturas o análisis. En primer lugar, analizando a cada actor podemos evaluar su posición esperada respecto de nuestro proyecto de intervención, si ella sería predominantemente positiva o negativa.

Así, en el ejemplo presentado (ver Figura 8.2) se observa que esperamos actitudes en general positivas de los Actores 2, 4 y 8, aunque en dos de los tres casos, sobre todo con el Actor 4, deberemos hacer el esfuerzo de motivarlos para que se interesen activamente en algunos frentes ante los cuales parecerían hoy indiferentes. Ello podría quizá lograrse enfatizando la importancia que en el proyecto tienen aquellos frentes que valoran positiva o muy positivamente. Quizás también se les podría ofrecer algún tipo de participación en las decisiones de gestión de estos frentes o componentes. Con los Actores 2 y 8 podemos interactuar como si fueran ya aliados plenos con quienes podemos contar activamente en el desarrollo de nuestras estrategias. Inversamente, con el Actor 7 parecería difícil poder llegar a acuerdo alguno, por su posición negativa ante todos los frentes. Peor aún, podría acercarse como aliado del Actor 3, con quien comparte posiciones respecto de los frentes en que ambos están implicados y volcarlo como opositor global al proyecto, a pesar de éste tener interés muy marcado por el frente 5. Si éstos fueran actores sociales necesarios por la centralidad del tipo de aportes esperados de ellos, pero que

no los monopolizan, habría que buscar otros actores que pudieran proveer los mismos tipos de aportes sin plantarse como opositores del proyecto o, alternativamente, lograr los aportes correspondientes a los distintos frentes de distintos actores que los pudieran aportar. Es probable también que debamos desarrollar otras estrategias preventivas para evitar que el Actor 7, eventualmente aliado con el Actor 3, pudiera sabotear el proyecto.

Los restantes actores parecerían tener actitudes favorables a algunos frentes y desfavorables o indiferentes ante otros frentes de ataque. El Actor 5 es el menos implicado en el proyecto, ya que sólo estaría involucrado en tres frentes. Se plantearía como opositor sólo respecto del frente 1, pero parecería favorable respecto de los otros dos. Cabría negociar con él en primer lugar respecto de los Frentes 4 y 5, aprovechando su hipotético acuerdo con ellos, enfatizando los beneficios obtenibles con ellos. Sólo después de obtenido cierto grado de apoyo se negociaría para obtener su cambio de actitud respecto del frente 1. Otra estrategia sería convocarlo en relación con los frentes 4 y 5 y buscar otro actor más favorable que pudiera brindar los aportes necesarios para el frente 1, siempre que aquél no ejerciera un control monopólico sobre este aporte.

Del mismo modo el registro gráfico elaborado provee información útil para encarar las comunicaciones y eventuales negociaciones con los restantes actores posicionados favorable, desfavorable o indiferentemente respecto de los varios frentes en los cuales estarían involucrados. Si se prevé una actitud inicial indiferente respecto de algún frente, para volcarla a favor del proyecto conviene partir de aquellos aspectos sobre los cuales se esperaría su actitud favorable, procurando su movilización activa en relación con aquél.

Otro aspecto que puede ser motivo de análisis a través del gráfico elaborado es el referido a la complejidad relativa que presenta cada frente en términos de interacción con los actores involucrados. Ello se deriva de una lectura horizontal del cuadro. En primer lugar se puede comparar la cantidad de actores sociales con los cuales se habrá de interactuar en cada uno de los frentes. Así se observa en el Gráfico 8.2 que el frente 2 involucra sólo a 4 actores, mientras que los frentes 1 y 4 involucran a nueve actores. Entre ellos el frente 4 aparecería como relativamente "fácil", ya que se esperaría sólo actitudes favorables o indiferentes y ninguna opositora. El frente 3 parecería ser el más "difícil", dada la proporción de actores con actitudes negativas, seguido del frente 1. El diseño de las estrategias de interacción con los actores debe ser particularmente cuidadoso en estos frentes, sobre todo previendo posibles alianzas entre actores con actitudes negativas.

Una crítica que se puede hacer a esta técnica de apoyo es que aparecen igualmente ponderados los distintos frentes en su importancia y los distintos actores en su "peso específico" y grados de poder, no sólo respecto de cada frente, sino en relación con todo el proyecto. Por un lado debe aceptarse que las ponderaciones serían siempre subjetivas o a lo sumo intersubjetivas, ya que se establecen sobre la base de valores. Y por otro lado tengamos en cuenta que la información sobre actitudes esperadas volcada en la figura 8.2 es sólo hipotética y por lo tanto débil. No tiene sentido sofisticar el gráfico aplicando ponderadores a frentes y/o a los actores involucrados, ya que toda elaboración matemática de datos es tan débil como su dato componente más débil, en este caso la información sólo hipotética. Pero no por ser hipotética deja de proveer información útil para encarar las comunicaciones y negociaciones en este momento de la gestión. Como otros instrumentos presentados en este texto se trata de un instrumento de apoyo al desarrollo de las ideas y a la toma de decisiones de gestión.

8.5. El diseño de las estrategias de interacción con los actores sociales involucrados

La información elaborada por el equipo sobre la base del instrumento anterior es útil para encarar los contenidos de las comunicaciones a emprender y su oportunidad. Para diseñar las estrategias de comunicación, negociación y de prevención resta por analizar en el equipo de gestión, aunque también en forma hipotética e intersubjetiva, las bases de poder que cada actor tiene y podría utilizar en el escenario de intervención y/o tendría en su contexto significativo. Como se dijo en 2.3.6, los aportes que cada actor hace al proyecto en los correspondientes frentes de ataque son de hecho su base de poder en el escenario de intervención. Pero el actor también puede contar con poder adicional derivado de su posición, rol y alianzas en el contexto significativo de nuestro proyecto. El poder de cada actor involucrado debe ser tenido en cuenta, pues puede exigir de la gestión la construcción de poder para constituirse como interlocutor válido y poder así negociar exitosamente. En el caso de un actor opositor con poder importante que pudiera sabotear el proyecto habrá que pensar en una estrategia "proactiva" (ver 3.3 y Figura 3.2 c), que exige proyectarse al contexto para allí interactuar preventivamente, quizá mediante nuevas alianzas ad hoc.

Otro aspecto a definir es el de los canales a través de los cuales sería más conveniente llegar a nuestros interlocutores potenciales. Teniendo en cuenta lo dicho en 2.4.1, la tarea consiste en hallar los canales apropiados para establecer la comunicación con cada actor identificado. Algunos de estos canales son evidentes, sobre todo con actores sociales con los cuales existe relación anterior. Otros canales habrá que habilitarlos buscando modos de eliminar obstrucciones. En el caso de estructuras organizativas jerárquicas como las de muchas instituciones —del Estado, de la sociedad civil o de empresas—, debe evaluarse la necesidad de encarar la interacción de manera formal con los nodos jerárquicos pertinentes, sin perjuicio de lograr la colaboración informal de personas en otros eslabones intermedios. Así por ejemplo cuando el aporte requerido está bajo el control de un organismo del Estado, debe identificarse en qué nodo del árbol jerárquico se decide sobre su aplicación, para operar con cierta formalidad en dicho nivel. Ello sin embargo no excluye hacer una alianza con alguien en el nivel inferior que pudiera hacer el seguimiento y apoyo del trámite formal.

¿Quién o quiénes serían los interlocutores representantes del proyecto en la comunicación? El sujeto que representaría al proyecto en la comunicación y negociación debe ser el que tenga mayores posibilidades de ser aceptado como "interlocutor válido" por aquel actor con quien se pretende establecer la comunicación y la negociación. Puede que algún miembro del equipo gestor o alguna autoridad del actor social articulado en la gestión fuera definido como este "interlocutor válido". Pero a veces, para constituirse como actor válido ante el interlocutor, puede ser necesario que la articulación gestora encare la comunicación en forma colectiva: es típicamente así ante un organismo de financiamiento. También es posible que ante cierto interlocutor con poder importante sea necesario que la gestión del proyecto convoque a algún aliado con poder para compartir la situación de comunicación. Como ejemplo vale la pena rever el caso presentado en 2.4.3, con referencia a la comunicación y gestión por el relleno de un bajo inundable e insalubre en un barrio carenciado.

8.6. Programación de las actividades de ejecución del proyecto

"El propósito (de la programación) es [...] 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 (con ello) la correspondiente planificación presupuestaria. [...]"

Una programación tan rigurosa como sea 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.”³⁷ La programación se realiza con anticipación a su ejecución y es por lo tanto una previsión hipotética de lo que debiera suceder. No necesariamente todas las previsiones se cumplen. Pero la programación de la ejecución del proyecto —qué, quién, cuándo, con quién, con qué insumo y equipo, con qué costo— permite ordenar lo que habrá de ejecutarse y por lo tanto que el proyecto gane en eficiencia. Además posibilita un estrecho y oportuno control a lo largo de su ejecución, posibilitando rápidos ajustes ante eventuales desviaciones de lo programado.

La programación incluye varias dimensiones. Por un lado implica identificar las actividades a llevar a cabo, asignándoles un tiempo de ejecución y un cronograma que tiene en cuenta su secuencialidad y combinación lógicas. Luego, sobre la base de la programación secuencial y temporal de las actividades se asignan los recursos humanos necesarios a cada actividad. Si las actividades requieren de bienes o equipamientos, éstos deben ser asignados según su disponibilidad. Con esta información pueden estimarse los costos de cada insumo del proyecto y su sumatoria global, por períodos y/o por rubro en un presupuesto. Si se estiman los costos unitarios de cada actividad se los puede sumar como costo acumulativo según se desenvuelva el proyecto en el tiempo, de modo de observar cómo se irían gastando los recursos económicos a lo largo del proceso.

La programación de las actividades de implementación del proyecto es una etapa habitual en la planificación tradicional, como lo es la presupuestación. Pero nunca en aquel contexto son tomadas en cuenta las actividades de interacción con los actores sociales involucrados. Éstas son tradicionalmente ignoradas, contemplando sólo las actividades “duras” de puesta en obra y operación de insumos por lo general materiales, lo cual conduce habitualmente no sólo a fracasos en la gestión sino también a gruesos errores de estimación de los tiempos programados o cronograma, desorden y bajo control sobre actividades de recursos humanos y típicamente a “mayores costos” respecto de los presupuestados. Así es como las interacciones con distintos actores sociales se realizan —no hay más remedio que realizarlas—,

37. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op.cit.*, p. 89.

pero no se vuelven suficientemente visibles como actividades que deben considerarse en la programación temporal de actividades, en la asignación de recursos humanos a tareas y en la estimación presupuestaria.

En nuestra concepción estas interacciones entre y con actores sociales involucrados adquieren plena visibilidad en tanto actividades que insumen tiempo de recursos humanos y utilización de equipamientos y que en consecuencia tienen costos. Por esta razón deben sumarse a las acciones estratégicas más “duras” o “técnicamente necesarias” para solucionar los problemas o lograr los objetivos planteados por el proyecto. Estas estrategias “técnicamente necesarias” fueron seguramente ya esbozadas al definir los “frentes de ataque” (ver 7.4) y con mayor o menor detalle al prediseñar cómo se los atacaría, es decir las estrategias a desarrollar.

“El trabajo (de programación) debe estar encuadrado en un reconocimiento previo de los recursos y medios disponibles de todo tipo y procedencia aplicables al proyecto. Ello incluye [...] 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.”³⁸

Un tiempo límite de terminación del proyecto o de uno de sus componentes, así como el presupuesto total o sus asignaciones parciales pueden imponer limitaciones a la programación en términos de tiempo total de desarrollo y / o de financiamiento. Del mismo modo, la disponibilidad efectiva de recursos humanos no especializados y con alguna especialización impone a su vez otras restricciones. Un mismo y único especialista, por ejemplo, no puede ser asignado a dos o más tareas a desarrollarse en forma simultánea. Lo mismo sucede con los equipos disponibles y a veces hasta con la infraestructura. Toda la programación se efectúa así en un marco de restricciones, que son las que plantea la situación concreta en que se desenvuelve el proyecto.

Con frecuencia, sobre todo en proyectos sociales, cuando efectivamente se programa su ejecución —lo cual no es lo frecuente que sería deseable—, se olvidan estas restricciones, como si los tiempos de ejecución y los recursos

38. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op.cit.*, p. 90.

disponibles fueran elásticos e indefinidos. Como consecuencia dichos proyectos tienden a eternizarse más allá de los rendimientos decrecientes obtenidos, se demoran y sufren suspensiones en busca de recursos suplementarios. Es muy importante que los proyectos sean recortados en relación con su tiempo de realización o, en el caso de programas continuados, tengan "terminaciones" intermedias —anuales u otras— con resultados definidos a lograr en aquel tiempo. Sólo así se puede encarar una programación realista y útil.

Los instrumentos de apoyo que proponemos para el desarrollo de este momento del proceso de gestión retoman las lógicas de algunos instrumentos de programación habituales en ingeniería de obras y proyectos empresarios. En general la función de nuestros instrumentos es la de apoyo al desarrollo de las ideas y a su registro como ayuda memoria e instrumento de comunicación. En este caso se agrega a esa función la de guía efectiva en la organización y control de la ejecución del proyecto y de sus componentes.

El instrumento básico que proponemos asume las lógicas de técnicas muy conocidas de programación temporal de actividades y asignación de recursos, tales como las conocidas como PERT³⁹ y CPM⁴⁰ y otras. El primer paso lógico en la construcción del instrumento es la identificación y secuenciación de las actividades de ejecución. Estimados luego los tiempos necesarios para cada actividad, se les asignan los recursos humanos y de todo tipo requeridos para su realización, teniendo en cuenta como restricciones las disponibilidades previstas en cada rubro. Con ello se cuenta con la información necesaria para estimar los costos de cada actividad y el costo acumulado que ellos tendrían a través del cronograma de ejecución, lo cual ya es el esqueleto de la presupuestación. El presupuesto no es sino la síntesis de dicha información según criterios más o menos convencionales de agrupamiento.⁴¹

La primera tarea para la elaboración del instrumento básico es confeccionar el listado de las actividades requeridas para ejecutar cada una de las estrategias que se habrán diseñado en 7.4 y 8.5 en relación con cada frente de ataque. Una actividad es siempre denotada con un verbo: hacer, invitar, obtener, imprimir, etc. Con las actividades "técnicamente necesarias" de la programación tradicional deben incluirse las de interacción —contacto, comunicación y negociación— con los actores que ya estuvieran o deberían ser involucrados.

39. PERT: Program Evaluation and Review Technique, o sea Técnica de Evaluación y Revisión de Programas.

40. CPM: *Critical Path Method*, o sea Método del Camino Crítico.

41. Existen programas informáticos que facilitan el desarrollo de este esquema y los siguientes pasos tratados en este capítulo, pero para su utilización es indispensable dominar su lógica.

El grado de detalle con que se identifican las "actividades" puede ser muy variable. Para tomar un ejemplo burdo, el "tomar contacto con X" puede descomponerse en "telefonar a la oficina de X", "pedir una entrevista", "asistir a la entrevista". Pero este grado de detalle podría ser excesivo a los efectos de la programación, donde todo dicho detalle podría quedar subsumido bajo "tomar contacto con X". Con la práctica se tienden a resolver estas decisiones de grado de detalle en las "actividades".

La programación se encamina habitualmente desde un resultado a obtener hacia atrás, analizando las diferentes actividades que son necesarias para lograr aquel resultado. Por ejemplo, si queremos programar las actividades necesarias para la realización de una fiesta en el barrio, tendremos que pensar en obtener o elegir el local donde se hará, en comprometer al conjunto de música o al "disk jockey" que amenice la fiesta, en las bebidas y empanadas que se venderán, en imprimir las invitaciones y/o los afiches que convocan al barrio a la fiesta, etc. Estas cosas a lograr son de muy distinta naturaleza. Sólo cuando todas estas actividades estén efectivamente realizadas es posible que la fiesta tenga lugar. Podríamos en primera instancia graficarlo como sigue:

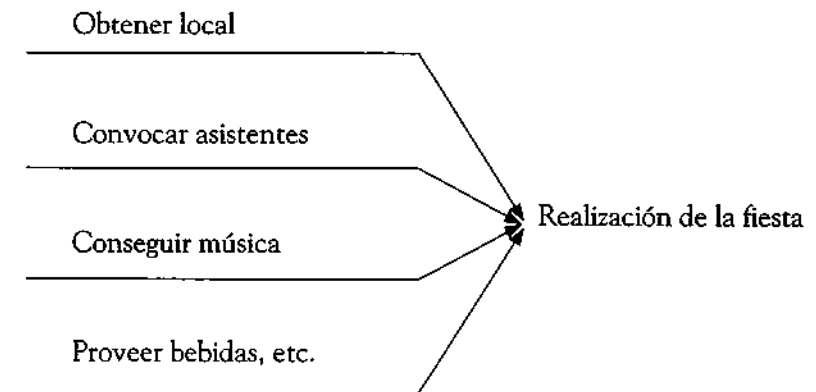


Figura 8.3: Esquema de actividades componentes para la realización de una fiesta.

No sería lógico que estos cuatro componentes sean ejecutados en forma sucesiva, pues tienen resultados propios relativamente independientes. Todos sin embargo tienen que estar terminados para que la fiesta sea posible. Los cuatro tipos de actividades podrían ser conducidas al mismo tiempo, por ejemplo por diferentes miembros del grupo o equipo.

Pero también estas diferentes secuencias de acciones a resolver pueden ser "abiertas" y ordenadas secuencialmente en actividades más detalladas.

Por ejemplo, para contar con el local en la fecha deseada será necesario contratarlo o conseguir que lo cedan y esto requerirá hacer antes un relevamiento de los locales más convenientes, evaluarlos, ver las fechas en que estarían disponibles, elegir y gestionar el que parezca el más indicado. Estas actividades no se realizan simultáneamente sino que implican una secuencia lógica. Del mismo modo, conseguir que el día indicado esté presente un conjunto musical o un "disk jockey" igualmente requiere que se desarrolle una serie secuencial de actividades: relevar a qué conjuntos o "disk jockeys" se puede contactar para averiguar sus pretensiones y fechas disponibles, evaluar y seleccionar el más conveniente para negociar, contratar o comprometerlo con su equipo de sonido. Y así respecto de los otros aspectos que hay que resolver para que la fiesta sea posible.

La sucesión de actividades puede representarse gráficamente con flechas sucesivas que representan cada actividad. La secuencia se define aplicando a cada actividad las preguntas: "¿Se puede realizar esta actividad? ¿Están ya concluidas todas las actividades precedentes necesarias, que la hacen posible?". Retomando el ejemplo anterior, se podrían graficar de la siguiente manera las secuencias conducentes a la contratación del local y al arreglo con el conjunto musical o el "disk jockey". Cuando dos o más actividades se pueden desarrollar en forma simultánea se reflejan igualmente en el gráfico como otras tantas flechas que coinciden en sus "nodos" de origen y de destino.

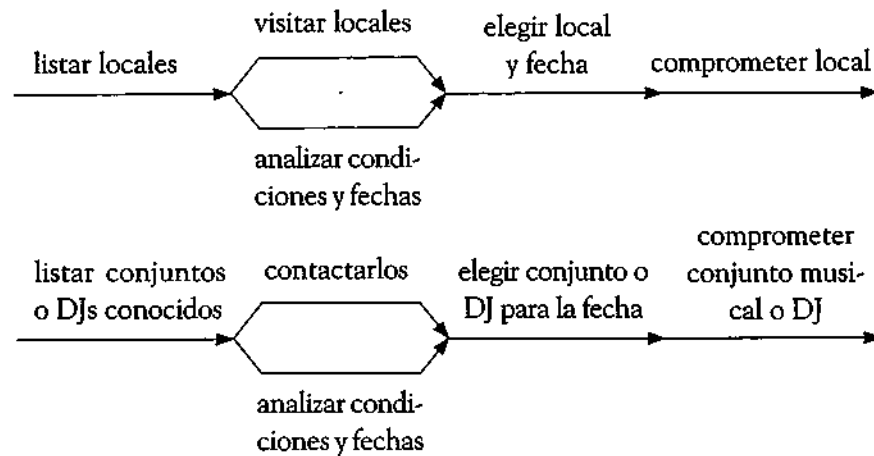


Figura 8.4: Esquema de secuencias de actividades componentes complejas: obtener local y musicalizar la fiesta.

Pero puede haber dependencias entre actividades, incluso referidas a componentes diferentes: una actividad de un componente que sólo puede iniciarse después de finalizada la correspondiente actividad del otro componente. Por ejemplo, sólo se puede comprometer la música e imprimir los afiches e invitaciones cuando se tengan definidos fecha y local en que se realizará la fiesta. En ese caso la dependencia es representada con una línea o flecha de puntos y las correspondientes actividades se secuencian teniendo en cuenta esa dependencia.

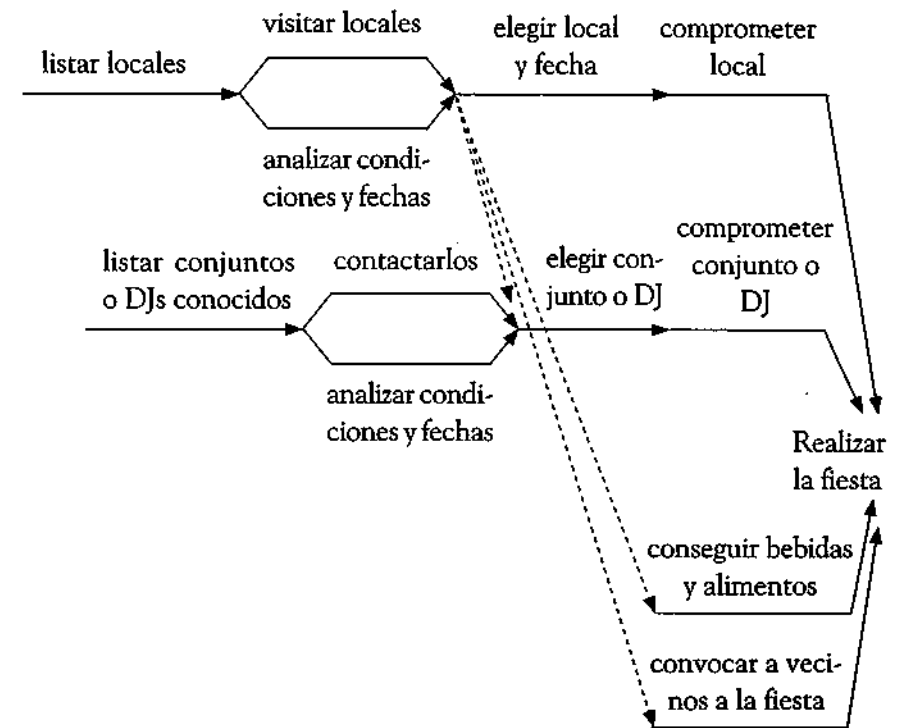


Figura 8.5: Esquema parcial de programación de la fiesta.

Elaborado ya el esquema de secuencialidad de las actividades a desarrollar, resta incorporar la variable "tiempos" de realización, de modo de poder en principio programar cuándo se realizará cada tarea. Por lo general esto tiene por objetivo abreviar los tiempos al mínimo necesario. Pero algunas veces, para todo el proceso o para alguno de los procesos componentes puede existir una restricción de tiempo total o fecha necesaria de terminación.

La primera tarea para programar los tiempos –recordemos que se hace en forma hipotética, ya que estamos programando tiempos futuros– es asignar tiempos de ejecución tentativos a cada actividad diseñada, por ahora sin considerar otras restricciones que pudieran existir en términos de recursos humanos, equipo o presupuesto. Estas otras restricciones se tratarán más adelante.

Con los tiempos de ejecución de cada actividad a la vista podemos sumar los tiempos de cada “camino” o línea, desde el nodo final de “realización de la fiesta” hasta su nodo inicial. El “camino” que requiere mayor tiempo para su realización nos está indicando qué cadena de actividades es la que debe ser más cuidada para no demorar la fiesta: ese es el “camino crítico”, el más largo, que en lo posible no debe atrasarse, para que no se atrase la fiesta. A la vez nos indica qué actividad debemos comenzar a ejecutar más temprano –el nodo inicial de dicha actividad será la fecha o el día 0– y cuánto es el tiempo mínimo requerido para que la fiesta pueda realizarse: el nodo final define el día o la fecha de llegada posible. Los demás “caminos”, que requieren menor tiempo para recorrerlos, tienen ciertos “grados de libertad” en su programación temporal: pueden iniciarse más tarde y/o llegar antes y esperar, aunque siempre teniendo en cuenta las interdependencias. Lo mismo sucede con actividades individuales que se superponen en el tiempo con actividades de menor tiempo de realización. En el gráfico resultante se indican no sólo los tiempos de cada actividad, sino también los días de llegada posible a cada nodo, teniendo en cuenta las interdependencias entre caminos y actividades. Si hubiere una restricción de tiempo total menor que el hasta aquí estimado será necesario reajustar los tiempos de actividades individuales pensando quizá, si fuere necesario, en asignar más recursos humanos a algunas de modo de abreviar el tiempo total de realización.

La información elaborada por este método del “camino crítico” puede ahora ser sintetizada en un cronograma. Por lo general un cronograma contiene aquella información suficiente sobre actividades, tiempos, recursos, etc., en forma muy agregada. Este instrumento es por ello de más fácil comunicación, por lo que se lo utiliza en documentos de proyectos dirigidos a posibles auspiciantes. No es sin embargo tan útil como la técnica expuesta anteriormente para organizar las tareas de ejecución y controlar su realización por parte del equipo gestor.

Un cronograma se suele representar en un cuadro de doble entrada: por un lado el listado de las actividades y por el otro los tiempos calendarios en que se ejecuta. Cada actividad se representa con una barra que se extiende entre las fechas correspondientes.

Actividad / tarea	Meses (o semanas o días)											
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Actividad a	xxxx	xxxx	xxxx									
Actividad b		xxxx	xxxx	xx			xx			xx		
Actividad c				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx		
Actividad d									xx	xxxx	xxxx	xxxx

Nota: Las barras están simbolizadas por x. En este caso se ha usado meses y cada x corresponde a una semana.

Figura 8.6: Esquema de un cronograma.

8.7. Asignación de recursos humanos, equipos y presupuestación

La asignación de tiempos efectuada es todavía provisoria, dado que pueden intervenir restricciones adicionales de recursos humanos con alguna calificación o no, de equipos requeridos para la ejecución de algunas actividades o de financiamiento. Las actividades que no requieren calificación pueden ser realizadas por cualquier recurso humano disponible, tenga o no calificación. Lo que estamos llamando “recurso humano calificado” puede referirse a aquel miembro del equipo que tenga como calificación el ser el más indicado para realizar la actividad, por ejemplo por tener el dominio técnico necesario o por conocer y ser bien recibido por el interlocutor con quien hay que negociar.

La tarea siguiente es la asignación de los recursos humanos y equipos disponibles a las actividades diseñadas. Aquí puede intervenir alguna de las restricciones señaladas: dos actividades simultáneas que requieren de un mismo recurso humano único calificado no podrían realizarse en las fechas programadas. La solución sería postergar una de ellas o incorporar otro recurso humano con la misma calificación, afectando así a la programación total. En el primer caso se ajustarán las actividades en el tiempo, desplazando a una en el calendario y alargando así probablemente el tiempo total necesario. En el segundo caso habría que agregar las actividades necesarias para obtener aquel recurso humano calificado adicional. El mismo tratamiento deberá hacerse con otros tipos de restricciones como un equipamiento especial o como un costo que el presupuesto inicial no permite afrontar.

Con respecto a las restricciones presupuestarias es prudente estimar los costos de las actividades individuales y observar cómo se van agregando a lo largo del tiempo de ejecución. De ese modo pueden anticiparse "cuellos de botella" presupuestarios que requerirían gestionar desde ya, si posible, la obtención de recursos o apoyos suplementarios. Esto implica por supuesto el agregar una serie de actividades tendientes a su obtención y la asignación de las tareas a alguien, modificando otra vez el esquema y calendario originalmente previstos.

Los costos estimados de cada actividad se calculan agregando los costos de los recursos humanos —tiempo x salario— más los costos y amortización, si fuera el caso, de los equipos e insumos utilizados, por ejemplo de un automóvil y el combustible para traslados.

En la forma de representación de la Figura 8.6 (cronograma) puede también insertarse otra información encima de la barra o en gráficos similares, indicando, por ejemplo, qué recursos humanos efectuarán cada actividad, qué equipamiento se requiere y los costos en que se incurre en cada celda.

La estimación de costos totales agregados, aunque gruesa, provee una información estimativa necesaria para diseñar el presupuesto. La programación efectuada y los costos agregados de las actividades permiten obtener al final el costo total del proyecto. El presupuesto no es más que un agrupamiento de la información estimada en rubros más o menos convencionales, por ejemplo: "personal", "contratos", "gastos de traslado y comunicaciones", "gastos en insumos materiales e infraestructura", "otros gastos: papelería, fotocopias, etc."

Como se dijo en 5.5, es conveniente en el Documento de Proyecto que dichos costos sean desplegados por períodos, por ejemplo anuales, y por eventuales fuentes de financiamiento complementarias, distinguiendo siempre lo que aporta el solicitante. Puede que algunos de los rubros sean resueltos con aportes no monetarios; sin embargo se recomienda su inclusión, calculando su valor sobre la base de lo que costarían si fuese necesario comprarlos o contratarlos. Es el caso por ejemplo de los voluntarios y de aportes de materiales y de horas de trabajo prestadas por los mismos destinatarios.

El proyecto como proceso técnico VI. Ejecución y monitoreo de la ejecución

9.1. Generalidades sobre la ejecución del proyecto y su monitoreo

No es nunca conveniente procesar ciegamente la ejecución del proyecto ateniéndose estrictamente de punta a punta a lo programado. Como se dijo en el capítulo 8, la función principal de la programación es la de organizar las tareas de ejecución y controlar su realización. Además sirve para introducir ajustes oportunos en la ejecución si se hubieren producido "novedades" significativas en el contexto, si una actividad prevista en forma hipotética no se pudiera ejecutar, no se desarrollara en el tiempo previsto o no se obtuviera lo esperado de ella. Téngase en cuenta que la programación, por ser previa a los hechos, refleja un complejo conjunto de hipótesis acerca de la situación futura y las capacidades de ejecución que pueden no cumplirse. La ejecución debe ser por ello observada y analizada de cerca, de modo de detectar rápidamente cualquier desviación que pudiera producirse o ser necesaria respecto de lo programado y esperado. En esto consiste el *monitoreo o seguimiento de la ejecución*. Detectado algún desfasaje más o menos significativo o algún cambio imprevisto en el escenario, la programación debe revisarse. Estos ajustes oportunos, bien hechos, disminuyen la probabilidad de desviaciones crecientes y de problemas mayores en la ejecución.

Un monitoreo estrecho de la ejecución es un aspecto que se corresponde con aquella actividad continuada de reflexión, evaluación y monitoreo del proceso que mencionáramos en el capítulo 4, sección 4.3 y que graficáramos (ver Gráfico 6) con una línea punteada continua en la parte inferior del

esquema de "momentos" del proceso técnico. En el monitoreo de lo que va sucediendo en la realidad, además de la detección de desviaciones respecto de lo programado, pueden surgir dudas o certezas respecto de aspectos importantes omitidos o mal interpretados en el diagnóstico del campo de actuación del proyecto y de su entorno significativo, en la identificación y análisis de actores sociales involucrados o aun en la articulación de actores que conducen la gestión del proyecto. En estos casos puede ser necesario volver sobre lo elaborado en aquellos momentos técnicos para revisarlos en función de lo encontrado en el terreno de ejecución: es a ello que hacíamos referencia cuando describimos la metodología del proceso técnico como "iterativo", es decir que debía permitir la vuelta hacia atrás a "momentos" técnicos anteriores para refinar lo entonces elaborado y sobre esa base ajustar la gestión.

El monitoreo de la ejecución no excluye la realización de otras actividades de monitoreo del proceso. Sobre todo en proyectos complejos y/o de larga duración —pero también en contextos sobre los que se ejerce poco control, cambiantes o turbulentos— se recomienda efectuar en forma periódica un ejercicio de "planificación estratégica" según se lo describiera en el Capítulo 3 (ver 3.3), recurriendo, por ejemplo, a la lógica de la técnica FODA.

A las agencias que financian o apoyan de alguna manera al proyecto, así como a las autoridades de instituciones articuladas en su gestión, les interesa en general tener información que les permita conocer periódicamente los avances en su ejecución y controlar si sus aportes están siendo bien invertidos de acuerdo a lo proyectado. Sobre dicha base suelen tomar decisiones de seguir, suspender o introducir modificaciones en el calendario de apoyos. Dado que esos actores sociales, contrariamente a lo que sucedía bajo concepciones tradicionales, tienden hoy a reconocer que la programación y todo el proyecto inicialmente formulado se basan en hipótesis sobre situaciones futuras, suelen estar dispuestos a aceptar ajustes razonables y apropiadamente justificados que surgieran del monitoreo.

A pesar de lo detallado del proceso de programación que hemos propuesto en el capítulo anterior, las actividades de ejecución casi nunca se desarrollan exactamente como se las programó: faltó un recurso humano clave, tomó más tiempo ejecutarla, surgieron accidentes no previstos. La programación no debe ser tomada como una camisa de fuerza, sino como una guía. Lo que sí es importante, aunque todavía poco frecuente en proyectos sociales, es registrar el desarrollo efectivo de las actividades ejecutadas en comparación con lo programado: quiénes, en cuánto tiempo, si se logró o

no lo que se pretendía con la actividad, inconvenientes encontrados y otras observaciones. Ello equivale a una suerte de "cuaderno de bitácora" acerca de las novedades del día. Ésta es información útil no sólo para ir supervisando lo efectuado y poder así realizar eventuales ajustes, sino también para la evaluación posterior del proceso (ver Capítulo 10). Si no existiera esta información en el momento de la evaluación se volvería pobre el aprendizaje en términos de corregir errores de gestión y de poder hacerlo mejor y más eficientemente la próxima vez.

9.2. Las diferentes concepciones del monitoreo o seguimiento

El monitoreo o seguimiento de la ejecución tiene casi siempre diferentes interesados:⁴² la agencia financiadora, las instituciones que efectúan aportes de algún tipo, los destinatarios del proyecto y, por supuesto, individual y colectivamente, los actores sociales articulados en el proyecto y corresponsables de su gestión y el propio "comité de gestión" del proyecto. Cada uno de ellos quiere saber cómo se desenvuelve el proyecto y sobre todo en aquellos aspectos que más le interesan. Estos aspectos de interés pueden ser diferentes para cada actor social interesado o involucrado, respondiendo a distintas preguntas. Es conveniente que en las actividades de monitoreo se tengan en cuenta esos intereses, en parte diversos, de modo de poder dar respuesta a aquellas preguntas en los informes correspondientes, si fuere el caso.

El seguimiento o monitoreo es una actividad de evaluación *sui generis* que se efectúa durante el proceso de gestión y ejecución del proyecto. Como toda evaluación, no puede ser sino "un traje a medida del usuario", es decir que dé respuesta a la necesidad de cada usuario, en este caso a las preguntas acerca de los avances del proyecto que se hace cada actor interesado.

Si ese interés particular de información del usuario acerca del proceso no estuviera desde el vamos expresado en el Documento que eventualmente lo liga al proyecto, conviene que el o los que efectúan el monitoreo imaginen estas preguntas poniéndose en el lugar de dicho actor en un juego de rol, como se hiciera en el "análisis de los actores involucrados" (ver 8.3 y 8.4). Es muy probable que una agencia de financiamiento priorice información sobre el avance del proyecto en lo que hace a lo material: cuántos metros se

42. Valadez, J. y Bamberger, M. (eds.), *Monitoring and evaluating social programs in developing countries. A handbook for policymakers, managers, and researchers*, Washington, D.C., The World Bank (Col. EDI Development Studies), 1994, Capítulo 4.

construyeron, cuántos niños desnutridos son alimentados, qué proporción de los escolares becados aprobaron el año, etc., pues eso es lo que deben presentar a sus directivos, accionistas y donantes para satisfacerlos, justificando así el apoyo financiero otorgado al proyecto. Sobre esa base decidirán si mantienen el financiamiento, si lo renuevan o no, si desembolsan la próxima cuota, la fraccionan o la postergan. Por su parte, a los gestores del proyecto les interesará sobre todo obtener información sensible acerca de lo ocurrido en el proceso en relación con actividades y resultados, de modo de ajustar sus acciones y estrategias, su metodología u otro aspecto, tomando en cuenta al monitoreo como ocasión de aprendizajes.

Estas diferencias en contenidos del monitoreo tienden a reflejarse en modalidades diferentes en su ejecución. Es muy probable que la agencia de financiamiento, por ejemplo, diseñe un sistema de monitoreo periódico con personal de su confianza, para que responda a sus propias preguntas. Probablemente hará poco énfasis sobre detalles del proceso o de coyuntura. Existen sin embargo también agencias que se preocupan por que del monitoreo puedan derivarse recomendaciones que contribuyan al éxito del proyecto.

Este monitoreo por la agencia financiadora no necesariamente responde a las principales preguntas que se plantea por su parte el comité de gestión del proyecto. Éste requerirá hacer su propio monitoreo, enfatizando los aspectos procesuales que inciden en la calidad de su gestión. Un monitoreo no sustituye al otro.

Las modalidades de monitoreo difieren en cada caso. Describimos a continuación algunas modalidades habituales.

- 1) *Monitoreo externo.* Muchas agencias incluyen en el contrato de apoyo al proyecto un régimen de monitoreos periódicos, muchas veces asociado a los períodos de desembolso de fondos o de sus aportes, cualesquiera ellos fueren. En estos casos el monitor es designado por la agencia: es un monitor externo. Por lo general dicho monitor es instruido por la agencia respecto de los temas de su interés. Éstos, además de referirse al desenvolvimiento del proyecto, suelen incluir información sobre el proyecto obtenida de actores de su contexto, no involucrados en su gestión. Esto último, además de proveer información sobre la visibilidad del proyecto en su entorno, permitiría chequear información provista por los responsables de la gestión. En proyectos sociales las agencias tienden a desdoblarse las funciones de monitoreo en dos: un monitoreo "social" que se ocupa de los resultados sociales y una auditoría

económico-financiera que se ocupa de los aspectos relacionados con el cumplimiento presupuestario. Por lo general estos monitoreos son encomendados a especialistas en cada materia.

Estos monitoreos externos pueden a su vez asumir dos modalidades, según las concepciones que la agencia tiene respecto del proyecto.

- a) Algunas agencias sólo manifiestan interés en monitorear y auditar el cumplimiento estricto de lo originalmente programado y presupuestado en el documento de proyecto aprobado. El rol del monitor en este caso es el de registrar los posibles desvíos, tanto en los resultados que se van obteniendo como en las actividades programadas. Esto también es lo habitual en el caso de la auditoría económico-financiera, tomando como referencia el presupuesto originalmente aprobado. Los informes de este tipo de monitoreo suelen destinarse sólo a la agencia que encomendó la tarea, quien a su vez puede o no transparentarlo ante los actores sociales articulados en la gestión del proyecto y/o ante sus destinatarios.
- b) Otras agencias, más conscientes de las turbulencias que afectan al escenario de intervención del proyecto y a su contexto, prefieren considerar los aspectos que pueden estar incidiendo en el proceso, de modo de recomendar acciones que podrían contribuir al éxito del proyecto, aunque ello pudiera significar algunas desviaciones de lo programado al inicio. Estos informes tienen por destinatarios tanto a la agencia que encomendara el monitoreo como a los responsables directos de la gestión del proyecto.

El monitoreo externo es por lo general revestido de un ropaje de objetividad, ya que el monitor no es parte interesada en la gestión del proyecto. Sin embargo, por su posición, el monitor externo confronta por lo general algunos problemas para realizar su tarea. En principio depende de información provista por los propios gestores del proyecto, ya sea de los registros que le fueran facilitados como de la información primaria que los gestores del proyecto tengan a bien proveerle. Los responsables de la gestión, en actitud defensiva, podrían estar falseando registros y proveyendo sólo aquella información que pudiera serles favorable, omitiendo otra. La información acerca del proceso no es necesariamente transparente para el monitor externo, ni suele ser suficiente ni suficientemente fidedigna para su evaluación. Por ello

el monitor deberá obtener y verificar información a través de otras fuentes menos comprometidas. Por otra parte, debido a lo selectiva y externa de la información utilizada y a la inevitable subjetividad de las interpretaciones y de los valores aplicados, los resultados de su evaluación de monitoreo no necesariamente serán bien recibidos y asumidos por los responsables de la gestión.

2) *Monitoreo interno.* El monitoreo interno evita dichos problemas del monitoreo externo. Como su nombre lo indica, este monitoreo o seguimiento es efectuado por personal involucrado en la gestión del proyecto. Las observaciones, "mediciones" e interpretaciones son hechas por los propios interesados, siendo ellos mismos los receptores de lo elaborado. La información necesaria está directamente disponible y se vuelve por supuesto transparente y sus conclusiones llegan en forma directa a los interesados.

Pero este monitoreo presenta a su vez otros problemas. El principal defecto es el de la subjetividad que inconscientemente afecta al monitoreo en la selección de información y en su interpretación. Es habitual que los gestores del proyecto tiendan a desarrollar en el proceso una suerte de "cultura interna", por lo general justificatoria de su gestión o también, a veces, con acentuados visos autocríticos. Este tipo de evaluación de monitoreo no tiene costos adicionales y responde a objetivos muy loables de reflexión sobre el propio proceso con vista al refinamiento de la gestión y sus resultados son inmediatamente aceptados. En este sentido no puede ser cuestionada. Pero debe tenerse en cuenta que sus conclusiones no necesariamente son totalmente confiables debido a aquella carga de subjetividad.

3) *Monitoreo interno con "internalización" de un monitor externo.* Para corregir los defectos de los monitoreos externo e interno recomendamos esta tercera modalidad de monitoreo: el equipo de gestión, constituido en monitor convoca a un "externo" —o recibe a un monitor "externo" designado por alguna agencia o actor social involucrado en el proyecto— y efectúa el monitoreo en forma conjunta con la asistencia de éste. El rol específico de este monitor externo "internalizado" en el equipo es el de cuestionar aquella "cultura interna" mencionada arriba, procurando que en la información utilizada no intervenga aquella selectividad subjetiva del equipo gestor ni que su interpretación se vea afectada

por los prejuicios y sesgos que casi inevitablemente contiene aquella cultura interna. El monitoreo se vuelve de este modo una tarea intersubjetiva, en la que se tienden a reducir las distorsiones que pudiera incorporar la subjetividad de los responsables de la gestión y también las del monitor externo. Las conclusiones del monitoreo resultan así consensuadas en una construcción conjunta de las visiones interna y externa.

9.3. Aspectos técnicos del monitoreo

El monitoreo o seguimiento es de hecho una evaluación del desenvolvimiento del proyecto efectuada sobre la marcha, cuando todavía no ha finalizado el proyecto ni se han hecho efectivos los resultados esperados de él. Como evaluación de una situación real, lo dicho arriba sobre las diferentes modalidades se aplica también a las evaluaciones de resultados y de proceso, que serán tratadas en el Capítulo 10.

Como toda evaluación, el monitoreo aplica una escala particular de "valores" a lo observado en una situación real para aceptar o no lo que se produce en dicha realidad. Estos juicios son siempre relativos, pues dependen de la escala de valores aplicada. Ésta puede ser la de la agencia financiadora, la de los destinatarios o de cualquier otro actor social interesado, incluso la del propio monitor: nunca es una escala absoluta, objetiva. Por lo tanto no existe una evaluación "objetiva" de esa realidad. Como se dijo arriba, toda evaluación, todo monitoreo bien planteado es inevitablemente "un traje a medida del usuario" de dicha evaluación.

La evaluación requiere además observar lo acontecido y lo obtenido en el transcurso del proceso. Implica por lo tanto efectuar comparaciones para "medir"⁴³ los avances y ponderar los procesos. Dependiendo de qué es lo evaluado, qué variables son las observadas, esa comparación puede ser cuantitativa o cualitativa. Para medir se requiere una clara definición de lo que se medirá, no siempre evidente en forma directa para el observador, y una vara de medición apropiada. Otra vez intervienen aquí concepciones y construcciones teóricas y elecciones que involucran selectividades y sesgos subjetivos y valores. Se puede medir comparando con estándares, con lo

43. En el Capítulo 10 tratamos en detalle lo que entendemos por "medición" y por "evaluación cuantitativa" y "evaluación cualitativa".

programado, con resultados esperados, con situaciones anteriores, etc. Y sobre la base de lo obtenido con aquellas mediciones comparativas se decidirá, valorando si tales resultados son o no satisfactorios, si implican algo logrado, sólo parcialmente logrado o no aceptable por ser una desviación con respecto a lo deseado o esperado.

Como se dijo en 9.2, el fin de un monitoreo no es sólo "medir" logros y desviaciones ni mucho menos ser fuente para aplicar sanciones. También es función del monitoreo en nuestra concepción el obtener pistas para mejorar el desempeño del proyecto, para aprender y así refinar la gestión. Para ello, con el monitoreo se procurará "comprender" por qué se obtuvieron tales resultados en las comparaciones efectuadas, qué puede haber conducido a dichos resultados, interpretando la información disponible en busca de "explicaciones" que pudieren dar lugar a recomendaciones útiles en aquel sentido.

El monitoreo utiliza información acerca de los avances del proyecto. Según el tipo de variable o dimensión observada, aquella información comparativa podrá obtenerse ya sea en forma directa mediante los sentidos, ya sea a partir de registros o provista en forma verbal por actores involucrados en la gestión, en su contexto significativo y/o por los destinatarios del proyecto. Cada una de esas fuentes tiende a proveer su información desde una perspectiva particular y posiblemente sesgada. Por eso en muchos casos esa información deberá ser verificada recurriendo a otra fuente, cruzándola con información obtenida de las diversas fuentes.

Conviene aquí plantear y discutir algunos aspectos prácticos que pueden afectar la tarea de monitoreo, sobre todo cuando ésta está a cargo de un monitor externo.

Como se dijo arriba, el monitor externo confronta en principio varios problemas para realizar su tarea. Es un externo desconocido y que naturalmente genera cierta desconfianza en los responsables del proyecto. En primer lugar, puede enfrentar limitaciones en su recolección de información. No siempre le es posible acceder a toda la información que pueda requerir, sobre todo aquella referida a temas sensibles. No puede dar por sentado que la información que le es provista por los responsables del proyecto es siempre fidedigna, no necesariamente por mala voluntad de ellos, sino también porque puede estar afectada por aquella "cultura interna" del equipo gestor que se mencionó en 9.2. Incluso en su observación directa de productos materiales del proyecto y más aún cuando pretende obtener por ejemplo información de los propios beneficiarios del proyecto social, el monitor depende del equipo y de que éste le abra las puertas necesarias para

su observación: es el Comité de Gestión del proyecto quien le llevará a ver a aquellos comedores infantiles que funcionan mejor o elegirá las nuevas viviendas a visitar o las familias a entrevistar más favorables al proyecto.

Menos transparente aún para ese monitor será en principio la información muy "interna" acerca de las actividades, el proceso efectuado, las relaciones con los destinatarios o con actores de su entorno significativo y, sobre todo, de los problemas que pudieren haber encontrado en su accionar. Esta información será seguramente brindada en forma muy cuidadosa y selectiva por el equipo. Un monitoreo efectuado en estas condiciones será seguramente insuficiente y no dará cuenta fielmente de la realidad. Tampoco será útil al proyecto en la medida que transmitirá información sesgada al comitente y que sus recomendaciones tenderán a no ser asumidas por los responsables del proyecto.

Lo dicho es sobre todo cierto si el monitor externo representa a una agencia cuyos aportes son centrales para el proyecto y si no ha sabido hacerse aceptar por los responsables de su ejecución. En primera instancia este monitor externo tendería a ser percibido como un "inspector" y, por ende, como una amenaza. Esta imagen posiblemente amenazadora debe ser enfrentada por el monitor externo desde los primeros contactos personales con el personal del proyecto. De ganarse la confianza de los monitoreados depende que la tarea pueda ser conducida a buen término en todos sus aspectos.

En primer lugar el monitor debe internalizar que su rol es el de asistencia a los gestores del proyecto para, en lo posible, ayudarles a mejorar el desempeño de éste. Debe darse cuenta que, por más documentos e información pertinentes que hubiera acumulado, sabe seguramente menos sobre el proyecto que los propios sujetos que lo conducen. Esto debiera instalar en el monitor una conciencia apropiada de sus limitaciones, además de una apertura respetuosa al diálogo. A pesar de hacer jugar sus conocimientos y capacidades personales, el monitor debe reconocer que puede también equivocarse, pues estará inevitablemente aportando a ese diálogo sus sesgos personales, no necesariamente adecuados sin más a la realidad confrontada.

Es muy útil que el monitor haga transparentes ante sus interlocutores estas reflexiones, conducentes a establecer ante ellos una imagen de aliado, alguien favorable en principio al proyecto, para de este modo clarificar el rol que pretende desempeñar, si sus interlocutores se lo permitieran. Esta dependencia manifiesta de su actividad respecto de los propios gestores abre las puertas a la tarea colaborativa que debiera ser el monitoreo.

Una estrategia comunicacional que rinde muy buenos resultados en el inicio de una visita de monitoreo es la de organizar una actividad participativa de reconstrucción de la historia del proyecto en su escenario de actuación, donde el monitor se constituye en un simple escucha o humilde facilitador. Además de incrementar significativamente la información con que contará el monitor externo, ello tiende a que los participantes en esta actividad también reconstruyan en forma consensuada su historia en común, de la cual cada uno no tenía seguramente hasta ese momento sino un conocimiento e interpretación parciales. Esta actividad es en general recibida con agradecimiento por los participantes y contribuye a establecer un diálogo abierto con el monitor.

Incluso sucede a veces que se descubra colectivamente en aquella historia alguna información olvidada, de significación para el proyecto. Un ejemplo al canto. En la reconstrucción de la historia de un proyecto de búsqueda de una nueva fuente de agua y construcción de cisterna para el riego de una comunidad campesina, los participantes descubrieron la existencia de un antiguo trámite reivindicatorio de horas de riego que habían sido desviadas por un gran propietario. Ese trámite había sido iniciado por ellos diez años antes ante el organismo público pertinente pero había sido abandonado ante un golpe militar que intervino el organismo y favoreció a aquel propietario. Recuperado el expediente y retomado el trámite, la comunidad campesina recibió inmediatamente horas suficientes de riego. La búsqueda de nueva fuente de agua perdió significación y el proyecto original fue por lo tanto reformulado con la anuencia de la agencia financiadora como un proyecto de promoción y diversificación productiva de los mismos campesinos destinatarios.

Este esfuerzo del monitor por plantear claramente su rol de apoyo a la gestión del proyecto y por actuar en consecuencia es fundamental para que el monitoreo pueda desarrollarse en forma colaborativa. De ese modo se incorporará la transparencia necesaria a la información, permitiendo su procesamiento intersubjetivo y alcanzando los consensos suficientes para evaluar los avances del proyecto y comprender las virtudes y defectos de la gestión, de modo de aprender de la actividad y reconocer eventuales mejoras que pudieren favorecer su mejor desempeño.

Aunque es recomendable que el monitor se coloque como un respetuoso aliado de los responsables y destinatarios del proyecto, no debe perder su especificidad como alguien externo, con conocimientos, experiencia y responsabilidades específicas. No debe olvidar que también está en esa posición

para poder detectar sesgos en la cultura interna de los gestores y eventualmente cuestionarlos. A veces le será incluso útil jugar como "abogado del diablo", cuestionando afirmaciones que pudieren ocultar alguna distorsión o sesgo, aunque en ese momento pudiera considerar verídico lo presentado.

El monitor externo termina su tarea con un informe, por lo general escrito, que deberá elevar a aquellos que le encomendaron la tarea. Para el monitor externo más tradicional —el que concibe su actividad bajo la modalidad 1 a) mencionada arriba en 9.2—, ese informe es tratado como "confidencial" entre monitor y comitente. Para el monitor externo que actúa bajo las modalidades 1 b) o 3), su informe tiene asimismo por destinatario a los responsables del proyecto monitoreado, ya que en principio son ellos colaboradores en su realización.

Una práctica recomendable al finalizar la visita es exponer ante los responsables del proyecto las impresiones obtenidas y recomendaciones a que hubiere lugar. Es muy frecuente sin embargo que al redactar el informe de monitoreo surjan otras observaciones o recomendaciones no imaginadas durante la visita. Tanto por este motivo como para verificar la información provista por el monitor, que puede ser equivocada en algún aspecto, es conveniente hacer accesible dicho informe a los responsables del proyecto, dándoles así una oportunidad para corregir información errada y a la vez permitirles rebatir o comentar, por escrito y ante los que enviaron al monitor, conclusiones que el monitor expresa en dicho informe. Es claro que para ello el monitor debe por anticipado negociar la correspondiente autorización con su comitente.

En algunos casos la agencia que envía al monitor requiere de los monitoreados que elaboren el informe correspondiente, en lugar de que sea redactado por el monitor, aunque es éste en última instancia quien debe a su vez dar su "visto bueno" a ese informe elevado a la agencia interesada. El objetivo en este caso es darle la oportunidad a los monitoreados para que puedan ellos mismos sintetizar la información pertinente y expresar lo aprendido de la actividad y las conclusiones que de ella hubieren derivado.

El proyecto como proceso técnico VII. Evaluación de resultados y de proceso

10.1. La evaluación ex post del proyecto: generalidades acerca de su utilización

La palabra “e-valoración” incluye en su raíz la noción de “valor”. Ello implica que se aplican valores para dirimir si algo está bien, regular o mal, si es aceptable o no es aceptable, según los valores que aplica el que lo juzga. Los valores nunca son objetivos. Aun las mediciones comunes, que también aplican “valores” cuantitativos, requieren de escalas de medición aceptadas por los que las usan. Una evaluación, pues, nunca es estrictamente “objetiva” en sus resultados: depende de los valores puestos en juego, tanto en la selección y ponderación de las variables, como en su medición.

Muchas veces en el proceso de formulación y gestión de un proyecto se aplican valores, en este sentido amplio. Por ejemplo, en el momento técnico del diagnóstico (Capítulo 6) hemos identificado “problemas” como cosas no deseables, que consideramos que no están bien. Lo mismo ha sucedido al construir el “modelo problemático integrado” (Capítulo 7). En nuestra concepción el diagnóstico y el modelo problemático integrado, por ejemplo, son momentos evaluativos. Pero la actividad técnica de evaluación de un proyecto, según la trataremos en este capítulo, es una actividad específica.

Las evaluaciones de un proyecto se diferencian según el momento en que se realizan. La evaluación *ex ante* (ver Capítulo 5) se efectúa con anterioridad a la ejecución de un proyecto. Sólo puede considerar lo que dice el documento del proyecto al referirse al problema y a la lógica de la

estrategia diseñada para lograr los resultados que se propone el proyecto, por lo general con vistas a decidir su aprobación o no. También suele dar cuenta de la situación antes de la intervención. Las evaluaciones *de seguimiento o monitoreo* (ver Capítulo 9) son efectuadas durante el procesamiento del proyecto, de modo de proveer periódicamente información útil a sus usuarios para confirmar, mejorar o corregir la estrategia y las decisiones de gestión y su desempeño. Además provee información acerca de los avances que pudieran estarse efectuando en pos de los resultados esperados. La evaluación *ex post* es por definición la realizada luego de la finalización del proyecto o de alguna etapa significativa de éste, por ejemplo al finalizar cada período anual de un programa o proyecto que continúa. Debería proveer a sus usuarios información sobre la medida en que se han logrado los resultados esperados y por qué han sido logrados o no, para así permitir a sus usuarios refinar su desempeño futuro en etapas, experiencias y situaciones comparables.

Todo proyecto bien conducido debiera a su finalización ser sometido a una evaluación *ex post*. El propósito de esta evaluación es el de verificar si el desempeño del proyecto fue o no el esperado. En proyectos o programas que se extienden por un extenso período, por etapas o sin terminación establecida, es conveniente definir períodos intermedios, a cuyos cierres se realizarán evaluaciones *ex post*. Esto requiere por supuesto que se expliciten los resultados intermedios esperados para cada período, sin lo cual estas evaluaciones serían imposibles. De la evaluación *ex post* surge la información necesaria para que cada actor social interesado verifique si las expectativas del proyecto y las suyas propias han sido satisfechas o no, en qué medida, por qué sí, por qué no y si se justificó su apoyo o su accionar.

La evaluación es una actividad de investigación *sui generis* que posibilita a la gerencia de un proyecto o a cualquier otro actor social interesado responder a preguntas que le son significativas para mejorar sus decisiones y su accionar posterior. Si no sabemos qué logramos, qué hicimos o estamos haciendo bien y qué mal, no estaremos aprovechando la experiencia para aprender de ella y así mejorar nuestro desempeño: la evaluación *ex post* es esa herramienta de aprendizaje. Sin ella no habría información suficiente y adecuada para mejorar la toma de decisiones pertinentes o para refinar la metodología y estrategias de gestión. Sin esta información que provee la evaluación al actor social, como fundamento para reproducir lo hecho en su gestión o para modificarlo en vista a mejorar su desempeño, sólo le cabría seguir actuando rutinariamente del mismo modo o improvisando nuevamente la próxima vez.

Para constituirse como ese instrumento de aprendizaje, esta actividad de evaluación deberá responder a las preguntas particulares que podrá plantearse cada actor social interesado. A una institución que apoyó económicamente al proyecto le interesará saber si los resultados obtenidos fueron o no los propuestos y esperados cuando se aprobó su apoyo, si los resultados obtenidos con el proyecto justifican la inversión que realizó —para información de su directorio y “accionistas”— y para extraer de ello algún aprendizaje respecto del apoyo a solicitudes que le sean presentadas en el futuro. A los actores sociales que participaron en la gestión del proyecto les interesará conocer en qué, en cuánto y con qué calidad se lograron sus objetivos y por qué —qué cosas se hicieron bien y cuáles regular o mal—, para de ello derivar aprendizajes que le permitan refinar su desempeño subsiguiente o en futuros proyectos.

La evaluación pues, para ser útil a un eventual usuario, debe ser necesariamente un “traje a medida” para ese usuario, que responda efectivamente a las preguntas que éste se plantea para confirmar o mejorar su desempeño o sus decisiones. Sólo así es probable que los resultados de la evaluación sean efectivamente asumidos y apropiados por aquel destinatario. Esto contradice la posición tradicional respecto de la evaluación, según la cual una única evaluación desarrollada “correctamente” —es decir según alguna norma estandarizada— sería suficiente y apropiada para todo el mundo. Esta concepción rutinaria de la evaluación como de utilidad “universal” ha tendido históricamente a generar un gran desperdicio de esfuerzos y de costos en dichas elaboraciones.⁴⁴ Es muy frecuente que una evaluación de este tipo cuidadosamente realizada según las normas impuestas quede archivada, sin haber sido utilizada por nadie.

Para que una evaluación se constituya en aquella herramienta de aprendizaje, es necesario pues que los eventuales usuarios participen en los aspectos más significativos de su diseño, haciendo jugar sus preguntas, así como sus valores y sus acuerdos respecto de los contenidos y las formas de medición. Estos usuarios pueden estar involucrados de maneras muy diversas con lo evaluado, desde distintos niveles de intervención y roles en el proyecto. Las preguntas más significativas de estos distintos usuarios pueden por lo tanto ser en parte diferentes, ya que sus campos de desempeño y los niveles y tipos de resultados a evaluar son diferentes.

44. Estas prácticas rutinarias sobreviven sin embargo como fuente muy lucrativa, debido a la oferta de profesionales y empresas supuestamente “especializados”, y por ingenuidad, desconocimiento y falta de actualización crítica de muchos comitentes públicos y privados.

Sucede ocasionalmente, por ejemplo, que una ONG confunda la evaluación de desempeño de su organización hecha o encomendada por una agencia que la ha financiado, con la evaluación de sus proyectos. Es muy probable que aquella agencia centre su investigación en la "productividad" de la organización y de "sus" proyectos, es decir, cuan eficaz ha sido su accionar en términos de cumplimiento de los productos y resultados comprometidos por la ONG con dicha agencia. Pero esa evaluación no considera preguntas adicionales que seguramente se plantea la organización gerenciadora respecto de su desempeño, en términos de los modelos de intervención que implementa, de la metodología y las estrategias de gestión, de las actividades desarrolladas, de las modalidades de interacción con actores sociales pertinentes y con factores significativos del contexto externo, y de los logros y fracasos y resultados sociales obtenidos más allá de los productos ejecutados.

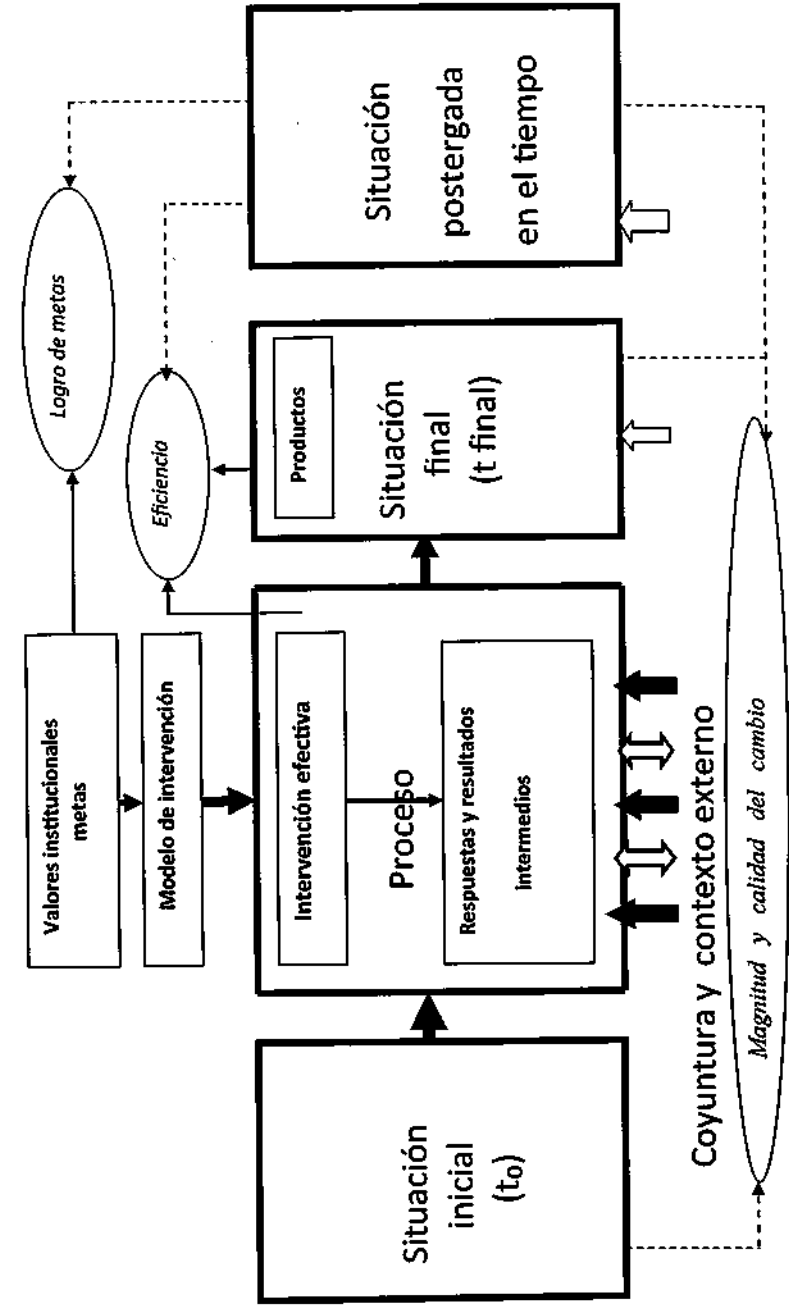
En resumen, el primer paso en el diseño de una evaluación es procurar respuestas a las siguientes preguntas:

¿Para quién es la evaluación?

¿Para qué requiere este usuario la evaluación?

¿Qué preguntas se hace ese usuario y debe responder la evaluación?

Gráfico 12: La evaluación de resultados: qué es lo que se evalúa.



10.2. ¿Qué es lo que se evalúa ex post en un proyecto? La atribución de resultados al proyecto

En el Gráfico 12 se esquematiza la lógica de las evaluaciones *ex post* de resultados, que explicitamos a continuación.

Un aspecto frecuentemente desatendido, que conduce a veces a grandes errores, es que los *cambios* observados entre la Situación inicial y la Situación final del escenario de actuación del proyecto durante el período evaluado, no son necesariamente resultado del proyecto.

$(S \text{ final}) - (S \text{ inicial}) = \text{cambio}$ entre la situación inicial del escenario de intervención y su situación al finalizar el proyecto.

Estos cambios no pueden ser directamente atribuidos a la acción del proyecto, como sus *resultados*, sin analizar a la vez otros factores que podrían haber incidido en aquellos cambios. El proyecto es siempre un recorte de una realidad compleja (ver Capítulo 3). Por la artificialidad de ese recorte, el proyecto es permeable a aspectos no controlados por él, originados en lo que quedó excluido del recorte, es decir en factores significativos de su contexto y aun de los que pudieran incorporar los propios destinatarios del proyecto o los actores sociales involucrados en su gestión. Los cambios observados sólo pueden ser atribuidos a la intervención del proyecto si fueron analizados conjuntamente con una *evaluación del proceso* de gestión y de las respuestas y resultados intermedios producidos y una *evaluación del contexto* y las coyunturas confrontadas.

$(S \text{ final}) = f(S \text{ inicial}, \text{proceso}, \text{contexto})$

La situación final sería así una función de la Situación inicial encontrada al inicio, el proceso de intervención realizado por el proyecto y los efectos del contexto significativo.

El proyecto originalmente diseñado es el "modelo de intervención" que se proponen sus gestores. Éste se traduce en el mundo real en acciones e interacciones concretas en el escenario de intervención, acciones que se desarrollan en el tiempo y no necesariamente replican perfectamente lo diseñado en el proyecto original: constituyen la intervención efectiva que desarrolla el proyecto en el proceso.

Ese escenario de intervención no es nunca un escenario vacío al que sólo le cabe responder en forma previsible a las acciones del proyecto. Ese escenario de intervención tenía una situación inicial dada, que quedó dentro del recorte: una determinada población de actores sociales en su medio ambiente, con los aspectos contemplados por el proyecto, pero también su cultura y procesos propios que quedaron excluidos del proyecto, en su entorno, pero que siguen operando. También ese escenario de intervención, muy vulnerable, es afectado por factores del *contexto* y las coyunturas que en él se dan, como se vio en 3.2.

El proyecto genera productos bajo su control, pero también debido a aquellos aspectos no controlados, sus acciones generan respuestas particulares, algunas esperadas, otras no necesariamente previstas. Durante el proceso de ejecución del proyecto, su gestión puede haber o no detectado tales factores e influencias y puede o no haber tomado las decisiones y acciones apropiadas y los resultados finales lo reflejarán. Por ello se hace indispensable en la evaluación de resultados del proyecto, analizar los factores de contexto que pudieran haber intervenido (*evaluación del contexto*) y cómo se los enfrentó en el proceso (*evaluación del proceso*).

Ejemplificaremos lo dicho con un proyecto de salud en una comunidad pobre. En la situación inicial la población, desatendida, presenta patologías fácilmente atendibles con acciones de atención primaria. Una ONG se propone brindar en el barrio atenciones de salud desde un centro equipado y atendido. El cambio observado al finalizar el proyecto muestra que, a pesar del centro de salud equipado y atendido, son escasos los pobladores que allí se atienden. Pero en el análisis de proceso y de contexto se descubre que el promotor de salud a quien se ha encomendado el centro ha tomado partido, activo y muy visible, por una fracción política que resultó muy minoritaria y rechazada por el barrio en las elecciones municipales que tuvieron lugar en los primeros meses del proceso de ejecución del proyecto (factores de contexto). En el análisis del proceso se vio que no sólo no se había reconocido el ambiente político muy disputado en el barrio ante las elecciones, sino que ni siquiera se había previsto la apropiación política que aquel promotor de salud había hecho de su centro de atención. Algo similar podría haber resultado si, durante la construcción del centro, la Municipalidad local hubiera abierto un dispensario gratuito y muy bien atendido a poca distancia, en el barrio vecino. Tomando estos datos en consideración se reconoce que los resultados insuficientes del proyecto no residen en su diseño —construcción,

equipamiento y dotación de personal capacitado del centro—, sino en errores de la gestión del proceso y de falta de información sobre el entorno inmediato, el contexto.

Estos análisis en pos de la evaluación de los resultados atribuibles al proyecto involucran factores valorativos y teorías siempre subjetivos. Es pues recomendable que la evaluación sea el producto intersubjetivo de un conjunto heterogéneo de actores involucrados, constituidos así en usuarios y beneficiarios de este proceso de aprendizaje. En el proceso participativo de análisis conjunto de resultados, proceso y contexto, se van consolidando dimensiones y estructuras útiles para la sistematización de la información acerca de la gestión, acompañando el aprendizaje de los participantes. Estos aprendizajes y la información en que se basan deben ser registrados para su comunicación y consulta ulterior.

10.3. ¿Qué evaluar?: direccionalidad del cambio, eficacia y logro de los resultados esperados, eficiencia en la obtención de los resultados y sustentabilidad de éstos

En las evaluaciones *ex post* y de seguimiento se evalúan los resultados obtenidos por el proyecto:

- la *eficacia* en el logro de los resultados esperados;
- la *eficiencia* en la aplicación de recursos de todo tipo, de las actividades y del esfuerzo realizado para obtener aquellos resultados;
- la *sustentabilidad* de los resultados obtenidos y de los procesos iniciados;
- la *direccionalidad* de los impactos en todos los aspectos del cambio social perseguido, que no fueron directamente atacados u obtenibles por el proyecto, por ejemplo en aspectos sociales conexos, aspectos políticos, culturales y ambientales;

Identificados los verdaderos resultados del proyecto, atribuibles a su gestión, cabe dar cuenta de la *eficacia* de éste, en términos del cumplimiento de sus resultados originalmente esperados: si fueron logrados o no, en qué medida, qué sí, qué no, con qué calidad. Además de los resultados observables del proyecto, es decir su *eficacia*, cabe evaluar su *eficiencia*, es decir la medida en que los medios y el esfuerzo hecho para lograr esos resultados fueron los apropiados, necesarios y suficientes. Habría menor eficiencia si

aquellos medios fueran excesivos, ya que los mismos resultados hubieran podido lograrse con menores recursos y/o esfuerzo. Por lo contrario el ahorro de medios, recursos y esfuerzos previstos para lograr esos resultados, o los resultados mayores a los previstos con aquellos medios, serían indicativos de una mayor eficiencia en la aplicación hecha de aquellos medios. La importancia de la eficiencia reside en que lo ahorrado (se entiende que sin pérdida de calidad de los resultados), permitiría su aplicación a otro proyecto o a superar los resultados originalmente esperados.

Esta evaluación de eficiencia con frecuencia toma la forma de un *análisis de costo-beneficio*: cuánto costó cada unidad de beneficio, cuánto beneficio se obtuvo con cada unidad de costo, comparado con qué hubiese sucedido de no ejecutarse el proyecto o de ejecutarlo según otro modelo. A pesar de esta aparente lógica, las tradicionales técnicas de costo-beneficio, muy frecuentes aún en las evaluaciones *ex ante*, son hoy muy cuestionadas. Ellas implican severos reduccionismos en el intento de sumar, con una unidad de medición común que permita confrontarlos, a los costos y los beneficios de muy distinta naturaleza (pecuniarios, de tiempo, de dedicación humana, ambientales, intangibles, etc.), siendo además distintos los segmentos, grupos o actores sociales que asumen cada uno de esos costos y los que obtienen cada uno de los beneficios.

Otra dimensión fundamental que se debe evaluar es la *sustentabilidad* o *sostenibilidad* de los resultados logrados y/o de los procesos que se propuso impulsar el proyecto en procura de futuros resultados. Con frecuencia es desatendido este aspecto. Si esos resultados logrados al finalizar el proyecto no se sostuvieran en el tiempo posterior al retiro del proyecto y los resultados se retrotrajeran a lo hallado en la situación inicial o casi, el beneficio en última instancia se reduciría a cero, a pesar de los costos de todo tipo en que se incurrió en la ejecución del proyecto. Esta dimensión debe tenerse en cuenta en el diseño del proyecto, de modo de fortalecer las probabilidades de que sus resultados perduren en el tiempo. Ello seguramente significará incorporar al proyecto acciones de fortalecimiento de los compromisos que deben asumir los beneficiarios y/u otros actores para hacer sustentables los resultados que se logren. Y muy probablemente significará, por ejemplo, incorporar estrategias de fortalecimiento organizacional de aquellos actores sociales responsables de sostener los resultados. Pero esto debe realizarse indefectiblemente durante el procesamiento del proyecto, ya que con el retiro de los gestores del proyecto se retiran también los apoyos brindados.

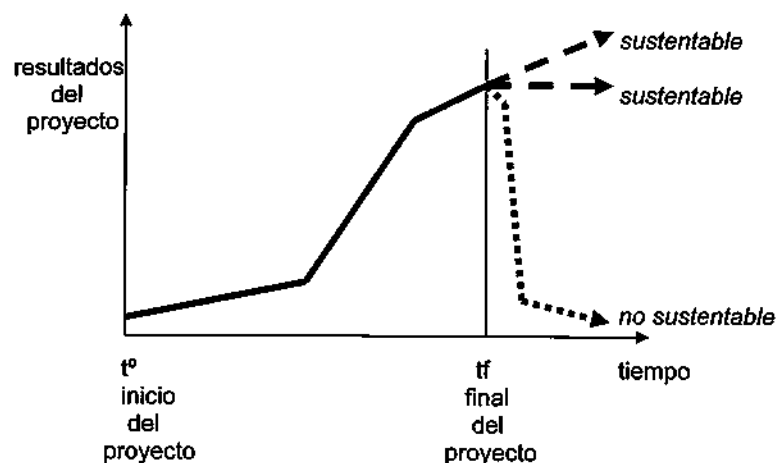


Figura 10.1: Sustentabilidad de los resultados del proyecto.

Por último, como se dijo arriba, debe evaluarse la *direccionalidad* del proyecto, es decir su significación más general respecto del cambio social más amplio perseguido con el proyecto. A veces la ejecución de un proyecto genera "efectos colaterales" no deseados desde el punto de vista del cambio social más amplio perseguido. Entre estos efectos colaterales no deseados podría darse que la ejecución del proyecto hubiera generado un liderazgo autoritario de algún individuo o grupo y la consiguiente dependencia y pasividad de los demás beneficiarios, en lugar de un incremento de la democracia y el compromiso activo de los beneficiarios del proyecto. Otro ejemplo podría ser el del proyecto que, al solucionar algún problema concreto de la comunidad destinataria, por ejemplo el acceso a agua para uso domiciliario y para riego, hubiese generado un efecto ambiental indeseado, tal como el agotamiento o la sobreexplotación de la fuente de agua y su escasez o carencia para las comunidades vecinas. Pero no siempre los efectos colaterales son negativos. Puede darse por ejemplo, que el éxito logrado por el proyecto y su visibilidad entre comunidades vecinas haya generado esfuerzos similares por parte de estos vecinos. La existencia y el sentido de tales efectos colaterales deben ser evaluados, de modo de verificar si la direccionalidad del proyecto satisface los propósitos de cambio social más amplio con los que está comprometido el actor social que intervino en el proyecto.

Todo el proceso de evaluación elabora información, pero no sólo sobre lo producido por el proyecto, sus *productos* y los *cambios* observados en el

escenario de actuación. Es indispensable además contar con registros de los *factores contextuales* significativos para el proyecto que hubieran ocurrido y del *proceso*: las decisiones tomadas en cada nivel de gestión y los factores considerados, las actividades efectivas y sus resultados intermedios, los comportamientos de los actores, los recursos aplicados. Si faltara esta información, su reconstrucción sólo en el momento de la evaluación adolecería de fallas de memoria, de percepción, de interpretación y de valoración que conviene evitar.

10.4. ¿Evaluación interna o externa? ¿Evaluación cuantitativa o cualitativa? Falsos dilemas

En torno a la evaluación se han planteado tradicionalmente dos discusiones que consideramos que son, desde nuestra propuesta metodológica, falsos dilemas.

El primer dilema entre *evaluación interna* y *evaluación externa* ya lo hemos tratado con algún detenimiento en 9.2, aplicado a la evaluación de seguimiento o monitoreo, y asimismo válido en relación con la evaluación *ex post*. No lo volveremos a tratar, aunque insistimos que el dilema se resuelve con la evaluación interna con apoyo de un monitor externo "internalizado" como acompañante en el equipo gestor del proyecto.

El segundo dilema se plantea en torno a la naturaleza de la información utilizada y elaborada en la evaluación: si la evaluación debe ser *cuantitativa* o *cualitativa*. Éste es asimismo un falso dilema. Tiene su origen en la temprana institucionalización de la evaluación en proyectos ingenieriles o empresariales, en los que predomina una visión eminentemente cuantitativista, con variables directamente observables y escalas de medición convencionales. A ello se sumó el prurito de que el tratamiento cuantitativo es probatorio, mientras que lo cualitativo es débil, poco riguroso y se presta a manipulaciones. Este prurito está muy acendrado tanto en la cultura de las instancias decisorias de organismos públicos, empresariales y académicos tradicionales como en las agencias especializadas en evaluaciones que responden acríticamente a aquellos para mantener "el negocio".

Para resolver este falso dilema debemos clarificar los significados de "cuantitativo" y "cualitativo" en relación con su tratamiento en las evaluaciones. Desde ya, no hay duda que lo directamente observable—objetos, actividades, conductas manifiestas, respuestas a una pregunta, etc.— es

pasible de registro y de mediciones en forma cuantitativa y estadística. Por lo contrario, aquello que por su naturaleza implica "cualidades" no es directamente observable, por ser complejo, abstracto o intangible —cambios sociales, cualidades de personas, de grupos sociales, de sistemas, del medio ambiente, etc.—, sólo se lo puede inferir a partir de observables, siempre que nos pongamos de acuerdo acerca de los contenidos de aquellos términos, su significado y cómo se manifestarían en observables.

Si "traducimos" esas cualidades en términos de aspectos directamente observables, ellas pueden ser tratadas en forma cuantitativa. Que un resultado a evaluar sea una cualidad, no significa que no pueda medirse y tratarse rigurosamente en forma cuantitativa. Esta "traducción" de lo cualitativo a términos directamente observables es fundamental para asegurar el rigor necesario en el proceso de evaluación. Ello es cierto aun cuando no se pretenda operar matemática y estadísticamente lo observado, sino someterlo a jueces evaluadores o a una discusión entre personas o grupos en procura de opiniones evaluativas consensuadas.

Es necesario en este punto clarificar en qué consiste "medir", qué es una medición. Se suele confundir medición con la cuantificación cardinal, es decir sobre la base de números o cantidades con los que se puede operar matemática y estadísticamente. Sin embargo, la medición cardinal no es sino un tipo de medición. La palabra medir remite a la idea de magnitudes. Pero para medir magnitudes, es necesario contar con alguna *escala de medición* que establezca esas magnitudes, otorgándole algún valor a lo medido, que permita su comparación con otros objetos u observaciones similares.

Para ciertas características observables se puede medir con *escalas cardinales* convencionales en base a alguna unidad bien definida: metros, litros, pesos, horas, individuos, etc. Al medir algo sobre la base de una de estas escalas, observamos cuántas de estas unidades permiten establecer su magnitud relativa de modo de poder compararlo con otros de naturaleza similar. "Cuántas unidades" está de hecho definiendo que la escala utilizada es cardinal. En una escala cardinal, como estamos midiendo con unidades homogéneas, las distancias son estrictas y exactamente definidas.

Pero, cuando decimos que algo es mayor, igual o menor a otra cosa de la misma naturaleza, ¿no estamos también midiendo? ¿No lo hacemos también cuando decimos que algo está muy bien, bien, regular o mal? Con esta medición estamos también definiendo un orden de magnitudes, según alguna escala predeterminada. Éstas son *escalas ordinales*. Pero es claro, ya no estamos midiendo con alguna unidad convencional. Ya no podemos saber

cuánta es la distancia entre cada magnitud, entre "muy bien" y "bien", ni si esta distancia es igual a la que hay entre "bien" y "regular", etc., como lo hacíamos con las escalas cardinales. Sólo sabemos que esa distancia existe, según la escala ordinal definida.

Por último, la información puede estar clasificada en términos de alguna diferencia que no implica ni magnitud ni orden: por ejemplo, contenidos de respuestas a una pregunta abierta o cerrada, tal como una pregunta de opinión, o categorías de individuos de una población según alguna característica, tal como sexo, nacionalidad o ramas de actividad. Cuando los objetos a medir y comparar son diferentes categorías de una misma variable, sin distancias definibles ni sometibles a algún orden lógico entre ellas, sólo nos queda contar y comparar el número de casos que se agrupan en cada categoría, con la misma respuesta o con la misma característica. En esos casos decimos que estamos utilizando *escalas nominales*.

Es importante destacar que todos y cualquiera de estos tipos de mediciones —cardinal, ordinal o nominal— son susceptibles de elaboraciones estadísticas particulares para analizarlas y analizar sus relaciones mutuas.

El rigor de la evaluación, pues, no es atribuible al uso exclusivo de escalas de medición cardinales y los más o menos sofisticados procedimientos matemáticos y estadísticos que se les aplique. Puede ser tan rigurosa como aquélla una evaluación que incluya mediciones ordinales y nominales, sobre todo cuando dichas mediciones son aplicadas a variables cualitativas, no directamente observables, abstractas o complejas, intangibles, etc., como es habitual al evaluar resultados sociales. Más que en las formas de medición, el rigor de la evaluación reside en su construcción conceptual.

10.5. Identificación, observación y medición de resultados: dimensiones, variables e indicadores observables

El propósito de un proyecto social es lograr un cambio en aspectos sociales cualitativos, pero para ello, por lo general, interviene produciendo algunos cambios en aspectos —variables— directamente observables, registrables y operables en términos cuantitativos. Es el caso de los productos que ha generado el proyecto: por ejemplo, unidades de vivienda entregadas en un proyecto de mejora habitacional de una comunidad, alimentos distribuidos en un proyecto de desarrollo infantil, sesiones de aula brindadas a x alumnos en un proyecto educativo, productos comunicacionales difundidos

en un proyecto cultural, etc. En la medida que estas variables se constituyan como productos-resultados del proyecto, ellas por supuesto admiten un tratamiento cuantitativo directo: el número o el porcentaje de familias alojadas en aquellas unidades de vivienda, el cambio en la relación peso-talla de los niños alimentados, los alumnos asistentes a las sesiones educativas, la audiencia obtenida en el proyecto comunicacional. Pero otros resultados perseguidos por el proyecto, generalmente los cambios sociales que en sus objetivos generales se propuso lograr, son cualitativos, intangibles, no directamente observables, sino que sólo pueden inferirse a partir de ciertas manifestaciones observables: por ejemplo, la mejora en condiciones de vida de las familias alojadas, la salud de los niños alimentados, los aprendizajes internalizados por los que atendieron las sesiones educativas, el cambio cultural producido en la audiencia de aquellos medios.

Como se estableció con anterioridad, todo proyecto social se identifica y define por el o los resultados sociales que se propone lograr (o contribuir a lograr) y no por los productos que el proyecto operó con el propósito de lograr aquellos resultados. Por ello, los resultados a evaluar en la evaluación *ex post* son siempre resultados sociales. Éstos pueden darse a diversos niveles: de las personas, familias, grupos, comunidades, actores sociales, organizaciones o instituciones de todo tipo, clases o estratos sociales, cultura y sociedad globales. El resultado social en el proyecto de vivienda no es la cantidad de viviendas construidas y adjudicadas (el producto del proyecto), sino, por ejemplo, el grado de carencia de las familias adjudicatarias, la mejora en las condiciones de habitabilidad de las familias carenciadas que las ocupan, los cambios en las relaciones familiares o vecinales, etc. Los resultados perseguidos por un proyecto social son de alguna manera siempre cualitativos e inferenciales, es decir no directamente observables y que, por lo tanto, requieren ser conceptualmente definidos: ¿qué consideramos "carencia"? ¿A qué llamamos "condiciones de habitabilidad"? ¿A qué "relaciones familiares y vecinales" nos referimos?

Para poder evaluar y medir dichos resultados, debemos explicitar el significado que les estamos dando a los términos con que aludimos a ellos: ¿qué entendemos por esos términos, en general ambiguos, abstractos o complejos? Debemos ponernos de acuerdo acerca de los contenidos que les estamos asignando a esos aspectos cualitativos, inferenciales, que llamaremos *dimensiones, variables complejas*; tenemos que explicitar y acordar conceptualizaciones y definiciones en términos de *variables* de menor complejidad, para por último poderlas definir en *indicadores observables*. En este

proceso "operacionalizamos", hacemos operables los conceptos cualitativos, inicialmente abstractos, complejos o intangibles.

En este proceso de operacionalización se van haciendo definiciones sucesivas de lo que entendemos por cada término: qué significa el término para nosotros, cuáles consideramos que son sus componentes o aspectos identificatorios y, finalmente cómo se manifiesta cada variable bajo alguna forma observable: son los *indicadores*. Nuestros razonamientos para realizar estas derivaciones implican ir desarrollando y aplicando *teoría*.⁴⁵

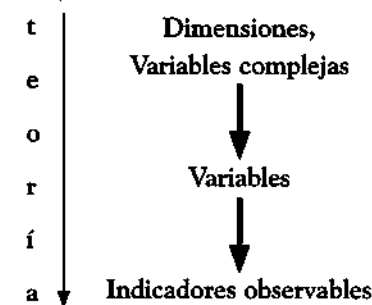


Figura 10.2: Proceso de conceptualización para definir "dimensiones" cualitativas en términos de "indicadores observables".

Este proceso de *operacionalización* debe pues involucrar de alguna forma o efectivamente a los actores usuarios ya que son ellos quienes consensuarán o no, aceptarán o no las sucesivas definiciones y las formas de "medición" desarrolladas. Sin ello, al no corresponderse con su teoría al respecto, se arriesga a que dichos actores sociales no acepten ni utilicen la evaluación.

Los campos de evaluación inferenciales pueden dar lugar a mediciones y elaboraciones complejas de datos de tipo cuantitativo o a evaluaciones construidas en forma intersubjetiva y controlada, en respuesta a las preguntas concretas definidas en aquella conceptualización. Para ello es necesario "traducir" gradualmente esas variables en términos de complejos de indicadores observables.

Los indicadores observables guían el diseño de los instrumentos y técnicas de relevamiento de la información requerida. Estos instrumentos y las fuentes de información pueden ser muy variadas: observación directa, documentación, entrevistas a informantes, encuestas por muestreo, grupos focales, etc. No entraremos aquí en detalles acerca del diseño de estos

45. Un excelente tratamiento de esta tarea en Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V., *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós (Col. Tramas Sociales), 2000, capítulo 5, pp. 133-168.

instrumentos y técnicas de relevamiento, por ser obtenibles en múltiples otras fuentes.

El análisis de la información relevada –los datos “crudos”– inicia otro camino en la elaboración de la evaluación. Esta vez el esfuerzo se vuelca en *operaciones* con aquellos *datos* (Figura 10.3). En algunos casos, según la naturaleza de la información buscada, se analizarán esos datos en forma *directa*, aplicando operaciones elementales y tabulaciones simples o cruzadas de los datos: por ejemplo, la suma de metros construidos, su distribución por número de personas en cada hogar. En otros casos, para recomponer los datos y analizarlos según la definición de las “variables”, será necesario combinar y/o sintetizar ciertos datos obtenidos construyendo *índices* que varíen en forma más o menos análoga a como tienden a variar las “variables” correspondientes (supuestos de variación similar). Por ejemplo, si se quiere “medir” la calidad de las viviendas, definida teóricamente como la suma de calidad de determinados componentes, habrá que definir escalas pertinentes de medición para cada uno de estos componentes y efectuar las operaciones de suma correspondientes, para de ese modo medir las variaciones de calidad de las viviendas. Con frecuencia habrá que elaborar *índices complejos*, de diferentes grados de complejidad, que manifiesten las variaciones de la “dimensión” o “variable compleja” que se desea analizar, para luego efectuar las correspondientes operaciones con los datos pertinentes. Por ejemplo, siguiendo el caso anterior, es probable que se quiera establecer los niveles de “habitabilidad” que han logrado las familias destinatarias con las viviendas producidas por el proyecto. En este caso se combinarán diversos índices y datos que conjuntamente den cuenta de los grados de esa “habitabilidad” definida en el proceso teórico como variable compleja o dimensión.

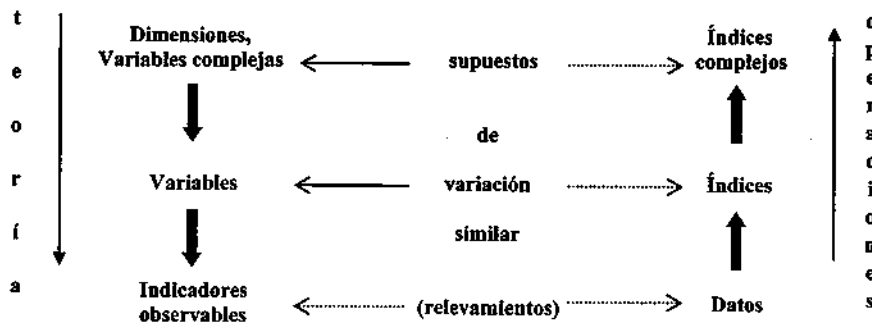


Figura 10.3: Proceso de elaboración y medición de resultados de un proyecto.

Detrás de todas estas operaciones subyacen hipótesis que establecen que la variación de los índices construidos es similar a la variación de sus variables correspondientes. En síntesis, el proceso de medición de los resultados de un proyecto atraviesa por los pasos indicados en la Figura 10.3. Dicho esto, no cualquier evaluación de resultados se presta a la operacionalización cuantitativa señalada a la derecha. Para validar esta construcción de índices crecientemente complejos, debe haber acuerdo suficiente entre el evaluador y el usuario respecto de aquellas hipótesis de correspondencias entre las variables y los índices que se supone las miden, sin lo cual dichas operaciones y el trabajo realizado no serían de utilidad para aquel usuario u otros cualesquiera que no hubiesen sido consultados en su confección.

Por un lado, con lo dicho queda despejado el dilema cuanti-cualitativo. Creemos haber clarificado que las variables analizadas pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, según la naturaleza de la variable; pero ambos casos pueden dar lugar a un tratamiento formal cuantitativo, tan riguroso en uno como en otro caso. El dilema acerca de si una evaluación debe ser cuantitativa o cualitativa pierde significado.

Lo que no queda saldado es la diferencia entre una evaluación rigurosa y una que no lo es. A pesar del esfuerzo de teorización que exige una evaluación rigurosa, su utilidad y ajuste a la realidad serán siempre proporcionales a ese esfuerzo hecho. No nos servirá una evaluación que “mide” resultados vagamente definidos, “por aproximación” o “dados por sentados” y no verificables, ya que sólo nos proveerá de información de dudosa confiabilidad. Sin embargo, nada de lo dicho permite descartar como “débil” una evaluación realizada en forma participativa, si la conceptualización y el instrumento de evaluación diseñado y utilizado son, como corresponde, rigurosos.

Por lo general, en un proyecto bien formulado estos resultados estarán expresados o serán expresables en términos de indicadores observables y relevables. Sin ello, los resultados del proyecto no podrán ser estrictamente evaluados en términos válidos para cualquier actor interesado. Por supuesto que yo puedo tener mi interpretación de lo que significa o significan esos términos con que hemos aludido a los resultados, pero esa interpretación es subjetiva y no necesariamente coincidirá con la interpretación de otros. Si esta definición no es explicitada, permanecerá ambiguo o no bien definido lo que le asigno a ese “resultado”, no sólo queda indefinido lo que tengo que observar –lo cual deja todo el espacio abierto a la arbitrariedad– sino que será escasamente claro y aceptable para otros que pudieren tener otra interpretación.

Lo dicho es particularmente serio cuando la evaluación va a ser dirigida a actores que sólo formalmente están asociados a la gestión del proyecto, por ejemplo una agencia financiadora, los directivos o responsables de un programa del que el proyecto forma parte o una institución que hubiera auspiciado de alguna manera la implementación del proyecto. En el caso de evaluaciones cuyos resultados deben ser aceptados por diversos actores involucrados en el proyecto es indispensable que haya acuerdo entre ellos acerca de estas definiciones del o de los "resultados" que se propuso lograr el proyecto. Y eso debiera haberse acordado preferentemente en ocasión de la formulación ex ante del documento de proyecto.

La operacionalización de los indicadores implica por lo general operaciones sobre agregados de datos de diversa naturaleza. A veces se tratará de mediciones o cuantificaciones de objetos directamente observables, clasificados o no en categorías. Otras veces pueden implicar respuestas pre o poscodificadas a preguntas de un cuestionario sometido a informantes. Y las operaciones a que estos datos son sometidos pueden implicar sumas u otras operaciones matemáticas o simples comparaciones u opciones del tipo "esto sí, si (tal condición), y no, si no se da (dicha condición)". Todas estas decisiones de operacionalización deben igualmente ser acordadas entre el evaluador y los usuarios de dicha evaluación, para que los resultados evaluativos alcanzados sean aceptados como válidos por el usuario.⁴⁶

Una situación bastante diferente es la que enfrentan los actores íntimamente ligados con la gestión y operación del proyecto, que quieren evaluar su desempeño a través del logro de los resultados esperados. En este caso la interpretación y definición de los resultados perseguidos por el proyecto pueden dirimirse en forma participativa, en una suerte de taller que los reúna para tal fin. La tarea en este caso es la de clarificar entre todos y consensuar qué contenidos se les asigna a los términos utilizados para expresar los resultados esperados, haciendo el proceso conceptual, de desarrollo teórico, reflejado en las Figuras 10.2 y 10.3. Una elaboración de esta naturaleza entre los usuarios de la evaluación permite, sumado a la información pertinente, proceder a una evaluación participativa y finalmente válida para todos los actores participantes.

46. Ejemplos de matriz de dimensiones, variables e indicadores y su operacionalización se hallan en Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V., *Anexos*, 2000, pp. 191-216; Cuenya, B., Natalicchio, M. (eds.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEUR-GADIS, Centro Editor de América Latina; Alderete, A. M., Rodríguez, E. M., Taborada, A., *Procesos de organizaciones de base. Diagnóstico. Evaluación. Técnicas e instrumentos*, Córdoba, SERVIPROH, 1995.

Esta técnica de evaluación es asimilable a la "evaluación por jurados", donde un heterogéneo grupo de personas, elegidas por sus diversos roles y posiciones respecto de la gestión del proyecto (e idealmente diversos sesgos especializados e intereses), y con información pertinente suficiente, dirimen participativamente los contenidos asignados a cada "resultado esperado" y evalúan el desempeño del proyecto según esas definiciones consensuadas por el grupo.

La evaluación de resultados es asimilable al diagnóstico, ya que de hecho es un diagnóstico de la situación hallada al finalizar el proceso o alguna etapa significativa, buscando comprender lo sucedido y su incidencia sobre los resultados obtenidos. Es conveniente pues que una evaluación participativa de este tipo se combine con una evaluación del proceso (ver 10.10), de modo de ver qué factores de contexto o coyunturales afectaron al proyecto, cómo los confrontó su gestión y qué impacto tuvieron sobre el proceso y sobre el logro de los resultados. De este modo la evaluación resulta efectivamente en el aprendizaje que postulábamos en 10.1, que finalmente se manifestará en el refinamiento de las capacidades futuras de gestión de proyectos y un mejor desempeño.

Evaluaciones participativas de este tipo resultarán por supuesto válidas para los actores participantes, pero no necesariamente lo serán para otros actores observadores o involucrados con el proyecto, aunque no en forma directa con su gestión: por ejemplo la agencia financiadora, investigadores académicos u otros grupos sociales interesados.

10.6. Qué resultados evaluar: resultados directos, colaterales e impacto

En la formulación recortada del proyecto se identificaron el o los resultados que el proyecto se comprometía a lograr, en una población, territorio, institución, comunidad, organización, grupo determinados y en un tiempo determinado. En muchos casos estos *resultados directos* pueden seguramente ser observados, analizados y evaluados al finalizar el período de ejecución del proyecto (ver Gráfico 12). Pero en otros casos estos resultados obtenidos a la finalización del tiempo de ejecución del proyecto, son previstos como intermedios y conducentes a la obtención de otros resultados postergados, esperados para más adelante en el tiempo, como impacto esperado del proyecto ejecutado y de los resultados entonces obtenidos.

Por ejemplo, en un proyecto de tres años que se diseñó como primera etapa de un programa de combate contra la drogodependencia, se planteó como resultado lograr una movilización de los grupos etéreos en riesgo, en torno a nuevas actividades productivas, deportivas y creativas que ocuparan su tiempo ocioso. La teoría detrás del diseño del proyecto implicaba que esta ocupación comprometida y grupalmente sostenida del tiempo libre, además de las sesiones pertinentes sobre el consumo de drogas, contribuiría en un más largo plazo a cambiar la actual cultura adictiva y por ende la conducta de los grupos intervinientes. A los tres años sólo esa movilización de los grupos en riesgo era evaluable, requiriéndose otras evaluaciones a lo largo del tiempo —con sus obvias dificultades— para evaluar los resultados finales a que apuntaba el programa y la teoría que lo sustentaba.

Es necesario destacar las dificultades que presenta la evaluación de los resultados que un proyecto ya finalizado pueda producir en plazos demorados, es decir su impacto a más largos plazos. En el tiempo que transcurre ya sin intervención del proyecto, es seguro que siguen impactando en el escenario factores contextuales y coyunturales no controlados, que pueden incluso cambiar las características del universo poblacional destinatario. Los factores ya no controlados desde el proyecto agregan cambios en la situación y en el mismo escenario. A mayor tiempo transcurrido desde la finalización de la intervención, puede postularse que será mayor la cantidad y complejidad de factores del escenario y su contexto que pueden incidir o afectar el escenario y la situación originales. Estas complejidades difícilmente pueden resolverse con el rigor necesario. Quizás sólo en escenarios y poblaciones relativamente “cerradas” o “aisladas” pueden esos problemas ser resueltos, si se postulara una nula ingerencia de lo contextual.

A veces el diseño del proyecto puede incorporar como resultados explícitos los impactos que el proyecto prevé en otros niveles, aspectos, grupos o escenarios no directamente intervenidos por el proyecto. Por ejemplo: el desarrollo de capacidades organizativas o de gestión en las familias de un proyecto de comedor infantil barrial, o la asunción del modelo de intervención por otras entidades o instituciones, o la influencia de la experiencia en la modificación de alguna normativa o legislación en la materia.

Pero otras veces estos efectos del proyecto en otros ámbitos externos a su recorte pueden no haber sido explicitados en su diseño, pero son de importancia para evaluar su impacto. Otros aspectos se suman para conformar el impacto del proyecto: éstos se refieren a *efectos colaterales* no previstos, que la ejecución del proyecto pueda haber producido en el contexto del

recorte. Algunos de éstos pueden ser positivos en términos del cambio social deseado, otros negativos en este sentido. Pero también el proceso de ejecución del proyecto puede generar efectos colaterales, positivos o negativos, que se vuelvan sobre el escenario de ejecución realimentando positiva o negativamente el proceso. Éstos pueden darse tanto en la propia población afectada por él, como en otras poblaciones, actores, instituciones, etcétera, no incluidos entre los destinatarios directos del proyecto y no explícitamente incluidos en su recorte. También pueden constituirse como efectos colaterales otras modificaciones en aspectos de la realidad, tales como el medio ambiente natural, los liderazgos o el “clima” políticos, etc.

Suele suceder, por ejemplo, en proyectos sociales barriales que los éxitos obtenidos con el protagonismo de organizaciones o personas comprometidamente involucradas en su gestión, sean percibidos por liderazgos políticos o institucionales preexistentes como peligrosos para su posición en la comunidad, viendo a los operadores del proyecto como competidores y adversarios. Esta situación puede desencadenar estrategias de sabotaje a la sustentabilidad del proceso, al prestigio adquirido por sus operadores en la comunidad local, etc. En un proyecto de horticultura familiar en las tierras disponibles de un barrio de viviendas populares, puede suceder que la extracción y uso del agua para riego termine por producir agotamiento en las napas y escasez de agua para uso domiciliario. En ambos ejemplos se produjeron efectos colaterales, de muy distinta naturaleza, que afectaron negativamente la sustentabilidad del proceso y/o los resultados del proyecto, es decir, su direccionalidad general.

10.7. Lógicas diversas de los métodos de evaluación de resultados

Volviendo al Gráfico 12, hemos esquematizado allí diversas formas de evaluar un proyecto social. Ellas son conceptualmente diferentes, pero pueden verse también como complementarias.

Dijimos antes que en la evaluación de proyectos sociales nos interesa saber i) si el proyecto ha sido eficaz, es decir si ha logrado los resultados esperados, ii) si su procesamiento ha sido eficiente en la aplicación de recursos y el esfuerzo hecho; si sus resultados son sustentables, es decir si se sostendrían en el tiempo y iv) si el proyecto aporta a la direccionalidad de cambio social deseado. Así, la eficacia se refiere a los resultados

obtenidos, la eficiencia a los medios puestos en práctica para lograr esos resultados, la sustentabilidad a la situación futura y la direccionalidad a los valores sociales en juego por parte de los actores sociales involucrados en su gestión.

En el Gráfico 12 la eficacia está representada en el conjunto de elementos considerados para dirimir y evaluar los resultados efectivos del proyecto, aquello que puede ser atribuido a la ejecución del proyecto: a) el cambio observado en la situación entre el inicio y la finalización de la ejecución del proyecto (es decir las diferencias entre la situación inicial y la observada al finalizar la intervención), b) los factores coyunturales y del contexto que pudieren haber afectado el cambio en la situación, y c) el proceso de gestión, con sus acciones de intervención, y las respuestas y resultados intermedios obtenidos por la intervención en el escenario del proyecto. En el gráfico se hace lugar también a lo que sucede para evaluar resultados postergados en el tiempo, después de terminado el proyecto, con la incidencia no controlada de los factores situacionales, contextuales y coyunturales.

Grosso modo la evaluación de eficiencia involucra ponderar el costo general de obtener aquellos resultados. Es decir, comparar según algún criterio los costos de todo tipo de la intervención con los resultados sociales del proyecto. Puede asimilarse esto a la comparación de los costos incurridos con los beneficios obtenidos por la aplicación de estos costos. En proyectos productivos, sector donde se generó el interés por evaluar económicamente la inversión efectuada, los costos y los beneficios económicos, aunque pudieran ser de distinta naturaleza, admiten a nivel de la empresa ser medidos o estimados en unidades comparables: dinero. De dicha comparación se deriva si la inversión efectuada ha sido justificada o no por el beneficio económico obtenido. Aquel requerimiento de que todos los factores involucrados fuesen estimados en esa común unidad de medición, ya a veces exigía la reducción a "pesos" de elementos no necesariamente pagados o percibidos en dinero: por ejemplo, los costos individuales —psicológicos, intelectuales, físicos y familiares— que significó el esfuerzo y el tiempo aplicados por el personal a todos los niveles, o los cambios evidenciados en la imagen pública de la empresa como consecuencia de su actuación. Ello lleva indefectiblemente a reduccionismos de aquellas variables que no fueren monetarias.

Este reduccionismo es un problema mucho más serio si se consideran los costos y beneficios sociales de un proyecto, para poderlos comparar. ¿Cómo reducir a alguna unidad de medición comparable variables de tan

distinta naturaleza como las que estarían involucradas en los términos "costos sociales" y "beneficios sociales": algunas medibles en unidades físicas o materiales, otras en unidades de tiempo y otras aun de naturaleza intangible, de satisfacción de necesidades, por ejemplo? Entre los costos de una nueva localización de un aeropuerto, por ejemplo, ¿cómo reducir a pesos los costos de salud, sociales o ambientales para los vecinos del emprendimiento ruidoso o para el medio ambiente? ¿Cómo medir el esfuerzo de traslado de los viajeros? Entre los beneficios, ¿cómo medir en dinero el beneficio en términos del tiempo utilizado por los viajeros para llegar desde sus muy variados lugares de origen al proyectado emplazamiento del aeropuerto?

Y más aún, los costos y beneficios sociales no pueden asignarse sin tener en cuenta la heterogeneidad social involucrada de ambos lados de la ecuación: ¿quiénes, qué actores, grupos o estratos sociales son los que pagan o padecen esos diferentes costos y quiénes, qué actores, grupos o estratos, son los beneficiarios de los resultados obtenidos? Sin esta apertura y elaboración, una evaluación deja de ser una verdadera evaluación social.⁴⁷

De hecho, buena parte de los esfuerzos que se están haciendo en términos de refinar los instrumentos de evaluación están tendiendo a diseñar instrumentos que generan importantes volúmenes de información sensible, para su despliegue ante el destinatario o usuario, con el inconveniente de que pocas veces el usuario que consulte tanta información tendrá el tiempo disponible para su cuidadoso análisis y terminará analizando sólo algunos componentes de su interés. Lo cual nos vuelve a la afirmación hecha inicialmente de que el diseño de una evaluación debe siempre ser "un traje a medida" del usuario y no un trabajo desarrollado en forma autista y puramente académica por un equipo técnico.

Otra vertiente reciente en el diseño de metodologías de evaluación de resultados es la que busca evaluar el logro de objetivos, en función de los valores sociales del usuario de la evaluación y de los actores intervinientes en el proyecto, ya sea involucrados en su gestión o destinatarios de la intervención. Esta línea refuerza la idea de que la mejor evaluación es la que se hace participativamente y ello, preferiblemente, con apoyo de un "ojo externo" como facilitador y proveedor de preguntas pertinentes, como se señalara al tratar el monitoreo (ver 9.2).

47. Una interesante discusión de lógicas y técnicas más sensibles de evaluación de resultados se halla en McAllister, Donald M., *Evaluation in environmental planning. Assessing environmental, social, economic, and political trade-offs*, Cambridge, Mass., and London, The MIT Press, 1986.

Un aspecto importantísimo a evaluar *ex post* en cualquier proyecto social y muchas veces descuidado es el de la *sustentabilidad* o *sostenibilidad* de los resultados obtenidos al finalizar la intervención del proyecto. De no haber tal sustentabilidad de los resultados en el tiempo, los costos y el esfuerzo incurridos habrían sido en vano, ya que no estaría garantizado que los resultados sociales del proyecto se sostengan o incluso se incrementen (ver Figura 10.1). Pueden darse ejemplos varios: infraestructura o viviendas que se deterioran por falta de mantenimiento, con las consecuencias sociales correspondientes, organizaciones barriales que son apropiadas por punteros políticos y que cambian de objetivos y misión, niños que vuelven a ser desnutridos o violencia juvenil que resucita y se agrava, todo ello ocurriendo luego de cerrados los correspondientes proyectos y retirados sus impulsores.

Por lo general en los proyectos sociales la sustentabilidad de los resultados depende de las acciones que se llevaron a cabo con tal fin durante el proceso de ejecución del proyecto. Lo que no se hizo entonces no podrá hacerse luego de cerrarse su gestión. Es pues lógico exigir que la sustentabilidad de los resultados se constituya siempre como uno de los objetivos generales establecidos ya en la formulación de los proyectos sociales y por lo tanto evaluable como uno de los resultados explícitos del proyecto. Pero por desgracia no es siempre así y el responsable de la evaluación debe estar atento para plantearlo.

Por último, es indispensable evaluar si la *direccionalidad* del proyecto ha sido o no satisfactoria. Pueden darse casos en que la ejecución del proyecto hubiese generado efectos secundarios o colaterales indeseables desde el punto de vista de los valores de cambio que guiaron a los actores sociales involucrados, su visión del cambio social deseado. Por ejemplo, ha sido frecuente que los logros obtenidos durante la gestión del proyecto despertaron la avidia de actores institucionales del entorno por apropiarse en beneficio propio de las organizaciones fortalecidas o que los hábitos alimenticios familiares hayan sido negativamente afectados respecto de la crianza de los niños que fueron nutridos por el proyecto o que la gestión misma del proyecto haya generado conflictivas disputas de poder entre distintas facciones del barrio. Todo ello podría hacer cuestionable el valor del proyecto en términos del cambio social deseado.



Gráfico 13: Dimensiones y variables de resultados según el Marco de desarrollo de base de la IAF.

10.8. Acerca de la identificación y construcción de indicadores

Las dimensiones y variables que se postulan como resultados esperados y a lograr del proyecto pueden, por naturaleza, ser directamente observables, "tangibles", o intangibles. También pueden ser planteados a distintos niveles, por lo menos tres, no necesariamente excluyentes: 1) a nivel de las personas, las familias; 2) a nivel de las organizaciones, comunidades, barrios; 3) a nivel de la sociedad más global. La InterAmerican Foundation (IAF) elaboró en los años '80 un esquema de apoyo para evaluar los resultados de proyectos sociales,⁴⁸ que da cuenta de distintos tipos de objetivos, dimensiones y variables que se suelen plantear (Gráfico 13). Un proyecto social puede estar planteado primordialmente para lograr determinados resultados en uno de esos niveles, pero para ello es muy probable que se persigan otros resultados convergentes y necesarios, en el mismo u otros niveles, que potencian o refuerzan el valor del impacto social perseguido. Por ejemplo, un proyecto planteado para fortalecer la identidad de los jóvenes en sus vínculos familiares (nivel 1) puede requerir, por ejemplo, que se logren redireccionar las actitudes y acciones de las bandas de jóvenes en la escuela y el barrio y ciertas pautas comunitarias de tratamiento de los jóvenes por los adultos (nivel 2) y, con ello plantearse la posibilidad de que la estrategia del proyecto sea asumida institucionalmente por la Secretaría de la Juventud en sus formas de actuación (nivel 3). Un proyecto escolar de atención de la nutrición infantil de sus niños (nivel 1) seguramente habrá de plantear su sustentabilidad en el tiempo en la organización de apoyos solidarios de los habitantes del barrio (nivel 2) y en la resolución oficial que mantenga el sistema de becas alimentarias en dicha escuela por los x años próximos (nivel 3). Un proyecto de fortalecimiento de una organización de base (nivel 2) para poder negociar exitosamente con el estado la localización de algún equipamiento social barrial (nivel 3) requiere de la ampliación y legitimación social de su base de referencia y para ello, por ejemplo, de un estilo democrático de conducción. Como éstos, casi siempre los proyectos sociales se plantean objetivos específicos (y por lo tanto resultados esperados) en más de un nivel.

Para poder identificar indicadores de cada "resultado" posible, tangible o no tangible, en cualquiera de los niveles, será necesario en primer lugar

48. Ver InterAmerican Foundation (IAF), Marco del Desarrollo de Base, en http://www.iaf.gov/grants/grassroots_dev_framework_text_sp.asp?grass=2
http://www.iaf.gov/grants/grassroots_dev_framework_text_sp.asp?grass=3

precisar el significado del término utilizado, es decir, definir lo que se quiere decir con ese término. Por lo general las primeras formulaciones de una dimensión compleja o de una variable cualquiera son ambiguas, abstractas, abarcativas y, sobre todo, muy imprecisas.

Para tomar un ejemplo que pareciera muy simple por su aparente materialidad, ¿qué quiero decir con "mejora habitacional"? En un diseño de instrumento para la evaluación de proyectos habitacionales, el CEUR⁴⁹ propone que el "nivel de habitabilidad" está compuesto por la "calidad de la vivienda", el "control sobre dicha vivienda" que ejercen sus ocupantes y el "lugar relativo" en que está emplazado. Cada una de estas variables, todavía ambiguas, debe ser definida en términos de indicadores más precisos. Por ejemplo, en "calidad de la vivienda" se deben incluir los materiales y terminaciones con que están contruidos sus componentes y, por otro lado, su "estado de conservación" y las "instalaciones y servicios que tiene dentro la vivienda". Aunque así aquella dimensión inicial se va definiendo en algunas de sus nociones componentes, subsiste todavía la necesidad de llegar a observables que permitan proceder a su observación (la medición). Sin embargo no todas las variables complejas identificadas contribuyen con el mismo peso en la definición de la dimensión inicial, como tampoco los indicadores lo hacen en la definición de las variables más simples. Al irse definiendo los términos, pues, también debe definirse su importancia -su contribución- relativa en la definición del término. Así, definidos y ponderados todas las variables complejas intermedias y las variables simples y los indicadores, se podrán registrar en el universo concreto del proyecto las observaciones que se hagan de cada ítem y, con estos datos, recomponer como operación los resultados obtenidos en las variables y dimensiones planteadas inicialmente. En este proceso hemos recorrido los pasos esquematizados arriba en la Figura 10.3, desarrollando teoría al definir los términos y efectuando operaciones con la información recogida en la observación de los casos.

Si esto que parecía sencillo requiere tanta elaboración, se pueden entender las dificultades y más complejas elaboraciones requeridas para definir indicadores de dimensiones y variables complejas, "cualitativas", inferenciales o abstractas, por lo general intangibles.⁵⁰

49. Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coords.), *op. cit.*, 1994, pp. 27-29.

50. Ejemplos de ello se encuentran, por ejemplo en Cuenya, B. y Natalicchio, M., *op. cit.*, 1994, pp. 24-26;

Alderete, A., Rodríguez, E. M. y Taborda, A., *op. cit.*, 1995, pp. 51-69.

Establecidos los indicadores observables, resta elaborar los respectivos instrumentos de observación. Estos indicadores, si remiten a algo material, podrán relevarse en forma directa. Si se prestaran a interpretaciones subjetivas, deberán ser pautadas con suficiente detalle para restarles ambigüedad. Si son indicadores aún inferenciales o intangibles, los que habitualmente son identificados como "cualitativos", ya no se prestan a observación directa, pero pueden relevarse a través de instrumentos y técnicas diversas. Éstas van desde la lectura de registros, la entrevista de informantes, la observación participante, la encuesta por muestreo, el grupo evaluador o "focus group" hasta la evaluación grupal o colectiva en talleres. Con estas técnicas la precisión puede variar desde la cuantificación de opiniones individuales o de conductas observadas hasta consensos grupales elaborados. Pueden a veces, dependiendo de la naturaleza del indicador y del acceso a las fuentes, combinarse éstos datos con otros tomados de registros existentes.

A veces los cuestionarios planteados a informantes pueden consistir en alternativas de respuesta que, según la teoría aplicada, son aptas para medir evaluativamente el indicador. Como ejemplo tomemos una de las variables intangibles referidas a organizaciones de base que aparecen en el Gráfico 13, el "estilo democrático" en la cultura organizacional. Por un lado, puede observarse la voluntad de los directivos de la organización y hacia sus interlocutores externos; por el otro lado se debe observar la respuesta participativa de los asociados o vecinos. Entre los muchos indicadores identificados en la elaboración teórica de aquella variable de "estilo democrático" tomemos sólo el indicador "Existencia y periodicidad de espacios de información programática y consulta al interior de la organización". Esta información puede recogerse a través de informantes clave o en grupos de referencia constituidos por miembros que desempeñan distintos roles organizacionales o, si existiera dicha información, en registros o actas de la organización. Las alternativas de respuesta a esta indagación pueden ser las siguientes:

1. No se ha convocado a los miembros de la organización para discutir programas o proyectos en el último año.
2. Se hace convocatoria formal restringida una vez por año o más.
3. Se hace convocatoria formal abierta a todos sólo una vez al año.
4. Se hace convocatoria una vez al año, con el atractivo de actividades sociales adicionales.

5. Se hace convocatoria abierta a todos y/o con el atractivo de actividades sociales adicionales cada vez que fuera necesario.⁵¹

Detrás de esta escala de creciente "estilo democrático" en la conducción de la organización (éste es sólo uno de los indicadores componentes de esta variable) está clara la teoría desarrollada al respecto. No sólo la frecuencia de las convocatorias está en juego, sino también el alcance de las convocatorias, agregándose las "actividades sociales" que el convocante promueve para lograr la mayor participación posible del personal en tratar los programas y proyectos de la organización. Con esto último está demostrando decididamente su voluntad democrática de que todos participen en las discusiones.⁵²

Para las mediciones en estos indicadores puede recurrirse a escalas nominales, ordinales o cardinales dependiendo de la naturaleza del indicador y de su instrumento de relevamiento (ver 10.4). En el caso expuesto la escala es ordinal, con 5 categorías crecientes que miden el "estilo democrático" y permiten la comparación entre los casos investigados o con algún estándar.

10.9. Naturaleza y fuentes de la información requerida para la evaluación de resultados

La complejidad de los proyectos sociales se manifiesta necesariamente en la muy diversa naturaleza de las variables e indicadores en juego en una evaluación. Algunos indicadores serán observables e incluso en algunos

51. Este ejemplo es una elaboración de un ítem de un cuestionario de evaluación producido en un pequeño equipo de monitores de proyectos convocado por la IAF en 1995, en que participó el autor.
52. La variable analizada -"estilo democrático"- requiere por supuesto otros campos de información, otros indicadores. Al solo efecto de ilustrar lo elaborado, en el mismo trabajo se identificaron los siguientes indicadores componentes:

- a) información y/o disponibilidad y/o conocimiento sobre estados financieros contables;
- b) existencia y/o periodicidad de espacios y consultas intra-programas o intra-proyectos;
- c) información sobre políticas de recursos humanos de la institución;
- d) conocimiento de los convenios por parte de los destinatarios;
- e) existencia y periodicidad de espacios de información programática y consulta al interior de la organización;
- f) cuando se debe decidir sobre
 - i) aspectos económico-financieros,
 - ii) aspectos programáticos,
 ¿se consulta a los miembros de la organización?
- g) ¿qué proporción del personal total de la organización es convocada a plenario para decidir sobre alguna cuestión significativa de la organización?

casos medibles en forma directa a través de los sentidos, mientras otras serán por naturaleza intangibles, dependiendo de ponderaciones subjetivas. De allí la diversidad de técnicas de medición y de fuentes de información a las que habrá que recurrir.

La planificación tradicional, concebida con el modelo de la investigación académica, ignora la mayor parte de la valiosísima información que las personas pueden poseer y aportar acerca del proyecto en cuestión, su gestión y su contexto. El motivo de tal rechazo es su origen subjetivo y por lo mismo no confiable. Con ello la información utilizada se reduce a las fuentes secundarias disponibles y a relevamientos *ad hoc* efectuados con todos los reaseguros que determinan las normas de investigación científica. Ello brindaría una supuesta garantía de objetividad a dicha información, acorde con la deseable neutralidad valorativa del investigador-planificador. No trataremos aquí las profundas críticas que se les ha efectuado a algunos de estos instrumentos de relevamiento – las encuestas sociales por muestreo, por ejemplo –, sobre todo desde el punto de vista de su efectiva aplicación práctica. Sólo destacaremos las limitaciones que ello impone respecto de los tipos de información que pueden ponerse al alcance de los responsables de la planificación y el enorme desperdicio de información válida que significa la omisión de lo que ha motivado a la gente involucrada y lo que esta sabe o cree saber y ha incorporado como información. Se pierde así mucha información sensible y útil, sobre todo acerca del proceso de gestión y las interpretaciones que los actores involucrados puedan haber utilizado en sus procesos de toma de decisiones.

El nuevo paradigma de la actividad de planificación valora esos campos de información que las personas involucradas puedan aportar a la tarea evaluativa. Pero sin embargo, atento al requisito de rigor que exige “la máxima racionalidad posible”, es importante validar la información así provista mediante técnicas adecuadas. No sólo se recurrirá en algunas instancias a datos secundarios, documentos escritos y publicaciones y a la observación directa, sino que los propios actores involucrados en el proyecto se constituirán en fuentes privilegiadas de información.

Todos los actores involucrados actúan y han actuado siempre como personas durante la gestión del proyecto y lo harán asimismo en la evaluación. Las diversas personas involucradas, individual, grupal o colectivamente, tienen percepciones, intereses y valores, bases y grados de poder propios y diferentes entre sí, como se vio en el Capítulo 2. Por supuesto, la información

con que cuenta cada persona es de alguna manera perspectivada desde su punto de vista particular y sus intereses y, por ello, es subjetiva.

¿Cómo controlar la calidad de dicha información? ¿Cómo confiar en ella? Muchas técnicas se han desarrollado con el propósito de reducir la subjetividad de la información así obtenida. Una aproximación se funda en la “triangulación”, es decir la confrontación de la información provista por un actor con la que pueda proveer otro u otros. La técnica más tradicional es el relevamiento de la información requerida a través de los llamados informantes clave. El evaluador entrevista por separado a cada uno de esos informantes considerados clave, elegidos por su diferente posición o rol respecto del tema indagado. La gran debilidad de esta técnica es que la síntesis de toda esa información recolectada y su interpretación quedan en última instancia en manos del evaluador, el cual aporta a ello toda su subjetividad personal y perspectiva cultural, con sus percepciones, intereses y valores particulares. La información así generada no deja de ser teñida por la subjetividad, esta vez la de su usuario, el evaluador.

Como se vio en el Capítulo 2, la confrontación mutua y elaboración intersubjetiva en un grupo heterogéneo y diverso de actores y personas tiende a reducir los sesgos de la extrema subjetividad de cada uno de los participantes de la tarea. En este sentido es recomendable conformar los grupos de modo que resulten suficientemente heterogéneos, teniendo en cuenta la extracción sociocultural de sus miembros y su posición y rol respecto de lo que se indaga. De esta manera no se obtiene información supuestamente objetiva, pero se mejora la calidad de la información generada y utilizable en la evaluación. La técnica de taller multiactoral, descrita en 6.4 en relación con el diagnóstico de situación, es igualmente aplicable en ocasión de la recolección de información y la tarea de evaluación, siendo ésta de hecho un diagnóstico de la situación alcanzada al finalizar el proyecto o alguna etapa significativa de su desarrollo.

En este trabajo intersubjetivo se elaboran consensos conducentes a una mejor o más clara definición de los términos con que se expusieron en el origen los objetivos del proyecto, así como las dimensiones, variables e indicadores apropiados. También se sumarán, combinarán y sintetizarán las diversas percepciones perspectivadas de los involucrados en la gestión y se evaluarán los cambios obtenidos en el escenario del proyecto y eventualmente en su contexto.

10.10. La evaluación del proceso en la interpretación de resultados del proyecto

¿Pueden atribuirse legítimamente al proyecto los cambios observados en la situación? O, dicho de otra manera, ¿son estos cambios los resultados concretos asignables al proyecto? Como se dijo arriba, habrá probablemente factores del contexto y de la coyuntura que pueden haber influido positiva o negativamente en la obtención de esos cambios: intervenciones de actores y factores externos que incrementaron la eficacia y los resultados del proyecto o que al contrario lo perjudicaron (ver Gráfico 12). Pero también, ¿fue el proceso desarrollado el que logró esos resultados? ¿Qué pasó en el proceso? ¿Cómo se manejó la gestión del proyecto ante aquellos factores contextuales y coyunturales? Pero más aún: ¿fue o no acertada la definición del proyecto y su estrategia para atacar el problema identificado? En el escenario del proyecto y durante su procesamiento, ¿se dieron los pasos previstos en su diseño? ¿Hubo desviaciones en el direccionamiento del proyecto? ¿Se obtuvieron las respuestas esperadas ante las acciones emprendidas por la gestión del proyecto? ¿Qué sucedió en el escenario del proyecto por eventuales intervenciones de acciones y factores externos? Finalmente, ¿qué se hizo bien, qué se hizo mal y por qué? La investigación de estos aspectos del proceso desde su formulación inicial es indispensable para efectivamente evaluar los resultados netos y el desempeño del proyecto y de los actores involucrados, para aprender y refinar su capacidad de gestión en proyectos similares y para evaluar la replicabilidad del proyecto en otros contextos y coyunturas.

Algunos autores identifican la evaluación del proceso con el monitoreo a lo largo del proceso. Pero la mirada con que se efectúan los monitoreos tiende a ser sobre el proceso de gestión que condujo a las situaciones encontradas y el corto plazo, de modo de poder apoyar las decisiones inmediatas. Son como fotografías del andamio del proyecto tomadas en determinados momentos. Por "evaluación del proceso" nosotros entendemos una mirada retrospectiva, sintética y dinámica, y que busca fundamentación y explicaciones en la historia del proyecto en su contexto, con aprendizajes para el futuro. Se asimila más bien al total de una película, en todas sus dimensiones: argumento, libro, dirección, actuación, iluminación, escenografía, vestuario, etc. Por supuesto que aquellas fotografías puntuales que son los monitoreos y la información que ellas pudieran generar hacen a la película, pero por sí mismas no permiten evaluar la direccionalidad de su argumento,

ni sus cualidades y defectos en los diversos aspectos y dimensiones en que se aprecia la película. La investigación evaluativa se focaliza sobre el todo, sobre el proceso completo, para entender las partes: otra vez una mirada dinámica y sistémica, sintética antes que analítica.

Los registros de la información generada en los monitoreos son de enorme utilidad para la evaluación del proceso, así como toda información detallada sobre los pasos tomados durante el proceso de ejecución (similar a los cuadernos de bitácora de los navegantes). Pero dicha información requiere ser sistematizada e investigada transversalmente y en respuesta a las preguntas que el o los evaluadores se plantean. Toda esta información debe estar registrada de alguna manera que permita su recuperación y análisis por el equipo evaluador.

Lamentablemente no se da suficiente importancia a la generación de tales registros, que podrían ser de invalorable ayuda para el evaluador. Y ante tales carencias, se vuelve necesario agregar a los registros disponibles una reconstrucción y evaluación de la historia del proyecto a través de sus actores, protagonistas de su gestión o significativamente involucrados en su escenario. Con ello es posible también sondear con otra profundidad en campos de información no generalmente registrados o no accesibles a través de los eventuales registros.

10.11. Naturaleza y fuentes de la información para la evaluación del proceso

Dijimos que los actores involucrados en cualquier carácter en el proyecto son una fuente invalorable de la información necesaria. Pero para el relevamiento, registro y recopilación de ésta deben tomarse ciertos recaudos para que lo obtenido sea pertinente y útil en el sentido de responder a las preguntas que se hace la evaluación y a la vez, que sea suficientemente confiable. Debe tenerse en cuenta que la memoria de los individuos es falible. Cuanto mayor sea el tiempo transcurrido, mayor es la posibilidad del olvido. Además la memoria es influida por todo tipo de selectividades, interpretaciones y distorsiones de lo recordado. También pueden influir actitudes de temor o inseguridad ante el equipo evaluador, que tenderían a filtrar qué se provee como información y qué no. Esto se vuelve especialmente crítico si la evaluación está planteada como evaluación externa (ver lo dicho en 9.3, al tratar el monitoreo).

El relevamiento de información necesaria a través de entrevistas individuales o encuestas con informantes no es recomendable, ya que al analizar e interpretar dicha información intervienen todas las subjetividades y sesgos arriba mencionados, esta vez del evaluador/investigador, con la pérdida de fidelidad y calidad derivada de dicha subjetividad. Para poder confiar en la información obtenible de tales fuentes es recomendable generar situaciones de control intersubjetivo, por ejemplo reuniones grupales o de taller en las cuales se procederá a reconstruir la historia del proceso en función de la evaluación. En este sentido son válidos los recaudos tratados en 6.4 en relación con la actividad de diagnóstico. La información así vertida, mutuamente controlada y desarrollada en forma grupal intersubjetiva tiende a ser directamente apropiada por los participantes como su evaluación del proceso en que participaron, desde las tomas de decisiones de gestión o desde cualquier otro rol que hubiesen tenido. Para que la tarea efectivamente genere información suficiente y suficientemente confiable es conveniente convocar para esta evaluación a la mayor diversidad posible de actores sociales involucrados. Para ello debe tenerse en cuenta: la posición que han ocupado durante el procesamiento del proyecto, desde la gestión o como beneficiarios o involucrados de otras maneras en el escenario, según sus distintos perfiles socioculturales y personales. Según lo ya tratado en 6.4, se trata de lograr la mayor heterogeneidad posible de los informantes, para obtener un adecuado control intersubjetivo que tienda a eliminar o disminuir posibles errores de los sujetos participantes. Cuanto mayor es la complejidad de información vertida en la construcción de los consensos, sobre la base de las percepciones, interpretaciones y evaluaciones individuales, mayor será el rigor obtenible.

Con este fin se presentan aquí dos técnicas que hemos desarrollado a lo largo de nuestras experiencias de evaluación de proceso, generalmente por necesidad ante la habitual insuficiencia de la información registrada a tales efectos, o con la intención de hacer un trabajo de reconstrucción histórica significativa y evaluación del proceso en un tiempo breve. Ambas técnicas se aplican en escenarios participativos como los descriptos.

a) Técnica rápida de reconstrucción y evaluación del proceso

Consiste en guiar la o las sesiones a través de una serie de momentos en que se focalizará sucesivamente sobre una secuencia de preguntas de un cuestionario simple. El rol del conductor-evaluador externo, en la lógica del

externo "internalizado" entre los actores involucrados, es el de facilitador de la comunicación, el debate y el desarrollo de los consensos, interviniendo lo menos posible con sus opiniones propias, aunque planteando preguntas pertinentes para la resolución de la tarea. De hecho los participantes resultan así ser los protagonistas de la evaluación y de la experiencia de aprendizaje, fruto de tal evaluación.

La secuencia mínima de preguntas que se propone para desencadenar y guiar el desarrollo de la evaluación, aunque debe ser adaptada a cada caso, es la siguiente:

- 1) *Los inicios*: ¿Cuándo se inició el proyecto? ¿Qué lo motivó? ¿Qué se propuso atacar y lograr? ¿Cuál o cuáles fueron sus objetivos iniciales? ¿Quiénes, qué actores sociales fueron involucrados en su formulación y desarrollo? ¿Qué problemas se produjeron en esta etapa de inicio, antes de emprender la ejecución? ¿Por qué ocurrieron?
- 2) *El proceso en general*: ¿Qué etapas pueden reconocerse en el procesamiento del proyecto? ¿Por qué las diferencian? ¿Qué identifica cada una de esas etapas? ¿Qué actores sociales se retiraron, en qué momento y por qué? ¿Qué actores sociales se incorporaron, en qué momento y por qué?
- 3) *Las etapas*: (se planteará el trabajo sobre cada etapa identificada, por separado y sucesivamente, con las siguientes preguntas): ¿Qué fue lo que definieron que caracterizaba a esta etapa? ¿Qué hechos significativos ocurrieron en esta etapa en el escenario del proyecto? ¿Por qué ocurrieron? ¿Qué factores externos significativos ocurrieron y cómo se los manejó? ¿Qué se hizo bien? ¿Qué se hizo mal? ¿Por qué?
- 4) *Los resultados obtenidos*: ¿Son los esperados? ¿En qué aspectos difieren de lo esperado, en más o en menos? ¿A qué pueden deberse estos desfases respecto de lo esperado? ¿Hubo efectos colaterales del proyecto, más allá de los objetivos originalmente planteados? ¿Son éstos buenos o malos en relación con la "filosofía" que justificó y orientó al proyecto? ¿Está asegurada la sustentabilidad de los resultados obtenidos? ¿Por qué piensan que esos resultados son sustentables?
- 5) *Generalidades*: Si se les presentara la oportunidad de gestionar o participar en un proyecto parecido, para destinatarios parecidos, ¿qué harían igual, qué distinto y por qué? ¿Qué balance hacen de esta evaluación? ¿Qué otras preguntas les parece que se debería haber planteado en esta evaluación? Trátemoslas.

Es importante, como en los talleres de diagnóstico, que se registre de alguna manera recuperable la información sintética y consensuada elaborada en este grupo o taller de evaluación del proceso, registro que es conveniente distribuir entre aquellos individuos y organizaciones que participaron o estuvieron involucrados de alguna manera en el proyecto, para sus observaciones y eventual consideración.

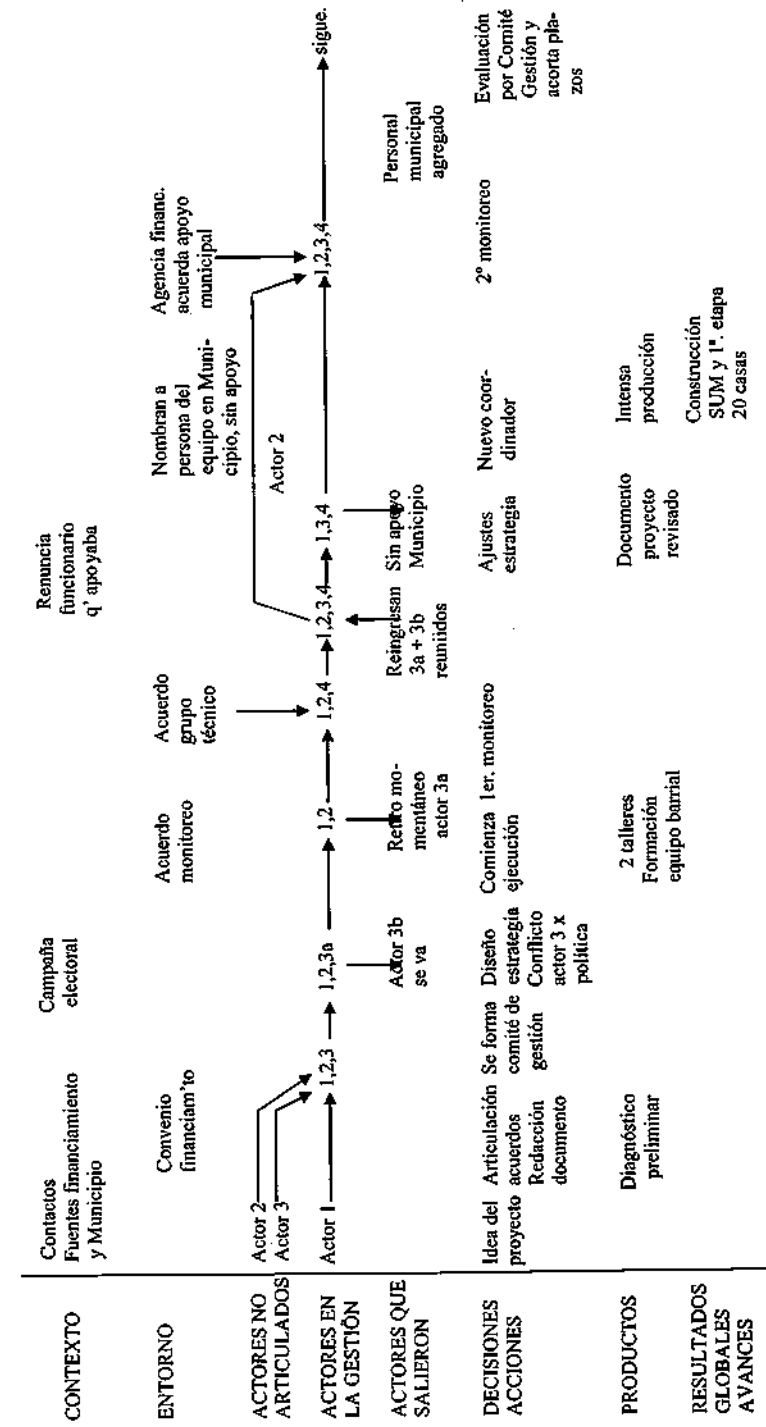
b) Técnica del Histograma⁵³

Es un desarrollo más sistematizado de la técnica anterior, con un interesante agregado que es la graficación y registro de la historia relevada del proceso. Se trata de reconstruir grupalmente la historia del proyecto, su proceso, teniendo en cuenta una serie de campos de análisis significativos, que pueden brindar explicaciones al andamio del proyecto. Esta técnica, en la medida que vuelca la información acordada en un gráfico a la vista de todos los participantes, genera el registro comunicable a los actores sociales interesados. Dicho gráfico sistematiza la información histórica a lo largo de un eje temporal y en una serie de fajas horizontales que corresponden a dichas dimensiones. En el Gráfico 14 se ejemplifica su uso con un caso simulado.

El Gráfico remite horizontalmente al transcurso del tiempo, que puede ser pautado con una suerte de calendario, o sin pautar, dejando la referencia a las fechas para cuando se considere necesario. Este desarrollo horizontal del tiempo requiere un largo rollo de papel tipo afiche adherido a una pared, de modo que todos los participantes puedan observar en forma permanente lo que en él se va escribiendo, con marcadores u otro instrumento de escritura. En todo el ejercicio de relevamiento el transcurso del tiempo queda registrado horizontalmente.

53. Este instrumento fue desarrollado en 1985-86 por Mario Robirosa, Jorge Karol y Paulo Chiesa en el contexto de la investigación conjunta de FLACSO y York University; Robirosa, M. y Morley, D. (dirs.), "A social learning approach to participatory planning", 1987. Esta técnica es igualmente aplicable para la reconstrucción en el tiempo de procesos de gestión de organizaciones y su evaluación.

Gráfico 14: Técnica del Histograma. Ejemplo simulado.



Verticalmente el papel es "zonificado" para su registro en fajas referidas, de arriba hacia abajo, a los siguientes campos del análisis:

- 1) Cambios en el contexto externo (por ejemplo, cambios político-institucionales o socioeconómicos importantes).
- 2) Cambios en el entorno significativo del proyecto o de las organizaciones involucradas (en el escenario socio-territorial inmediato, en negociaciones referidas a la participación de los destinatarios, en fuentes de financiamiento, alianzas o conflictos entre o con actores sociales que están involucrados con el proyecto o con la organización, etc.).

Identificación de actores sociales efectiva o potencialmente involucrados. Ésta es una faja compuesta de tres sub-fajas:

- 3) Actores sociales significativos no articulados, potenciales o "en espera".
- 4) Actores sociales articulados en la gestión del proyecto o de la organización.
- 5) Actores sociales que salen provisoriamente de la gestión o que, al subdividirse por algún motivo, sale sólo alguna de las subdivisiones, mientras permanece en la articulación la restante.

Los "trayectos" de los actores entre estas tres sub-fajas pueden representarse con líneas que acompañan sus cambios de faja.

- 6) Decisiones significativas tomadas en la gestión del proyecto (acciones y decisiones tomadas, recursos incorporados, "accidentes" o conflictos entre actores intervinientes, etc.).
- 7) Productos y acciones efectivamente producidos, resultados particularizados de aquellas acciones.
- 8) Resultados logrados, avances del proyecto hacia sus objetivos.

Como se observará, en la parte superior figurarán los aspectos contextuales más significativos y en la inferior, lo que constituye el proceso de gestión y su desempeño. En el centro, los sujetos articulados de la gestión.

Como el trabajo grupal de reconstrucción de la historia se desarrolla en el sentido del tiempo, es decir desarrollando el rollo de papel, la información que se vaya produciendo en el grupo acerca de la historia del proyecto se registrará en las fajas horizontales correspondientes y en correspondencia

con las fechas aproximadas. Ello permite, además de un análisis por separado del acontecer temporal de lo ocurrido en cada uno de aquellos campos de análisis, otro análisis vertical y transversal de lo acaecido en cada período, combinando la información de las diversas dimensiones de análisis en la búsqueda de interpretaciones e hipótesis causales.

En la faja 1, del contexto, se señalan aquellos datos y eventos que parecen significativos en el desenvolvimiento del proyecto. En la siguiente faja (2), del entorno inmediato, se encuentran factores asociados al escenario socioterritorial inmediato que puedan ser significativos para el desempeño del proyecto (por ejemplo, negociaciones referidas a la participación de los destinatarios, a aportes financieros u otros), así como comportamientos de actores sociales significativos, latentes o en espera que en alguno momento se involucran o salen del proyecto.

En la faja central (sub-fajas 3 a 5) de los actores involucrados en la articulación que gestiona el proyecto, se puede distinguir a aquéllos involucrados en cada momento en la gestión del proyecto, pero también permite registrar con líneas llenas sus entradas desde el entorno, sus salidas hacia éste, los eventuales fraccionamientos o integraciones particulares de éstos.

En la faja 6, referida a la gestión, se registran eventuales conflictos o problemas que pudo haber confrontado la gestión del proyecto, así como las decisiones tomadas. Los productos y las acciones efectivamente ejecutadas se registran en la faja 7, con los resultados obtenidos de ellas.

El grupo que realiza esta tarea de reconstrucción y evaluación decide sobre el detalle con que dichos eventos son tratados en la discusión y se registran en el gráfico. Con los intercambios que se van produciendo a lo largo de esta tarea, el grupo y cada uno de los participantes va de hecho desarrollando su evaluación del proceso y aprendiendo más o menos explícitamente a partir de la experiencia de gestión realizada. Ello da lugar a interpretaciones y momentos de evaluación de los avances (o retrocesos) del proyecto en relación con los objetivos planteados. Éstos son registrados en la faja inferior (8), como balance y síntesis significativa de lo ocurrido. Puede ocurrir en algún caso que se perciba que el proyecto ha generado efectos colaterales, sociales, ambientales, político-institucionales, etc., en su contexto o entorno exterior, en cuyo caso se señalan dichos efectos asociándolos con líneas llenas entre las fajas correspondientes.

Los aspectos del contexto y del entorno, así como los eventuales cambios en la articulación de actores, son particularmente interesantes por cuanto tienden a focalizar el análisis sobre el tratamiento que en la

gestión del proyecto se les ha dado a estos factores no controlados, derivados del "recorte" más o menos arbitrario que de hecho caracteriza a cualquier proyecto, como se vio en el Capítulo 3.

De este modo se ha podido hacer una investigación conjunta del proceso, teniendo en cuenta el contexto y la coyuntura significativa que ha confrontado la gestión, pudiendo fundamentar mejor la atribución de "cambios observados" como "resultados" del proyecto (ver Gráfico 12).

A modo de conclusión: críticas e insistencias

Llegados al final de este libro me parece honesto y útil tratar algunas sanas discusiones y críticas recibidas y exponer mis posiciones al respecto, posiciones que imbuyen explícita o implícitamente lo tratado y que reflejan las de muchos otros colegas. Estas posiciones personales han probado ser crecientemente compartidas por nuevos profesionales y técnicos que hoy trabajan en proyectos y programas sociales, sobre todo con aquellos que actúan con la preocupación de no quedarse en el discurso sino al contrario obtener los resultados deseados, para de este modo hacer avances hacia una mejor sociedad. El compromiso socio-político que fundamenta nuestra acción no nos permite quedarnos en las bondades de un discurso o de un diseño de programa o de un documento de proyecto; ni siquiera de un modelo metodológico como el expuesto. La reflexión sobre las experiencias de gestión de proyectos en terreno, propias y ajenas, nos ha enseñado los “qué sí”, “qué no” y los “cómo” y “por qué” en estos escenarios complejos y turbulentos. Son éstos los mismos escenarios en que se desarrollan nuestras vidas. De hecho, mucho de lo aquí expuesto se deriva de lo que en forma automática o inconsciente aplicamos en nuestras vidas corrientes. Y simétricamente, estos aprendizajes aquí sistematizados pueden ser aplicados más allá de proyectos y programas sociales, en situaciones personales y grupales de vida.

Aunque el autor no puede desligarse de lo escrito en este libro, lo presentado es en realidad el resultado de una mirada pretendidamente integradora pero inevitablemente particular y subjetiva sobre la experiencia de muchos otros, que son los verdaderos protagonistas y facilitadores de los aprendizajes metodológicos aquí volcados.

11.1. Acerca de la factibilidad del modelo metodológico presentado

“La metodología presentada parece extensamente fundamentada en muchas experiencias en que se leyó y analizó uno u otro aspecto crítico. Pero esta metodología no es factible de aplicar en su totalidad en el mundo real.”

Es cierto en determinadas circunstancias, en determinados contextos antidemocráticos, de poder fuertemente concentrado: autoritarios, persecutorios y aun burocráticos. Es evidente que en cualquier circunstancia la gestión participativa de múltiples actores en pos de cambios socio-políticos confronta con los intereses de actores que ejercen algún poder en mantener sin cambio la situación que les rinde, a la que ellos tildan de “el orden establecido”. Los afectados generan anticuerpos y estrategias de defensa de los intereses en juego, con todo el poder con que pudieren contar. Y es en este contexto que debemos actuar inteligente y eficazmente. Como se dijo, las estrategias de poder y de fortalecimiento de los actores intervinientes son centrales en toda gestión que se quiere eficaz.

No se trata de una metodología que por sí resuelva las situaciones y garantice el llegar a los resultados deseados. Sólo hemos querido ayudar a pensar con sensibilidad —no a resolver— las muy diversas situaciones que atravesamos en cualquier contexto y proceso de gestión, de modo de procurar accionar en ellos del mejor modo posible, en nuestra apuesta por obtener aquellos resultados sociales deseados.

He tratado de fundamentar en cada uno de sus aspectos el modelo metodológico presentado, lo cual probablemente se refleja en reiteraciones y cierta “pesadez” del libro a la lectura. Todo ello como un intento de construir un sistema coherente de pensamiento que ayude a conducirse y a tomar decisiones en escenarios de gestión de proyectos sociales, territoriales u organizacionales.

En este sentido la metodología presentada adquiere el carácter de un *modelo o sistema abstracto*, donde se pretende que todas las partes se sostengan mutuamente en procura de los resultados deseados. Como todo modelo, se constituye de alguna manera y en tanto se pruebe útil, en un referente ideal para el pensamiento. Dije en la “Presentación” que éste no es un libro de recetas, de cómo hacer, sino de ayuda para pensar los procesos y las situaciones particulares en que nos encontremos en cada momento de nuestro accionar. No dice cómo hacer sino cómo pensar.

Como modelo no será seguramente aplicable en su forma textual en toda ocasión, ya que fue construido a partir de la investigación de una serie de experiencias particulares a las que tuvo acceso el autor. Cada lector se encontrará seguramente en situaciones particulares disímiles, algunas de las cuales se prestan a la aplicación textual de la metodología propuesta, pero otras serán nuevas. Y es a partir de éstas que esperamos que la metodología presentada se pueda enriquecer, corregir y desarrollar.

Por todo ello no debe desilusionarse el lector porque no pueda o no haya podido aplicarlo en todos sus aspectos. Nuestra esperanza es que por lo menos lo pueda ayudar a actuar en momentos particulares del proceso de gestión, desde el surgimiento de las ideas iniciales hasta finalizar su ejecución y evaluación. También las dificultades, los fracasos y los errores que se pueda cometer en la aplicación de la metodología serán fuentes de aprendizaje y refinamiento de nuestras capacidades futuras de gestión y acción.

11.2. Acerca del concepto de participación y sus ambigüedades

“La participación verdaderamente democrática no es posible: está siempre distorsionada por líderes, representantes, delegados, políticos y demás. La participación de la población destinataria es así manipulada. También el técnico manipula.”

A un primer nivel entendemos la participación como “la integración de 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”.⁵⁴

Pero más allá de esta definición que imaginamos compartida y que ilustra tantas leyes, constituciones y normas institucionales más o menos recientes, estamos demasiado acostumbrados a que éstas se traduzcan en simulaciones participativas, no sólo a nivel de las convocatorias oficiales sino también en situaciones de ejercicio oculto o subconsciente de poder en cualquier tipo de grupo u organización: una convocatoria que no llega a

54. Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *op. cit.*, 1990, p. 19.

los que deben co-protagonizar, una consulta no planteada para llegar a conclusiones útiles concertadas sino para supuestamente "legitimar" la decisión ya tomada con anterioridad, donde el convocante no acepta modificar su decisión, o donde, luego de la instancia "participativa", no se ejecutan las decisiones alcanzadas.

Se hace necesario diferenciar en aquellas instancias la participación directa de la actuación de representantes o delegados. No hay duda respecto de la legitimidad de representantes llamados a actuar en determinadas situaciones y niveles institucionales, donde la participación directa de individuos y grupos se vuelve difícil o imposible: por ejemplo cuando la decisión a tomar involucra a una población dispersa o demasiado numerosa. Pero ese "representante", ¿representa efectivamente lo que hubiera sido la posición de cada uno de sus representados? En el mejor de los casos (no tan frecuente) el representante es portador de la posición mayoritaria de aquellos a quienes representa. Pero es más frecuente que sólo represente a los que ocupan la posición dominante en términos de la estructura de poder vigente en el universo o sector a quienes representa o que lisa y llanamente se represente a sí mismo. Éste es lógicamente el mundo de lo estrictamente político, el de nuestros representantes electos para actuar en el contexto en que se desarrollan las negociaciones y decisiones políticas.

Pero aun en ese "espacio de articulación" que postulamos en nuestro modelo se hacen presentes representaciones y delegaciones. Más aún, en el Comité de Gestión la necesidad de limitar el tamaño del grupo exige que sus miembros sean legitimados como representantes de aquellos actores sociales. Y ello no sólo en su designación como delegados o representantes, sino en todo momento. De allí que hemos destacado la necesidad de consultas periódicas y frecuentes entre este representante y aquéllos a quienes representa—por ejemplo una determinada población— o entre este delegado y aquellos decisores que le encomendaron participar en la discusión de decisiones de gestión pertinentes del proyecto.

En el campo de lo social, la democracia participativa —a la que teóricamente apuntan aquellas nuevas instituciones pretendidamente "participativas"— puede optimizarse a través de estrategias de democratización del poder (Capítulo 2) y de procedimientos de trabajo que cuiden que las necesarias discusiones abiertas y desordenadas se puedan resolver en consensos construidos en condiciones productivas. A eso apunta la técnica del "taller participativo". Muchas consultas públicas y sesiones de asambleas masivas podrían superar la improductividad habitual para llegar, con talleres

cuidadosamente organizados y ejecutados (ver 6), a construir consensos y concertar decisiones en forma verdaderamente democrática. Por supuesto que la verdadera participación en este tipo de talleres depende otra vez de la voluntad democrática y el respeto de los convocantes, aunque la presión de los participantes involucrados puede obligar a mejorar su manejo en forma democrática. Una plena y genuina participación es la meta que nos direcciona, pero difícilmente alcanzable en las experiencias concretas. Una evaluación de lo acontecido y el aprendizaje generado seguramente permitirán mejorar la participación en experiencias posteriores.

En cierto lenguaje frecuente entre técnicos y actores involucrados en experiencias de gestión de proyectos sociales en terreno, se entiende por participación estrictamente a la de los destinatarios de los proyectos, generalmente carenciados y marginados. Esta concepción proviene principalmente del esfuerzo de democratización del movimiento de la "educación popular". Lo que aquí se propone es ampliar este término a la de todos los actores sociales involucrados de alguna manera en el proyecto y necesarios para darle viabilidad y eficacia. En nuestra concepción la experiencia participativa involucra pues a una multiplicidad de actores sociales, entre los cuales sin duda tiene un rol co-protagónico el destinatario, también necesario para orientar la búsqueda conjunta del producto final y asegurar así su apropiación. Participativo es pues para nosotros el proceso multiactoral que incluye democráticamente en la toma de decisiones a todos los actores involucrados en el proyecto, programa o plan.

El técnico o profesional es en estos procesos un participante diferenciado en la toma de decisiones y en las acciones, con roles definidos (ver 1.5) y cuyas intervenciones lo involucran profesional y personalmente. Es importante que ese profesional no se oculte o tome partido acrítico por alguno de los otros actores o grupos de interés, incluidos los destinatarios. Con ello el proceso de gestión quedaría sin sus aportes específicos. Pero también hemos destacado que ese técnico suele ser visto por algunos participantes como "el que sabe", el que posee todos los conocimientos técnicos para conducir el proceso. Si el profesional no se baja del pedestal en que puedan colocarlo los otros, tenderá evidentemente a conducir en forma indiscutida dicho proceso. Esto requiere de una fuerte y continuada autocrítica y autoevaluación por parte del técnico para reconocer posibles actitudes o momentos de manipulación y así corregirse en pos de la deseable democratización de la participación.

11.3 Acerca de lo micro y lo macro-social

“Esta metodología sólo se remite a pequeños escenarios y comunidades, a problemáticas muy circunscriptas. En una palabra, se trata de ‘micro-planificación’. No es aplicable en escenarios más vastos y para aplicar en problemáticas sociales más complejas o de mayor alcance, como serían por ejemplo programas sociales nacionales.”

Todo escenario “micro” forma parte, es un subsistema de escenarios mayores, “macro”. Todo escenario micro es afectado por factores contextuales que se internalizan en él. Del mismo modo, toda situación social problemática forma parte de una situación global concreta de mayor complejidad. No sería legítimo ni realista abroquelarse en este microescenario y/o en esta microsituación, ignorando lo que sucede en sus condiciones de frontera. Muchos errores se han cometido por ello.

La concepción metodológica expuesta pretende plantear como falacia la discusión que separa lo “micro” y lo “macro” en el tratamiento de la gestión del proyecto. Para poder “manejar” democrática, racional y eficazmente la gestión de todo proyecto es indispensable reducir la complejidad del escenario y de la situación, dando lugar a ese “recorte” que tratamos en el Capítulo 3. Pero, como también enfatizamos, ese recorte artificial para la ejecución del proyecto no implica ignorar, sino explícitamente tomar en cuenta en todo momento lo que quedó afuera del recorte, sus procesos y sus efectos en él: lo “macro” internalizado en la gestión de lo “micro”.

Por lo general los programas sociales más vastos o más complejos se encuentran con escenarios y situaciones concretas muy diversas para su aplicación. De la consideración de esa diversidad de escenarios y problemáticas depende el buen desempeño del programa. La gestión del programa debe pues ejecutarse bajo la forma de gestión de proyectos particularizados a cada escenario o situación. En cada uno de éstos puede aplicarse la metodología aquí propuesta. El ignorar estas particularidades en la gestión de los proyectos componentes lleva con demasiada frecuencia al fracaso de los programas sociales más ambiciosos.

11.4. Acerca del orden, la lógica, la “racionalidad” y la turbulencia

“Al sistematizar una metodología ordenada, racional, lógica, se perdió por el camino esa turbulencia subrayada al principio.”

En esta crítica se expresa un riesgo real: el de engolosinarse con lo que la metodología tiene de orden, de racionalidad, de lógica, y de dejarse tentar con la eventual belleza de lo formal, de sus enunciados y diagramas. En la exposición de esta concepción metodológica hemos procurado en todo momento señalar cómo estos ideales conceptuales se ven desbaratados en el mundo concreto por lo no controlado, la turbulencia generalizada y, por qué no, las limitaciones del ser humano y del conocimiento.

En la metodología se ha construido un sistema abstracto; en la gestión estamos indefectiblemente en el mundo real, un sistema concreto, turbulento, complejo, poco conocido. En este mundo concreto todas nuestras decisiones y acciones se tornan en apuestas, cada paso una apuesta de que ello obtendrá los resultados previstos.

Es sano en este sentido reconocer siempre como tentativos los avances y no desaprovecharlos como fuente de aprendizaje y refinamiento de la gestión. Esto converge con la importancia dada en el texto a la reflexión y la evaluación en todo momento de la gestión.

11.5. Acerca de las tecnologías y lo nuevo

“Todo lo técnico presentado es muy artesanal y desactualizado, posiblemente lo más indicado y apto hace varias décadas, pero ignora la oferta de herramientas y metodologías más sofisticados disponible hoy.”

“Son muchas las tecnologías posibles, pero no son necesariamente necesarias”, dice Ligeti, compositor contemporáneo. Existe indudablemente en nuestra cultura una tentación por lo nuevo, por lo más reciente. Y por otro lado la difusión masiva que se hace de estas tecnologías por Internet y otros medios, hace que la oferta crezca día a día.

Mucho de la oferta actual de tecnologías de gestión ha sido elaborado para el mundo de las empresas, organizaciones formales en árbol jerárquico,

o en obras ingenieriles, donde el control ejercido desde la gestión sobre sus componentes y condiciones de frontera es supuestamente mucho mayor. Por lo general su lógica es interesante y utilizable, en una versión adaptada, para la gestión de proyectos y organizaciones sociales. Pero su misma sofisticación las hace difícilmente comprensibles y manejables por actores sociales que no sean profesionales, quedando su eventual aplicación en manos de los técnicos, con los riesgos consiguientes de manipulación de las decisiones. Esto es un impedimento que hay que tener en cuenta si queremos hacer verdaderamente participativa la gestión. En muchos momentos del proceso se vuelve útil la lógica de alguna de estas herramientas tecnológicas, pero en una versión "blanda", de menor poder y fácilmente transferible a los asociados en la gestión. Muchas de las técnicas utilizadas desde hace décadas en proyectos sociales son de este tipo.

Con el crecimiento y expansión de la cultura cibernética es probable que con el tiempo algunas de las adaptaciones útiles para proyectos multiactorales lleguen a ser muy parecidas a sus versiones empresarias. Mientras tanto, lo ofrecido debe ser sometido a un cuidadoso análisis de aplicabilidad y procesado con las capacitaciones necesarias a todos los usuarios.

Párrafo aparte merecen las técnicas de acceso a información útil y de ayuda al registro, la tabulación o graficación de las elaboraciones participativas. El acceso a medios informáticos ha permitido por ejemplo superar la engorrosa tarea de registrar, contabilizar y/o analizar en forma manual encuestas y censos. No hay duda que estos avances tecnológicos son de gran utilidad, aunque sus contenidos deben ser necesariamente aportados y elaborados por el colectivo que gestiona. Estas tecnologías facilitadoras son por supuesto bienvenidas, pero requieren de ideas, contenidos que sólo elaboran los humanos. También Internet como instrumento de comunicación e interconsulta en redes contribuirá, correctamente utilizada, para esa democratización y la abreviación de los tiempos.

11.6. Acerca de los largos plazos y su control

"Así como este modelo de planificación parece sólo aplicable en situaciones muy recortadas, no permite tampoco ejercer ningún grado de control sobre lo que ha de suceder en el futuro como impacto del proyecto."

Cierto, pero ello, aunque no siempre aceptado por los planificadores,⁵⁵ es inevitable aun en los proyectos más "duros", como las obras de ingeniería. Aun en escenarios en que se ejerce mayor control, como son los de ingeniería o los empresarios, el control sobre el contexto o entorno es imposible y, por lo tanto, existe siempre la posibilidad de que factores imprevistos afecten el proyecto en gestión o los resultados obtenidos. Esto es sobre todo cierto a medida que crece el horizonte temporal considerado. Aunque a muy corto plazo se pueden hipotetizar condiciones de frontera inmutables, nadie puede aducir seguridades sobre lo que habrá de suceder en los medianos y largos plazos. Ello es aplicable también, por ejemplo, al pretender evaluar los impactos demorados en el tiempo de algún proyecto: a medida que evaluamos sus resultados a plazos crecientemente lejanos, aumenta la incidencia probable de factores no controlados y se reduce la capacidad predictiva de la evaluación.

A pesar de esto todo cambio a mediano o largo plazo debe encararse desde hoy: el plazo empieza hoy. Es cierto que los avances no pueden hacerse sino en cortos plazos sucesivos (Capítulo 1), pero la dirección de esos sucesivos avances está dada por el cambio deseado, su imagen-horizonte, en el largo plazo.

11.7. Acerca de la democratización como necesidad

"Sigue habiendo liderazgos y sistemas manipuladores o represivos en el mundo concreto. Es sistema democrático vigente en nuestro régimen republicano representativo debe y puede ser sostenido y es un dato básico para la formulación de cualquier estrategia o modelo de planificación social, territorial u organizacional. La participación directa en las decisiones públicas no puede institucionalizarse. La democracia participativa es sólo un ideal."

Los avances efectuados a través de la historia han ido generando formas cada vez más democráticas en nuestros sistemas de gobierno y en nuestras culturas. La participación se ha constituido en otra demanda sociocultural crecientemente atendida en nuestras constituciones y procedimientos institucionales, aunque pueda aún distar mucho de ser efectivamente implementada.

55. Todavía se planifica a veces para horizontes futuros de 20 o 30 años. Si bien esto puede ser aceptado como información de referencia en algunos casos, se la suele leer abusivamente como predicciones válidas.

Las exigencias sociales de participación y las prácticas participativas como las que propugnamos en este texto son cada vez más generalizadas. De ellas surgen tomas de conciencia crecientes acerca de los derechos humanos en vastos sectores de la sociedad, sobre todo en cuanto a la gestión de factores que inciden en su bienestar y su desarrollo humano. Todo esfuerzo que se haga en este sentido de una legítima y eficaz participación contribuirá a la profundización de la democracia en nuestra sociedad.

En este texto y en contraste con las prácticas tradicionales y tecnocráticas de planificación, he también fundamentado la participación socialmente legítima como una necesidad, si han de lograrse resultados efectivos en los procesos planificados. "Sólo estoy dispuesto a actuar en determinada dirección si estoy de acuerdo con las decisiones tomadas y he podido efectivamente participar en su elaboración", posición lógica en un adulto, un colectivo o una organización que ha tomado conciencia de sus derechos. Es ciertamente la base de la eficacia y la eficiencia en la ejecución de estos procesos planificados.

11.8. Acerca del cambio de paradigmas como apuesta

Detrás de este modelo de gestión multiactoral planificada, de gestión social asociada hay indudablemente una apuesta personal, una expectativa de cambio social y de futuro: una hipótesis de vida de que la historia tiene una dirección y una apuesta a que los procesos democratizadores seguirán a todos los niveles. Aunque en lo sociocultural el cambio es más lento, toda experiencia que se haga en este sentido contribuirá a ello.

Los que operamos con este modelo de gestión tenemos varios frentes descuidados y en los que me parece importante avanzar. Por un lado una militancia político-partidista puede gradualmente lograr un cambio en la concepción que la clase política tiene acerca de qué es planificar. En segundo lugar parece importante la transferencia de esta concepción y estas habilidades de gestión de proyectos concretos a las nuevas generaciones, comenzando desde la niñez en la escuela primaria. Y por último, es necesario obtener una mayor difusión y visibilidad pública de los logros obtenidos en estas experiencias, sobre todo a través de los medios de comunicación masivos, que pueda así colaborar en enriquecer esta cultura social participativa con pruebas de su eficacia.

- Alderete, A. M., Rodríguez, E. M. y Taborda, A., *Procesos de organizaciones de base: diagnóstico, evaluación, técnicas e instrumentos*, Córdoba, SER-VIPROH (Servicio de Promoción Humana), 1995.
- Altamirano, R., "Notas sobre actores urbanos y procesos de planificación: Construcción de la ciudad y construcción de ciudadanía", Buenos Aires, Plan Urbano y Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (inédito), 1998.
- Ashby, W. R., "Teoría de los sistemas generales como nueva disciplina", Buenos Aires, Servicio de Documentación de Sociología, Ficha N°470, (1958) 1965.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Benveniste, G., *Mastering the politics of planning*, San Francisco, CA, Jossey-Bass Publishers, 1989.
- Boulding, K. E., "General systems theory - The skeleton of science", *Management Science*, Vol. 2, pp. 197-208. También en Buckley, W. (ed.), *Modern systems research for the behavioral scientist*, Chicago, Aldine Publishing Company, (1956) 1968, pp. 3-10.
- Burin, D., Karl, I. y Levin, L., *Hacia una gestión participativa y eficaz: manual para organizaciones sociales*, Buenos Aires, CICCUS, 1996.
- Cardarelli, G., "Metodología y técnicas de evaluación cualitativas", en Fundación Kellogg; *Seguimiento de alianzas estratégicas territoriales: Evaluación de la Iniciativa de Conjuntos Integrados de Proyectos*. Perú, Bolivia y Ecuador, 2006.

- (2008a) "La formación en evaluación de actores gubernamentales y de la sociedad civil: una experiencia orientada al desarrollo del capital humano a nivel territorial", *Newsletter de la Fundación W. K. Kellogg*, febrero 2008.
- (2008b) "La formación en evaluación de actores gubernamentales y de la sociedad civil: una experiencia orientada al desarrollo del capital humano a nivel territorial", *Newsletter de la Fundación W. K. Kellogg*, octubre 2008.
- "Luces y sombras de la evaluación social. Metodologías combinadas y evaluación cualitativa en programas y proyectos de organizaciones de la sociedad civil", en "Voces latinoamericanas en evaluación", *Revista de la Asociación Americana de Evaluación*, 2009.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós (Col. Tramas Sociales), 1998.
- "La gestión asociada en el campo de las políticas sociales: ¿una utopía realista?", en Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad Nacional de Quilmes, *1er. Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*, 2002.
- Catenazzi, A. y Reese, E., "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas", *Pobreza urbana y desarrollo*, Año 9, Nº20, abril 2000, pp. 23-26, 2000.
- Cuenya, B., "Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular", en Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coords.), *Evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEUR, GADIS, Centro Editor de América Latina (Col. Bibliotecas Universitarias), 1994, pp. 10-33.
- Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coords.), *Evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEUR, GADIS, Centro Editor de América Latina (Col. Bibliotecas universitarias), 1994.
- Duro, E. y Nirenberg, O., "Autoevaluación y políticas públicas educativas: Una experiencia en escuelas primarias argentinas". Volumen 3 de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- Emery, M. y Purser, R. E., *The Search Conference, A powerful method for planning organizational change and community action*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.
- Emery, F. E. y Trist, E. L., *Towards a social ecology. Contextual appreciations*

- of the future in the present*, London, Plenum Press, 1972.
- Fundación W. K. Kellogg, *Manual de evaluación. Filosofía y expectativas*, Battle Creek, MI, W. K. Kellogg Foundation, 1998.
- Foro del Sector Social, Programa de Fortalecimiento de las O.S.C., *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*, Buenos Aires, Foro del Sector Social, y Temas Grupo Editorial, 2004.
- Giomi, C., Ulla, L. y García, P., *Manual de autogestión para organizaciones sin fines de lucro*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2006.
- González Andrada, A., *Planificación, organización y proyecto: Programación y gestión social estratégica de programas sindicales y sociales (PROGESEP)*, Buenos Aires, Ediciones de INCASUR, 1999.
- Goodman, L. J. y Love, R. N. (eds.), *Project planning and management: An integrated approach*, New York, etc. Pergamon Press, 1980.
- Hermel, Ph., *La gestión participativa (Management participativo)*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1990.
- Jackson, S. F., "The Search Conference process applied to provincial Elath planning", en Wright, S. y Morley, D. (eds.), *Learning works: searching for organizational futures*, Toronto, The ABL Group, York University, 1989, pp. 98-112.
- Klimovsky, G. y De Asúa, M., *Corrientes epistemológicas contemporáneas*, Buenos Aires, Editores de América Latina, 1997.
- Lapalma, A. I., "El escenario de la intervención comunitaria", Santiago, Chile, *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, Vol. X Nº2, 2001, pp. 61-70.
- "Psicología comunitaria. Niveles múltiples en los procesos de intervención comunitaria" (en prensa), 2010.
- McAllister, Donald M., *Evaluation in environmental planning. Assessing environmental, social, economic, and political trade-offs*, Cambridge, Mass., and London, The MIT Press, 1986.
- Matus, C., *Planificación de situaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI Editores, 3ª ed., 1981.
- *Teoría del juego social*, Lanús, Pcia. Buenos Aires, Ediciones de la UNLa (Universidad Nacional de Lanús, Departamento de Planificación y Políticas Públicas), 2007.
- Miller, J. G., "Living systems: Basic concepts; Structure and process; Cross-level hypotheses", *Behavioral Science*, Vol. 10, 1965, pp. 193-237, 337-379, 380-411.

- Morroni, W. F., "Algunos aspectos invisibilizados sobre el estado de nuestro tejido social y sus condiciones para la práctica de la participación", Montevideo, Reunión Grupo de Trabajo CLACSO "Historia reciente y movimientos sociales", 2 y 3 agosto, editado en CD. Accesible en <http://www.coodi.com.uy/reoeste/>, 2008.
- "La concepción metodológica de Planificación-Gestión (integradas y participativas) como contribución a la formulación de políticas en procesos-proyectos y redes socio-gubernamentales", III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 2 y 3 agosto, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: editado en CD. Accesible en <http://www.coodi.com.uy/reoeste/>, 2010.
- Nirenberg, O., *Participación de adolescentes en proyectos sociales: aportes conceptuales y para su evaluación*, Buenos Aires, Editorial Paidós (Col. Tramas Sociales. Volumen 39), 2006.
- "La evaluación y su aporte para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil", *Revista Portas*, www.acicate.com.br, San Pablo, 2008.
- "Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión", en Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (eds.), *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2009.
- "Participación en proyectos y desarrollo integral de adolescentes y jóvenes", Presentado en el IV Simposio Internacional sobre Juventud Brasileira - JUBRA, 16 a 18 de junio, 2010, Belo Horizonte.
- "Enfoques para la evaluación de políticas públicas", en Amaya, P. (comp.), *El Estado y las políticas públicas en América latina; avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata, Ed. Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, 2010.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V., *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós (Col. Tramas Sociales), 2000.
- *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires, Paidós (Col. Tramas Sociales), 2003.
- Pelli, V. S., *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - Incluirse en la sociedad*, Buenos Aires, Nobuko, 2007.
- Poggiuese, H., *Metodología FLACSO de planificación-gestión: Planificación participativa y gestión asociada*, FLACSO Buenos Aires, Documento de Trabajo, 1993.

- (2000a), "Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas"; ponencia en 2º Seminario Internacional *Parques tecnológicos e incubadoras de empresas. Desarrollo local y gestión tecnológica*, 11 al 13 de octubre, Mar del Plata, 2000.
- (2000b), "Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro"; en Ana Clara Torres Ribeiro, compiladora, *El rostro urbano de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, Col. Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo "Desarrollo Urbano". Accesible en http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?IDD=17&I=4
- (2000c), "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas sociogubernamentales para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad"; en Ana Clara Torres Ribeiro, organizadora, *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*, Buenos Aires, CLACSO, Col. Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo "Desarrollo Urbano". Accesible en http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17&I=4
- "Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social", en Seminario *Gestão democrática das cidades. Metodologías de participación, redes y movimientos sociales*, 22, 23 y 24 de noviembre, Porto Alegre, Brasil. Publicado en Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002.
- "Metodologías y modelos decisionales alternativos". Accesible en <http://www.coodi.com.uy/reoeste/>, 2009.
- *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA). Metodologías*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2011
- Poggiuese, H. y Cohen, T. T. (comps.), *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, Buenos Aires, CLACSO, 2009.
- Poggiuese, H., Redín, M. E. y Alf, P., "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad", en Filmus, D. (comp.), *Los Noventa*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- Redín, M. E. y Morroni, W., "Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana", en Seminario *Gestión democrática de las ciudades. Metodologías de participación, redes y movimientos sociales*, Porto Alegre. Publicado en Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002.

- Robirosa, M., "Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular", *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N°115, octubre-diciembre 1989, pp. 415-429.
- (1990a), "2.6. A multi-actor project in a very poor urban neighbourhood of Santiago, Chile", en UNESCO *Final Report of the 2nd Task Force Meeting "Human Response to Environmental Stress"*, Bonn, July 1990, pp. 33-35.
- (1990b), "La gestión del desarrollo sostenible se hace efectiva en cortos plazos y escenarios locales", Buenos Aires (inédito).
- (1990c), "Aprendiendo a enfrentar las turbulencias del cambio socio-técnico ambiental", Ponencia encomendada por UNESCO ante la International Task Force Meeting "Human Response to Environmental Stress", Bonn, 17-23 de junio 1990. La traducción del autor está accesible en <http://www.flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tdebates&buscado=Robirosa>.
- "Los microproyectos y su entorno: articulaciones sociales a nivel local", en Martínez Nogueira, R. (comp.), *La trama solidaria: Pobreza y microproyectos de desarrollo social*, Buenos Aires, GADIS e Imago Mundi, 1991, pp. 81-107.
- "Comment: Observations on popular organization and strategies for effective participation of the urban poor in housing development projects and programmes", *Regional Development Dialogue*, Vol. 13, N°4, 1992, pp. 234-242.
- "Condicionamientos y puesta en práctica de la evaluación", en Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEUR, GADIS, Centro Editor de América Latina (Col. Bibliotecas Universitarias), 1994, pp. 98-104.
- "Articulación, negociación, concertación", *Revista Acto Social*, Año V, N°16, noviembre 1996, pp. 25-41. También en *Mundo Urbano*, N°34: www.mundourbano.unq.edu.ar.
- *La organización comunitaria: Las organizaciones en su entorno y estrategias de negociación*, Buenos Aires, CENOC/Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Col. Capacitación a Distancia en Gestión de Organizaciones Comunitarias, vol. 1), 1997.
- "La participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias", Buenos Aires (inédito), 1998. Accesible en *Mundo Urbano* N°19: www.mundourbano.unq.edu.ar.
- "La articulación interdisciplinaria de conocimientos en la planificación

- y gestión ambiental del desarrollo", en Leff, E. (coord.) *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 2ª. ed., 2000, pp. 345-380.
- "La participación en la gestión de la organización: por qué, cuándo, dónde", 2006. Accesible en http://www.gestionsocial.org/archivos/00000151/Robirosa_corregido.pdf.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A., *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el estado*, Buenos Aires, Unicef y Siglo XXI Editores de España, 1990.
- Robirosa, M. y Morley, D. (dirs.), *A social learning approach to participatory planning*, Ottawa, IDRC, Informe de investigación, 1987.
- Robirosa, M. y Stern, R., "Nuevos criterios de participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias", Buenos Aires (inédito), 1998.
- SADES, *Guía para la elaboración y presentación de proyectos*, Montevideo, SADES, 1993, 23 pp.
- Schon, D. A., *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Sotolongo Codina, P. L. y Delgado Díaz, C. J., *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social*, Buenos Aires, CLACSO (Col. Campus Virtual), 2006.
- Soumelis, C. G., *Project evaluation methodologies and techniques*, Paris, UNESCO, 1977.
- Thomas, J. C., *Public participation in public decisions*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Ulla, L. y Giomi, C., *Guía para la elaboración de proyectos sociales*, Buenos Aires, INCIDE y Espacio Editorial, 2006.
- UNESCO, *Evaluación en América Latina y el Caribe; experiencias concretas*, París, UNESCO (Col. Estudios Socioeconómicos N°10), Simposio Regional sobre Técnicas de Evaluación de Proyectos de Acción Social en América Latina y el Caribe, 1986.
- UNESCO - SIEMPRO, *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Valadez, J. y Bamberger, M., *Monitoring and evaluating social programs in developing countries*, Washington, DC, The World Bank, 1994.
- Vargas, L. y Bustillos, G., *Técnicas participativas para la educación popular, Tomo II*, México, Editorial Lumen-Humanitas, 1997.
- Villasante, T., "Estrategias de acción e implicación en redes", Madrid, 1999.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar