



IICA - SERIE PONENCIAS, RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE
EVENTOS TECNICOS No. 324

ISSN-0301-5378

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG



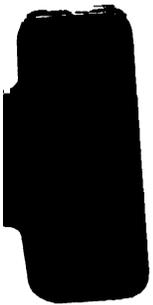
SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE

FINANCIAMIENTO DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO

BUENOS AIRES, ARGENTINA - OCTUBRE, 1982

DIRECCION DE ANALISIS Y EVALUACION - IICA

COSTA RICA - SETIEMBRE, 1983



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
DEUTSCHE STIFTUNG FUR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG**

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
FINANCIAMIENTO DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO**

Buenos Aires, Argentina. 4-14 de octubre de 1982

00001085

~~00001085~~

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION DE LOS EDITORES	i
INTRODUCCION DE LA DSE	iv
PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR FRANCISCO M. SUAREZ, DIRECTOR DEL CIDES	xvii
TRABAJOS PRESENTADOS	xxii
1. Transferencia de recursos para desarrollo rural. El fracaso de la centralización. Stahis S. Panagides	1
2. El fomento del Tercer Sector. Posibilidades para la superación de la pobreza en los países en vías de desarrollo. Bernd Breuer	13
3. Lo social, ámbito evaluable. Jaime Eduardo Ospina	41
4. Evaluando pequeños proyectos socio-económicos. Ricardo A. Puerta	50
5. Evaluación de pequeños proyectos. Jaime Ospina	59
6. Operatoria de los pequeños proyectos de desarrollo: Coyunturas, problemas, criterios y alternativas de acción. Ricardo A. Puerta	74
7. El pequeño proyecto como base para el desarrollo del hombre rural. Rodolfo Martínez Ferraté	99
8. Pasos en la elaboración e implementación de un proyecto de desarrollo rural. Rafael A. Abreu	133
9. Diagnóstico en las instituciones de bien público. Francisco Suárez	143
10. Relatoría. Roberto Martínez Nogueira	166
11. Resumen. Fernando Osorio Molinsky	205
12. Conclusiones finales. Fernando Osorio Molinsky	216
13. Lista de participantes	247



INTRODUCCION DE LOS EDITORES

El Seminario "Financiamiento de Pequeños Proyectos de Desarrollo", cuyos resultados se presentan en esta memoria, fue patrocinado por la Fundación Alemana para el Desarrollo, el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo -SOLIDARIOS-, la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo -ALIDE- y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-.

La organización del Seminario estuvo a cargo del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana -INDES- y del Centro Interamericano para el Desarrollo Social -CIDES-, de la Organización de Estados Americanos -OEA- y se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 4 al 14 de octubre de 1982.

Desde octubre de 1974, fecha del primer contacto entre el IICA y la Fundación Alemana para el Desarrollo, se han realizado una serie de seminarios anuales, de los cuales se han editado los informes respectivos.

La actividad realizada en Buenos Aires, además de ir encaminada a la búsqueda de medidas destinadas a hacer más eficaz el trabajo de las organizaciones que impulsan los pequeños proyectos, sirvió también para reafirmar la solidaridad que existe entre quienes trabajan con las organizaciones campesinas apoyando el establecimiento de un sector de economía de interés social, o Tercer Sector de la Economía, como parte del proceso de desarrollar una sociedad más armónica, próspera y justa.

El informe incluye los trabajos presentados por expertos de organizaciones y entidades que preparan y ejecutan pequeños proyectos; así mismo recoge, a través de la Relatoría y Conclusiones, el trabajo de los grupos y las discusiones que se llevaron a cabo.

Entre las ideas que surgieron del Seminario, nos parece que puede ser útil destacar a continuación, aquellas que a nuestro modo de ver constituyen los fundamentos sobre los cuales se podría construir la teoría y la práctica de un sólido desarrollo humano y económico de los grupos de menores recursos.

El principal papel de los organismos y entidades de desarrollo debe ser facilitar y catalizar la dinámica de grupo de las personas a las que se quiere apoyar, desarrollando para ello metodologías y técnicas apropiadas.

El trabajo de las entidades de desarrollo y de los expertos o cuadros que trabajan con organizaciones o grupos debe basarse en una elaboración doctrinaria, técnica y metodológica más profunda.

Parte del contenido de esa elaboración doctrinaria tiene que partir de la idea de que los pequeños proyectos deben ir dirigidos ante todo a promover los valores de justicia, solidaridad, participación y dignidad de la persona.

El diseño y ejecución de los pequeños proyectos de desarrollo debe tender a superar ciertas condiciones de la sociedad que perpetúan la marginación de sectores importantes de la población y la distribución inequitativa de recursos y oportunidades. Entre estas condiciones está el deterioro económico y productivo, la tecnología obsoleta o inadecuada, el aislamiento de los procesos políticos, la desarticulación social y la pérdida de identidad cultural.

El desarrollo de las fuerzas de grupo, el trabajo conjunto y cooperativo y la potenciación de las capacidades sociales son medios necesarios, pero no suficientes.

Es preciso que exista además la sanción de políticas públicas y la realización de esfuerzos dirigidos a otros planos de la realidad social orientados al desarrollo de comportamientos solidarios y al bienestar de la población.

Los editores, confiando en que la promoción de ideas y experiencias que contiene el informe han de contribuir a mejorar las condiciones de vida del hombre del campo de América Latina, sugieren a las personas que lean este documento, que lo den a conocer y si es posible, que lo reproduzcan, con el fin de que este mensaje de desarrollo y solidaridad llegue a los promotores sociales, dirigentes de cooperativas, cuadros y funcionarios del continente.

Para el IICA constituye un privilegio poder presentar este documento que trata de mostrar fielmente el desarrollo de los temas y el resultado del Seminario correspondiente a 1982.

Ing. Rodolfo Martínez Ferraté

Dr. Enrique Vigués Roig

E D I T O R E S

Los editores agradecen al Lic. Roberto Cruz Sandoval su colaboración en el trabajo editorial, a Isabel Bolaños y Luisa Marazzi la preparación del trabajo mecanográfico y al Sr. Juan Mata en la impresión.

INTRODUCCION DE LA DSE

A. GENESIS

Desde 1974, el Centro de Desarrollo Económico y Social viene apoyando en forma continua y sistemática eventos destinados a fomentar el desarrollo del sector informal en los países latinoamericanos. Los seminarios realizados hasta el presente con el propósito de combatir la pobreza de este sector, abordaron los siguientes temas:

1. "Cooperación, extensión y desarrollo", 1974, Santo Domingo, III-F 6/74.
2. "Fomento de los organismos de autoayuda con el concurso de corporaciones de desarrollo", 1975, Bonn, Aquisgrán, Bruselas, La Haya, Berlín (Oeste) y Viena, III-S 30/75.
3. "Fomento de formas asociativas de producción en el medio rural", 1976, La Catalina, San José, III-S 15/76.
4. "Las interrelaciones entre producción, comercialización y financiamiento en asociaciones campesinas", 1977, Tegucigalpa y Managua, III-S 18/77.
5. "Organizaciones de autoayuda y centrales de servicios", 1978, Asunción y La Paz, III-F 1/78.
6. "El crédito a grupos marginales", 1979, Quito y Punta Carnero, S 34-33-79.
7. "Planificación, financiamiento y realización de programas de construcción de viviendas en asentamientos marginales de América Latina", 1980 Berlín (Oeste), S 34-31-80.
8. "Alternativas de crédito a grupos marginados", 1981, Berlín (Oeste) y Bonn, S 34-66-81.

De lo anterior se desprende que, en cuanto a su contenido, los diferentes eventos se hallan orgánicamente relacionados entre sí, además de que, en cada caso, fueron concertados con las instituciones colaboradoras y los participantes en eventos anteriores, de manera que todo el ciclo de seminarios constituye una profundización continua en la problemática de un trabajo de desarrollo orientado en función de las necesidades básicas de la población, que examina los siguientes aspectos parciales:

- Tareas de asesoría rural (1974).
- Formas de organización, funciones y metas de las IFA 1/ (1975).
- Promoción de formas de producción comunitaria (1976).
- Interdependencia entre producción y comercialización de la producción agrícola y su financiamiento (1977).

1/ IFA: Instituciones de fomento de las organizaciones de autoayuda.

- Las experiencias de centrales de servicios privadas y estatales en el campo de la comercialización de productos agrícolas de las Oda 2/ (1078).
- Visión conceptual de diversos programas de pequeños créditos (1979).
- Análisis de proyectos integrados de vivienda mínima para grupos marginalizados (1980).
- Sistematización de los resultados de evaluación de programas de pequeños créditos (prerrequisitos, medidas complementarias antes y durante la fase de implementación y control - 1981).

Los resultados de todos estos eventos están orientados ante todo en un sentido práctico y concebidos con miras a su realizabilidad y posibilidad de aplicación, es decir, que pueden ser llevados directamente a la práctica, constituyendo así un aporte cierto al desarrollo de los países de América Latina.

En el caso del presente seminario se trataba del tercer evento desde 1979 en torno al tema especial del crédito a pequeños proyectos de desarrollo, destinado principalmente a profundizar en algunos aspectos importantes del tema.

Ya en 1978, durante el seminario en Paraguay, la directora del Instituto Argentino de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) le había propuesto a la DSE la celebración de un seminario conjunto en la Argentina, solicitud a la que sólo en 1982 fue posible acceder, debido a compromisos anteriores de cooperación con otras instituciones latinoamericanas. En un principio, la realización del seminario había sido proyectada para el mes de mayo de 1982, pero, a causa del conflicto de las Malvinas, hubo de ser aplazada para octubre de 1982.

B. INSTITUCIONES COLABORADORAS

El INDES, institución colaboradora a nivel local, mantiene estrechas relaciones de trabajo con el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES), un instituto de la Organización de Estados Americanos. Dado que el CIDES disponía de suficientes experiencias en materia de seminarios sobre fomento de la autoayuda, similares a las de la DSE, era lógico que ésta aprovechara la cooperación del CIDES.

^{1/} Oda: Organizaciones de autoayuda.

Además de ello estaba prevista la colaboración de las siguientes instituciones vinculadas desde hace muchos años a las actividades de la DSE en este campo:

- El Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo, SOLIDARIOS.
- El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, ALIDE.

Las instituciones colaboradoras argentinas habían contratado para este efecto a un coordinador local encargado de actuar como moderador del evento y - como *Feedback* - de presentar cada noche una síntesis de los contenidos de las ponencias y discusiones, así como de los resultados obtenidos en los grupos de trabajo correspondientes.

C. PARTICIPANTES

Todos los participantes no argentinos actuaban en representación de instituciones estrechamente relacionadas con las entidades coauspiciadoras del evento, a saber, SOLIDARIOS, IICA o ALIDE. La coordinación correspondiente estaba a cargo de la DSE. Los participantes argentinos fueron designados por las instituciones locales INDES/CIDES, salvo algunos funcionarios de bancos de desarrollo, nombrados e invitados por ALIDE.

Merced a la cooperación con SOLIDARIOS, el IICA y ALIDE, instituciones especializadas en la materia, así como con las instituciones argentinas INDES Y CIDES, la DSE logró - al igual que en los dos seminarios anteriores sobre la misma temática (S 34-33-79 (ex) y S 34-66-81) - interesar a un grupo de eminentes teóricos y expertos latinoamericanos dispuestos a aportar sus conocimientos y experiencias en materia de pequeños créditos. En virtud de la participación de SOLIDARIOS, del IICA y de ALIDE, se aseguró que tanto el sector público como el privado estuvieran representados en forma adecuada, dando cumplimiento así al propósito de la DSE en el sentido de reunir en el seminario a instituciones prestadoras e instituciones prestatarias. Ya en fecha anterior las instituciones colaboradoras argentinas habían proyectado realizar un seminario nacional sobre el tema, que luego revistió carácter internacional, por lo cual convenía establecer una proporción adecuada entre los expertos argentinos y los expertos extranjeros. A los 18 delegados argentinos vinieron a sumarse 27 huéspedes procedentes de otros países latinoamericanos y del Caribe.

Los 45 participantes en total, se repartían así:

Argentina	18	Chile	1	Haití	1
-----------	----	-------	---	-------	---

Bolivia	1	República Dominicana	4	Honduras	2
Brasil	1	Ecuador	3	México	1
Colombia	2	Estados Unidos	2	Perú	1
Costa Rica	3	Guatemala	2	Uruguay	3

El IICA y SOLIDARIOS estuvieron representados, cada uno, por dos funcionarios; ALIDE, la OEA y la DSE, por uno, en cada caso. En representación de las fundaciones miembros de SOLIDARIOS asistieron 13 expertos, mientras que el grupo de ALIDE estuvo representado por 7 funcionarios directivos de bancos de desarrollo. Además acudieron al evento representantes de 11 organizaciones de desarrollo privadas independientes así como de cuatro instituciones estatales.

Por invitación de la DSE tomaron parte 26 delegados, cuya participación fue co-financiada pro SOLIDARIOS y el IICA. Con ALIDE se había convenido en que la DSE se haría cargo de los gastos correspondientes a cuatro delegados extranjeros y que cuatro banqueros de desarrollo de otras ciudades argentinas distintas a Buenos Aires acudirían por cuenta propia.

D. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL SEMINARIO

En los países en desarrollo, los proyectos pequeños y muy pequeños sólo raras veces pueden contar con créditos bancarios. Hasta los mismos bancos de desarrollo exigen garantías exageradas y asumen frente a ellos una actitud más bien crítica y negativa. Ello no obstante, la experiencia demuestra que los pequeños créditos pueden ser rentables y seguros, siempre que se cumpla una serie de otros requisitos. Al igual que en los dos seminarios anteriores que la DSE realizara sobre el mismo tema (1979 y 1981), también en el presente certamen ocuparon el primer plano diferentes aspectos de la concesión de pequeños créditos, así como las condiciones por cumplir y los demás programas complementarios de fomento. Las experiencias que los expertos habían podido reunir en materia de créditos para pequeños proyectos de desarrollo contribuyeron eficazmente a la sistematización ulterior de este campo. En especial, se tenía el propósito de analizar los éxitos y puntos débiles del financiamiento de pequeños proyectos, además de brindarles a los participantes la oportunidad de obtener una visión clara sobre los requerimientos mínimos con respecto al financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo, así como sobre la institucionalización de este trabajo en favor del sector informal de la sociedad. Como punto de partida se pensaba tomar el análisis del tipo y de la importancia de los pequeños proyectos de desarrollo, de sus problemas de financiamiento, así como de su significado para el desarrollo regional. Mediante el intercambio de opiniones entre los expertos vinculados a instituciones de desarrollo públicas y privadas se buscaba mejorar la actitud de las instituciones financieras frente a los pequeños proyectos de desarrollo. En general, el seminario estaba destinado

a prestar una contribución eficaz a la consolidación en América Latina del movimiento de autoayuda orientado hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Para alcanzar los objetivos mencionados, se habían definido como temas de fondo cinco puntos prioritarios, a saber:

- 1) Naturaleza y significación de los pequeños proyectos de desarrollo:
 - a. aspectos dinamizadores e innovadores;
 - b. su financiamiento por la vía del subsidio y del crédito;
 - c. calidad, suficiencia y oportunidad de los recursos asignados.
- 2) Operatoria de los pequeños proyectos de desarrollo:
 - a. aspectos generales de la administración de pequeños proyectos, para el logro de una mayor eficiencia y efectividad;
 - b. aspectos especiales relativos a la coordinación inter-institucional (eficiencia, efectividad);
 - c. aspectos metodológicos de la formulación y ejecución de pequeños proyectos (eficiencia, efectividad).
- 3) Programas complementarios:
 - a. su naturaleza y caracterización;
 - b. sus características indispensables con miras al objetivo de la implementación de los pequeños proyectos de desarrollo;
 - c. su financiamiento;
 - d. calidad, suficiencia y oportunidad de los recursos asignados a los mismos.
- 4) Evaluación de pequeños proyectos de desarrollo:
 - a. importancia y significación;
 - b. aspectos evaluables;
 - c. tipos de evaluación;
 - d. alcances y limitaciones de los sistemas de evaluación en uso.
- 5) Institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo:
 - a. importancia y significación de la temática; aspectos relativos a la potencialidad, vulnerabilidad, permeabilidad y continuidad de los pequeños proyectos;
 - b. la relación de los pequeños proyectos con las políticas, planes y programas de desarrollo;
 - c. la relación de las instituciones de financiamiento con los pequeños proyectos de desarrollo, potencialidades y restricciones;

- d. estrategias para incrementar la institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo;
- e. evaluación de la institucionalización de pequeños proyectos de desarrollo.

E. METODOLOGIA Y DESARROLLO DEL SEMINARIO

El seminario fue preparado conjuntamente por las instituciones auspiciadoras INDES y CIDES, con la intervención decisiva de la DSE, que se hizo cargo de coordinar los preparativos con las demás instituciones colaboradoras, SOLIDARIOS, IICA y ALIDE.

Además de ello, la DSE nombró a un coordinador regional, quien colaboró en la preparación temática del seminario y en su realización práctica y quien había cooperado ya eficazmente en los tres eventos anteriores de la DSE con este grupo meta y dirigido juntamente con el funcionario competente de la DSE el seminario anterior S 34-66-81 "*Alternativas de crédito a grupos marginados*". Por otra parte, había revisado en su día la última versión de los resultados del citado seminario, de manera que su colaboración ofrecía la garantía de una continuidad técnica, razón por la cual actuó como moderador suplente.

La organización y realización del seminario estuvieron a cargo de las instituciones locales INDES/CIDES. Como en los seminarios anteriores, también en éste, uno o varios de los expertos abordaron cada uno de los temas principales. Sólo en pocos casos los participantes tuvieron oportunidad de estudiar los documentos de trabajo con antelación, de manera que la mayor parte de los autores leyeron sus ponencias íntegras en el pleno. El tercero de los cinco temas fue tratado en los marcos de un panel: cuatro expertos con posiciones muy diferentes y de distinta nacionalidad, expresaron sus puntos de vista sobre el tema. Después de cada ponencia tuvo lugar una discusión en pleno, y a continuación los participantes repartidos en cuatro grupos de trabajo trataron de elaborar y formular conclusiones y recomendaciones con respecto a los temas individuales del seminario.

Los resultados obtenidos en los dos seminarios anteriores les sirvieron a los grupos de trabajo de marco de referencia para ajustar los resultados de su trabajo a determinados aspectos y evitar así el peligro de las generalizaciones, y para hacer estos resultados más fácilmente comparable y facilitar un resumen de ellos en la segunda fase del seminario.

El esquema estructural preestablecido fue el siguiente:

1) Identificación de la problemática a fin de dar respuesta a las preguntas que se plantearan durante la discusión del tema. Las respuestas podían basarse en reflexiones conceptuales, teóricas o doctrinarias o resultar de las experiencias adquiridas en la realización de pequeños proyectos de desarrollo.

2) Presentación de las posibles alternativas, a fin de superar los problemas identificados anteriormente. Estas alternativas pueden resultar de las perspectivas citadas en el numeral 1.

3) Análisis evaluador de las alternativas, es decir, identificación de los aspectos que fomentan la adecuación y la factibilidad de los pequeños proyectos de desarrollo, así como de aquéllos que ofrecen obstáculos y dificultades en el momento de la toma de decisiones.

4) Propuestas de acción como resultado de las reflexiones sobre los problemas existentes y del análisis de las alternativas examinadas.

Otra orientación para el trabajo en grupo consistía en que los resultados debían ser *"elaborados con miras a la sistematización de las perspectivas individuales de las instituciones dedicadas al financiamiento y a la realización de proyectos de aquellas que ofrecen servicios complementarios. En este proceso, los grupos de trabajo deben estructurar sus debates de tal manera que resulte posible identificar las perspectivas correspondientes, registrando exactamente los problemas generales, los puntos de vista divergentes, así como las necesidades constatadas en cada caso, pero no apreciadas como tales por todos los interlocutores"*.

Los resultados elaborados por los cuatro grupos de trabajo sobre cada tema parcial fueron presentados en sesión plenaria. A continuación tuvo lugar un debate sobre estos resultados provisionales a fin de emendar su contenido. Luego, el relator de cada grupo de trabajo procedió a revisar los resultados para incluir en ellos las sugerencias de mejora o modificación.

El sexto día de labores del seminario se formaron otros cinco grupos de trabajo encargados de analizar de nuevo los resultados obtenidos en los grupos de trabajo anteriores con respecto a un tema determinado y de formular un resultado coherente, procurando en especial eliminar repeticiones, hacer más transparentes ciertas coincidencias y, en lo posible, prevenir contradicciones.

La primera mitad del último (séptimo) día del seminario estuvo reservada a la presentación de informaciones adicionales: cuatro delegados informaron sobre sus experiencias con pequeños proyectos de desarrollo en Argentina, México, República Dominicana y Ecuador.

La sesión final se dedicó a la presentación y discusión de los resultados elaborados por los nuevos grupos de trabajo. Aquí se puso de manifiesto que algunos grupos de trabajo o sus relatores habían incluido aspectos nuevos que, en parte, dieron lugar a agitados debates. Igualmente resultó claro que los informes de los cinco grupos de trabajo eran demasiado extensos y que durante la última sesión no se lograría obtener un consenso unánime de todos los delegados en todos los puntos, como para presentar, antes de clausurar el seminario, un documento aprobado por el pleno.

El representante de la DSE propuso entonces que, tomando en consideración todas las propuestas de emmienda, los resultados fueran revisados y presentados a las instituciones auspiciadoras del evento antes de su envío a los participantes en el mismo. Los participantes propusieron que se constituyera una comisión encargada de compendiar los resultados, lo que no se hizo. En vez de ello, el moderador y su suplente se declararon dispuestos a hacerse cargo del trabajo de revisión y de elaborar los informes del seminario - trabajo que cumplieron debidamente a finales de 1982.

F. RESULTADOS

Con miras a una actualización de los resultados obtenidos en los seminarios celebrados anteriormente sobre el mismo tema, se había delineado de antemano la estructura de los resultados por obtener en el presente evento. Los participantes recibieron como documento de base las conclusiones del seminario anterior SE 34-66-81 que constituyó el esquema orgánico al cual habían de atenerse en su trabajo de grupo.

Cabe mencionar que en los informes del moderador y de su suplente, reproducidos más adelante, se recogen una serie de conclusiones del seminario que tanto desde el punto de vista conceptual-teórico como también práctico pueden darle nuevos e importantes impulsos al movimiento de autoayuda en América Latina.

Los resultados indirectos del seminario merecen especial mención, a saber:

Desde hace años la DSE viene empeñada en reunir en un foro a representantes de las instituciones de fomento de la autoayuda y de las instituciones financieras de desarrollo, tratando así de actuar como mediadora entre SOLIDARIOS Y ALIDE. Desde 1979, la DSE logró que ALIDE tomara parte directamente en este tipo de eventos, lo que tuvo por consecuencia que, ya durante el presente seminario, ambas organizaciones centrales firmaran el 12 de octubre de 1982 en Lima un contrato de cooperación, así que ahora los miembros de SOLIDARIOS, poco a poco, están siendo conocidos entre los bancos de desarrollo, que ciertamente acabarán por otorgarles la fiabilidad comercial deseada.

Fue esta la primera vez en que la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP, asistiera como invitado a un evento tal de la DSE. Fundada en 1979, la ALOP fomenta igualmente la ayuda a la autoayuda realizando actividades de capacitación y de asesoramiento entre los campesinos; tiene miembros en varios países latinoamericanos, dispone de un fondo de desarrollo y colabora con el Comité Alemán "Campana Mundial contra el Hambre, Acción pro Desarrollo, FAO".

Su actual Secretario Ejecutivo es el Lic. Carlos Arrobo Rodas; el Secretario Adjunto es el Dr. Jurgen Grabner, antiguo colaborador del Servicio de Voluntarios Alemanes. La sede de la ALOP es Quito, Ecuador. Durante el seminario, el Sr. Grabner y el Secretario General de SOLIDARIOS, Sr. Enrique Fernández, convinieron en proponerles a los órganos decisorios de sus respectivas instituciones una cooperación interinstitucional.

G. EXCURSION

La presentación de cuatro ejemplos prácticos de pequeños proyectos de desarrollo el último día del trabajo teórico del seminario, sirvió particularmente a la preparación de la excursión, puesto que varios delegados argentinos no tenían ninguna experiencia con proyectos de esta índole, algunos de los cuales se planeaba visitar durante la excursión. Los dos lugares de excursión: Goya, Provincia de Corrientes, y Reconquista, Provincia de Santa Fe, se hallan situados al nordeste del país, a orillas del Paraná, a dos horas de vuelo de Buenos Aires. El nordeste argentino cuenta entre las regiones menos desarrolladas del país.

El primer día de la excursión, los participantes escucharon primero en el Instituto Provincial del Tabaco (IPT) una introducción a la problemática especial del desarrollo regional. Todos los huéspedes no argentinos se dieron cuenta muy pronto de que el concepto de "marginalidad" es definido en Argentina de otra manera que en los demás países del Subcontinente (aquí se suele designar como marginal todo lo que revela atraso o subdesarrollo). Los tamaños de las empresas no constituyen de por sí ninguna característica, lo que fácilmente se explica por la relación entre tierra y mano de obra, que es completamente distinta a la que prevalece en casi todos los países latinoamericanos. La causa de ello reside en la escasa población del país.

Después de la discusión el grupo visitó una fábrica tabacalera, dependiente del citado Instituto y organizada sobre bases cooperativas. Además de realizar actividades de asesoramiento y prestar ayuda técnica a pequeñas cooperativas, la fábrica les compra la cosecha de tabaco, garantizándoles a los productores un precio

mínimo en épocas de fluctuación de la demanda. De esta manera se logró estabilizar los ingresos de las cooperativas tabacaleras y reducir el éxodo rural.

Por la tarde se visitaron algunas cooperativas tabacaleras a unos 150 km de Goya, y luego, por la noche, tuvo lugar una reunión informal en una gran cooperativa visitada anteriormente, a la que acudieron 300 invitados, aproximadamente. Todas las cooperativas que figuraban en el programa de visitas son fomentadas por el IPT y el INDES.

El segundo día de la excursión comenzó con un viaje en barca, por el Paraná, a Reconquista, ciudad situada a 40 km. río abajo. La primera visita fue al Instituto de Cultura Popular (INCUPO), dedicado principalmente al fomento y la capacitación de líderes campesinos. Debido a las grandes distancias, estas actividades se realizan por radio y mediante el envío de revistas y materiales de información, así como por medio de visitas sistemáticas del personal de asesoramiento a los campesinos. Otro instrumento más es la formación de líderes en un centro-residencia propio, a modo de campus, que igualmente fue visitado por el grupo del seminario. El INCUPO dispone de excelentes medios de comunicación (documentos de trabajo, revista especializada, emisora de radio) y, sobre todo, de personal experimentado y muy eficaz. El INCUPO colabora con la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ). Los delegados tuvieron oportunidad de conocer las concepciones de fomento desarrolladas por el INCUPO y la FUNDAPAZ. Allí se puso nuevamente de manifiesto qué diferentes son las formas que adopta la pobreza en un país tan extenso como la Argentina, y cómo se distinguen en consecuencia las medidas tomadas para contrarrestarla. En esta parte de la Argentina, ciertas formas jurídicas indeterminadas de tenencia de la tierra suelen a menudo impedir el descuaje de la tierra cultivable que supone relativamente mucho trabajo. INCUPO y FUNDAPAZ decidieron alquilar por algunas semanas una destroncadora para descuajar mecánicamente las superficies correspondientes. El empleo de la máquina cuesta cerca de US\$200 por día. En este lapso de tiempo son descuajadas unas 10 hectáreas de tierra - superficie cultivable que basta para sostener a una familia. Hasta el presente, apenas es posible el trabajo en grupo, pero se tiene la esperanza de reactivar en la próxima fase de desarrollo las cooperativas que existían en tiempos anteriores. Por la tarde se visitó un proyecto situado a más de 100 km. de la ciudad. Otra vez se pudo ver que el fomento de la autoayuda familiar depende de las condiciones prevalecientes en cada caso: tierra hay suficiente; el problema reside en las distancias que impiden el trabajo en grupo practicado en otras regiones de América Latina.

La excursión concluyó con un cóctel de despedida al cual asistieron varias personalidades de alto rango: alcaldes, subsecretarios de los ministerios de Agricultura y de Economía, así como un representante de la Embajada Alemana en Buenos Aires.

H. EVALUACION Y APRECIACION CRITICA

El seminario no puede ser evaluado acertadamente como evento aislado sino que se le debe considerar como parte integrante de un ciclo de seminarios realizado a lo largo de varios años. Evaluándolo en forma aislada, tal vez podría atribuírsele demasiada importancia a ciertas insuficiencias de carácter organizacional y técnico - una actitud que la mayor parte de los delegados que habían participado ya en eventos anteriores de esta índole supieron obviar. Al moderador argentino le faltaba el conocimiento suficiente sobre el referido grupo meta al que la DSE viene dirigiendo desde hace años una parte de sus certámenes; como experto exclusivamente científico le faltaba la dosis de compenetración deseable en estos casos, de manera que muchos delegados echaron de menos en su estilo de dirección más aptitud para motivar e inspirar; en cambio logró enriquecer indirectamente el desarrollo del seminario, suministrando cada día una síntesis que proporcionó enfoques nuevos, en algunos casos, incluso para expertos con larga experiencia. Reflexionaba un académico riguroso, que el moderador logró sorprender a su auditorio con síntesis del tema del día, enfocadas desde ángulos interesantes - a veces novedosos - para muchos de los asistentes.

En general, se reconoció la profundidad de estas síntesis. Desafortunadamente, tampoco en este caso se dispuso de resúmenes por escrito, debido a la premura del tiempo y a la dotación insuficiente del secretariado del seminario.

El nutrido grupo de participantes, relativamente heterogéneo desde el punto de vista profesional, lamentó además la falta frecuente de los documentos de trabajo o resúmenes de las ponencias por escrito, lo que dificultó una preparación adecuada para las sesiones. La sede del seminario, situada en el centro de la ciudad, no resultó muy apropiada para el efecto, pues las diversiones que la metrópoli les brinda a los extranjeros, por una parte, y la proximidad de los puestos de trabajo de los participantes bonaerenses, por otra, causaron algunas ausencias o retrasos. La falta de salas lo suficientemente amplias dificultó el trabajo de grupo. La metodología y la didáctica empleadas en el seminario, así como las condiciones técnicas y locales, no correspondieron del todo al nivel de los seminarios anteriores del citado ciclo. Pero estas insuficiencias de tipo técnico y organizacional se vieron compensadas por la paciencia y el espíritu de trabajo de los huéspedes externos. Los debates se desarrollaron con gran franqueza y con profundidad. Los resultados de los grupos de trabajo y del seminario, alcanzados bajo circunstancias poco propicias, demuestran con qué sentido de responsabilidad, la mayor parte de los delegados aprovecharon la oportunidad de colaborar solidariamente en la elaboración y formulación de soluciones a los grandes problemas que impiden el desarrollo de los sectores informales y marginados de las sociedades de la América Latina.

La comunicación entre los participantes fue muy intensa. Desde el comienzo, el seminario tenía una orientación práctica. En primer plano se hallaban los problemas de los proyectos realizados en los países individuales, por lo cual resultó muy útil el enfoque intercultural.

La asistencia continua de los numerosos participantes argentinos, tanto en las sesiones del seminario como también en la excursión, demuestra el gran interés que despertó el evento. Varios participantes argentinos - colaboradores de bancos de desarrollo - le manifestaron al representante de la DSE que por primera vez se les brindaba la oportunidad de tomar parte en un evento de este tipo y que mucho había sido el provecho que habían sacado de un tal seminario de orientación eminentemente práctica.

Los participantes se pronunciaron en su mayoría muy positivamente sobre el grado en que se habían visto colmadas sus expectativas en cuanto al contenido y a los resultados obtenidos.

I. PERSPECTIVAS FUTURAS

Como resultado directo para la colaboración ulterior de la DSE con SOLIDARIOS, IICA, ALIDE y, eventualmente, ALOP, puede destacarse que en lo relativo a la preparación temática y organizacional de sus eventos, la DSE ya no colaborará en lo futuro con las fundaciones nacionales miembros de SOLIDARIOS sino directa y exclusivamente con SOLIDARIOS como Consejo Central de las mismas. Mediante este procedimiento, se quiere por un lado, ampliar la esfera de responsabilidad de SOLIDARIOS y, por el otro, facilitar los trabajos preparatorios.

Todavía en 1983, la DSE auspiciará, juntamente con las instituciones arriba citadas, tres seminarios, a saber:

- a. un seminario nacional, con participación regional, en Panamá sobre el tema:
 - "Alternativas de crédito a grupos marginados de Panamá";
- b. un seminario internacional en México sobre el tema:
 - "Programación social, educación y transferencia de tecnología en el financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo"; y,
- c. un seminario internacional en Berlín (Oeste) sobre el tema:
 - "Financiamiento del Habitat para sectores de bajos ingresos en América Latina".

Para 1984 se ha proyectado un seminario de seguimiento en Haití y República Dominicana, y para 1985 uno en Cali, Colombia.

La continuidad del proceso y el carácter reflexivo de estos seminarios lo revelan en forma particularmente nítida los resultados, informes y síntesis, en parte excelentes, de los eventos celebrados hasta ahora.

Bernd Breuer
Fundación Alemana
para el Desarrollo Internacional

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR FRANCISCO M. SUARFZ,
DIRECTOR DEL CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL - CIDES -
en ocasión de la inauguración del Seminario sobre Pequeños
Proyectos de Desarrollo.

En primer lugar quiero darles a los extranjeros que nos acompañan una cordial bienvenida a nuestro Centro Interamericano de Desarrollo Social y desearles una buena estadía en Buenos Aires. En sus experiencias y diversidad de enfoques radica la esperanza del éxito de este Seminario. También damos la bienvenida a los que provienen de las distintas provincias argentinas que, una vez más, nos acompañan en las actividades del CIDES. Muchos de los "pequeños proyectos de desarrollo" se ejecutan en estas provincias y por eso su aporte será invaluable para este encuentro.

En segundo lugar quiero destacar que este Seminario es organizado conjuntamente por el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana y el Centro Interamericano de Desarrollo Social de la OEA, con el auspicio de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y SOLIDARIOS y el apoyo del IICA y ALIDE. O sea, se trata de un esfuerzo de varias instituciones íntimamente ligadas al desarrollo social. A ellas queremos agradecer la confianza depositada en el CIDES para hacerse cargo de la secretaría ejecutiva del Seminario.

En tercer lugar deseo destacar el significado del presente Seminario dentro de la orientación del Centro Interamericano de Desarrollo.

El mismo, ha fijado para el corto plazo los siguientes objetivos:

- la reflexión acerca de los problemas sociales que aquejan a nuestros países;
- el desarrollo de instrumentos que en diferentes niveles, sean útiles para el tratamiento de lo social.

Para el cumplimiento de estos objetivos, este Centro está realizando un conjunto de actividades en las que se enmarca este Seminario.

Partimos del convencimiento de que es imprescindible alentar la generación de nuevas ideas sobre lo que está ocurriendo en nuestras sociedades, o de reflexionar constantemente sobre las ideas ya elaboradas en el pasado en nuestros países latinoamericanos o en otros y que sean referidas a nuestra realidad.

No es que pensemos en que sólo son necesarios los centros de investigación social, pero si queremos saber cómo enfocar el tratamiento de nuestros problemas sociales, nada hay más práctico que una buena teoría.

Estas teorías para la acción social no son patrimonio de nadie, sino que están formadas por las ideas de muchas personas e instituciones que cotidianamente enfrentan los problemas sociales.

Es necesario que esas personas e instituciones dispongan de ámbitos donde intercambiar esas ideas. Este es el sentido de nuestros Seminarios que constituyen uno de los ejes de actividad de nuestro Centro.

El otro eje que aquí se desarrolla son las actividades de capacitación. En la medida que existan conocimientos que sean transferibles para estimular el desarrollo social, nuestros países necesitarán recursos humanos aptos para transformarlos en realidades sociales mejores. Nuestro Centro ha tomado como uno de sus objetivos el colaborar a formar esos recursos humanos.

En este marco, el CIDES está desarrollando una serie de cursos en diversas provincias argentinas, e inaugura a la finalización de este Seminario un Curso Interamericano sobre Problemas Sociales Contemporáneos, con becarios de los países latinoamericanos.

Continuamente debemos preguntarnos: ¿qué es lo social? y nuestra respuesta es: ni es "todo" ni es "un sector residual".

Para operar con especificidad en lo social, intentamos movernos tanto en el nivel de diseño de políticas y de la planificación, como en el de los programas y proyectos. Todos ellos referidos a los problemas sociales que en cada región del continente, aparezcan como más significativos, tanto a quienes toman las decisiones sobre política social, como a los expertos y técnicos, como a la población más carenciada y vulnerable en relación a los problemas sociales de mayor criticidad en América Latina.

En cuarto lugar, deseo referirme a aquellos aspectos que consideramos de mayor relevancia dentro de los objetivos del Seminario de Pequeños Proyectos de Desarrollo que hoy inauguramos.

Todo Seminario parte de algunos interrogantes que quiere despejar, de algunos problemas críticos para los cuales quiere cooperar en la búsqueda de su solución y por lo tanto, se estructura en algunos ejes que le dan su especificidad y sentido.

El presente Seminario lo hemos visualizado como girando alrededor del proceso de la institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo.

¿Por qué debemos insistir en los aspectos de la institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo? Nuestra intención es que en sociedades de recursos escasos, como son las nuestras, la mayor bondad de algunos Pequeños Proyectos de Desarrollo (PPD) puede ser función principalmente de su acceso a fuentes de financiamiento extraordinarias y no tanto de su estructura en sí. Por lo tanto,

la especificidad de algunos Pequeños Proyectos de Desarrollo estaría dada más bien, por su mejor financiamiento y su mejor cumplimiento de los objetivos sociales, lo cual estaría muy condicionado por el hecho de la continuidad en el acceso de la financiación.

Creemos que si una de nuestras funciones de profesionales en lo social es dar elementos para una mayor racionalidad en las decisiones, uno de los interrogantes básicos a responder sería: ¿qué pasa con los Pequeños Proyectos de Desarrollo una vez que la fuente de financiamiento extraordinario ya no existe o se disminuye?

Al respecto debemos recordar que muchos de nuestros Pequeños Proyectos de Desarrollo, nacen buscando legitimidad a partir de su supuesto "*efecto multiplicador*"; es decir, que muchas de las instituciones de financiamiento piensan no únicamente en solucionar alguna carencia de la población meta en sí, aunque esto sea importantísimo para todos, sino en que ese proyecto tendrá consecuencias más de fondo y a más largo plazo para determinado espacio geográfico.

Los Pequeños Proyectos de Desarrollo corren el peligro de ser vistos, sobre todo por los organismos públicos de recursos siempre escasos, como experimentos sociales de difícil reproducibilidad a causa de la enorme utilización de factores que suponen. De esta manera, cuidando la institucionalización, se aseguraría que el financiamiento de los Pequeños Proyectos de Desarrollo sea una inversión razonable y no un subsidio a algunos actores sociales aislados.

El desafío parecería ser cómo hacer que aquellas cosas que se hacen en los Pequeños Proyectos de Desarrollo con los mejores recursos humanos, tecnológicos y financieros puedan hacerse en las instituciones de acción social cuando ya no sea posible esa inyección extraordinaria de recursos. Esto implica ir invirtiendo recursos de los Pequeños Proyectos de Desarrollo también para que estos proyectos sean administrados en el futuro de un modo eficiente. Aquí asegurar la continuidad parece un objetivo muy importante.

Obviamente mucho se ha hecho y queda por hacer en las fases de programación y administración de los Pequeños Proyectos de Desarrollo, pero donde aparece un vacío importante es en esto de la institucionalización. Trabajar en este campo y encontrar soluciones a este interrogante lógicamente introducirá variaciones en la programación y administración misma y por eso nos proponemos en este Seminario reexaminar aquellas cuestiones a la luz del proceso de institucionalización deseado. Esta tarea abarca desde reexaminar la naturaleza y el significado de los Pequeños Proyectos de Desarrollo hasta todas las etapas del proyecto incluyendo la de su evaluación.

Otro de los ejes del Seminario está relacionado con el tema de la integralidad de los proyectos; es decir, en qué medida nos

encontramos ante la simple yuxtaposición de acciones sectoriales o con proyectos concebidos, organizados y ejecutados unitariamente donde cada sector de actividad se encuentra integrado en un todo que le da sentido y que por lo tanto, se potencian mutuamente.

Este sigue siendo un problema aún no resuelto de manera satisfactoria que merece una reflexión seria y profunda que, sin lugar a duda, se relaciona de múltiples formas con la temática de la institucionalización. La integralidad hace referencia a la racionalidad, coherencias, eficiencia y eficacia interna del proyecto, mientras que la institucionalización hace referencia a la racionalidad, coherencia, eficiencia y eficacia externa de los mismos.

El tercer eje que consideramos de no menor importancia es la disyuntiva, siempre presente, de formular los proyectos para satisfacer los requerimientos de las entidades financieras o para su posterior ejecución en función de las necesidades específicas de la población, meta del proyecto. Es indudable la importancia central que tiene el financiamiento en los Pequeños Proyectos de Desarrollo. No se trata únicamente de resaltar el hecho obvio de que en ausencia de financiamiento es imposible emprender la ejecución de Proyectos. Las instituciones financieras cumplen un rol estratégico porque han venido moldeando los lineamientos que caracterizan a los Proyectos de Desarrollo Rural en América Latina.

Normalmente, en la fase de formulación se prepara un estudio de factibilidad para que éste sea evaluado por un organismo financiero nacional e internacional. Como la decisión de la ejecución está sujeta a la evaluación favorable del financista (a la luz de sus propios criterios de evaluación), muchas veces quienes formulan el proyecto se anticipan a esa evaluación ajustando el proyecto a lo que el organismo financiero desea recibir, lo cual significa un mayor riesgo de adecuación a fórmulas estandarizadas, surgidas de las mismas agencias internacionales.

Cada uno de los temas que se considerarán en función de los requerimientos en el Seminario, serán tratados teniendo en cuenta los interrogantes y problemas que se articulan alrededor de los ejes mencionados.

No dudamos que la complejidad de los objetivos del presente Seminario significa un desafío de cierta consideración para los que participaremos en el mismo, y por lo tanto una gran oportunidad de poder realizar contribuciones de valor para despejar interrogantes relevantes y cooperar en la solución de problemas acuciantes para nuestros países en su globalidad, y fundamentalmente para los principales beneficiarios de los Pequeños Proyectos de Desarrollo, grupos que por sí solos, no pueden acceder a los mínimos niveles de bienestar que la conciencia pública contemporánea considera como deseables y necesarios.

El otro gran desafío de este Seminario es lograr que personas provenientes de distintos países, de distintas esferas institucionales como las convocadas, es decir, de instituciones de financiamiento, de ejecución y de instituciones prestadoras de servicios complementarios, podamos intercambiar experiencias identificando problemas, señalando alternativas y por último, generando propuestas de acción y que todo ello pueda realizarse dentro de un marco de creatividad y gran seriedad.

Augurando el mayor éxito posible en el logro de los objetivos y una estadía lo más estimulante y agradable, damos por inaugurado el seminario.

Buenos Aires, 4 de octubre de 1982.



TRABAJOS PRESENTADOS

TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA DESARROLLO RURAL
EL FRACASO DE LA CENTRALIZACION

Stahis S. Panagides, Ph.D. 1/

INTRODUCCION

La tésis de esta presentación es que las prácticas actuales de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos (el ciclo de un proyecto), son profundamente inadecuadas cuando pretenden aplicarse a proyectos que benefician grupos de bajos ingresos en los países en desarrollo.

Hay muchas razones que explican esta inadecuación. Nuestros comentarios se focalizarán en cómo la centralización de decisiones y los consecuentes énfasis que colocan las instituciones financieras, nacionales e internacionales, en las formas de los proyectos más que en su substancia, son una de las principales razones para la inadecuación de los mecanismos por los cuales los recursos son transferidos para el desarrollo en general y para el desarrollo rural en particular.

Aunque el punto central de este documento se refiere específicamente a proyectos de inversión para desarrollo rural, no se subestima la importancia ni se ignoran las implicaciones que tienen las formas como el Norte transfiere al Sur los recursos de desarrollo. Por el contrario, está implícito en las experiencias analizadas que a menos que se modifique profundamente la forma como esos proyectos son identificados, preparados y decididos, la interdependencia prevaleciente entre el Norte y el Sur continuará siendo crecientemente más desfavorable para el Sur. En nuestra investigación aún los proyectos con orientación social como los de desarrollo rural, no están alcanzando sus objetivos con los actuales procedimientos; es decir, los proyectos de orientación social no están beneficiando consistentemente a los que se pretende beneficiar.

El fracaso de los proyectos de desarrollo se extiende, de una forma muy relacionada, con el fracaso en el desarrollo de los países subdesarrollados donde una revisión de lo actuado en los últimos 25 años no deja espacio para ser optimista. Una apreciación de indicadores tales como distribución del ingreso, concentración urbana,

1/ Anteriormente representante del Banco Mundial en Recife, Nordeste del Brasil y Director del Departamento de Desarrollo Rural-urbano de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Actualmente Director Ejecutivo del Grupo ESQUEL.

importación de alimentos y deuda externa, entre otros, son suficientes para mostrar la gravedad de las tendencias prevalecientes en el desarrollo de nuestras sociedades.

EL DESEMPEÑO INSATISFACTORIO DE LOS PROYECTOS

La revisión de programas de desarrollo rural a través de América Latina y el Caribe muestra serios defectos en la mayoría de éstos. Las fechas de cierre para proyectos a ser financiados con fondos internacionales tienen que ser extendidas. Los niveles de financiamiento menguan significativamente en relación a lo que se había planeado. El índice más expresivo del éxito de tales proyectos - el impacto en el ingreso de su población, los pobres del área rural que constituye su objetivo - no muestra ser significativo. En un número de casos los pequeños productores en áreas de los proyectos han sido desplazados a medida que la tierra se ha ido capitalizando por el crédito e infraestructura que los mismos proyectos han proporcionado. La conclusión en todos los casos revisados es que la contribución del financiamiento en sí mismo es muy limitada. En cambio, la contribución que un proyecto hace al mejorar instituciones, acceso a la tierra, y lo que más ampliamente puede llamarse gestión económica es un "*medio ambiente específico*", resulta ser la más duradera. En todos los casos revisados, el medio ambiente global - el mundo más allá del proyecto - es el factor determinante en el éxito o el fracaso. Este ambiente más allá del proyecto, la decisión política y la continuidad de esfuerzos, la coordinación institucional, la disponibilidad de financiamiento nacional y local, la participación de la comunidad y la aceptación del proyecto, la tenencia de la tierra, son consideraciones raramente tratadas a fondo dentro de las normas prevalecientes, métodos y estilo de las transferencias de recursos para el desarrollo.

Una serie de complejas variables deben converger para que un proyecto sea exitoso. Esta conclusión no es nueva. Es, sin embargo, más relevante para las lecciones de la transferencia de recursos para el desarrollo. Así desde el presupuesto implícito en los métodos de identificación, preparación, evaluación y financiamiento de proyectos de desarrollo es que un proyecto es suficiente en y por sí mismo como un instrumento de cambio para lograr el crecimiento y la equidad, objetivos sobre los que se concuerda la justificación principal de ese tipo de proyectos.

Una revisión de proyectos en ejecución bajo las actuales prácticas, revela, entre otros, los siguientes defectos:

a. Los proyectos fracasan en incorporar sistemas de participación de los beneficiarios del proyecto y de la contribución de los beneficiarios en el control y fiscalización de aquellos que ejecutan esos programas.

b. Fracaso para desarrollar en el nivel de proyecto y en el nivel regional y estatal, habilidades técnicas y de gestión para mejorar los proyectos a medida que son implementados, para modificar y ajustar lo que ha sido planificado.

c. El descuido de variables ambientales tales como reforma de la tenencia de la tierra y de los tipos antes mencionados.

Para ilustrar cómo los procedimientos actuales encaran de una manera uniforme y general los proyectos de desarrollo, hemos revisado un número de documentos de evaluación de proyectos en diferentes países y campos. Algunos hallazgos son relevantes para esta discusión.

Se encuentra que las presentaciones de todos los documentos de proyectos tal como aparecen en los informes de evaluación, son uniformes en cuanto a descripción y objetivos. Reiteradamente se afirma que las instituciones financieras no desean controlar o dominar la relación con el gobierno involucrado. Se hacen afirmaciones típicas como: *"En discusiones con el gobierno se reconoció un severo déficit habitacional del país y la necesidad de un enfoque más sistemático y sostenido para la vivienda de poblaciones con bajos ingresos"*. En todos los proyectos, el objetivo implícito de una distribución más equitativa de los resultados del crecimiento económico, mejor uso por parte de los países de la base de recursos humanos, infraestructura básica más amplia y condiciones de salud, son objetivos comunes para todos. Todos los proyectos revisados, de acuerdo a los documentos de evaluación, fueron representados como iniciativas *claves* de desarrollo social en contextos donde los proyectos de inversión en el pasado habían favorecido principalmente a grupos de medianos y altos ingresos.

La uniformidad de estos proyectos prosigue con otro elemento. El tratamiento dado a las agencias ejecutoras es también similar en todos los casos. O los proyectos son percibidos para reorientar o fortalecer instituciones débiles, o se justifican por proveer recursos a instituciones ya fuertes. Casi siempre una serie de calificativos siguen a una afirmación. Por ejemplo, *"A pesar de amplias funciones estatutarias, las instituciones tuvieron poco que decir en el pasado en relación a asignación de recursos y formulación de políticas"*. La implicación es siempre que el proyecto va a rectificar lo que en el presente se percibe como un defecto.

Cuando se llega al tratamiento de los aspectos financieros de los proyectos se encuentra una percepción y justificación muy parecida para todos, mediante frases como la siguiente: *"Las proyecciones del flujo de fondos del proyecto responden conservadoramente a esta porción de tierra"*.

Esta uniformidad de tratamiento puede ser adecuada a ciertos niveles generales de agregación del problema para propósitos de decidir

el comprometimiento de recursos. Pero es definitivamente inapropiada al nivel del proyecto que debe operar en un contexto específico en las diversas condiciones prevalecientes en los países en desarrollo. Por ejemplo, es fácilmente aceptado el incluir servicios de extensión, investigación y asistencia técnica en los niveles normativos generales del diseño del proyecto. Sin embargo, el *tipo* de extensión e investigación, es decir, el *contenido*, debe responder a *condiciones específicas* en términos de tiempo, aceptación popular y pasado histórico, en adición a los diversos factores de contexto que rodean al proyecto. Es a este nivel de especificidad que las soluciones deben encontrarse.

En conclusión, la revisión de una serie de experiencias representativas de transferencia de recursos a través de proyectos para desarrollo rural en América Latina, muestra que a pesar de la consistencia lógica de los métodos de análisis de proyecto y del rigor con el cual tales métodos fueron aplicados, los proyectos, por lo general fallan en realizar los objetivos que se propusieron cumplir. *Lo que acontece, de hecho, es sistemáticamente diferente de lo que fue planificado en la asignación de recursos a través de los proyectos de inversión para el desarrollo.*

La situación insatisfactoria actual se debe a algunas de las siguientes razones:

1. La manera en que se toman decisiones por las instituciones financieras centrales a nivel nacional e internacional, requiere una información uniformizada y una simplificación, de tal forma que se pueda avanzar a una decisión posterior. Por lo tanto, lo que constituye una necesidad de contar con términos generales uniformados de aplicación universal, con un significado operacional no específico para fines de orientación, se transforma en una práctica normal, sacrificando la especificidad y adaptación.

2. El predominio de la profesión de economista en la teoría y práctica del desarrollo y, en consecuencia, en la metodología de proyectos y evaluación, lleva a generalizaciones al costo de una adecuación operacional y relevancia sin consideración del ambiente específico en el que están ubicados los proyectos e inversiones. De manera característica, "*Foundations of Economic Analysis*" de Paul Samuelson ^{1/} comienza así: "*La existencia de analogías entre los*

^{1/} Samuelson, Paul. *Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press, 1963.

rasgos centrales de varias teorías implica la existencia de una teoría general... que los unifica,... un economista con gran intuición tal vez habría sospechado desde un comienzo que aparentemente diversos campos - producción, economía, comportamiento del consumidor, comercio internacional, finanzas públicas, ciclos de los negocios, análisis de ingresos - poseen sorprendentes semejanzas formales..."

El fuerte de la teoría es generalizar. No obstante, hay una aplicación errónea de esta teoría cuando la misma es filtrada a través de las idiosincrasias de los sistemas financieros burocráticos y de las agencias técnicas, las cuales están preocupadas con la satisfacción inmediata del sistema de decisión prevaleciente y con los objetivos de carrera y, por lo tanto, con la conveniencia de un contenido generalizado y no comprometido, fallando en diferenciar su aplicabilidad en un contexto específico y al momento requerido en la vida de planes y proyectos de desarrollo. En estas circunstancias y bajo la práctica actual se focaliza al rígido diseño impreso a priori y al rigor ex-ante, que lleva implícita la necesidad de reforzar las habilidades locales, nacionales, para que éstas sean capaces de ajustar y rediseñar continuamente el proyecto específico, a la par que éste es ejecutado. En un caso del Nordeste de Brasil, por ejemplo, a los servicios urbanos se les identificó como más relevantes por parte de los pequeños agricultores, las asociaciones de salud y los sindicatos rurales, en vez de lo que generalmente se prescribe en proyectos rurales ^{1/}. El actual énfasis en la preparación formal y el rigor de proyectos para desarrollo rural, una orientación hacia las especificaciones de "ingeniería de diseño" de un proyecto implican una percepción estática del desarrollo enmarcado en los procesos analíticos e institucionales prevalecientes de acuerdo con los que los proyectos son identificados, preparados y ejecutados. Dicha percepción estática da un énfasis desproporcionado a la importancia de las consideraciones financieras, la decisión interna concerniente a las instituciones centrales a expensas de la participación local, flexibilidad del proyecto, simplificación y reajuste.

El alto nivel de habilidad y experiencia, así como de costo, que domina la preparación de proyectos, tal como la muestran los documentos de evaluación de dichos proyectos, es dispendiosa para el país. Esto es así, no sólo porque los proyectos son preparados aisladamente de sus ejecutores y beneficiarios, sino por el hecho simple y común que, por lo general, los documentos de evaluación son

^{1/}

John Redwood, Integración Rural-Urbana, SUDENE-OEA, Recife, 1981.

preparados en un lenguaje difícil de entender por los ejecutores de proyectos o incluso porque los documentos son considerados secretos o no disponibles. Este último punto será discutido más en detalle posteriormente.

Lo que lleva a esta situación de exceso de generalización y a las dificultades de ejecución de los proyectos de desarrollo rural y social es el hecho de que el proceso, cuanto más respeta los requerimientos que tornan la administración moderna teóricamente eficiente y actualizada, una planificación muy elaborada, máxima calidad de análisis y presentación formal, eficientes compendios en la redacción de informes, *más se aleja* del área rural, del subdesarrollo rural y de la realidad que este mismo proceso quiere cambiar y beneficiar. Esta contradicción lleva a dos situaciones difíciles de superar:

1. Los actores principales de la formulación de políticas, diseño de proyectos y decisiones de desarrollo - el "*establishment*" del desarrollo - son aquéllos más alejados del problema. Los profesionales del desarrollo, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, por experiencia y formación, no están familiarizados con las sutilezas de los proyectos de desarrollo ni con las restricciones que condicionan las posibilidades de implementación. Esto no quiere decir que no exista preocupación, interés profesional y compromiso en la búsqueda de soluciones para los problemas de los pobres en los países en desarrollo. Lo que se observa es que aquéllos menos idóneos para explicitar las características y comprender el desarrollo, aquéllos física e intelectualmente más alejados de los problemas, son precisamente quienes están llamados a buscar soluciones en la planificación, diseño e implementación de ese tipo de proyectos. De este modo el proceso de desarrollo deriva en un negocio, un gran negocio de 22 mil millones de dólares, como señala un reciente número de "*Development forum*" (June 16, 1982). Para atender este negocio se ha desarrollado una trama de firmas consultoras, de procedimientos económicos, legales y técnicos, cuya efectividad permanece seriamente en duda si juzgamos por los resultados.

2. Una segunda situación es la creación de un sistema cerrado de formación intelectual, censura y distribución de créditos académicos que domina el desarrollo del pensamiento y la definición de instrumentos para el desarrollo. Los sustentos teóricos desarrollados y consagrados por los centros de enseñanza dominante de los países desarrollados son rápidamente incorporados en las providencias contractuales, programas de investigación, procedimientos y consultoría que, en cierto sentido, definen o influyen en la forma de operar de los gobiernos e instituciones financieras en los países en desarrollo.

Comentarios y protestas ocasionales sobre la inadecuación del actual sistema de transferencia de recursos para la financiación del desarrollo, especialmente del desarrollo rural y social, quedan sin respuesta o son ahogados por los siguientes motivos:

a. La gravedad de la problemática del desarrollo frente a la interdependencia global, la presión y necesidad de hacer algo rápidamente. Ante estas circunstancias, aquellos que presentan alguna solución - aunque estén equivocados - prevalecen por la falta de alternativas.

b. Independientemente de que se haga modificaciones a la forma de abordar el asunto o a los objetivos, las políticas y los recursos deberán pasar por los mismos canales financieros y administrativos donde se encuentran las instituciones financieras internacionales y los gobiernos centrales - el "*establishment*" del desarrollo - que son los agentes dominantes.

La naturaleza hermética del "*establishment*" internacional indujo a un abordaje uniforme de los proyectos de inversión para el desarrollo social que, a su vez, parcialmente explica la forma como se realiza la investigación, las revisiones y evaluaciones, dentro de un sistema de auto-sostenimiento. El Banco Mundial, por ejemplo, hace varios años está investigando sobre los problemas del desarrollo. De acuerdo con el Informe Anual del Banco Mundial, 1981, aproximadamente 12 millones de dólares anuales, o el tres por ciento de su presupuesto administrativo, está asignado a la investigación económica y social.

Un resumen de estas investigaciones publicado en el "*Abstracts of Current Studies*" señala que una amplia mayoría de los estudios del Banco Mundial sobre las economías subdesarrolladas están hechos por universidades norteamericanas. Los restantes han sido realizados por instituciones europeas, principalmente británicas, que son - con distancia - las segundas. A juzgar por los nombres de los responsables y líderes de investigación, éstas están dominadas por personas de origen anglo-sajón. En unos pocos casos, instituciones de los países en desarrollo son nombrados como colaboradoras. La contribución usual en estas cooperaciones es que la institución colaboradora se encarga de conducir encuestas locales (encuestas familiares, etc.)

Otro elemento que contribuye al sistema no-participativo que prevalece en la preparación e implementación de los proyectos es el formalismo, la confidencialidad y la ausencia de responsabilidad ante los beneficiarios. Documentos de proyectos, "*appraisals*", etc. que en general son nada más que simple traducción y reformulación de estilo de textos elaborados por técnicos y especialistas de un país, se transforman en documentos de circulación restringida desde que

entran en el proceso de las instituciones financieras nacionales e internacionales, tornándose cada vez más inaccesibles para aquéllos que serán llamados a implementar estos proyectos. Por este tipo de práctica, informaciones válidas, recogidas y analizadas durante la preparación de tales proyectos, se pierden, se vuelven inaccesibles.

El costo de un proyecto de inversión de una institución financiera (centralizada) internacional desde su identificación hasta que es aprobado para la financiación, se estima en 2 millones de dólares para el proyecto promedio. Un indicador del esfuerzo y costo de estas operaciones es el costo de viajes y de los consultores del Banco Mundial. Este, de acuerdo con su Informe Anual 1982, tuvo un gasto de 50.6 millones de dólares. El valor potencial de tal contribución se pierde en razón del secreto de los procesos de decisión de las instituciones financieras centrales. En los casos de proyectos de contexto social que estamos presentando, la necesidad de información y de asistencia técnica se ubica en el nivel local donde los proyectos serán ejecutados, pero bajo las prácticas presentes la información queda centralizada e inaccesible a aquéllos que más la necesitan.

El proceso aísla también al profesional o especialista de los problemas que debe enfrentar el proyecto. En lugar de que haya una presencia prolongada del profesional y de que éste se envuelva en la especificidad y variaciones de las condiciones ambientales locales, las instituciones centrales están más preocupadas - bajo las presentes prácticas - en satisfacer sus propios requisitos de procedimientos internos antes que la realidad misma del ambiente en el cual estos proyectos operarán. Cuando finalmente estos informes, documentos y juicios son oficialmente liberados a través de canales apropiados, ellos han debido acomodarse a tantos intereses institucionales internos adicionales a la sensibilidad nacional, que se tornan demasiado fluídos, dejando lugar a cualquier interpretación. De ahí el recurso al rigor formal, análisis beneficio-costos, consistencias internas, sensibilidad y similares. En el proceso, estos informes pierden su fuerza de profesionalismo y objetividad.

Cuando son divulgados, estos documentos deben pasar a través de canales oficiales. Esta práctica implica que documentos que, irónicamente, fueron originados al nivel del proyecto y de una región, quedan archivados en las oficinas de los bancos centrales, ministerios de relaciones exteriores y de la oficina de planificación. La ineficiencia de la comunicación entre el cliente y las instituciones financieras entra en marcado contraste con el compromiso asumido por estas instituciones de servir a las naciones y a los proyectos.

El argumento presentado frecuentemente por estas instituciones para justificar tal reserva y secretos es que corresponde a los gobiernos interesados - los que solicitan el préstamo- asumir la responsabilidad de administrar estos proyectos y por lo tanto

suministrar la información necesaria para mejorar el diseño, la implementación y evaluación de un proyecto. Este tipo de argumento es doblemente inconsistente, tanto en relación a los procedimientos usuales de estas instituciones como a sus mismos objetivos: tener proyectos sólidos. Las instituciones centrales gastan sumas considerables de recursos para apoyo técnico, investigación, consultoría de personal propio, precisamente para comprender los proyectos de desarrollo y mejorar su diseño e implementación, asegurando así la calidad de sus inversiones. Por lo tanto, no es razonable negar estas informaciones a aquellas personas de los países en desarrollo que son los responsables de ejecutar, y en última instancia, de determinar el éxito de estos proyectos.

La segunda razón más grave es la falta de responsabilidad ante los beneficiarios de las instituciones financieras centrales, especialmente las internacionales. Los mandatarios a los cuales sirven estas instituciones, sirven, no representan a dichos beneficiarios. El compromiso de aportar recursos financieros a través de estas agencias sigue siendo un arte esotérico que impide una auténtica revisión y evaluación por parte de las personas interesadas en que los procesos sociales sean realmente relevantes. Tales instituciones no están organizadas para comunicarse con sus clientes; la comunicación y los proyectos de desarrollo implican un riesgo permanente; la sumersión en las instituciones - tal como existen - y en el ambiente económico locales.

La práctica de comunicarse y de integrarse en el ambiente local significa descentralización y modificación de la actual estructura de cooperación técnica y financiera. Implica también aceptación de la práctica de tomar decisiones, pues en la preparación e implementación de proyectos, la variedad y heterogeneidad son las reglas en política y programas. Tal enfoque es inconsistente con las actuales estructuras y prácticas donde el concepto de eficiencia significa comprometer gran volumen de fondos y la satisfacción de los objetivos de los préstamos bajo una presión continua que pesa sobre el personal y en el tiempo.

A este respecto es característico el trato que se da a los obstáculos que aparecen durante el proceso de préstamo y cómo se les supera para permitir que el proceso siga adelante, en detrimento del apego que el proyecto debe guardar con la realidad. A este nivel, es particularmente interesante observar lo que suele llamarse cláusulas para la vigencia y efectividad del préstamo. Estas son condiciones que los gobiernos o instituciones ejecutoras deben llenar durante la ejecución del proyecto. En otras palabras, el proyecto es aprobado con sus metas de desembolso pero sujeto a ciertas condiciones. Estas son de naturaleza diversa y pueden incluir desde la solución de problemas de personal y modificaciones organizativas en las instituciones ejecutoras hasta cambios en la estructura financiera y reformas institucionales más amplias. En un proyecto de desarrollo rural integrado aprobado recientemente aparecían, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. Canalizar recursos dentro del sistema recomendado en convenios anteriores.
2. Garantizar con seguridad que la contraparte nacional hará disponibles los fondos.
3. Presentar varios acuerdos y contratos entre las instituciones ejecutoras a la institución financiera.
4. Tomar "*medidas apropiadas*" a fin de que el crédito rural esté "*disponible*" a tiempo y en cantidad suficiente.
5. Evidenciar la propiedad de la tierra y derechos de apropiación sobre la tierra.
6. Contar con numerosos estudios sobre el proyecto y su evaluación ex-post.

Estas condiciones y recomendaciones son en sí mismas válidas. Reflejan la identificación de limitaciones reales. Sin embargo, lo que es importante en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo, es que el proyecto en sí hace muy poco para influir en la superación de estas condiciones. Tomemos por ejemplo la condición anterior de "acuerdos y contratos entre las agencias ejecutoras". Estas condiciones no pueden lograrse a través de acuerdos formales. Lo que decidirá la coordinación entre las agencias no serán las condiciones formales, sino la forma en que los proyectos fueron preparados, la participación de éstas desde el inicio del esfuerzo, la asignación de recursos y, en última instancia, la responsabilidad y compromiso de los que van a ejecutar el proyecto hacia los beneficiarios potenciales del proyecto. Es hacia la solución de estos problemas que debe dirigirse el proyecto y las instituciones financieras que lo respaldan.

Las condiciones formales parecen ser razonables y en general alcanzan un consenso de buena fe entre los que identificaron y prepararon el proyecto. Sin embargo, más a menudo de lo que se piensa resulta que no se pueden cumplir después que el proyecto se ha iniciado. En este caso el problema que se presenta es el siguiente: o bien las condiciones no se apegaban a la realidad, porque los planificadores no tenían conciencia de lo que sería factible, o los que fueron llamados a ejecutar el proyecto, por no haber participado en su diseño, no comprenden plenamente el proyecto y sus condiciones.

La dicotomía existente en la práctica actual entre la *preparación de un proyecto* y *su ejecución*, es la causa más grave de que los proyectos no se apeguen a la realidad. El compromiso de recursos, los procesos de decisión interna, los conceptos de eficiencia, la sofisticación, la secretividad de las instituciones financieras y de los gobiernos centrales, todo esto que llamamos "*prácticas establecidas*" es un proceso obsesivo apegado al estado de cosas "*ex-ante*". Es decir, que todos estos esfuerzos se realizan antes del compromiso de los recursos de la etapa de ejecución.

Desafortunadamente, el esfuerzo de preparación, bajo las prácticas actuales, pretende en primer lugar satisfacer el orden prevaliente en el proceso decisorio de las instituciones centrales; cuando los fondos están disponibles y la ejecución se inicia, emerge una realidad diferente. En esta dicotomía existente en la transferencia de recursos para el desarrollo está encubierta la existencia de dos mundos increíblemente diferentes, aunque supuestamente trabajen para el mismo proyecto y el mismo fin.

RESPUESTAS POTENCIALES A LOS PROBLEMAS

Los hallazgos presentados son resultados de un estudio que estamos realizando en el Nordeste de Brasil, en el Paraguay, Ecuador y Honduras, analizando proyectos de desarrollo rural con financiamiento internacional. En los próximos meses esperamos dar a conocer los elementos coronados por el éxito de estas experiencias, en el contexto de los problemas aquí tratados.

Por esta razón estamos revisando estos cuatro casos y actualmente sólo podemos esbozar una cierta dirección de nuestros hallazgos, los que someto a vuestro análisis y comentarios:

1. La participación de beneficiarios e instituciones ejecutoras en la preparación de los proyectos es el primer requisito esencial.
2. Los proyectos deben concebirse como un "proceso dinámico"; para conseguirlo deben crearse estructuras analíticas adecuadamente proyectadas; para este fin deben establecerse arreglos institucionales apropiados. La actual separación en el ciclo del proyecto (identificación, preparación, ejecución y evaluación) es artificial. El proyecto debería conducirse como un proceso integrado.
3. El ambiente en el que se ubica el proyecto: estructura financiera, macro-políticas, precios, etc., debe ser explícitamente considerado; de esta forma, el proyecto se concebirá no como un fin en sí mismo, sino como un paso en el proceso de integración con el ambiente, como un instrumento de participación y de acceso del campesinado.
4. El actual proceso de preparación de proyectos debería ser drásticamente descentralizado. Los proyectos deberían prepararse localmente, de preferencia donde los proyectos se ejecutarán, aunque se sacrifique el rigor y la consistencia formales. Los profesionales se transformarían así, para los fines de la ejecución del proyecto, y mientras se realiza, en interlocutores de los beneficiarios.

En conclusión, en la transferencia de recursos a través de los proyectos de desarrollo, debe minimizarse y superarse una contradicción central del sistema capitalista de mercado. Esto implica encontrar caminos a través de los cuales dicho sistema, que actualmente recompensa la dotación y propiedad sobre los recursos y la productividad - cuya eficiencia económica espera aumentar el proyecto - pueda servir al mismo tiempo objetivos de equidad, beneficiando a aquellas comunidades que realmente lo necesitan.

Nuestra investigación, aunque preliminar, muestra que la descentralización de las decisiones, la efectiva participación de los beneficiarios y la responsabilidad que las instituciones ejecutoras deben asumir ante los beneficiarios de tales proyectos, son requisitos esenciales si queremos armonizar el crecimiento económico con criterios de equidad.

EL FOMENTO DEL TERCER SECTOR

POSIBILIDADES PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Bernd Breuer*

La concepción tradicional de una política para el desarrollo ha sido superada. Los planteamientos convencionales sobre el desarrollo provenientes tanto de organismos internacionales como de entidades públicas y privadas de los países industrializados, que dan prioridad a las metas de crecimiento económico sin tener en cuenta el componente sociopolítico de la "ayuda" deben ser calificados como equívocos; los beneficios derivados del crecimiento no fluyen, lamentablemente, en forma automática hasta las bases; frecuentemente el impacto multidimensional de grandes proyectos se percibe en las altas esferas sociales.

Por medio de una serie de documentos de organización nacionales e internacionales, desde hace algunos años se vienen promoviendo nuevas orientaciones. Así por ejemplo la KW 1/ en su Memoria de 1977 afirma: *"Hay que repensar el rol de la ayuda tradicional al desarrollo que ha contribuido permanentemente al retroceso de sus propias metas fijadas, siendo cada vez más insistentes las exigencias de alternativas técnicas de transferencias de recursos, planteadas por los países en vías de desarrollo"* 2/

Más adelante se presentan algunas opiniones respecto de las consecuencias de este modo de reflexionar sobre las propias metas y los recursos que para sus logros serán necesarios.

En efecto, una de las exigencias de la Conferencia de la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL/ECLA), realizada en la primavera de 1977 en Guatemala, estableció: *"La transferencia de tecnología debe ser puesta al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas (human needs)."*

Las dos citas acabadas de mencionar manifiestan en forma ejemplar el malestar de la mayoría de las organizaciones relevantes en el marco de la política de desarrollo con los resultados de las Estrategias Internacionales de Desarrollo (EID) y subrayan la urgente necesidad de nuevos conceptos de desarrollo que coloquen en primer plano a las necesidades básicas de los hasta ahora silenciosos y desorganizados grandes grupos sociales pobres del mundo, que conforman el llamado "Sector informal" y representan la mayoría del Tercer Mundo.

* Este trabajo del autor será publicado también por ALIDE, en el informe del Seminario-Taller sobre "Evaluación de Efectos Sociales de Proyectos de Inversión", realizado del 27 de setiembre al 1 de octubre de 1982.

1/ KW - Es abreviación de *Kreditanstalt für Wiederaufbau*; Banco de Crédito y Reconstrucción. Frankfurt, República Federal de Alemania.

2/ Véase: KW, Memoria 1977, pág. 80.

Evidentemente, los novedosos conceptos de desarrollo que contemplan estos aspectos exigen a la vez la comprensión de la compleja interdependencia entre: Grupo meta-objetivos-medidas.

A. INTRODUCCION

A pesar de las apreciables contribuciones al desarrollo otorgadas por los países industrializados a los llamados en vías de desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial, el desnivel de bienestar entre estos grupos de países ha aumentado considerablemente. Además, y esto es aún más importante, la diferencia entre pobreza y riqueza en la mayoría de los propios países en desarrollo creció en forma drástica.

El hecho de que se produzcan aperturas permanentes en estos dos extremos del espectro analítico, sólo puede llamar la atención de aquellos que conciben el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Así, la adopción de tecnologías intensivas de capital en la industria y la agricultura, puede tener repercusiones muy positivas en la producción, registrándose en las estadísticas un crecimiento económico y un incremento en el Producto Social Bruto. Al mismo tiempo puede aumentar la pobreza del "*sector informal*". Esta presunta contradicción invita a analizar los efectos de las inversiones de cualquier tipo en la utilización de los más importantes elementos de consumo (alimentación, vestuario, vivienda) y prestaciones de servicios (educación, salud, higiene) para los habitantes de poblaciones marginales en la ciudad y el campo.

Los insatisfactorios resultados de la ayuda para el desarrollo condujeron, desde su inicio en los años sesenta, a una paulatina - hasta ahora vacilante, a menudo aislada y habitualmente sólo verbal - reorientación de las concepciones parciales del desarrollo, en algunas instituciones regionales y organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BIRF/WB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID/IDB), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA) y, recientemente, también en la FAO y la OIT. En la República Federal de Alemania, diversas organizaciones públicas y privadas se preocupan también de la problemática del trabajo en las bases.

En los diversos documentos disponibles se observa la falta de uniformidad en la utilización de definiciones sobre la "*autoayuda*", así como de otras concepciones similares. A menudo las definiciones conceptuales elegidas no son suficientemente precisas, lo que da lugar a que no siempre sea posible seguir la lógica de la acción. En las siguientes líneas no se pretende desarrollar otra definición del concepto de la autoayuda que considere todos los diferentes aspectos; en lugar de ello, se intenta clasificar en forma teórica este concepto desarrollista.

B. EL CONCEPTO DE LA AUTOAYUDA

La autoayuda se ha constituido en un concepto, detrás del cual se encuentran objetivos de la política de desarrollo susceptibles de precisarse. Para poder establecer estos objetivos es importante percibir con claridad dentro de qué categoría, en el marco de los retículos tradicionales de desarrollo, es clasificada la ayuda para la autoayuda.

La ayuda para la autoayuda no es una orientación individualista "*ayúdate, que Dios te ayudará*", como tampoco es universal, es decir, aplicable a todas las naciones, como se diría por ejemplo, bajo el lema de que sólo merecen nuestra ayuda aquellas naciones que saben ayudarse a sí mismas o que empiezan a hacerlo.

Al final del trabajo se analiza el posible conflicto que se puede derivar para organizaciones o países que proporcionan la ayuda, en el caso de que un gobierno no apoye un movimiento de autoayuda o ni siquiera lo tolere.

La autoayuda siempre está dirigida a algún grupo social que pertenece al sector marginal de una población urbana o rural. Por consiguiente, la promoción de la autoayuda significa fomento de proyectos de desarrollo comunitarios. A menudo se la considera relacionada con el concepto de "*desarrollo de la comunidad*". También es considerada por otros como concepto superior para diferentes tipos de organizaciones, incluido en ellos el cooperativismo.

Autoayuda es mucho más que desarrollo de la comunidad, a pesar de que, en esencia, tengan componentes importantes comunes: las orientaciones hacia las estructuras sociales y políticas, comenzando con importantes métodos de relacionarse por primera vez con grupos sociales dispersos, pasando por el consenso de éstos sobre la dinámica grupal orientada a su organización, hasta llegar a la implementación concreta de un proyecto o programa de desarrollo.

La diferencia con el desarrollo de la comunidad se observa en que la autoayuda no promueve proyectos o programas sociales o políticos a nivel comunal, sino importantes proyectos de carácter económico. El cooperativismo, sin embargo, forma parte de esta concepción de la autoayuda, puesto que los grupos meta del cooperativismo son cooperativas existentes o futuras; se busca un mejoramiento organizativo y financiero de ellos mismos, con el propósito de elevar la eficiencia de la cooperativa para el bienestar de los diferentes socios. Quienes no están asociados a las cooperativas, no obtienen apoyo alguno.

El objetivo de promover cooperativas elevando el número de asociados encuentra en la práctica una limitación en el hecho de que existe gran cantidad de personas del Tercer Mundo que viven en extrema pobreza y que no están aún en condiciones de formar una cooperativa.

Las experiencias hechas por algunos gobiernos latinoamericanos en la promoción prioritaria de cooperativas, indican que esta política con rasgos característicos excluyentes no alcanza a aquéllos que no son miembros de una cooperativa.

Una característica común de ambas concepciones es la orientación prioritaria en proyectos económicos con efectos sociales similares para los comprometidos en ellos. Sin duda, la concepción superior es la autoayuda, la promoción cooperativa se encamina a un determinado y más pequeño grupo social.

Por otra parte, considerando que las organizaciones de autoayuda tienen carácter pre-cooperativo y persiguen como meta posterior el lograr consolidarse como cooperativa, la preocupación por tratar de anteponer o subordinar estos conceptos se relativiza.

Finalmente, se puede agregar a este respecto que la autoayuda se sirve de probados elementos y métodos de trabajo del desarrollo de la comunidad en el trabajo de base, orientado hacia proyectos económicos factibles, tomando en cuenta - entre otras - también metas cooperativas o similares. Es obvio que este tipo de cooperativas no deben ser medidas con parámetros europeos, los que se han guiado por ideales y principios desarrollados por pioneros cooperativistas alemanes e ingleses del siglo XIX.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, la promoción de la autoayuda puede apoyarse en abundantes modelos históricos de formas altamente desarrolladas de asociaciones para la producción y comercialización de productos agrarios. Este tipo de organizaciones comunales se han desarrollado a través de muchos siglos y estuvieron en condiciones de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población. Hay que señalar que este tipo de organizaciones económicas fueron destruidas por influencias coloniales y con el transcurso de los años han caído en el olvido. Si actualmente se recurre a estas formas asociativas de empresas productivas del pasado, seguramente ello no se debe a motivaciones nostálgicas, sino a un intento de reactivar modelos de desarrollo autóctonos, que fueron funcionales en el pasado y hoy existen sólo en forma rudimentaria.

Con esta concepción de la autoayuda se puede enfrentar el reproche de que se trata de incorporar simplemente a los grupos sociales marginados al círculo económico. Una integración de este tipo debería ser rechazada en la mayoría de los casos por dos motivos: tal integración conduciría a la consolidación de las injustas estructuras sociales, con lo cual quedarían prácticamente excluidas las aspiraciones de cambio de estructuras; y en segundo lugar, un planteamiento de esta índole de carácter paternalista conduciría a nuevas formas de dependencia, en las cuales los grupos integrados estarían subordinados a los mecanismos dominantes, así como a las estructuras sociales y a los respectivos aparatos de administración.

La meta de la promoción de la autoayuda bien entendida únicamente puede significar el logro de crear condiciones para que las organizaciones de autoayuda (OdA) no sean aisladas o caigan en el vacío, sino que estén dotadas con suficiente dinámica propia, para con ello tener influencia y evitar así que caigan nuevamente en las formas de dependencia tradicionales. Una movilización de esta especie, orientada a cooperar para que determinados grupos sociales obtengan su independencia económica y, a consecuencia de ello, su libertad política, se constituye en el ideal de la ayuda para la autoayuda, la que sólo es alcanzable cuando desde un inicio se eviten prácticas paternalistas.

En el primer plano se plantea la interrogante de cómo hacer efectiva la ayuda a los pobres de la base de la pirámide social evitando el paternalismo. En la República Federal de Alemania se preocupan desde hace muchos años diversas organizaciones para el desarrollo, tanto estatales como privadas, del problema del trabajo en la base. En general, para las iglesias esta tarea se facilita debido a que sus grupos meta pueden ser alcanzados directamente, de tal forma que en algunos países del Tercer Mundo ellas pueden observar experiencias realmente valiosas, en lo que se refiere a la implementación de proyectos con criterios de autoayuda.

Algo similar se puede observar en las fundaciones políticas alemanas.

También el BMZ ^{1/} ha orientado su trabajo hacia grupos de autoayuda y, en relación a ello, ha desarrollado un considerable número de "*principios preliminares*", que son permanentemente perfeccionados. A continuación, bajo la denominación "*bases de la promoción*", se hace referencia a las metas a lograrse y promotores de proyectos a identificarse, a través de las medidas de fomento de la autoayuda ^{2/}.

C. BASES PARA LA PROMOCION DE ORGANIZACIONES DE AUTOAYUDA (OdA)

Metas para la promoción de la autoayuda

En el marco de la política para el desarrollo, de la República Federal de Alemania, la promoción de la autoayuda pretende movilizar a amplias capas poblacionales para una participación activa en el proceso de desarrollo económico y social en sus respectivas regiones.

¹ BMZ es abreviatura de Ministerio Federal de Cooperación Económica.

² Véase páginas 5 a 8, Ptos. I, 1 y 2 de los "*Principios Preliminares*".

Mobilización significa impulso de las propias iniciativas y del proceso de aprendizaje de los grupos hacia una libre ubicación de sus potenciales humanos y materiales. Por ello, la promoción puede requerir que surjan ciertos centros de iniciativas individuales para difundir el concepto de la autoayuda y se esfuercen por su fomento.

La promoción de la autoayuda debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos o grupos comprometidos con ella. Así mismo, debe posibilitar a aquellos la formación e institucionalización de estructuras orgánicas, con cuya ayuda y cuyos esfuerzos propios sea posible iniciar la participación creciente de mayores grupos de población en los procesos de desarrollo económico y social.

La promoción de la autoayuda debe servir además para darle mayor peso político a los grupos de la población social y económicamente débiles a fin de que estén en condiciones de plantear y conseguir modificaciones estructurales, tanto económicas como sociales. Esto se refiere en especial a la participación de estos grupos en el proceso de decisiones políticas.

En síntesis, el fomento de la autoayuda debe apoyar a la población de los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por el logro de un nuevo orden económico socialmente más justo.

Destinatarios e Intermediarios de Medidas de Fomento de la Autoayuda

Las medidas de promoción de la autoayuda están encaminadas a grupos que se encuentran en condiciones de unificarse en una organización de autoayuda (OdA) o con aquellos que ya lo han realizado. Cuando el "donante" no quiere dirigirse directamente con sus medidas hacia las OdA o a sus socios, entonces es posible apoyar instituciones intermediarias de fomento de la autoayuda (IFA); éstas son aquellas instituciones que animan a grupos sociales, para que se esfuercen por emprender programas de autoayuda y por lograr su institucionalización. Después de transcurrir cierto tiempo las IFA deberían contribuir al fortalecimiento de las estructuras de OdA, para luego ir retirándose paulatinamente. El apoyo concedido no es en sí un objetivo de la promoción, sino que sólo sirve como instrumento al desarrollo de OdA.

Los programas y medidas de promoción son revisados por parte de organizaciones privadas y estatales de ayuda para el desarrollo en la República Federal de Alemania, desde una perspectiva de política de desarrollo, y si estos demuestran ser dignos de implementarse son apoyados con recursos financieros y humanos respectivamente.

La propuesta del proyecto, así como su ejecución, deben ser llevadas a cabo por una institución intermediaria en el país en desarrollo.

Las Oda son aquellas organizaciones en las que sus socios se han constituido a base de intereses comunitarios con el propósito de lograr metas trascendentales que se traduzcan en la elevación de sus niveles económico y social. Con todo esto, el mejoramiento debe lograrse no sólo por medio de contribuciones monetarias (como por ejemplo en las Sociedades Anónimas a través de los dividendos), sino por medio de la prestación de servicios en el más amplio sentido. Esta definición comprende no sólo a cooperativas debidamente registradas, sino también todo tipo de grupos pre-cooperativos (por ejemplo comunidades rurales, ligas campesinas, "*Better living societies*", etc.).

Las Oda en las que los deberes y derechos de los asociados, así como la representación legal están claramente definidos y establecidos, son denominadas *Oda formales*; aquellas otras que no cuentan con dichas definiciones, se denominan *Oda informales*.

Las formas tradicionales autóctonas de cooperación que quedaron de estructuras sociales anteriores, son consideradas como Oda formales cuando los derechos y deberes de los asociados están establecidos en forma inequívoca por la costumbre.

Cuando las Oda formales sustentan empresas económicas u otra forma organizada de cooperación, son denominadas *Oda formales con unidad ejecutiva*.

Las cooperativas son consideradas en todos los casos como Oda formales con unidad ejecutiva. Ellas se pueden subdividir en cooperativas de promoción y en cooperativas de producción, a saber:

- en caso de cooperativas de promoción, los asociados disponen de empresas o presupuestos privados, para los que la unidad ejecutiva produce servicios promocionales (por ejemplo, cooperativas de venta o crédito);
- en las cooperativas de producción, los socios son a la vez representantes y trabajadores de la empresa cooperativa.

Siempre que las Oda en países en desarrollo actúan como intermediarias para impulsar medidas promocionales para la autoayuda (aparte del círculo de antiguos socios) son consideradas como IFA.

D. UN NUEVO PLANTEAMIENTO POLITICO DEL DESARROLLO

De lo expresado hasta ahora se desprende que la ayuda para la autoayuda está dirigida directa o indirectamente hacia organizaciones localizadas en el sector marginal. No basta la sola intención de

conceder prioridad a la ayuda futura de estos nuevos grupos meta. Es necesario un nuevo concepto sobre política del desarrollo que capte nuevamente la tesis introductoria según la cual las metas auto-impuestas no han podido ser alcanzadas con las medidas convencionales. En consecuencia, la tesis postula que las metas no deben ser autoestablecidas y que los medios convencionales no están en condiciones de alcanzar este tipo de metas. Además de eso, las medidas convencionales tampoco son realmente adecuadas para alcanzar metas relevantes de políticas de desarrollo en el sentido de promover la autoayuda.

En el BMZ se estableció un Grupo de Trabajo para el estudio de la complejidad de la política de desarrollo mencionada al inicio de este trabajo: *Grupo Meta-Objetivos-Medidas*. El objetivo del grupo es analizar las causas de las deficiencias de los planteamientos anteriores y formular nuevas proposiciones señalando cómo debería reestructurarse el marco conceptual de una política para el desarrollo que elimine los defectos desde el principio. El resultado de este grupo de trabajo fue expuesto el 27 de mayo de 1977 bajo el título "*Política y Métodos para el Desarrollo Rural Integrado*". En la introducción de dicho informe se afirma:

" La interrogante crítica sobre la eficacia de la promoción tradicional del desarrollo es insinuada por el balance del desarrollo y formulada con bastante precisión en forma progresista por el Tercer Mundo; efectivamente en la mayoría de los países en desarrollo no fue posible poner en marcha un proceso de movilización social, pasando por enclaves y grupos restringidos.

Analizando los errores del pasado se evidencia que:

- *la pobreza en los sectores rurales de los países en desarrollo es el problema central del desarrollo (éxodo rural, marginalidad de grandes regiones, transferencia de pobreza del campo a la ciudad...); y,*
- *que esta pobreza no puede ser reducida en forma duradera por medidas individuales y aisladas, sino sólo con un sentido específico de integralidad.*

En esta búsqueda de un concepto efectivo para la lucha contra la masiva pobreza rural se señala - en la ciencia y en la política - la adopción de un planteamiento hacia el desarrollo rural integrado." 1/

Lo último indica con precisión que estas reflexiones básicas en la búsqueda de una conceptualización fundamental para una política de desarrollo encuentra relevancia en los fundamentos de la autoayuda. En opinión de los autores del enunciado documento - opinión totalmente aceptable - el "error" de la política del desarrollo dentro de las medidas tradicionales consiste en la derivación de medidas de desarrollo a base de una supuesta neutralidad de objetivos respecto a grupos meta.

¹BMZ, *Política y métodos para el Desarrollo Rural Integrado*. Bonn, 1977.

En parte, estas medidas son entonces preestablecidas a base de las experiencias en los países industrializados y en parte impuestas por los marcos institucionales de la promoción del desarrollo de los países aportantes y receptores. A partir de las medidas se ubican entonces grupos-meta idóneos con los cuales estas medidas pueden tener efecto, u otros grupos que estén en condiciones de adaptarse a ellas en función de sus capacidades. *Es así como con el concepto tradicional del desarrollo, las medidas son las que determinan principalmente los grupos meta.*^{1/}

Esta concepción tuvo como resultado que importantes sectores sociales necesitados de un país en vías de desarrollo, fueron excluidos de los programas de fomento.

El grupo de trabajo elaboró entonces un novedoso concepto del desarrollo con base en las experiencias del Banco Mundial (BIRF/WB), de la FAO y otras instituciones de desarrollo, que comenzaba considerando: " *la pobreza en los sectores rurales como un problema, detrás del cual se encuentran factores que sostienen el síndrome de la pobreza. Este síndrome es una barrera para el aprovechamiento de recursos potencialmente accesibles para el desarrollo. Sólo medidas de promoción encauzadas directamente hacia la destrucción de esta barrera permitirán alcanzar a las poblaciones afectadas por esa pobreza*" ^{2/}.

"Las consecuencias sistemáticas de la lucha directa contra la pobreza se basan en una metodología totalmente diferente para la determinación de medidas de desarrollo. Bajo los extremadamente diferentes ámbitos de negociación entre los diversos grupos poblacionales de las sociedades en desarrollo, no es posible derivar medidas adecuadas sólo por el hecho de que sus objetivos son indefinidos en cuanto a grupos meta. Esto demanda un decisivo paso intermedio. Para que la lucha contra la pobreza sea efectiva es necesario adoptar medidas que se basen en las condiciones de actuar (barreras de acción) de los hombres que padecen pobreza. Esto significa que es necesario determinar a priori las condiciones de negociación para la población y no las medidas.

No se trata de adaptar la población meta a determinadas medidas sino por el contrario, las medidas deben adaptarse a las condiciones de la población meta y subgrupos caracterizados de barreras y márgenes de acción." ^{3/}

¹ BMZ, Política y métodos para el Desarrollo Rural Integrado. Bonn, 1977. Págs. 6 y 7.

² Ibid, pág. 7

³ Ibid, págs. 6 y 7.

Con ello se invierte la lógica deductiva seguida hasta ahora y se postula que de los objetivos globales de desarrollo (por ejemplo, promoción de la autoayuda), deben derivarse los respectivos grupos meta (las OdA o sus IFA). Estos grupos meta son diferenciados en forma específica según capacidad de acceso a recursos y sus barreras de aprovechamiento, para entonces precisar las correspondientes metas diferenciadas de las cuales se obtienen como resultado medidas de políticas del desarrollo.

Al revés del pasado, se tiene al comienzo las metas y los grupos meta y, de ellos se derivan las medidas en forma consecuente. El punto clave de esta argumentación son las así llamadas "*barreras de aprovechamiento*". De estas reflexiones hay que deducir que las actividades de desarrollo, tanto de los países como de organizaciones aportantes, son inútiles, que se encuentran fuera de lugar cuando con la lógica deductiva no se ofrecen medios probatorios para superar las barreras de aprovechamiento identificadas.

Y con ello continúa postulando el grupo de trabajo:

"En general, se puede partir del hecho que ni individual ni aisladamente es posible disminuir las barreras de aprovechamiento específicas de la pobreza. Es con esto que se fundamenta un concepto integral de desarrollo". 1/

Finalmente se citan dos resultados adicionales del grupo de trabajo: "*Campañas exitosas de lucha contra la pobreza deben conducir a procesos de desarrollo autosostenido*" y éstos "*deben ser fortalecidos por medio de organizaciones de autoayuda, es decir, de funciones de desarrollo a través de poblaciones meta*".2/

E. CONSECUENCIAS PARA LA DSE

En la DSE también creció la conciencia de que se debía intentar desarrollar o promover actividades que, con grandes posibilidades, redunden en beneficio de los grupos sociales más pobres de los países en vías de desarrollo. Estas reflexiones encuentran su amplia expresión en los nuevos puntos centrales de la DSE del 8 de mayo de 1977. Es así como en la introducción se afirma:

¹ BMZ, Política y Métodos para el Desarrollo Rural Integrado. Bonn, 1977. Pág. 9.

² Ibid, Pág. 11.

"Los programas de formación y perfeccionamiento no sólo deben elevar el nivel de capacitación de cada uno de los participantes, sino también contribuir a despertar el deseo y movilizar la capacidad para la autoayuda, para el cambio económico y social, así como a hacer accesible el potencial tecnológico, experiencias y técnicas de dirección existentes en los países industrializados." 1/

La fundamentación del porqué debieran promoverse con más intensidad organizaciones de autoayuda, se basa en la siguiente reflexión:

"Los programas estatales no son suficientes para impulsar el desarrollo integral de los grupos marginados en los países en vías de desarrollo. De allí que las organizaciones de autoayuda (entre otras las cooperativas) deben tener más importancia. Debido a la poca experiencia administrativa frecuentemente su impacto sólo llega a ser aislado. En muchos casos no pueden superar los límites derivados de la improvisación de la organización". 2/

Dentro del nuevo concepto básico de la DSE, las instituciones financieras también son consideradas como organizaciones de autoayuda, especialmente aquellas que otorgan "pequeños créditos a los sectores rurales y urbanos y a grupos de personas de las clases sociales no privilegiadas". 3/

Debido al pequeño número de OdAs y a que sólo pocas instituciones de promoción pueden poner a disposición los recursos financieros para lograr este objetivo, surge la imperiosa necesidad de establecer y consolidar las relaciones de éstas con las Bancas de Desarrollo.

En lo que se refiere a la evaluación se postula finalmente:

"Esta evaluación debe orientarse al objetivo principal, planteándose la interrogante sobre cómo contribuye un programa concreto de la DSE al desarrollo socio-económico, referido específicamente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población". 4/

1 DSE. Puntos centrales de la DSE. DOK 819/77, 8.5. 1977, pág.4

2 Ibid, pág. 12

3 Ibid. pág. 12

4 Ibid. pág. 43.

F. ORGANIZACIONES COLABORADORAS IDONEAS

El documento de referencia aborda también la interrogante respecto de cómo, o mejor dicho, con quiénes puede llevarse a cabo este tipo de tareas específicas dentro del nuevo marco gravitacional. En este sentido, en la página 27 se manifiesta:

" Para la implementación de los programas centrales de la DSE (de acuerdo al reglamento de la DSE) debe recurrirse a los instrumentos que han demostrado su eficacia internacional en el área de perfeccionamiento de especialistas y dirigentes empresariales de los países en vías de desarrollo, así como al diálogo con los dirigentes de estos países. En el futuro estas herramientas tienen que adaptarse con más precisión a las necesidades de los países en vías de desarrollo, incluidos a la vez en los programas centrales de la DSE. En consecuencia, ellos deben modificarse sustancialmente". 1/

Como siempre, la DSE piensa cooperar con las organizaciones de los países en vías de desarrollo. Con respecto a esto se anota:

"Instituciones colaboradoras frecuentemente deben ser 'organizadas' para ser capaces de funcionar. Ante todo, ellas absorben gran cantidad de recursos humanos y financieros hasta que estén en condiciones de desarrollar programas de adiestramiento en la región, en forma conjunta con la DSE." 2/

En otra parte se menciona:

" Un trabajo conjunto durante períodos más largos debiera ser llevado a cabo sólo con miembros de países en vías de desarrollo que sean competentes para afrontar en forma positiva el proceso de cambios políticos de desarrollo en beneficio de las mayorías pobres...

Para la DSE es prácticamente imposible apreciar en qué medida los organismos copartícipes y los participantes de los eventos de la DSE se encuentran en condiciones de promover o promueven procesos de cambios en los países en vías de desarrollo o si ellos sólo sirven para mantener el status burocrático de dominación existente". 3/

Sin lugar a dudas, el trabajo en el campo de la autoayuda dependerá de la calidad de sus socios. Una promoción directa sin la conexión necesaria con organizaciones nacionales se autoexcluye por sí misma. Solamente las iglesias pueden permitirse proceder de esta manera, siempre que ellas hayan puesto en explotación la infraestructura

1 DSE. Puntos centrales de la DSE. DOK 819/77, 8.5 1977, pág.27

2 Ibid, pág. 35.

3 Ibid, pág. 26

necesaria. Surge entonces la pregunta clave: ¿Cómo identificar contrapartes ~~serias para que~~ por su intermedio sea posible ~~trabajar~~

FE DE ERRATAS

Página 25. Se lee "a nivel de campo"; deberá leerse "a nivel de base".

tensivos que condujeron a un trabajo en conjunto con diversas organizaciones en los eventos realizados por la Fundación Alemana, tanto en Alemania como en Latinoamérica. En el ámbito latinoamericano fueron mencionadas como organizaciones cooperadoras regionales:

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID/Washington)
- La Organización de Estados Americanos (OEA/Washington)
- El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA, San José/Costa Rica)
- La Confederación Latinoamericana de Cooperativas de ahorro y Crédito (COLAC/Panamá).
- La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE/Lima, Perú)
- El Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS/Santo Domingo)
- La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP, Quito/Ecuador)

G. UN EJEMPLO CONCRETO

A base de un ejemplo concreto, a continuación se intenta exponer la forma en que la promoción se implementa en la práctica. De él se pueden extraer - a base de las experiencias de varios años - las conclusiones de un trabajo con una organización latinoamericana de colaboración.

Parte de las informaciones obtenidas a través de las mencionadas consultas, se refieren al trabajo del Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo - SOLIDARIOS - y a sus organizaciones asociadas, algunas de las cuales trabajan desde comienzos de la década de los años sesenta en el campo de los marginados. Se trata de fundaciones de derecho privado que trabajan en el campo de desarrollo, las que en 1972 se unificaron al Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo - SOLIDARIOS . Hoy pertenecen a este organismo de integración con sede en Santo Domingo (anteriormente en Guatemala) 17 de estas organizaciones de Desarrollo en los siguientes 13 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador (2), Guatemala (2), Haití, Honduras (2), México, Nicaragua, República Dominicana (2), Trinidad y Tobago y Uruguay.

Aún cuando cada asociado tiene un diferente grado de desarrollo, campo de acción y alcance, existen entre ellos aspectos comunes decisivos. En primer plano está la idea de que, de acuerdo al principio de la ayuda para la autoayuda, debe proporcionarse a los más pobres la posibilidad de desarrollarse y en este contexto las fundaciones nacionales están llamadas a ejercer una función decisiva y en lo posible, catalizadora de desarrollo. La independencia económica y el requisito indispensable de ejecutar sus propias labores de desarrollo se basan en un fondo rotativo, el que en su fase de formación a menudo fue alimentado con donaciones norteamericanas y también europeas, provenientes tanto de organizaciones (por ej., Misereor), como de personas privadas y que en la actualidad es sustentado predominantemente por hombres de negocios, banqueros y otras personas privadas.

Hasta los mismos consorcios multinacionales dan muestras de estar dispuestos a realizar aportes en cantidades nada despreciables para el logro de estos objetivos. Tanto los aportes de recursos como los fundadores y ejecutivos de estas organizaciones de desarrollo proceden de los estratos sociales más altos. Los primeros disponen de los recursos indispensables, en tanto que los segundos tienen un criterio político-social necesario y convincente, un compromiso inalienable, así como la capacidad para implementar proyectos de autoayuda con base en la percepción de la problemática de desarrollo y las estructuras reales de la sociedad.

Debido a que cualquier forma de paternalismo puede tener consecuencias fatales en este campo, estas fundaciones de desarrollo proceden con mucha cautela y en forma indirecta valiéndose de los así

llamados "*promotores*", quienes al mismo tiempo poseen la misma extracción socio-cultural de los propios grupos metas. Aún cuando hablen el mismo idioma, los funcionarios de los estratos sociales superiores de la capital tienen escasas posibilidades de comunicarse con los miembros del sector informal de las poblaciones marginales. El trasfondo socio-cultural es diferente. De allí que desde el principio del trabajo de desarrollo se busca a promotores, quienes generalmente son localizados por medio de los propios grupos a apoyar. Habiendo ubicado un grupo de 15 a 20 familias, a través de promotores, se busca el más capacitado de ellos para constituirse en el nuevo eslabón entre el grupo y la fundación y se le prepara en sus tareas como capacitador motivado e impulsor del programa (líder).

Este nuevo trasmisor tiene la función de identificar con el grupo, un proyecto comunitario con sentido económico y que corresponda a sus propias necesidades y capacidades. Para ello, se pueden aprovechar las tradicionales formas de producción comunitarias existentes en América Latina. Durante la época precolombina en Sud y Centroamérica, se realizó la explotación de los campos en forma cooperativa, la que existe todavía hasta nuestros días aunque en cierta forma rudimentaria.

En este campo es muy posible una paulatina reactivación y un mejoramiento del rendimiento, si no se aborda con criterios de organización y eficiencia utilizados en los países industrializados.

Familiarizado con las estructuras sociales del grupo, el promotor adiestrado empieza a motivar a los socios que están dispuestos a acometer la realización de un proyecto comunitario de acuerdo a su sistema de valores y prioridades. De esta manera es posible fusionar los minifundios de las familias dispersas con el propósito de lograr una producción comunitaria satisfactoria. En realidad el impulso necesario viene de fuera. Ilustremos esto con un ejemplo sencillo.

Para contribuir al logro del éxito de esa producción comunitaria, sería necesario una inversión mínima de DM 1000 - para adquirir una bomba de agua que permitiría aumentar considerablemente la productividad del terreno cultivable y con ello los rendimientos de la cosecha a través de un mejor riego. En la formulación de proyectos de inversión económicamente convenientes, por lo menos indirectamente colaboran agrónomos experimentados de las propias fundaciones de desarrollo.

Comprobada la rentabilidad de los proyectos de inversión identificados y formulados por los propios grupos, la Fundación ayuda a éstos en la consecución del crédito. A través del promotor, pero en la mayoría de las veces por medio de un vocero, el grupo se dirige al banco más cercano de la ciudad próxima y solicita un crédito, sin estar en condiciones de cumplir con las tradicionales garantías. La fundación, por su parte, garantiza con sus propios fondos la cancelación oportuna del servicio de deuda (amortización y costos financieros) acordado. De acuerdo a la experiencia, con este elemento de seguridad

en la mano, aún los bancos más conservadores están dispuestos a otorgar un crédito al grupo de acuerdo a las normas vigentes en el mercado. Innumerables ejemplos demuestran que inversiones mínimas de este tipo, al cabo del primer o segundo año, multiplican los ingresos de los miembros del grupo.

La solvencia moral de estos acreedores para cumplir con sus compromisos adquiridos es muy elevada: más del 97% de los créditos son amortizados de acuerdo a las condiciones de plazo establecidos, lo cual es algo único en el contexto latinoamericano. La pérdida mínima es deducida del fondo. Los costos administrativos y financieros de las fundaciones son generalmente cubiertos con los intereses generados por el propio fondo. Si la inversión fue exitosa y se amortizó oportunamente el crédito, entonces se habrá logrado con ello la necesaria credibilidad del banco mismo, de manera que en lo sucesivo se podrán obtener nuevos préstamos sin la necesidad de recurrir a la intermediación del fondo de garantía de la fundación, siendo así posible apoyar nuevas acciones en otros grupos.

Para que los pequeños agricultores puedan lograr un ingreso más elevado a través de la venta de sus productos en el mercado, es necesario eliminar al intermediario. Una comercialización adecuada y racional requiere de posibilidades de almacenamiento y medios de transporte, así como de una red de distribución de mercados.

Debido a su acceso a las informaciones sobre las condiciones del mercado, los intermediarios sacan ventajas de los pequeños agricultores, quienes tienen que vender sus productos a precios bajos porque no están en condiciones de almacenarlos; en consecuencia es notoria la necesidad de considerar como próximo proyecto la construcción de un almacén. Así será posible esperar hasta poder vender a precios favorables los productos de las próximas cosechas. Así mismo, para poder participar mejor en estas ganancias, es necesario que los pequeños productores dispongan de los medios de transporte convenientes. Esto significa que habría que considerar como próximo proyecto la adquisición de una carreta de bueyes o para distancias mayores arrendar o quizás comprar un camión.

Sólo una red de distribución eficaz permitirá que los campesinos puedan obtener un mejor precio por sus productos. El siguiente paso sería la formación o reestructuración del mercado minorista, el que en la mayoría de los casos descansa en "*las mujeres de la feria*", que por lo general ofrecen muy irracionalmente sus productos idénticos al mismo tiempo, lo que les otorga mínimas posibilidades de ganancia en el mercado.

Estas *mujeres de la feria* también requieren dinero para su caja diaria, obteniéndolo de los prestamistas tradicionales en pésimas condiciones. Por ejemplo, por las mañanas reciben 20 pesos y al atardecer deben devolver 25 pesos; es decir, el 25% de interés diario, ¡lo que representa alrededor de 9000% al año! En consecuencia, junto

al comercio minorista organizado, el paso siguiente sería constituir una central de recaudación y abastecimiento de dinero como etapa previa a un banco cooperativo, donde todas las *mujeres de la feria* pudieran tener una cuenta, de manera que les permita retener el dinero necesario en la mañana y, en la tarde, devolver esa suma y depositar la mayor parte de los ingresos de las ventas. La percepción de interés y la posibilidad de obtener créditos directamente son los efectos de este adecuado sistema monetario y crediticio. Los pequeños campesinos estarían mejor asesorados estableciendo una central de compras, tanto de bienes de inversión como de consumo (otro proyecto posible).

El grupo SOLIDARIOS trabaja en todos estos campos. Con esto se quiere dar a entender que una vez captado un grupo, éste puede ser asesorado en la búsqueda de metas más amplias en donde la parte financiera pierde más y más importancia a favor de un asesoramiento especializado.

Los colaboradores y la dirección de estas Fundaciones, así como el organismo cúspide de integración SOLIDARIOS son conscientes de que con sus medidas, con alcance limitado, no es posible destruir las estructuras existentes, pero están a la vez convencidos de haber encontrado un mecanismo que ofrece a una parte de los pobres de sus países la posibilidad de llevar una vida humana digna. En la medida que ellos contribuyen a modificar las condiciones de la base, producen desde la base misma un efecto sobre la estructura: ¿constituye ésta una alternativa digna de ser apoyada?

Desde 1974 la DSE ha llevado a cabo con SOLIDARIOS varios eventos. En aquel año en Santo Domingo se realizó el seminario internacional sobre "*Cooperación, extensión y desarrollo*". En 1975 SOLIDARIOS fue socio de la DSE en el seminario sobre "*Fomento de los Organismos de Autoayuda con el Concurso de Corporaciones de Desarrollo*" llevado a cabo en Bonn, Aquisgrán, Bruselas, La Haya, Berlín Oeste y Viena, en cuya ocasión el grupo de participantes conoció y se dio a conocer frente a 30 organizaciones de desarrollo de Europa Occidental. El tercer evento, en el que participó SOLIDARIOS y varios de sus miembros, llevó el título "*Fomento de Formas Asociativas de Producción en el Medio Rural*" y se realizó en 1976 en San José de Costa Rica. En 1977 se llevó a cabo en Honduras y Nicaragua y en coordinación con SOLIDARIOS un seminario de continuación a nivel regional sobre "*Las interrelaciones entre producción, comercialización y financiación en asociaciones campesinas*".

En 1978 la DSE apoyó un seminario organizado por SOLIDARIOS en Paraguay y Bolivia sobre el tema "*Organizaciones de Autoayuda y Centrales de Servicio*"; en cuya oportunidad se discutieron las funciones de las centrales de servicios públicos y privados en el sector rural. En el año 1979 la DSE invitó a los ex-participantes de anteriores seminarios a Medellín (Colombia) para un reencuentro; el tema que se trató fue "*Organizaciones de Autoayuda como Portadores del Desarrollo Rural - Conceptos, Experiencias y Posibilidades de Fomento en América Latina*".

En el mismo año y para el mismo grupo se desarrolló el seminario "*El Crédito a Grupos Marginales*", donde se trató la visión conceptual de diversos programas de pequeños créditos.

En 1980 la DSE organizó un seminario en Berlín bajo la denominación: "*Planificación, Financiamiento y Realización de Programas de Construcción de Viviendas en Asentamientos Marginales de América Latina*", el mismo que fue planeado y realizado con la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima, ex-miembro de SOLIDARIOS. En 1981, la DSE invitó nuevamente al grupo SOLIDARIOS a Berlín para profundizar el tema tratado en 1979 con el título: "*Alternativas de Crédito a Grupos Marginados*."

Como resultante de los seminarios de 1979 y 1981, la DSE apoyó en 1982 en Argentina la realización del evento "*Financiamiento de Pequeños Proyectos de Desarrollo*", en el que también estuvieron representados la mayoría de los miembros de SOLIDARIOS.

El trabajo integral de fomento de estas fundaciones se encuentra en proyectos productivos en el sector agrario; algunas de ellas se dedican a la promoción de la pequeña industria, en tanto que otras a la construcción de vivienda para habitantes de barriadas de las grandes ciudades.

En todos estos eventos colaboró también el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA) tanto en el planeamiento, desarrollo y financiamiento, así como frecuentemente en la recopilación e impresión del informe final. El IICA fue la organización colaboradora más valioso de la DSE en el área de los IFA.

Desde 1973, la DSE mantiene relaciones con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, ALIDE. La DSE se preocupa desde hace años por acercar las organizaciones de fomento de la autoayuda a los Bancos de Desarrollo, lo que se logró por primera vez en 1979. En los tres seminarios realizados desde 1979 sobre el tema "*Financiamiento de Pequeños Créditos*" participaron funcionarios de la oficina central de ALIDE, así como de algunos bancos asociados. Consecuencia de ello fue la suscripción de un convenio de cooperación entre ALIDE y SOLIDARIOS en 1982, que establece que los miembros de SOLIDARIOS pueden participar en los cursos de adiestramiento que ofrece ALIDE, los que a su vez son conocidos en el seno de la "*familia*" de ALIDE. Con ello, los miembros de SOLIDARIOS tienen la oportunidad de un acceso directo a las instituciones nacionales de financiamiento del desarrollo, posibilidad que ya ha sido aprovechada por algunas fundaciones.

Los próximos eventos orientados al fomento de la autoayuda que la DSE probablemente apoyará, se llevarán a cabo en Panamá, Berlín y México en 1983, en Haití y en la República Dominicana en 1984, y en Colombia en 1985.

H. CONFLICTOS Y PROPUESTAS PARA SUPERAR LA POBREZA

La perspectiva de orientar los esfuerzos al fortalecimiento de la promoción de las OdAs, debe ser analizada desde el trasfondo de dos situaciones conflictivas:

- a) el conflicto entre el crecimiento y la justicia social; y
- b) los posibles conflictos con los grupos de poder dominantes de las clases sociales altas, respectivamente con los gobiernos

Respecto de la primera situación, el documento central de la DSE expresa:

" En el trabajo más aludido de la DSE, asume una importancia trascendental el posible conflicto entre crecimiento económico y progreso social para la gran masa de la población que vive en la pobreza. Debido a que la DSE se siente obligada a trabajar para el logro de la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos en países en vías de desarrollo, habrá que tener presente este conflicto (también en los programas tecnocráticos) e intentar esforzarse por lograr soluciones en beneficio de aquella parte de la población cuyas necesidades básicas no alcanzan ser satisfechas"^{1/}

Este conflicto es pues, superable cuando la decisión política en el contexto del desarrollo descansa fuertemente en el progreso social.

Más problemático es el segundo de los conflictos. Para lo expresado en b), el documento adopta también la siguiente posición:

" La pregunta sobre el destino de gran parte de los grupos marginales en países en vías de desarrollo se relaciona directamente con esta problemática. Independientemente de las estructuras reinantes y el deseo de los gobernantes de permitir participar e integrar a la población rural y urbana en el proceso de desarrollo, se plantea en el contexto de la ayuda externa y con ello también en la DSE, la interrogante acerca de qué contribuciones son necesarias para la superación del subdesarrollo "^{2/}

Independientemente de las estructuras vigentes, las posibilidades de poder desenvolverse en este campo son particulares en cada caso. En algunos países latinoamericanos, el trabajo en el campo de la autoayuda goza del apoyo activo del correspondiente gobierno; en otros

¹ DSE. Puntos centrales de la DSE. DOK 819/77, 8.5, 1977. pág. 25

² Ibid, pág. 25.

países, por lo menos es tolerado. En ambos casos, el apoyo de las OdAs por medio de organizaciones de desarrollo de los países industrializados no encuentra obstáculo. El trabajo se vuelve muy difícil en aquellos países-y éstos son presumiblemente la mayoría- donde se ve la autoayuda con escepticismo, rechazada o prohibida por parte de las estructuras dominantes. En algunos países del continente latinoamericano, por ejemplo, hay proyectos eclesiásticos de autoayuda que se encuentran bajo la "artillería" del gobierno y a cuyos promotores por lo general se les considera como integrantes de *grupos comunistas de subversión*. En los últimos años muchos sacerdotes fueron detenidos y expulsados de diversos países por estas razones; otros fueron asesinados.

Para las organizaciones de desarrollo comprometidas con la autoayuda se plantea la interrogante de cuándo se superará esta ola de conflictos. En otras palabras, ¿cuáles son los riesgos derivados de estos conflictos con las estructuras de poder dominantes sobre los que hay disposición para asumirlos? O planteado en otra forma: ¿cuánto es el riesgo del conflicto que se cree estar en condiciones de aceptar después de una cuidadosa ponderación de los diferentes intereses, fuerzas y oportunidades que se dan en los gobiernos de los países anfitriones?

En relación a esto, a menudo se trae a colación el argumento de que no debería haber intervención en los asuntos internos de los estados; pero con ello sólo se pretende evadir la problemática. Muchos gobiernos que rechazan por completo la autoayuda bien intencionada, lo hacen apoyándose en prejuicios basados en información totalmente falsa. Está claro que la autoayuda para el desarrollo no debería utilizarse como medio de presión, puesto que ello sería un abuso; sin embargo, los países y las organizaciones que aportan recursos podrían cumplir funciones informativas, por ejemplo. El citado grupo de trabajo (págs. 13 y 14) realizó actividades de tipo informativo, con lo que tuvo la posibilidad de ejercer influencia que emanó de los países y organizaciones aportantes en la siguiente forma:

"Para la aplicación de una política de desarrollo rural integrado, se puede esperar un determinado interés por parte de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, si se consideran las consecuencias de esta política, de acuerdo a las necesidades nacionales. Las consecuencias pueden ser, por ejemplo, la reducción de los costos económicos motivados por la pobreza; un desarrollo económico equilibrado; el mejoramiento de la nutrición a nivel nacional; mejores posibilidades de planificación demográfica; reducción de los problemas de migración; eventuales contribuciones al desarrollo de las exportaciones y para sustituir importaciones; o la promoción de la integración política a nivel nacional. Incluso la connotación especial de la lucha contra la pobreza como meta de la política de desarrollo dentro de los criterios de otorgamiento de

recursos de fomento, no debiera pasar desapercibida por parte de los gobiernos de los países receptores como contribuciones al fortalecimiento de intereses".

Para finalizar, se hace hincapié en uno de los posibles peligros: *"Las experiencias negativas de la ayuda tradicional para el desarrollo han permitido que se conozcan ampliamente concepciones reales aplicadas; en el campo de la promoción de ODA's parece precisamente que se ha impulsado un 'boom'. Debido a que el trabajo en el campo de la autoayuda aún no ha sido asegurado con el instrumental adecuado (metas, métodos, medidas, criterios de eficiencia, evaluación, etc.), diferentes organizaciones alemanas de autoayuda, de acuerdo a los principios que prevalecen en Alemania, podrían intentar desarrollar 'medidas efectivas contra toda posibilidad de error', separando las actividades de toma de decisiones de las rutinarias. Los más pobres entre los pobres, que hasta ahora casi no han participado de las bendiciones de la ayuda alemana para el desarrollo, se ven amenazados por el "suicidio social".*

Sin duda alguna, los criterios de eficiencia deben ser satisfactorios, para lo cual hay suficientes métodos de evaluación.

El argumento de que no se cuenta aún con el equipo instrumental necesario para este trabajo, es un razonamiento imaginario puesto que aquí no se requiere una elevada perfección. No se trata de "poder" sino de "querer".

Si en definitiva se desea reducir la pobreza en el mundo, debiera apreciarse la confianza de los socios que existen por doquier. Es importante también empezar allí donde los posibles conflictos socio-políticos sean menores, recomendación basada en los años de experiencias realizadas. Este sería el caso en los países donde el trabajo de autoayuda es tolerado y fomentado. Incluso en algunos países esta concepción de la política de autoayuda fue adoptada por los propios gobiernos.

Y para finalizar, una recomendación proveniente de la experiencia latinoamericana: como centro de atención, en primer lugar debería escogerse entre los pequeños estados de Centro América. En algunos de estos países ya es posible observar la efectividad de proyectos ejecutados dentro de la concepción del desarrollo rural integrado. Al mismo tiempo, el trabajo de autoayuda es ampliamente tolerado por los respectivos gobiernos. Así mismo, en estos pequeños países se pueden medir en la mejor forma posible las "influencias" del trabajo de autoayuda y es precisamente aquí donde ya se encuentran bien desarrollados criterios de evaluación.

I. FUNDAMENTOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

En la adopción de sus medidas de acción en América Latina, la DSE se mueve en el ámbito del fomento de las actividades de autoayuda en el marco más delicado de las concepciones políticas en materia de desarrollo impulsadas por la República Federal de Alemania. En esta perspectiva, diversas manifestaciones han subrayado por años que la meta principal de la política de desarrollo debe ser la lucha contra la pobreza que afecta a amplios estratos de la población. El párrafo siguiente extractado de los documentos oficiales del Gobierno Federal relativos a cuestiones de política de desarrollo, constituye un buen ejemplo de ello:

En el año 1977 (la R. F. de A.) manifestó solamente "*gran interés*" por la estrategia internacional sobre las necesidades básicas. En 1980 "*solicitó*" respaldar las preocupaciones nacionales e internacionales destinadas a satisfacer las necesidades básicas; un año después, en 1981, conjuntamente con los demás asociados de la Comunidad Europea, se comprometió con las proposiciones de la Organización de las Naciones Unidas por el desarrollo social, en el contexto de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) en la Tercera Década para el Desarrollo, de la ONU.

1) La actitud del Gobierno Federal: 1/

"El Gobierno Federal declara que su concepción política del desarrollo está fundada en el fomento del progreso económico y social de los países en desarrollo y que se preocupa en especial por los países más desposeídos del Tercer Mundo, es decir, que toma en cuenta especialmente a las regiones subdesarrolladas de los países en vías de desarrollo, con la finalidad de promover su progreso. El enfoque de estas metas de la política de desarrollo tiene validez también para las normas financieras y para la fundamentación de la cooperación técnica. Por ello se ordenó la realización de diversos estudios por parte del Ministerio Federal de Cooperación Económica y por otros organismos relacionados con políticas de desarrollo para hacer sus actividades más fructíferas que hasta la fecha y para poder orientar los efectos sociales de las medidas financieras como de la cooperación técnica. Progresivamente la atención se vuelve hacia los países del mundo que luchan contra la pobreza en los países en desarrollo, hecho al que se le dio consideración también en la Conferencia Cumbre de Londres del 8 de mayo de 1977. Los jefes de gobierno enfatizaron su deseo de que la transferencia de recursos se canalizara hacia quienes sufren de hambre y a elevar y mejorar la eficacia de la ayuda. Igualmente hay muchos otros gremios internacionales preocupados y dedicados a preparar propuestas concretas para impulsar una estrategia destinada a cubrir las necesidades básicas de los hombres más pobres.

BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica) Tercer Informe del Gobierno Federal sobre la Política de Desarrollo, Bonn, Noviembre 1977, pág. 9-10.

El Gobierno Federal sigue con gran interés estas preocupaciones, tanto desde el Banco Mundial como del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC-OCDE), y participa en las discusiones relacionadas con las posibles consecuencias de las políticas de desarrollo de los países industrializados".

2) Contenido del concepto de necesidades básicas y política de fomento ^{1/}

"El rápido crecimiento del Producto Social Bruto no ha contribuido a que disminuya la pobreza y la desigualdad en los ingresos en muchos países. Por ello se ha fortalecido la preocupación, tanto a nivel nacional como internacional en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas. El Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC-OCDE) emitió en octubre de 1977 una declaración acerca de 'la cooperación para el desarrollo y el apoyo al crecimiento económico, que debe satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos'. Hace ya cierto tiempo que dicho organismo tiene como una de sus preocupaciones centrales realizar una política de desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades básicas. Desde 1978 el Gobierno Federal ha orientado toda su ayuda al desarrollo a fortalecer en forma intensa la lucha contra la pobreza. Junto a ello, la promoción de la mujer juega un rol importante ya que ella constituye un grupo especialmente digno de participar en el proceso. En el contexto de la definición de la Confederación Mundial sobre Empleo de 1976 se consideró básica la satisfacción de las siguientes necesidades:

- La satisfacción permanente de las necesidades individuales y familiares mínimas, en lo que respecta a alimentación, vivienda y vestuario;
- la satisfacción permanente y continua de la necesidad de agua potable, de instalaciones sanitarias, de transporte público, así como de educación y salud, por parte de los organismos públicos.

El concepto de satisfacción de necesidades básicas está orientado hacia la productividad, puesto que se trata de movilizar (incentivar) la capacidad de autoayuda de la población que vive en condiciones de pobreza. Una mayor satisfacción de las necesidades básicas eleva considerablemente la capacidad productiva, la disposición al trabajo y con ello, la productividad laboral, alcanzándose así las bases para un crecimiento económico sostenido. En esencia, es a través de las medidas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de grandes

¹ BMZ: Cuarto Informe del Gobierno Federal sobre la Política de Desarrollo, Bonn, marzo 1980, págs. 28 y 29.

masas que viven en una pobreza absoluta, que se podrá salir adelante, lo cual implica que los beneficiarios de la preparación y ejecución de los proyectos deben ser considerados adecuadamente."

3) Desarrollo social 1/

"Cada país determinará y aplicará libremente políticas adecuadas para el desarrollo social en el marco de sus planes y prioridades de desarrollo y de conformidad con su identidad cultural, su estructura socio-económica y su etapa de desarrollo. La comunidad internacional prestará la asistencia financiera y técnica necesarias, mediante - entre otras cosas - programas internacionales concretos, que apoyen los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo en sectores claves de la política social.

Para este efecto, el sistema de las Naciones Unidas debería desempeñar un papel importante. Cada país intensificará las medidas encaminadas a la plena utilización de los recursos humanos, especialmente para la capacitación de personal nacional, en el marco de sus planes nacionales y sus necesidades actuales y a largo plazo, personal calificado en todos los niveles y en todos los sectores importantes de la actividad económica.

Los países tratarán de lograr los objetivos de reducir la pobreza, promover las oportunidades de empleo, asegurar el derecho al trabajo mediante un mayor crecimiento económico, lo que incluirá medidas que garanticen una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la introducción de reformas institucionales. Dado que el desarrollo requiere un empleo productivo y adecuadamente remunerado, se prestará la debida atención a este aspecto en la planificación del desarrollo. Los países tratarán de aplicar políticas para conciliar el aumento de la productividad con el aumento en el empleo, tanto en el sector industrial como en el agrícola, en los servicios y en otros sectores de sus economías, así como políticas para promover mejores condiciones de trabajo y de vida en esos sectores. Las medidas tomadas a ese respecto incluirán el acceso a la tierra, al crédito y a los conocimientos técnicos (Know-how), así como la ampliación de los servicios de capacitación adaptados a las necesidades de los diversos sectores".

J. DIEZ TESIS SOBRE EL DESARROLLO

Estas tesis se contraponen a las concepciones en las que se basan mayoritariamente las organizaciones internacionales para el desarrollo.

- Trabajo comunitario.
- Fomento de la autoayuda.
- Trabajo de base.

¹BMZ: Estrategia Internacional para el Tercer Decenio de Desarrollo. Material No. 68, Bonn, mayo 1981, págs. 19 y 20.

- Lucha contra el hambre.
- Satisfacción de las necesidades básicas humanas.
- Estrategia para las necesidades básicas.
- Promoción del sector informal.

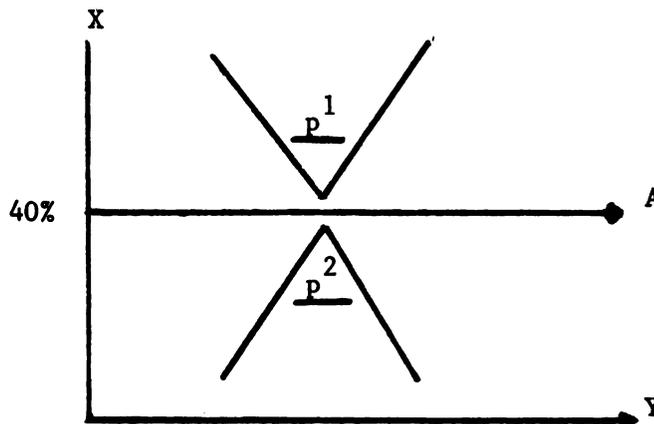
En el marco de las discusiones sobre políticas de desarrollo llevadas a cabo durante las dos últimas décadas, las frases indicadas sirvieron para expresar que los métodos convencionales no están en condiciones de superar la abrumadora pobreza existente en los países en vías de desarrollo. Empezó la búsqueda de nuevos caminos y conceptos. Organizaciones regionales progresistas de desarrollo, que pueden echar una mirada retrospectiva a muchos años de experiencia en la lucha contra la pobreza, resumen estos esfuerzos. Ellas hablan de medidas de fomento para el *tercer sector*, en contraposición con el *primer sector* (el Estado) y el *segundo sector* (la economía privada).

En este contexto se prescinde de una definición de la pobreza, sobre todo porque ésta debería especificarse en forma diferente de país a país, en la mayoría de las veces de región a región dentro del mismo país. En lugar de ello se puede valer de la llamada línea de pobreza y diferenciar el 40% de los más pobres del 60% de los más ricos.

Primera tesis

Normalmente las medidas convencionales de desarrollo impactan favorablemente sobre el primer sector, trayendo como consecuencia que no surjen los presuntos *trickle-down-effect* (efecto de goteo hacia abajo) en beneficio de los pobres. Los resultados extraídos a base de muchas evaluaciones indican que es probable que la mayoría de los proyectos produzcan un *trickle-up-effect* (efecto de absorción hacia arriba). Los proyectos que se ubican por encima de la línea de la pobreza irradian sus efectos con más fuerza hacia arriba; en cambio, las medidas en el sector inferior producen un efecto filtrante hacia las bases (véase gráfico #1)

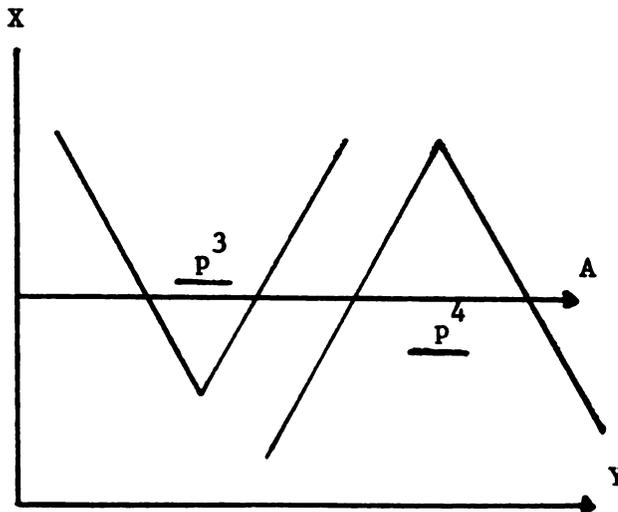
Gráfico No.1



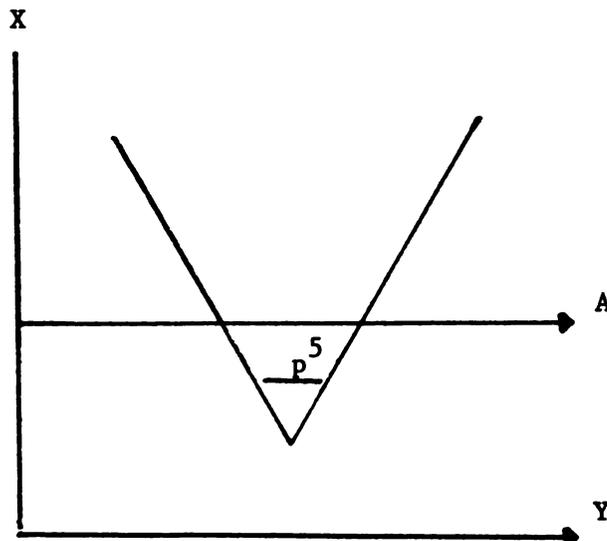
donde: A= Línea de la pobreza
 p= Proyecto
 x= Población
 y= Ingresos

Segunda tesis

Cuanto más se aproximen los proyectos a la línea de pobreza, tanto mayor será la probabilidad de una irradiación de impactos en los respectivos sectores. En efecto, la dirección de los impactos de difusión permanecerá constante: si están ubicados por encima de la línea de la pobreza se dispersan hacia arriba; si están localizados en el sector inferior, las probabilidades de filtración hacia las bases son relativamente grandes (véase gráfico No.2).

Gráfico No.2Tercera tesis

Existen también proyectos que están localizados por debajo de la línea de la pobreza; sin embargo, irradian sus impactos hacia arriba; de allí que podrían pretender engañar con falsas apariencias que se trata de un proyecto orientado a la pobreza (véase gráfico No.3)

Gráfico No.3

Cuarta tesis

Se afirma que los créditos para pequeños proyectos son altamente riesgosos. Las experiencias más recientes en América Latina demuestran lo contrario: cuanto más grande es el prestatario, menor es la solvencia moral para amortizar el crédito al Banco Estatal de Desarrollo. Contrariamente a ello, los pequeños y más pequeños prestatarios se retrasan a lo máximo en uno o dos cuotas; son pues excelentes acreedores; al contrario de lo que sucede con los grandes inversionistas, los pequeños se preocupan por cumplir puntualmente sus compromisos adquiridos porque desean continuar existiendo y seguir siendo considerados como sujetos de crédito.

Quinta tesis

Se afirma que especialmente los proyectos orientados a las necesidades básicas son muy costosos. Esta es una conjetura de protección para ocultar lo que las instituciones financieras de desarrollo, contrariamente a su encargo real, dejan de hacer: fomento de pequeños proyectos relevantes desde el punto de vista del desarrollo con la advertencia de ser costosos. Naturalmente 10 pequeños proyectos a DM. 10,000, cada uno producen mayores costos para un Banco de Desarrollo que un proyecto que requiere una inversión de DM.100,000. En realidad, más que los costos, resulta decisiva la comodidad de no otorgar créditos pequeños.

Sexta tesis

Se asevera que los pequeños créditos no son rentables. La práctica refuta también esta afirmación:

1. Para los Bancos la rentabilidad financiera no es el único elemento relevante.
2. La utilidad social de los pequeños proyectos es, por lo general, especialmente elevada, lo que le pasa por alto al prestamista.
3. Como ejemplo se mencionan los proyectos financiados por la AID, que muestran en promedio una tasa interna de retorno del 18%, mientras que los proyectos orientados a las necesidades básicas revelan aún una mayor rentabilidad financiera.

Sétima tesis

Para la evaluación de pequeños proyectos, los métodos convencionales son inadecuados y demasiado caros. Junto a los efectos económicos y financieros hay que considerar en la evaluación el impacto social. Los métodos de evaluación desarrollados recientemente y que colocan en primer plano los efectos sociales, conducen totalmente a otras prioridades de desarrollo y hay que asignarles la misma categoría que a los procedimientos orientados a la rentabilidad financiera.

Octava tesis

Las estrategias convencionales de desarrollo no están en condiciones de apoyar proyectos orientados a la pobreza. Ellas formulan sus propios objetivos y buscan grupos meta que sean capaces de recibir los recursos disponibles (capital, tecnología, personal). Con esto se pueden lograr holgadamente las metas del aportante y del que recibe los medios.

Una política de desarrollo orientada a las necesidades básicas invertirá la lógica tradicional: los recursos no deben definir las metas y los grupos-meta, sino al contrario. En el centro de gravedad tienen que estar la fijación de objetivos de los grupos meta del Tercer Sector.

Si se determinan los grupos-meta y se fijan sus objetivos de acuerdo a sus propias concepciones, entonces y sólo entonces, habrá que pensar si los propios recursos que deben ponerse a disposición son realmente adecuados para contribuir al logro de los objetivos.

Novena tesis

La línea de pobreza puede compararse con una varilla transversal utilizada en las competencias de salto alto. Los expertos de desarrollo de corte tradicional han aprendido con el correr de los años a superar elegantemente esta varilla puesta a poca altura en lugar de cumplir con la sencilla tarea de pasar por debajo de ella.

Décima tesis

Concluyendo, si las políticas-programas-proyectos y personas pretenden lograr un impacto en la política de desarrollo, sólo tendrán legitimación si pueden contestar afirmativamente la siguiente pregunta:

¿qué han producido para el Tercer Sector?

Este trabajo se basa en los fundamentos de muchos años de experiencia teórica y práctica con medidas de desarrollo en el Tercer Sector de América Latina y plantea ejemplos del trabajo de la DSE en el marco del debate sobre política de desarrollo de las organizaciones de desarrollo alemanas e internacionales.

LO SOCIAL, AMBITO EVALUABLE

Jaime Eduardo Ospina

A. SIGNIFICADO DE LO SOCIAL

El hombre como ser actuante, que se relaciona con otros, y como componente de la sociedad, así como la organización resultante del ejercicio de sus funciones, constituyen lo social. Dicha temática social registra hechos y teorías relativas al ser humano formando la sociedad en la cual está inmerso, así como las imposiciones que le hace la estructura de la sociedad.

En la primera dimensión tenemos al hombre luchando por su nivel de vida y bienestar, tratando de participar (activa o pasivamente) en las determinaciones y de los beneficios de la vida en comunidad y por último procurando que la distribución de los bienes y oportunidades (materiales, culturales, políticas, etc.) obtenidas por el esfuerzo conjunto, se produzca adecuadamente y le corresponda su parte o su opción (el hombre en la sociedad). En la segunda dimensión está el hombre desempeñando papeles impuestos o aceptados por la estructura social, ubicado en una escala social o trasladado a otra y restringido o impulsado en su movilidad y ascenso por las condiciones resultantes de las relaciones y pactos sociales (la sociedad en el hombre). En la práctica ambas dimensiones se mezclan por la actividad del ser humano, e interactúan simultáneamente generándose la dinámica social.

El concepto de sociedad recoge la dinámica social y allí además se dan:

1. Formas de propiedad de los recursos, de organización de su explotación y distribución del producto resultante, que varían de una sociedad a otra.
2. Relaciones y formas de poder.

Supuestamente los recursos que posee una sociedad deberían ser para beneficio de sus miembros; los procesos que utiliza deberían hacer crecer personal y socialmente a todos como miembros de esa sociedad y los productos obtenidos deberían disfrutarse por el conjunto de miembros, pero desafortunadamente no es así.

Al movernos al concepto más concreto de sociedad nos vemos obligados a incluir también conceptos económicos, pues el hombre es un ser con necesidades vitales que deben ser satisfechas con recursos naturales o transformados, pero siempre limitados. Esa doble característica en el hombre de ser biológico y ser social, lleva a que en las sociedades exista una interdependencia entre lo social y lo económico, así como una determinación de lo uno por lo otro. Para tratar de entender lo social entonces hay que tratar de entender al hombre y para entender al hombre hay que partir de su propia realidad.

La realidad muestra que existen personas con niveles de vida y bienestar tan mínimos que no participan de las determinaciones y beneficios de la vida en comunidad y que no tienen parte en los bienes, ni opción en las oportunidades. Que los papeles desempeñados por ellos son más impuestos que aceptados, están ubicados por los demás en una escala social inferior y sus posibilidades de movilidad y ascenso son escasas pues las relaciones y pactos sociales los han excluido o no los tienen en cuenta. Al final, estas personas están marginadas de la sociedad como consecuencia de lo anterior. Estas exageradas desigualdades sociales y económicas que se dan en muchas sociedades actuales, parecen tener su origen en el objetivo único del lucro económico individual como norma del diario vivir, minimizando la importancia del bienestar social. Aunque el hombre tiene el imperativo de la supervivencia, también tiene el imperativo de la convivencia social, ambos son fundamentales e inherentes a la naturaleza humana.

Razonablemente es aceptable que una sociedad con las necesidades vitales y sociales de sus miembros satisfechas, tenga una estructura sólida y eficaz. La satisfacción de los miembros con un tipo de sociedad está íntimamente relacionada con la posibilidad de construirla y ajustar lo que se considere que no funciona.

En muchas sociedades, como lo dijimos anteriormente, las personas no tienen satisfechas sus necesidades vitales y sociales, y además, la organización social no es lo suficientemente sólida y eficaz como para asegurar la satisfacción de dichas necesidades.

Por razones de temor, humanitarias o de justicia, debemos modificar las condiciones de las sociedades que tienen personas con bajos niveles de bienestar. Consideramos que cualquier transformación de las sociedades que operan deficientemente en la actualidad, pues mantienen parte de sus miembros con un bajo nivel de vida, debe partir de la satisfacción de las necesidades vitales de la persona y del ejercicio de sus potencialidades como ser social. Hay que construir la sociedad partiendo de la persona, pues se supone que la sociedad es para que la persona actúe y participe, y así, la determine y goce de sus beneficios.

Para lograr la transformación social y económica de las sociedades deficientes, se han utilizado proyectos grandes y pequeños que a partir de la solución del problema vital, suponen el mejoramiento de las condiciones sociales agregadas. Se ha admitido tradicionalmente un determinismo de lo social por lo económico en forma automática. El determinismo de lo social por lo económico se basa en que la asignación óptima de los recursos logra una mayor cantidad de producto global, al cual pueden acceder todos los componentes de la sociedad, pues a una mayor oferta de bienes y servicios deben corresponder unos menores precios.

Encontrar comunidades sin energía eléctrica, al lado de una gran represa es común, así como pueblos otrora prósperos, casi que abandonados, en sitios donde se realizaron grandes obras.

La existencia de estas situaciones de deterioro del nivel de vida lleva a pensar que el gran agregado de bienestar que se supone producen los grandes proyectos con recursos óptimamente asignados, se dispersa, se pierde, no se ve, al menos en los sectores menos favorecidos de la población; tal vez en la industria y en la ciudad aumenten las posibilidades de crecimiento, pero aún así podemos afirmar que el supuesto de asignación óptima de recursos: 1) no asegura la distribución idónea de producto (como efecto final, no necesariamente es el producto del proyecto). En la realidad existen distorsiones. Por ejemplo, en la oferta, las cadenas de intermediarios que hacen que escaseen ficticiamente los bienes, obteniendo alzas inducidas en los precios; las cuotas de exportación que disminuyen la oferta interna de bienes. En la demanda la fijación de salarios mínimos por ley, que no corresponde con el valor a precios de mercado de una canasta de subsistencia o las altas tasas de desempleo que impiden a amplios sectores de la población una demanda efectiva; 2) las técnicas de cuantificación monetaria requeridas para el análisis de asignación de los recursos con base en los efectos de los proyectos, aseguran matemáticamente el uso óptimo de los recursos y la maximización del producto, pero excluyen cualquier análisis sobre los efectos del proyecto para mejorar las personas como seres sociales, para mejorar las relaciones sociales y para mejorar la sociedad, aspectos todos no cuantificables monetariamente.

Tratando de mantener el equilibrio entre el hombre como ser biológico y ser social, se requiere que el fin último no sea el aprovechamiento óptimo de los recursos escasos, sino el hombre con más bienestar económico, social y político. El costo de esta alternativa puede ser la asignación no óptima de los recursos desde el análisis beneficio por costo económico, o sea la no maximización del producto interno; el fin último será maximizar el bienestar para más personas.

Los grandes proyectos en esta última perspectiva, han sido sus efectos, los cuales no han pasado de ser coyunturales; situaciones pasajeras en las cuales los técnicos, generalmente extranjeros, se quedan con el gozo de probar que la tecnología importada funciona en cualquier parte y los supuestos beneficiarios de los "efectos sociales" del proyecto (empleo, aumento del ingreso, etc.) se consuelan con el recuerdo de una época pasajera de "*vacas gordas*".

Esta característica de resultados de coyuntura, es lo que en principio dificulta la búsqueda de los efectos sociales en los grandes proyectos y lo que lleva a recurrir a malabarismos y sofisticaciones de carácter técnico-creativas para tratar de mostrar algo en ese sentido, que ablande corazones de algunos políticos. Al final, lo que sucede, a pesar de los técnicos, es que no podemos recoger la cosecha de lo que no hemos sembrado. No podemos encontrar resultados verdaderamente sociales (relativos a la participación, solidaridad de los miembros del grupo, reducción de las distancias sociales, aumento de las oportunidades) si las actividades del proyecto no buscaban ningún logro en ese sentido.

Si buscamos cambios en lo social, tendremos resultados en lo social como producto de nuestras acciones. Si hacemos algo porque el hombre pueda luchar con más capacidades por un mayor nivel de vida y bienestar, si tratamos de que las condiciones para participar (activa y pasivamente) en las determinaciones y de los beneficios de la vida en comunidad sean más propicias, si procuramos que la distribución de bienes y oportunidades alcance a todos, tendremos resultados esperados y no esperados, positivos y negativos que evaluar en lo social; de lo contrario no nos queda sino inventarlos.

B. EL CAMBIO FACTOR DETERMINANTE EN EVALUACION

Evaluar es encontrar las tendencias que siguen los resultados obtenidos en la ejecución de un proyecto. Dichas tendencias son forzadas por nuestras acciones y nuestras acciones están motivadas en definitiva por la insatisfacción que producen situaciones actuales consideradas como inaceptables. Tratamos de cambiar lo inaceptable de esa situación. Existe entonces una relación entre el cambio que buscamos y la tendencia que esperamos obtener como resultado de nuestra intervención. En ese sentido, la naturaleza del cambio es idéntica con la naturaleza de la tendencia. Hay una bi-asociación ^{1/} entre ambas. Esa fusión cambio-tendencia es necesaria para satisfacer la racionalidad del cumplimiento de nuestra intención en la práctica. Con este componente racional aseguramos la confiabilidad de nuestra evaluación, pues detectaremos los aspectos evaluables correspondientes al cambio que buscamos.

Por medio de esa bi-asociación entre el cambio y la tendencia, estamos en condiciones de tener los aspectos cualitativos que nos señalen obtención del cambio buscado.

La magnitud del cambio buscado, está determinada en principio por la magnitud del esfuerzo que realicemos para lograrlo, aunque en la realidad hay elementos controlables y no controlables que nos aumentan o disminuyen ese esfuerzo. De todas formas, siempre esperamos una relación de proporcionalidad entre nuestro esfuerzo y la cantidad de cambio obtenido.

Con el conocimiento de las anteriores relaciones entre cambio-tendencia y magnitud, estamos en condiciones de elaborar elementos que nos permitan evaluar. Esos elementos son los indicadores, los cuales, si cumplen con la función de mostrar y medir adecuadamente el cambio, inclusive cuando éste es cero, serán indicadores suficientes.

¹ "Bi-asociación" significa que una idea, un concepto o una técnica se combinan con otra idea, otro concepto y otra técnica. Citado por Joachim Sikora, en Manual de Métodos Creativos, Kapelusz. Buenos Aires, 1979, pág. 3.

Nos interesa conocer el cambio, por cuanto al actuar sobre la realidad producimos resultados positivos y negativos, esperados y no esperados. El cambio buscado tratamos de ordenarlo a través de proposiciones de contenido o hipótesis de desarrollo y de proposiciones de acción o hipótesis de trabajo. Es evidente que la acción consume recursos, y su curso se marca por decisiones; necesitamos evaluar para conocer nuestros aciertos y equivocaciones en el uso asignado a los recursos y en la toma de decisiones con el fin de evitar el cometer nuevos errores y además de acumular el conocimiento sobre los aciertos. Al final probamos el cambio diseñado teóricamente con el cambio obtenido en la práctica.

Una experiencia que incluye el criterio del determinismo del cambio en evaluación, se da en un proyecto de micro-empresarios o sea pequeños empresarios industriales urbanos, llevado a cabo por la Fundación Nacional para el Desarrollo Social - FUNDES - en Cali, Colombia y que fue evaluado con metodologías acordes con el criterio expresado en marzo de 1979.

El proyecto buscaba obtener resultados económicos y sociales, mediante la aplicación de promoción, capacitación, asesoría, crédito y seguimiento como componentes de su estrategia.

Desde la perspectiva social, se reconocía inicialmente que las relaciones entre los trabajadores y el propietario tenían alto grado de tensión e inclusive de explotación, pues el microempresario en la mayoría de los casos no pagaba las prestaciones sociales de ley. Por su situación de marginalidad, su nivel de compromiso social era bajísimo. Actuaba con indiferencia y casi que prefería el aislamiento.

Por último, frente a los mismos micro-empresarios vecinos, los veía antes que nada como competidores, de los cuales debía permanecer lo más alejado e incomunicado posible.

Esta situación, inicial conocida, llevó a que el proyecto fijara como metas cambiar algunos conceptos y comportamientos de los microempresarios que participaran.

Se definieron como metas cualitativas las siguientes:

- nuevo concepto sobre la distribución de ingresos y responsabilidad social;
- aumento de la tendencia hacia la acción gremial.

La estrategia consideraba actividades en sus componentes que apuntaban hacia el logro de esas metas. Puede citarse actividades de capacitación a zapateros, utilizando sus propias experiencias, para popularizar una problemática común y buscar soluciones en conjunto.

El cambio buscado por los esfuerzos del proyecto, determinó que lo evaluable estaba en las actitudes de los participantes con relación a estas metas sociales y para comprobar la modificación se buscaron tendencias a través de una encuesta denominada constelación de actitudes. Consiste básicamente en frases relacionadas entre sí y con cada meta que se pretende medir y que tienen un puntaje que describe las actitudes entre muy positivas a muy negativas. Esta encuesta se aplicó a los distintos grupos de microempresarios en diferentes tiempos de exposición al proyecto y se comprobó que a medida que recibían más influencia de los componentes estratégicos del proyecto, sus actitudes eran más positivas hacia las metas.

Por último estos datos cualitativos se validan en el seminario de evaluación participativa y configurativa del proyecto, reafirmando los resultados observados durante el proceso, acumulándose las actitudes positivas hasta el grado de alcanzar las metas en la práctica.

Experiencias en este sentido se han seguido realizando, tratando de encontrar modelos de evaluación que viabilicen la incorporación de lo social como aspecto evaluable ¹/ y que hagan de la evaluación una actividad capacitadora en lo social.

Estas experiencias nos llevan a creer en el pequeño proyecto como la estrategia más adecuada para lograr cambios en la situación de los marginados. Todo el proceso de diseño y ejecución del pequeño proyecto, se presta para cambiar positivamente a las personas, grupos y comunidades, por su carácter altamente capacitador y motivador de la creatividad y el esfuerzo conjunto.

La investigación participativa, la discusión y toma de decisiones grupal, la ejecución colectiva, la vivencia consciente del proceso, la evaluación participativa, en fin, todo facilita en el pequeño proyecto el mejoramiento personal y por ende social de los participantes, quienes, a partir de su propia realidad y ayudados por el aprender haciendo, van acumulando sus ejecutorias hasta que construyen la sociedad que les funciona y satisface.

Es evidente que esta factibilidad de cambiar la sociedad es mayor en el pequeño proyecto, pues él permite buscar un mayor acercamiento al ser; lo social fluye por las acciones del proyecto y se ve en los resultados, pues su ámbito social es más concentrado y explícito. El gran proyecto es impersonal, su tamaño lo hace masificador, su prioridad objetiva es el cambio positivo en la producción agregada de algo, su mayor y total esfuerzo está realizado en ese sentido, sus resultados se esparcen y su ámbito social en este caso es difuso e implícito.

¹ Planificación, Programación y Evaluación. Guía para instituciones no lucrativas. SOLIDARIOS diciembre, 1981.

C. LOS INDICADORES SOCIALES

La suficiencia de un indicador está dada porque él permite evidenciar exactamente el cambio esperado, mide el cambio y es culturalmente aceptado. El indicador así seleccionado teóricamente, nos describe el camino y la diferencia entre dos hechos reales: una situación inicial y unos resultados obtenidos. Como la realidad tiene dos dimensiones, cualidad y cantidad cruzadas por el tiempo, el indicador debe admitir estos contenidos para que cumpla su función evaluativa en la práctica.

Sólo una adecuación de la organización social nos garantiza el mantenimiento de los logros económicos del proyecto en el largo plazo. Como entendemos que el desarrollo es algo más que crecimiento económico, necesitamos acompañar los cambios buscados en la gente de escasos recursos, los aspectos tales como: producción, ingreso, empleo, consumo, etc. (todos ellos de origen económico), con cambios en las personas, sus relaciones y el contexto que las rodea. Esta concepción exige el uso de indicadores sociales y económicos, continuamente durante el proceso de cambio. Consideramos que en el caso de los indicadores de cambio, la magnitud que más rápido se agota es la cantidad. Por ejemplo, más hospitales o médicos no significan más salud, más maestros no significan mejor educación, etc.

Aceptando la interacción de lo económico y lo social, encontramos que ciertos resultados económicos tienen efectos sociales. Por ejemplo, el aumento del ingreso familiar puede afectar la cohesión. Así como logros sociales pueden impactar lo económico, la organización comunal puede afectar el ahorro. Esto evidencia que hay segundos efectos o consecuencias que deben tenerse en cuenta y que insinúan el uso de indicadores cruzados, sociales y económicos o económicos y sociales.

Sabemos que un indicador suficiente en evaluación económica es el dinero, ya que éste evidencia el cambio, lo mide y es culturalmente aceptado aunque no siempre. En el caso de la evaluación social la naturaleza intangible de los resultados, aunque se hagan evidentes, los plantea una gama de cualidades y magnitudes que dependen de cada situación en particular, en la cual hay segundos efectos y magnitudes diferentes a la cantidad.

Los efectos sociales posibles de detectar son muy amplios. Para reducirlos metodológicamente, usamos el criterio del determinismo del cambio, lo cual significa que en una primera vuelta nos interesan los efectos esperados por nuestras acciones de cambio. En esta situación el concepto de bi-asociación (que ya explicamos) debe usarse en la selección de indicadores sociales para definir la parte cualitativa del indicador. La magnitud del indicador debe estar proporcionada por la magnitud de las acciones.

Como ejemplo de selección de indicadores presentamos en la siguiente página un cuadro de dos casos supuestos.

Para evaluar con indicadores sociales se pueden comparar estos en dos situaciones: 1) en la situación inicial, suponemos que el indicador tiene un valor que puede ser negativo, cero o positivo, el cual se compara con el valor del indicador dado por el resultado obtenido; 2) se le fija un valor al indicador, el cual debe obtenerse en un momento también predeterminado. Este valor se compara (se agrega algebraicamente) en el momento definido con el valor del indicador dado por el resultado obtenido.

Cuando procedemos de acuerdo a la segunda opción, el asignar valores a priori a un indicador, es convertirlo en una meta. La evaluación a través de indicadores sociales permite no sólo la evaluación terminal sino también la configurativa pues el establecimiento de metas intermedias la hace posible.

Cuando consideramos: i) que el fin último de la sociedad es tener a todos sus miembros con altos grados de bienestar; ii) que el bienestar tiene componentes económicos sociales y políticos; iii) que la situación actual indica que existen amplios sectores profundamente marginados; iv) que los esfuerzos realizados hasta ahora han sido insuficientes; debemos reaccionar creativamente pues es en esta área de trabajo donde la urgencia de los problemas exige soluciones prontas, radicales, frecuentes, realistas y de reducido costo, las cuales sólo es posible encontrar a través de la evaluación.

V A R I A B L E S

EJEMPLOS	SITUACION INICIAL	CAMBIO BUSCADO	TENDENCIAS	MAGNITUD	ACCIONES PRO-CAMBIO	INDICADOR SUFICIENTE	RESULTADO OBTENIDO
Ejemplo 1	No valora la información que recibe pasivamente (Radio, T.V., prensa). Acepta como cierto lo que ve o escucha	Juicio crítico	Reacción juiciosa expresada ante información recibida	Frecuencia Profundidad Voluntariedad	<ul style="list-style-type: none"> Alfabetización Ejercicios para comprensión de lectura/escucha Explicación de la realidad en que vive y causas de esa situación Enseñanza de conceptos 	Número de comentarios valorativos sobre el contenido de una información recibida en los cuales se señalan los aciertos y equivocaciones de la misma a criterio del sujeto de acción, expresados voluntariamente por escrito.	3 cartas de rectificación enviadas al noticiero de radio de su preferencia, señalando los distorsiones en las noticias difundidas en el último mes.
Ejemplo 2	Rechazo sistemático y sin motivo a vincularse a acciones organizadas en colectivas de beneficio comunal.	Participación consciente en acción organizada	Trabajo voluntario	Cantidad Adecuación Eficacia Voluntariedad	<ul style="list-style-type: none"> Visita a proyectos de funcionamiento exitoso en otras comunidades. Análisis de la problemática comunal. Elaboración del plan de acción Distribución de responsabilidades. 	Horas de dedicación a tareas acordadas por la comunidad, cumplidas en la actividad señalada y logrando el resultado posible dentro de las circunstancias.	37 horas dedicadas a la venta de 45 boletos de una rifa, con el fin de obtener fondos para el fondo de emergencia. La meta eran 50 boletos vendidos.

EVALUANDO PEQUEÑOS PROYECTOS SOCIO-ECONOMICOS

Ricardo A. Puerta

RESUMEN

El propósito de este trabajo es explicar qué, para qué, para quién y cómo evaluamos la ejecución de pequeños proyectos socio-económicos. El trabajo enfoca estos temas desde la perspectiva de un evaluador de un organismo privado de desarrollo que cumple su tarea insertándola en la marcha del proyecto. Se propone un procedimiento de autoevaluación, realizado principalmente por los beneficiarios y el personal de la agencia ejecutora, asignando un papel secundario a los organismos colaboradores y financieros del proyecto.

El trabajo concluye con un listado de 28 proposiciones que el autor considera realistas al verse inmerso en un contexto evaluativo.

A. INTRODUCCION

El tema de la Evaluación Social se enfoca en este trabajo como una necesidad operativa que frecuentemente afronta un Organismo Privado de Desarrollo (OPD)^{1/} durante la ejecución de un pequeño proyecto de impacto socioeconómico o al final del mismo. En tal sentido se diferencia de algunos trabajos aquí presentados porque:

- El proyecto ya ha superado sus etapas de perfiles, prefactibilidad, factibilidad y diseño final.
- El proyecto es una realidad operativa con datos presentes e históricos.
- La necesidad evaluativa se presenta durante o al final de la etapa de inversión, no antes. Frecuentemente el proyecto no es financieramente factible y se inició como "vitrina" de desarrollo o por su efecto distributivo aceptable a pesar de su costo subsidiado. Se justifica el subsidio por el valor innovador del proyecto (costo de iniciación) o por razones políticas (costo de seguridad).
- El organismo que afronta esta necesidad cuenta con capacidades instaladas (de asesoría, crédito, capacitación, etc.) pero realmente está muy limitado de personal, tiempo y recursos para responder a la altura del "state of the art" en la evaluación.
- La evaluación, por filosofía y política de la entidad ejecutora del proyecto, necesariamente es participativa, e incluye no sólo al personal del proyecto sino también a sus beneficiarios y quizás a sus colaboradores.

En estas circunstancias, se presenta este trabajo con el objetivo de mostrar qué pasa, "allá abajo" en el terreno de los hechos, cuando la evaluación llega a su nivel operativo último como parte de un proyecto en marcha.

^{1/} Los OPD también se conocen como Organismos No-Gubernamentales (ONG) y como Organismos Privados Voluntarios (OPV).

B. QUE EVALUAMOS

Teóricamente todo es evaluable. Pero las demandas prácticas de los proyectos, la urgencia de sus operaciones y las capacidades precarias o insuficientes de la entidad ejecutora exigen restringir esa amplitud teórica.

Una evaluación, por muy variadas que sean sus razones y estilos trata de contestar por lo menos dos preguntas:

- Cuál es el resultado neto del proyecto?
- Cómo cada componente de la estrategia (asesoría, capacitación, crédito, publicaciones, según sea el caso) ha contribuido a ese resultado?

En la contestación a estas preguntas se encierran varias hipótesis operativas:

- El proyecto intenta resolver una necesidad sentida por la gente de escasos recursos que a su vez es de importancia en sus vidas.
- Los mayores beneficiarios directos del proyecto son gente necesitada y coincide con la población objetivo de su diseño.
- El proyecto logra sus objetivos previstos al nivel mínimo de las metas planteadas.
- El proyecto logra objetivos imprevistos que refuerzan más su intencionalidad inicial.
- El proyecto logra objetivos imprevistos que son indiferentes o debilitan su intencionalidad inicial. Estos logros imprevistos acarrear efectos neutrales o negativos a la intencionalidad del proyecto pero no justifican su cierre.
- El manejo del crédito contribuye positiva (o negativamente) a los resultados del proyecto.
- El manejo de la capacitación.....etc.
- El manejo de la asesoría.....etc.

En resumen, evaluamos:

- . Los resultados netos (objetivos previstos más objetivos imprevistos);
- . la contribución (positiva o negativa) de cada componente de la estrategia a los resultados netos.

Al preocuparnos por la evaluación con esa mira, incluimos no sólo atributos financieros sino también económicos, políticos, sociales y culturales. Aunque reconocemos su diversidad, estos atributos se toman más bien en el ámbito de una evaluación no gubernamental y privada (donde los actores protagónicos son los beneficiarios directos y la entidad ejecutora) pero hecha no con un interés en toda la sociedad sino en un ámbito reducido a pesar de que el proyecto es siempre un hecho social.

A nivel de proyecto de base no hay ni el tiempo ni recursos para hacer evaluaciones nacionales (que en este caso sería tomar en su conjunto

como mínimo, la comunidad y como máximo la región donde se ejecuta el proyecto). Así entendida, la evaluación de pequeños proyectos es algo más que la privada, menos que la nacional (TOBAL, Documento No. 11), pero nunca es exclusivamente economicista.

Tampoco nos limitamos a evaluar exclusivamente los objetivos y metas previstas del proyecto. Siempre el plan de un proyecto es muy incompleto ante lo que probablemente suceda.

El plan del proyecto está hecho en el momento de mayor ignorancia, se hace cuando aún se está en el mundo de las ideas y no se tiene todavía la riqueza de la práctica del proyecto. Por ello, en el mundo de las acciones, el resultado neto de los proyectos está siempre más conformado por los logros imprevistos que por los logros previstos (objetivos y metas inicialmente declaradas). Tal pareciera que los trabajos realizados en el margen del sistema nacional (población más necesitada o marginada) tienen una racionalidad poco conocida e impredecible por los pronosticadores (planificadores) y por lo tanto la planificación convencional se torna casi inútil para anticipar lo que va a pasar. Sin duda, el área de incertidumbre en un pequeño proyecto de desarrollo es siempre mayor que su área de certeza y ello incide brutalmente en la evaluación del mismo.

A pesar de lo anterior, las revisiones y ajustes que se hagan sobre "el diseño final" constituyen un rico material evaluativo. Ello es posible si incluimos cada plan dentro de una serie de tiempos y analizamos las distintas versiones del "plan final" como parte de un único proyecto. El análisis de estas versiones, sus semejanzas y deferencias son de suma importancia al tomarlo como materia prima para la evaluación. En este análisis, lo sucedido, lo que estaba planeado y lo que nunca sucedió del todo a pesar de haberse previsto dan igualmente pautas para construir teoría en la marcha del proyecto (PRAXIS), y como resultado, ir armando un diseño que si bien no es tampoco final, sí es más operativo y realista que el "final" inicial y tiene más utilidad para un proyecto similar futuro.

Lo que sí debemos eliminar de una vez y por todas es el estilo evaluativo que solamente verifica las metas propuestas al inicio del proyecto. Ello reduce todo el esfuerzo evaluativo a medir única y exclusivamente lo planeado (y no lo hecho) cuando en realidad todo lo sucedido incluye tanto lo previsto (en menor cuantía) como lo imprevisto (en mayor cuantía). En definitiva, la comprobación exclusiva de metas evalúa, en última instancia el poder de predicción que tiene el plan y la consistencia de ese plan con parte de lo realizado pero no evalúa todo lo sucedido en el proyecto hasta ese momento.

C. PARA QUE EVALUAMOS

Una evaluación interesa primordialmente para hacer ajustes en la marcha de un proyecto (evaluación configurativa) o para determinar si valió o no haber hecho el proyecto del todo (evaluación terminal). En este caso, la evaluación del proyecto siempre se hace en función de decisiones que hay que tomar, y en esto no se distingue de cualquier otra evaluación, aún la hecha antes de la ejecución.

La evaluación de un proyecto brinda la base informativa para la toma de decisiones. Desgraciadamente, a los niveles operativos de la entidad ejecutora, su personal ejecutivo muchas veces "cuela" en la evaluación decisiones que no quiere tomar abiertamente y que las justifica con "razones y procedimientos evaluativos". En la práctica, hay vicios cuando ejecutivos timoratos utilizan el proceso evaluativo como un sustituto de la gerencia, o cuando ejecutivos incapaces utilizan la evaluación para "tapar" sus malas decisiones y legitimar así un paso triunfal por la gerencia.

Es también dudoso el caso de proyectos que no tienen evaluaciones configurativas (es decir, periódicas durante su marcha) y que al final deciden tener una evaluación única y terminal. Aunque pueden darse excepciones, generalmente esto se hace para "vender" de nuevo parte o la totalidad del proyecto sin haber mantenido durante el mismo una actitud crítica. La evaluación así concebida se torna más bien una técnica de mercadeo donde de vez en cuando hay algunas autocríticas para no hacerla tan burda.

A pesar de sus amplias posibilidades de aplicación, en la práctica un proyecto nunca cierra totalmente operaciones después de una evaluación, a menos que ya se concebía esa decisión como una de las opciones antes de evaluarse el proyecto. En el mundo de la práctica no existen evaluaciones suicidas.

D. PARA QUIEN EVALUAMOS

Podemos evaluar para cuatro actores distintos:

- Los beneficiarios
- La agencia ejecutora
- Los organismos colaboradores
- Las agencias de apoyo financiero (donantes o prestamistas)

Cada uno de ellos tiene intereses exclusivos. Entre varios de ellos existen intereses compartidos. Todos ellos comparten ciertos intereses comunes, aunque muy pocos.

Las evaluaciones existen para que mejoren su práctica aquellos que están más cerca de la ejecución de un proyecto. Las prácticas de un proyecto, en primera instancia, incluyen a los beneficiarios directos y al personal (de campo y de apoyo) de la agencia ejecutora. Los organismos colaboradores, por su papel complementario de acción, caen en una segunda prioridad. Las agencias de apoyo financiero (donantes o prestamistas) siguen en importancia y, por lo tanto, son los últimos en ser correspondidos en sus demandas evaluativas.

La evaluación estará lo suficientemente justificada si, como mínimo, ofrece una base informativa a los beneficiarios y al personal de la agencia ejecutora. Las necesidades evaluativas de los organismos colaboradores y de las agencias de apoyo financiero son también legítimas, pero su satisfacción nunca puede cumplirse en detrimento de los beneficiarios y de la agencia ejecutora. En consecuencia, una evaluación requerida y diseñada exclusivamente por los organismos colaboradores, o por

la agencia financiera no se justifica en sí misma. Desgraciadamente, muchas evaluaciones se hacen para satisfacer demandas secundarias, sobre todo, las que establece (como condición) la agencia donante o financiera.

Dentro de unas reglas justas y efectivas de convenio, el donante/prestamista paga pero no manda. Sus necesidades evaluativas en el proyecto (normalmente expresadas en base a las lecciones aprendidas por la acción) están legítimamente expresadas dentro de los mismos intereses de los beneficiarios y de la agencia ejecutora. Hay que erradicar la actitud prepotente de los organismos financieros en las decisiones y diseños de evaluación.

No quisiera dejar una imagen idealizada de la agencia ejecutora. En situaciones de ejecuciones inefectivas, la agencia ejecutora viciosamente utiliza la imagen de los beneficiarios, como ficción, para "encubrir" y prevenir la verificación de su ineffectividad. En estos casos, se crea una fachada en base a qué es lo que "los beneficiarios quieren" o "los beneficiarios no aceptan". Se usa entonces esta fachada como argumento para entorpecer maliciosamente exigencias legítimas de investigación que, inclusive, son comunes (y de utilidad) tanto a los beneficiarios como a las agencias donantes/prestamistas.

Es difícil superar estos obstáculos. Pero lo más recomendable es adoptar un diseño agregado, donde cada nivel (de actores) expresa y suma su parte al diseño evaluativo final. Una comisión evaluadora con representantes de cada nivel puede asumir, en última instancia, la escogencia de un diseño evaluativo final, eliminando sus contradicciones y reconociendo como aceptable aquello que sea más común a todos. En caso de intereses exclusivos a cada nivel, se seguirá un orden de inclusión que respete las prioridades ya establecidas (primero, los beneficiarios, después la agencia ejecutora, seguida por los organismos colaboradores y, por último, la entidad financiera).

E. COMO EVALUAMOS

Ante la variedad de filosofías, estilos, metodologías y diferencias culturales no puede recetarse, a priori, una fórmula universal de evaluación. Existen, sí, ciertos criterios que anticipan el cumplimiento de una evaluación aceptable.

- . La evaluación debe ser participativa. Los beneficiarios y el personal del proyecto serán sus protagonistas principales. Los organismos colaboradores y las agencias de financiamiento serán sus protagonistas secundarios.

- . La participación implica un papel de sujeto. Este papel se cumple más cabalmente cuanto más se aporte a la definición de "lo que se va a evaluar" y "cuál es su significado para la futura marcha del proyecto".

- . Las técnicas de evaluación, el cómo hacerla, es aparentemente un problema que podría dejarse a los técnicos. Sin embargo, si lo aplicado es idóneo, tiene que estar técnicamente justificado y culturalmente aceptado.

No se puede investigar con indicadores que estén suprimidos por los valores y conducta de los beneficiarios directos del proyecto. Un indicador podrá gozar de una incuestionable validez técnica para medir una variable, pero el solo hecho de carecer de validez cultural (que en ese contexto mida lo que se quiere medir y que sea aceptable "hablar sobre él") lo descalifica automáticamente. Por ejemplo, en muchos contextos es culturalmente inaceptable (por rechazo o invalidez) preguntar directamente por el ingreso monetario familiar, por métodos de control familiar, por las opiniones acerca del gobierno, etc., o tomar como indicador de liberación femenina el hecho de que las mujeres de ingresos bajos no usan ropa interior.

En estos casos hay que utilizar otros indicadores, quizás más indirectos y apropiados, pero que sean aceptables, o en su lugar, eliminar del todo esa medición por razones puramente culturales.

. La misma marcha del proyecto debe ir produciendo progresivamente la base informativa para evaluar. El grupo de beneficiarios generalmente está organizado o en proceso de organización a causa del mismo proyecto. Como parte de ese estado o proceso organizativo irá acumulando sus propios datos, sobre los efectos netos del proyecto y cómo inciden (positiva o negativamente) cada uno de los componentes de la estrategia en los resultados netos.

Paralelamente también se desarrolla esa base informativa por el mismo personal de la agencia ejecutora, a través del sistema de archivo que sirve de historial al proyecto. Las fuentes de datos, a este nivel incluyen: la solicitud del crédito, las condiciones de aprobación, el plan de pagos, el plan de inversiones, los informes de visita al grupo, las recomendaciones de asistencia técnica, el registro de ingresos y egresos del grupo, las actas de reuniones del grupo, etc. El diseño más efectivo de evaluación es aquel que no supone ningún esfuerzo extraordinario para la producción de datos porque "lo que se necesita ya se tiene" y "sólo hay que agregarlo, codificarlo y analizarlo".

. La codificación y análisis de los datos bien puede realizarse en una reunión de representantes de los grupos de beneficiarios. Los representantes vienen con los datos respectivos de sus grupos. A la reunión también asiste el personal de campo que atiende a esos grupos y su personal de apoyo, el cual trabaja también en la entidad ejecutora. En esa reunión, que bien puede durar de dos a tres días, se siguen cuatro etapas:

- Cumplimiento de las metas del proyecto
- Logros imprevistos causados también por el proyecto
- Contribución de cada componente de la estrategia del proyecto a los resultados netos (resultados netos = metas + logros imprevistos) (explicación del resultado neto).

- Momento gerencial: Ajustes que pueden adoptarse de inmediato, otros que requieren estudio antes de una adopción posterior y defectos estructurales que tenemos que seguir padeciendo a pesar de su identificación y rechazo.

En cada etapa los datos que trae cada representante de grupo se cruzan con los datos que tiene el personal de la agencia ejecutora y, después de convalidarlos, se agregan para su codificación y análisis^{1/}, lo que se hace también con los beneficiarios.

F. EPILOGO: UNA VUELTA A LAS BURDAS REALIDADES^{2/}

Todo el material anterior pudiera quedarse flotando en lógica abstracta. Hay que encontrarle un contexto real a cada proyecto a evaluarse. Para ello necesitamos entender cómo es y qué prevalece en el mundo de su ejecución. Aquí van algunos "postulados":

1. La persona promedio prefiere ser acrítica, no ser criticada y prevenirse del cambio, si lo puede evitar.

2. El hombre es un ser racional que supuestamente tiene como mínimo un propósito para cada acción. Pero las personas una vez en grupos confrontan muchas dificultades en ponerse de acuerdo sobre un propósito -fin- o trascendencia que sea de aceptación común en una acción de grupo.

3. En el campo del desarrollo existe la necesidad de "no inventar la rueda todos los días" y de "aprender de otros". Pero la mayoría de la gente no hace nada por aprender de los otros. A veces, ni siquiera les interesa aprender de los otros.

4. La evaluación existía antes que aparecieran los evaluadores profesionales en la escena. Casi todas las evaluaciones se hacen sin los aportes (y contaminación) de evaluadores profesionales.

5. Un proyecto es un hecho histórico social. Enjuiciarlo técnicamente desde una asepsia normativa, en un vacío exclusivamente dominado por abstracciones lógico-formales, desencaja el proyecto de su contexto real de tiempo y espacio.

6. El sentido del tiempo (inmediatez-holgura) es distinto a los distintos niveles del desarrollo. Al nivel de ejecución de proyecto de desarrollo, todo se necesita para ayer, el presente está dominado por una serie de crisis y el mañana es básicamente impredecible.

7. Los estándares de la investigación científica son más estrictos que los de la política o de la gerencia al momento de aceptar algo como verdadero. El investigador/académico, el evaluador/consejero del político y el evaluador/consejero del ejecutor de un proyecto están regulados por distintos coeficientes de confiabilidad a la hora de proponer verdades probabilísticas.

^{1/} Esta metodología de autoevaluación ha sido aplicada ya a varios proyectos. Véase Planificación, Programación y Evaluación. SOLIDARIOS. Rep. Dominicana, páginas 121-138.

^{2/} Este listado es una nueva versión, corregida y aumentada, de la que originalmente aparece en SOLIDARIOS, op. cit. pp. 145-147.

8. Las acciones de la entidad ejecutora causan diferentes interpretaciones en las diversas audiencias -los varios grupos interesados- en tiempos distintos.
9. De una misma acción salen un sinnúmero de problemas y de soluciones, hayan sido previstos o no.
10. Las acciones de la entidad ejecutora se mantienen dentro de un margen de acuerdos moderadamente aceptables y no por convicciones irrefutables.
11. Las acciones, en su mayoría, se planean y ejecutan sin haber aclarado suficientemente los efectos que se esperan de ellas, o dicho de otra forma, los problemas que van a resolver.
12. La mayoría de los proyectos carece de metas para los objetivos declarados.
13. Las evaluaciones no se hacen exclusivamente para resolver preguntas evaluativas. Cada evaluación encierra una gama de agendas. Dentro de esa amplitud son pocas las preguntas que pertenecen exclusivamente a "evaluación". Cada evaluación lleva en sí muchas "agendas ocultas" que trascienden inquietudes propiamente evaluativas.
14. Algunas situaciones-problema que se consideran "evaluables" podrían explicarse fácilmente con "técnicas evaluativas". Otras situaciones, quizás la mayoría, están sujetas al hecho de que la evaluación, por encima de todos sus tecnicismos, es un acto político (afecta directa o indirectamente... ¿quién recibe qué, cuándo, dónde y cómo?).
15. Cada empleado de la entidad tiene un acceso diferente a la evaluación y requiere utilizarla para justificar o conseguir algo. Esto es válido también para los beneficiados de los proyectos.
16. Las evaluaciones se hacen con datos insuficientes, recopilados bajo un sistema de información que nunca es del todo confiable. Una evaluación siempre es cuestionable metodológicamente.
17. Cada grupo organizado (sea de comunidad o de operaciones) tiene su historiador natural con datos ya codificados sobre la vida y acciones de su gente. El uso de este historiador como informante clave para la recolección de datos simplifica enormemente la toma de datos y adelanta su interpretación.
18. Las tendencias gruesamente expresadas (que golpean ya y duro) no necesitan de muchos indicadores para su verificación. Lo comúnmente conocido es convincente en sí mismo, aún cuando no esté expresado en magnitudes precisas.
19. Lo que no es mi especialidad se vuelve lo más pertinente para verificar y explicar el resultado neto de un proyecto. Lo contrario propicia un diálogo entre ecos.
20. Los que manejan una entidad ejecutora -su personal de planta y de campo- a veces definen situaciones sobre los beneficiados que ni siquiera éstos últimos han definido para sí mismos.

21. Los problemas producidos por la acción y los ajustes que ésta demanda están ambos sujetos a procesos constantes de revisión y redefinición. La evaluación quiere destacar uno de esos procesos y hacerlos legítimo bajo el manto de "un proceso evaluativo".
22. Ni la entidad ejecutora ni sus donantes están dispuestos a destinar más del 5% de sus presupuestos para gastos de evaluación.
23. Todo sistema de evaluación arrastra viejos prejuicios y genera otros nuevos.
24. No hay un sistema de evaluación que sea ideal, a menos que usted construya el suyo... y no se lo enseñe a nadie.
25. Las evaluaciones sirven para hacer decisiones racionales (con fines previstos) que ya están prejuiciadas (sesgadas) por un sistema de valores, que a pesar de su varianza, se acepta a priori en su grueso, en los aparatos decisorios.
26. Existen macro y micro evaluaciones de proyectos sin que haya correspondencia entre ambos esfuerzos.
27. La evaluación, en vez de una técnica o un procedimiento, es un proceso educativo. Lo más importante no es culminarla -lo cual es necesario- sino aprender a hacerla. La ruta del "cómo" hacerla no se descubre "de golpe" sino "poquito a poco". Es un aprendizaje progresivo. Lo ya aprendido nunca es un producto terminado, sino algo que siempre es perfeccionable en futuras evaluaciones.
28. Para descubrir fórmulas de cómo hacer una evaluación no hay que seguir "estudiando" el tema. Hay que echarse al camino. Como dice el poeta: Caminante..., no hay camino..., se hace camino al andar...

EVALUACION DE PEQUEÑOS PROYECTOS

Jaime Ospina

A. INTRODUCCION

Así como hay mucha miseria en el mundo, hay limitados recursos y muy pocos empeños para disminuirla; es por esto que la escasez de soluciones eficientes en el consumo de recursos y efectivas como instrumentos de cambio, nos impone algún mecanismo que nos garantice hallarlas.

Creemos firmemente que uno de esos mecanismos es la evaluación, pues nos permite identificar, juzgar y registrar esas soluciones ya sistematizadas y conforme a ciertos criterios.

Tratamos de recoger en este documento, algunas ideas sobre el tema. No reclamamos originalidad en la mayoría de ellas y las mismas aparecen expresadas sucintamente.

Esperamos mejorar y ampliar durante el transcurso del seminario estas ideas por el intercambio con los participantes. Es por eso que consideramos este trabajo más bien como un punto de partida para realizar elaboraciones posteriores.

Siendo este un intento de contribución en la búsqueda de soluciones a los problemas que agobian a nuestros países, creemos firmemente que los problemas de cualquier país tienen que resolverse pensando siempre en términos del bienestar tanto personal como general de la sociedad. Por esta razón cualquier esfuerzo técnico, incluido este trabajo, es absolutamente improductivo si no queda supeditado al gran objetivo final que es el logro para todos los hombres de niveles de bienestar dignos de su condición humana, entendiendo el bienestar como justicia, paz, libertad y satisfacción de necesidades básicas.

Consideramos que la discusión abierta, sobre los conceptos y técnicas usadas en nuestras experiencias sobre el tema, coadyuvan a disminuir un poco la distancia hacia el cumplimiento de ese gran objetivo final señalado.

Esto se hará posible si, como mínimo, garantizamos la popularización de esos conocimientos. En evaluación se ha mitificado el juicio del experto y este último ha hecho del oficio una magia, pues en última instancia es una forma de ganarse la vida con un producto ciego (se sabe su valor pero su precio es impreciso).

Estos evaluadores están en la situación del mago. No enseña su truco, porque si no, se queda sin un auditorio que pague por la función. Debemos actuar al contrario del mago. La sociedad ha abierto una brecha (de distancias socio-económicas) entre quienes la conforman, la cual debe cerrarse. Para hacerlo, se requieren tiempo, recursos y actitudes que faciliten el logro de ese propósito. En definitiva, si la brecha se sigue ampliando, ni aún los mismos privilegiados gozarán por mucho tiempo de sus privilegios.

Un medio de ayuda para disminuir más rápidamente esa brecha, es la evaluación. Con ella se invita a los participantes de un proyecto a vivenciar intelectualmente lo que ha pasado, aumentando así sus conocimientos y grado de conciencia en torno a la realidad en que viven. La evaluación, en este aspecto, es investigación concientizadora.

Por esta y otras razones, hay que perfeccionar "el truco" y compartirlo hasta los niveles más bajos de los estratos sociales.

Los pequeños proyectos y su evaluación admiten un alto grado de participación de todos los que desempeñan algún papel en su ejecución. Ello permite una democratización en el trabajo en pro del desarrollo. Trabajo que es un compromiso y una obligación de todos, pues en definitiva es nuestra propia forma de vida la que produce marginados. Esta marginalización debe terminarse, erradicando cuanto antes las condiciones que la propician.

Los pequeños proyectos, como contextos de evaluación, son un escenario propicio para ello.

Los pequeños proyectos pretenden evitar y disminuir la marginalización. La evaluación ayuda a comprobar cuáles de esos proyectos logran lo que pretenden. Además, la evaluación colabora a volver esos esfuerzos más eficientes y efectivos.

Es tal vez esa relación de la evaluación con el cambio, lo que más llama la atención a algunas personas y crea, al mismo tiempo, cierto temor en otras.

B. IMPORTANCIA Y SIGNIFICACION

1. IMPORTANCIA

En una perspectiva general, la evaluación tiene una importancia fundamental como una estrategia para acumular el saber.

Si una necesidad humana es la obtención de mayores conocimientos para mejorar y controlar el mundo que nos rodea, una estrategia para lograrlo es la evaluación, pues ella nos permite una utilización mejor de los recursos humanos y materiales mediante la aplicación de conocimientos que vayan asegurando un futuro mejor que el presente.

En situaciones más específicas, la evaluación como estrategia es definitiva para establecer una diferenciación entre las buenas intenciones y la capacidad individual y colectiva para resolver acertadamente los problemas. Al agregar expertismo en la selección de datos, en su análisis y en las decisiones y acciones que se derivan de los mismos, se abren más posibilidades para cambios positivos e irreversibles.

La evaluación como estrategia cumple importantes funciones: como medio, proceso y resultado. En cada una de estas funciones amplía las posibilidades de conocer lo hecho, para mejorarlo. Como medio, obliga a la reflexión y al análisis. Como proceso, exige búsqueda, ordenamiento y análisis. Como resultado, exhibe aspectos que son desconocidos antes de haberla emprendido.

A un nivel mayor de concreción, examinamos algunas posibilidades de la evaluación cuando enfrentamos la ejecución de programas y proyectos, sean estos grandes o pequeños. Para fines de planteamiento utilizaremos siempre el término proyecto.

Prácticamente existen muchas instancias de evaluación.

Entre las posibles podemos señalar las siguientes:

- a. Todo proyecto tiene como ámbito, entorno o contexto, una micro-realidad que está inserta en una macro-realidad, la tarea de evaluación es describir ambas, permitiendo un entendimiento de su interacción.
- b. Cuando planteamos diferentes proyectos, como opciones de cambio de la realidad, tenemos otra posibilidad de evaluación. En estos casos la utilizamos para escoger el mejor y más adecuado proyecto, el que sea más apropiado a nuestras intenciones de cambio dadas unas circunstancias.
- c. Existen proyectos que antes no han sido probados, que son innovadores, cuya ejecución presenta mayores riesgos que otros proyectos ya ejecutados y tipificados. Aquí se da otra posibilidad de evaluación, que permite disminuir la incertidumbre, resolviendo progresivamente sus interrogantes operativos a medida que avanza la ejecución del proyecto.
- d. Un proyecto ya aprobado y considerado como el mejor y más adecuado frente a unas circunstancias determinadas, tiene elementos que guardan entre sí relaciones y proporciones que lo mantienen con esa calificación de mejor y más adecuado. El análisis de ese balance o consistencia interna del proyecto constituye una preocupación de primer orden cuando el proyecto va a repetirse.
- e. Cuando un proyecto se implementa, su funcionamiento puede ser seguido por la evaluación.
- f. Un proyecto en marcha origina aciertos y equivocaciones. Hay siempre factores responsables de estos aciertos y de esas equivocaciones. La evaluación brinda la posibilidad de encontrar estos aciertos, equivocaciones y las causas que las producen.
- g. Los aciertos y equivocaciones por la implementación de un proyecto se dan en el tiempo. La evaluación ofrece la posibilidad de detectarlos tanto durante, como al final del proyecto (durante y después).
- h. A veces se afirma, a priori, la conveniencia y bondad de ciertos proyectos. La evaluación posibilita la comprobación de estas afirmaciones.
- i. Todo proyecto produce resultados. La evaluación permite encontrar y medir los resultados, hayan o no sido previstos en su declaración inicial de objetivos y metas.
- j. Los resultados de un proyecto generan efectos adicionales, que pudiéramos llamar "reacciones en cadena". Estos efectos que afectan primeramente se materializan en el ámbito donde se realiza el proyecto e inclusive pueden llegar a otros proyectos. La evaluación hace posible determinar el alcance de las reacciones del proyecto.

k. Con la evaluación es posible establecer comparaciones entre realidades, entre intenciones y realizaciones, entre hipótesis y realidad, o entre un proyecto en teoría y en la práctica. Básicamente hay tres tipos de comparaciones en evaluación:

- i. Debería ser y es (Comprobación de hipótesis).
- ii. Se creía que era y es (Comprobación de percepciones).
- iii. Se buscaba que fuera y es (Comprobación de intenciones).

l. La evaluación, tanto en el transcurso del proyecto como en su conclusión, forza a una toma de decisiones. La evaluación en este sentido es una toma de datos y una búsqueda de alternativas para la acción gerencial.

m. Los descubrimientos y pruebas que produce una evaluación son la materia prima para continuar provocando cambios positivos. En este aspecto la evaluación motiva el cambio.

n. La verificación de cambios positivos repetidos durante la ejecución de un proyecto, es un resultado de la evaluación. Ello abre la posibilidad de tipificar guías y elaborar modelos.

o. La evaluación en sí misma es aprovechable para reforzar el proyecto que se desarrolla. El sistema de búsqueda, organización, análisis y conclusión que utiliza la evaluación, puede extenderse más allá de sí mismo y con una metodología adecuada, servir de formador o capacitador en el proceso de ejecución del proyecto.

p. Otra posibilidad de la evaluación es que es evaluable en sí misma. La evaluación de evaluaciones posibilita un análisis comparativo de los distintos diseños, tareas, hipótesis, etc., implícitas en el proyecto durante sus distintas etapas. Una comprobación de las similitudes y diferencias de estos diseños evidencia, en última instancia el diseño real del proyecto.

Si juzgamos la importancia de las cosas por su extensión, virtudes y eficacia creo que podemos concluir que la evaluación es ciertamente importante en la construcción del conocimiento. Si nos referimos al conocimiento necesario para mejorar las condiciones de vida del hombre- por tratarse de este ser y de la urgencia del cambio requerida para que la vida se haga más amable a muchos- la evaluación no es sólo importante sino indispensable para lograrlo.

2. SIGNIFICACION

La evaluación como concepto, es como todas las ideas: presentimos el término, pero su presentación inteligible depende de prioridades normativas y de puntos de vista. Por tanto, lo más que podemos lograr será aproximarnos por ahora a una cuasi-definición. Al hablar de presentimiento de ideas, estamos abriendo un camino para encontrar en él, las ideas en sus manifestaciones, como hechos.

A pesar de este método que nos tienta a definir por la praxis, intentaremos concretar el concepto de evaluación desde varias perspectivas teóricas.

Desde una perspectiva de conocimiento, la evaluación es un medio para aumentar lo que sabemos.

Desde una perspectiva de estrategias, la evaluación es un proceso de investigación, ordenamiento, análisis y conclusión con un objetivo predeterminado. Es un acto racional, es un quehacer con un propósito.

Desde una perspectiva de resultados, la evaluación es un rico inventario de datos.

Desde una perspectiva normativa, la evaluación es un criterio por sus características de juicio y prioridades.

Desde una perspectiva gerencial, la evaluación, es una base informativa para la toma de decisiones.

La evaluación puede ser todo esto y mucho más. Si las anteriores definiciones se operacionalizan, se convierten en condiciones que deben darse simultánea y complementariamente en la evaluación como un hecho más en la práctica de los trabajos.

La identificación de estas condiciones auxilia mucho en la elaboración, diseño y manejo de la evaluación.

C. ASPECTOS EVALUABLES

En una primera instancia, todo lo conocido es evaluable. Frente a esta amplia perspectiva debemos escoger lo que más nos interesa. En este caso nos interesan básicamente aquellos hechos que son más significativos a la intencionalidad del proyecto, a sus acciones, al punto de partida de las mismas y al efecto de tales acciones.

Para responder a la pregunta ¿Qué evaluar?, en la realidad que nos preocupa podemos tener muchas respuestas, entre ellas: las personas, los grupos, las instituciones, el gobierno, el contexto, los recursos, las actividades, las relaciones, los procesos, la organización, el producto, el desarrollo, los ingresos, los costos, la participación, la incorporación, etc., todos ellos elementos evaluables de la realidad porque existen y se manifiestan en ella.

La perspectiva evaluativa importante para nosotros es aquella que nos permite confirmar el cambio en una realidad que inicialmente se tornó inaceptable, ese cambio supuestamente surgido como efecto de nuestras acciones. Cuando respondemos, ¿Qué queremos cambiar? estamos en el punto de partida, ¿Qué debemos evaluar? Por lo tanto esa relación, lo que queremos cambiar y lo que debemos evaluar, es la que nos da la pauta, donde buscamos ciertos aspectos que nos manifiestan exactamente la naturaleza de la decisión.

En la medida en que decidamos correctamente estos aspectos, tendremos más certeza de que la evaluación será apropiada al proyecto en cuestión, dentro de su medio real.

1. CRITERIOS PARA DETERMINAR ALGUNOS ASPECTOS EVALUABLES

Para determinar los aspectos evaluables debemos tener en cuenta que en la realidad todo se mueve, se transforma continuamente.

Esto nos señala algo muy importante, que una realidad al ser evaluada siempre está cambiando. Que la realidad que deseamos cambiar, sufre muchas alteraciones como consecuencia de acciones diferentes a las nuestras.

Este problema de la realidad cambiante por acciones ajenas a las nuestras exige una decisión para poder determinar los aspectos evaluables. Es una exigencia, por cuanto asumimos que realizamos acciones que producirán cambios adicionales a los producidos por otros agentes y fuerzas sociales y que son en definitiva esos cambios los inducidos por nosotros y sus efectos, los que nos interesa evaluar.

Una solución razonable ante este estado de modificación permanente es aislar lo que nos interesa. El aislamiento lo podemos hacer definiendo partes de la realidad, deteniendo la realidad con un corte de tiempo y alinderándola en el espacio.

Con el aislamiento establecemos los límites de tiempo y espacio (unidades de análisis) de los aspectos evaluables de esa realidad que deseamos cambiar. Aún cuando ya esté definida la realidad que nos interesa, aún dentro de las mismas circunstancias, los aspectos evaluables pueden ser diferentes, ya que siempre dependen del cambio que buscamos para ser determinados.

Los componentes de una realidad los denominamos elementos, pues al definir partes de la realidad, la estamos desagregando.

Los elementos pueden estar dados al nivel de los insumos, procesos o productos, de la acción.

Esta clasificación mantiene un enfoque de un sistema transformador, entendiendo como tal al conjunto de acciones que: 1. Utiliza recursos del medio ambiente (conocidos por INSUMOS). 2. Procesa y transforma estos recursos mediante un conjunto organizado de actividades (es aquí propiamente donde están las FUNCIONES TRANSFORMADORAS) y 3. Devuelve de nuevo al medio ambiente lo que previamente transformó (como PRODUCTO)^{1/}.

Hasta ahora los aspectos evaluables dependen de cómo definamos esa realidad limitada y el contenido que le asignemos como: insumo, proceso o productos.

Se agrega a esta limitación inicial la fijación del tiempo que puede ser en una fecha (los datos base en el momento inicial del proyecto) o durante un plazo (que es en cualquier momento distinto a su inicio).

^{1/} Ricardo Puerta. Evaluación, TEMAS COOPERATIVOS # 1, Instituto de Formación e Investigación Cooperativa, Tegucigalpa, D.C., Honduras, C.A., 29.IX.78, Pag. 68.

Esta ubicación en el tiempo tiene, entonces, tres dimensiones: inicial o antes de las acciones inducidas por el proyecto, durante las acciones del proyecto y después de las acciones del proyecto. Solo nos falta aislar ahora en qué plano está el elemento que vamos a medir. Los planos usuales de acción: social, económico, cultural, político, técnico y científico.

Cada plano de acción constituye por lo tanto un plano posible de evaluación. En un plano un elemento puede tener aspectos evaluables en dos dimensiones: en sí mismo (área interna) o en sus relaciones con otros elementos dentro del plano (área de interrelación).

De acuerdo a todo lo anterior el primer criterio para determinar los aspectos a evaluar es el criterio de situación. En su determinación intervienen todos los factores que describimos anteriormente y los cuales resumimos en el siguiente ejemplo:

Elemento de la realidad:	Grupo
Clasificación :	Estática (a 30 de Julio de 1982)
Fijación de planos :	Plano económico
Dimensión en el plano :	Al interior del grupo

Como podemos ver, tenemos una situación determinada para evaluar un elemento de la realidad.

Para determinar los aspectos evaluables en esa situación debemos usar un segundo criterio que es el de magnitud. Este criterio está determinado por el cambio que se desea, su naturaleza está definida por la naturaleza del cambio.

Existe una gama de posibles magnitudes, tales como: capacidad, viabilidad, cantidad, calidad, frecuencia, oportunidad, adecuación, efectividad, esfuerzo, afinidad, homogeneidad, eficiencia, beneficio, permanencia, immanencia, etc.

Dado un cambio en una determinada situación, sus posibles magnitudes se convierten también en los aspectos evaluables.

En el caso del grupo de nuestro ejemplo si lo buscado es un cambio en su patrimonio colectivo, podemos evaluar la situación inicial descrita en términos específicos, usando algunas de las magnitudes ya citadas. Hasta ahora vemos cómo funciona lo expuesto:

- Capacidad del grupo para generar excedentes capitalizables.
- Cantidad de excedentes capitalizables actualmente.
- Origen de los excedentes capitalizables actualmente (calidad).
- Frecuencia de capitalización de las cantidades de excedentes acumulados hasta ahora.
- Adecuación de los actuales sistemas de generación de excedentes capitalizables.
- Efectividad de los actuales sistemas de generación de excedentes capitalizables.

- Esfuerzo requerido para obtener los actuales niveles de capitalización de excedentes.
- Homogeneidad en la capitalización de excedentes.
- Adecuación del ritmo de capitalización de excedentes.
- Deterioro de los excedentes capitalizados.

Además de estos aspectos evaluables surgen otros al relacionarlos entre ellos, como por ejemplo, relacionar el esfuerzo con la cantidad obtenida, la capacidad con la adecuación, el origen con la cantidad.

Determinar qué se debe evaluar y en cuáles aspectos nos garantiza la efectividad de la evaluación. Este paso no admite dudas, ya que los resultados de la evaluación dependen de una selección correcta. Los aspectos evaluables constituyen el qué de la evaluación. Cuando determinamos los aspectos evaluables- en función de los resultados que esperamos producir en la realidad con nuestras acciones futuras - estamos al mismo tiempo elaborando los indicadores de éxito o fracaso de nuestro quehacer.

2. ASPECTOS EVALUABLES EN PROYECTOS DE DESARROLLO

Hay cinco áreas de interés para la evaluación en el caso de los pequeños proyectos. Con esta visión (salida de la experiencia) pretendemos determinar los aspectos evaluables. En cada área según el caso que nos interese, debemos continuar usando los criterios ya expuestos anteriormente y que nos determinaron el qué, de la evaluación.

a. Area circunstancial

Antes de la existencia misma de un proyecto (prevalece una realidad que es necesario conocer para poderla cambiar). Este conocimiento exige la investigación de las partes que son susceptibles de cambio y cuales no; qué apoyos o recursos puede aportar esa realidad para ser modificada, cuáles son los principales obstáculos que deberá salvar el intento de cambio, cuáles son sus amarres, en fin todas las circunstancias que conforman esa realidad.

Aquí, aplicamos una evaluación de contexto, un listado que trata de incluir toda la información relevante que pueda recopilarse. La relevancia de la información la determina el sentido del cambio que se busca.

En esta área se aprovechan las posibilidades de la evaluación descritas en los puntos a), h), k), l, del tema b.1) y los esfuerzos de evaluación quedan concretados en diagnósticos, estudios comunitarios, regionales o zonales, inventarios de recursos y de necesidades, estudios de prefactibilidad, etc. Todos ellos, con la problemática encontrada en esta área, empiezan a perfilar algunas posibles soluciones en un grado muy rudimentario de elaboración.

b. Area de las posibilidades

Tomando como base los resultados de la evaluación en el área circunstancial, se inicia el diseño de las posibles acciones a realizar para modificar la situación encontrada, la cual se presentía antes de la evaluación en el área circunstancia.

Las diferentes alternativas de solución planteadas, deben evaluarse por su viabilidad social, económica, cultural, política y técnica. En esta área la evaluación ofrece como posibilidades las enunciadas en b), h), k) y m) del tema b.1).

Como resultado de la evaluación en el área de las posibilidades se obtiene un proyecto factible, supuestamente el mejor y más adecuado, dentro de las circunstancias dadas para modificar la realidad, en ciertos aspectos concretos, ya predeterminados en esta etapa y expresados en unas metas (la meta es un indicador con valores que esperamos alcanzar). Si deseamos tener mayores posibilidades de sus objetivos, en esta etapa deben definirse los métodos de evaluación y los tiempos (el cuando) de la misma, la información que se requiere para comprobar si vamos bien o mal. Esta área comprende entonces la posibilidad de evaluar en términos prospectivos el proyecto y ello significa planificación evaluativa, entendida como planificación de los momentos evaluativos. Hablamos de planificación evaluativa, pues consideramos que no tiene justificación ni el planificar sin evaluar, ni el evaluar sin planificar^{1/}. Al final de esta etapa del proyecto ya se tiene entonces todos los elementos para estructurar el marco conceptual y operativo que conforman el proyecto a ejecutarse. El marco conceptual contiene las hipótesis de desarrollo y en el marco operativo están las hipótesis de trabajo. Ambos tipos de hipótesis pueden comprobarse en la ejecución del proyecto por sus resultados. Al término de esta área se concluye la elaboración teórica del proyecto. Al menos, la que es posible de hacer antes de entrar en su ejecución.

c. Area de ejecución

Incluye al proyecto realizándose, las acciones programadas ejecutándose, produciendo resultados (previstos o metas y no previstos), todo ello dentro de circunstancias que pueden haber sido anticipadas o pueden no haberlo sido.

En este área se comprueban las hipótesis de trabajo. Se perfilan los resultados a largo plazo y se dan los resultados a corto y mediano plazo. Incluye las actividades, los sistemas, los procesos, las metodologías en funcionamiento. Es también el área de ajuste de las actividades y procesos como consecuencia de la evaluación, que al ser utilizada con esos fines se vuelve configurativa.

^{1/} Actualmente el autor está preparando un documento sobre el concepto de planificación evaluativa.

En este área se pueden usar las posibilidades expresadas en c), d), e), f), g), i), k), l), m), n) y o), del tema b.1).

El resultado de la evaluación en el área de ejecución son recomendaciones para las decisiones, para ajustes, aislamiento de pruebas y comprobaciones.

Esta es la fase que contiene las realidades más relevantes del proyecto.

d. Area del impacto

El proyecto ejecutado se ve afectado por las circunstancias que lo rodean durante su realización y después de haber concluido. Estas circunstancias potencian o disminuyen el efecto de sus resultados, así como el alcance de los mismos. En este área se comprueban las hipótesis de desarrollo. Se confronta lo supuesto y esperado con lo logrado. Se confronta todo lo logrado, el resultado neto del proyecto con sus metas iniciales para sacar de su diferencia el impacto imprevisto.

Se dan los resultados acumulados no solo por causa del proyecto sino por todos los factores intervinientes.

En este área la evaluación ofrece las posibilidades descritas en f), g), i), j), k). Como resultados de la evaluación en el área de impacto se tiene un juicio general sobre el proyecto, las hipótesis y los resultados insertos en la nueva realidad.

Es la finalización de la fase de confrontación entre la teoría y la realidad.

e. Area de conclusión

Un proyecto realizado genera cambios sobre la realidad, pero al finalizar también tiene efectos sobre el ente que tuvo a su cargo la dirección o gerencia de la ejecución o sea la administración del proyecto. En esta área se utiliza la experiencia, se ajusta la institución ejecutora y se superan las hipótesis de desarrollo y de trabajo.

En esta área la evaluación ofrece las posibilidades enunciadas en l) y n).

Aquí concluye la evaluación.

En materia de aspectos evaluables, no podemos establecer normas fijas de amplia cobertura, pues la evaluación enfrenta siempre el dar respuestas, mediante el análisis de aspectos de una realidad muy compleja. Aquí, hemos presentado como guía algunos criterios y usos que ayudan a delimitar los aspectos evaluables. Estas ayudas deben ser complementadas con una gran dosis de creatividad e imaginación por parte de quien esté enfrentando la obligación de realizar una evaluación. No pretendemos cerrar un camino, solo ayudar a abrirlo.

D. TIPOS DE EVALUACION

Antes que describir las distintas clasificaciones utilizadas para tipificar a la evaluación, es preferible examinar los criterios que determinan esas clasificaciones.

Un primer criterio resultaría del énfasis o inclusive del sesgo, sobre algún contenido específico, que se le exija a la evaluación.

Este énfasis en los contenidos de la evaluación puede estar motivado por los contenidos de los objetivos del proyecto que se desarrolla, por considerar que solo uno o unos contenidos son importantes o definitivos para su evaluación. También puede ser por la formación profesional de quien está interesado en que la evaluación se lleve a cabo.

La presentación o explotación de la evaluación ante cierto auditorio puede ser otra causa y en última instancia por alguien que no esté interesado en que cierto tipo de datos afloren.

Además de las anteriores causas, pueden haber muchas más. Este criterio del énfasis, es el que nos lleva a hablar de evaluación social, evaluación económica, evaluación final, etc.

El segundo criterio es el de la científicidad del método utilizado en la evaluación, para realizar las comparaciones entre la situación inicial y la situación final o de cambio producido por nuestras acciones. El análisis del método nos lleva a catalogarlo como experimental, cuasi-experimental o no experimental^{1/}. Aquí hablamos de evaluación con diseño experimental, etc.

El tercer criterio lo llamaríamos de manejo; esto significa la forma como se elabora el diseño, la implementación y la conclusión de la evaluación, por parte de los sujetos de acción. Aquí caería la evaluación participativa o auto evaluación, la evaluación de participación parcial y excluyente. Esta categorización tiene en cuenta el papel de los "Beneficiarios de proyecto" en el manejo evaluativo que puede ir desde 0% hasta 100%.

Este último criterio siempre generará dimensiones adicionales en la medida que se analicen otras posibilidades de manejo del diseño, implementación y conclusión de la evaluación. En este sentido puede haber manejo del ente que diseña, implementa y evalúa el proyecto, si ese ente hace la evaluación tomando todas las decisiones al respecto: convirtiéndose así en una evaluación interna. Si la evaluación no la hace enteramente el ente, y no la combina con los sujetos de acción, decimos que es una evaluación externa.

Hay varias formas de considerar el tiempo en evaluación: tiempo de desenvolvimiento del proyecto, en el cual la evaluación permite la toma de decisiones; allí se da la evaluación de alternativas, el estudio de factibilidad, la evaluación formativa o configurativa y la evaluación sumativa o acumulativa.

^{1/} Una descripción de lo que es cada uno se encuentra en: Investigación Evaluativa, de Carol H. Weiss, Editorial Trillas, México 1978, Pág. 78 a 98.

Si ubicamos a la evaluación desde el tiempo de la producción de resultados la llamaríamos: evaluación inicial o de salida, simultánea o paralela y terminal o final.

En este caso de los resultados, hay una evaluación que supera las acciones del proyecto y los resultados atribuibles a él, es la evaluación de impacto que ocurre en un tiempo posterior a la evaluación terminal.

Dentro de este criterio del tiempo hay otra posibilidad que tiene en cuenta el tiempo del proyecto, esto es, las etapas de ejecución en el tiempo. Además de esto, tiene en cuenta los objetivos del proyecto en cada etapa y unos aspectos evaluables marcados por las áreas descritas en los puntos a), al e) del tema C.2), de este trabajo.

Hablamos de evaluación en el área circunstancial, evaluación de posibilidades, evaluación de efectividad (en el área de ejecución), evaluación de impacto (área de impacto) y evaluación de consistencia (área de conclusión).

Las distintas tipificaciones de la evaluación nos indican posibilidades reales de uso, algunas menos probadas que otras, como las evaluaciones de impacto y otras en etapa de experimentación, elaboración definitiva y divulgación, como la evaluación de consistencia^{1/}.

A pesar de lo anterior nos parece fundamental el poder manejar antes que los tipos, los criterios con que estos se determinan, esa es la razón por la cual hemos hecho más bien una relación de los tipos antes que una descripción de cada uno. Preferimos invitar a pensar en su uso por el manejo de los criterios, ya que esto nos permite aprovechar la tipología con una mayor discreción cuando necesitamos de un determinado tipo para evaluar un proyecto. Conociendo el transformado podemos adecuar mejor la evaluación a las circunstancias del proyecto.

E. LIMITACIONES Y ALCANCES

Por no estar en un ambiente ideal, la evaluación opera eficientemente bajo ciertas circunstancias, fracasa en otras y hay algunos casos en los cuales no ofrece ningún aporte.

Trataremos en esta parte de realizar un análisis de lo expuesto hasta como posible y positivo, desde una perspectiva crítica casi con una actitud negativa y pesimista. Estas transformaciones en el carácter de lo que escribimos son convenientes. Por cuanto, un factor determinante sobre la bondad o falta de ella en la evaluación es definitivamente el evaluador (intelectual o colectivo), él debe mantener un equilibrio entre su entusiasmo y la verdad. Este origen indiscutiblemente humano de la evaluación nos lleva a presentar algunas características vitales del evaluador: espíritu crítico y auto-crítico, mentalidad abierta para que las sorpresas no lo dejen atónito, capacidad de observación y de

análisis en continuo ejercicio, la reflexión como un hábito permanente, capacidad de comprensión y adaptación que evitan resistencias a cambios positivos, actuar de acuerdo a estructuras lógicas preelaboradas y no ser misionero de sus propias preferencias.

Hemos distinguido estas características por cuanto ellas originan limitaciones y alcances a la evaluación. Así como hay limitaciones y alcances en los sistemas de evaluación hay también limitaciones y alcances causados por el evaluador y por el uso mismo que éste hace de los resultados.

Definitivamente no se puede hablar de limitaciones y alcances en términos absolutos, siempre habrán aspectos positivos y negativos combinándose. De todas formas, las mayores limitaciones y alcances siempre estarán originados en el hombre y sus circunstancias, cuando éste esté desempeñando su papel de evaluador, diseñando sistemas de evaluación, implementando evaluaciones, aportando datos, juzgando los resultados, tomando decisiones en base a la información aportada por la evaluación.

1. LIMITACIONES

Una primera limitación de la evaluación es común con la medicina. Ciertamente la evaluación puede usarse como una autopsia, y como tal es incapaz de corregir equivocaciones cometidas, acciones concluidas o resultados obtenidos (síndrome de lo imposible).

Otra limitación, es que la evaluación no capte la totalidad de una realidad en los planos que nos interesan: económico, social, cultural, etc.

Aunque siempre habrán hechos y resultados que quedarán por fuera, (síndrome de la impotencia), lo ideal sería incluir los más posibles. Aunque se aisle una parte de esa realidad que nos interesa, en ella no podemos darle libertad a una variable y considerar que el resto permanece constante. No puede evaluarse el comportamiento humano como si estuviéramos en el laboratorio (síndrome del impropeder científico).

Siempre existe algún grado de subjetividad en las normas, las escalas, los aspectos evaluables, los datos, la profundidad de la evaluación, que sesgan en conjunto el proceso evaluativo (síndrome de los datos cargados).

La evaluación no es inherente a los proyectos (síndrome de la independencia negativa).

El costo es una limitante a la dimensión, profundidad y duración de la evaluación y el acondicionamiento en el uso de metodologías que no son las más adecuadas en ciertos casos (síndrome de la escasez).

La evaluación no asegura necesariamente un uso eficiente y correcto de la información que proporciona (síndrome de la irracionalidad).

En la toma de decisiones la evaluación es solo un insumo (síndrome de pluralidad).

La evaluación no sustituye a la administración del proyecto, aunque facilite información para un mejor manejo (síndrome del gerente perezoso).

2. ALCANCES

La capacidad básica de la evaluación es la prueba. Con la evaluación se prueba la existencia, deficiencias y potencialidades en una realidad, se prueba lo hecho ante lo programado, se prueban los efectos de las acciones de un proyecto, se prueba la consistencia de un proyecto o de una institución, se prueba la eficacia, se prueba la eficiencia, etc.

Esta capacidad de prueba puede tener diferentes grados de certeza.

Para que la evaluación sea verdadera, los datos en los que se basa deben ser válidos y ciertos. El dato válido es el que muestra exactamente lo que deseamos saber.

La certeza del dato debe cumplir con las siguientes características: objetivo, o sea que pertenece al objeto en sí y no al modo de sentir y de pensar de quien está midiendo; confiable, o sea que el dato permanece inalterado cada vez que se requiere, independientemente de quien lo tome o del momento en que se tome.

Las diferentes tipologías de evaluación que enumeramos tienen diferentes grados de objetividad y validez en los datos que manejan, de acuerdo a los procedimientos que utilicen. Las evaluaciones tipificadas de acuerdo al criterio del énfasis (evaluación: cuantitativa, cualitativa, etc.) sacrifican objetividad y validez al excluir otros aspectos evaluables.

Las evaluaciones tipificadas por la científicidad del método en el caso del plano social, presentan problemas de ejecución en la realidad e inclusive éticos al pretender constituir grupos de control para ser observados solamente (evaluación experimental sobre todo). Las tipificadas por el criterio de manejo (evaluación: participativa, interna, etc.) pueden presentar disminuciones en la confiabilidad y objetividad de los datos, al ser extraídos por un elemento externo o por ser entregados y manipulados por los comprometidos con la ejecución del proyecto.

Los tipificados por el criterio del tiempo (evaluación: configurativa, paralela, efectividad, etc.) tienen un sesgo hacia la toma de decisiones y la evaluación de resultados. Si este sesgo es controlado y evaluado los procesos son los que tienen mayor alcance y permiten mayor homogeneidad en las características de certeza del dato.

Cuando la evaluación es un criterio permanente de la gerencia de proyectos o de instituciones, adquiere un alcance político, pues cuestiona la gestión y aporta pruebas para censurarla o gratificarla, en este caso, también se puede encontrar otro alcance y es el de asegurar una mayor racionalidad en la toma de decisiones.

Aunque ya se habló de la capacidad educativa de la evaluación, vale la pena recalcarlo, pues allí hay una gran ayuda para aprovecharla eficientemente en el caso de pequeños proyectos.

F. CONCLUSIONES

En el caso de los pequeños proyectos creemos fundamental la participación de los sujetos de acción (beneficiarios, marginados) en todos los aspectos que tienen que ver con su estado de vida y las opciones de cambio que se les ofrecen como una esperanza posible.

En la práctica, sabemos de la capacidad que tienen las personas para manejar esquemas de evaluación que se han diseñado teniendo en cuenta que su participación es necesaria, aunque tengan un grado de formación reducida por circunstancias ajenas a su voluntad. Prueba de ello son los modelos de diagnóstico participativo, de efectividad y de autoevaluación^{1/}, con los cuales hemos venido trabajando.

Es muy importante acostumbrarnos a administrar por objetivos y a evaluar por resultados, pues de esta manera nos aseguramos una buena probabilidad de éxito en lo que deseamos cambiar. Sobre este particular, ayuda bastante el uso de la programación y evaluación de las áreas del proyecto, donde se combinan sus tiempos y los objetivos especiales de la evaluación en cada área.

Los proyectos considerados como pequeños en nuestra perspectiva pueden referirse en un período de tiempo determinado a los aspectos más importantes de la vida de las personas que participan en esos proyectos. Además, solo a través del adiestramiento que adquieren los participantes en el manejo de pequeños proyectos, podrán participar efectivamente en proyectos más complejos (los del nivel macro) y tomar decisiones más complicadas (que sobrepasan el ambiente inmediato de vida).

La evaluación manejada por los marginados es fundamental para lograr mediante ella una perspectiva propia del marginado. La mejor forma de aprender a evaluar es evaluando.

Por último, con la evaluación como búsqueda, el esfuerzo de búsqueda forma parte del hallazgo.

^{1/} Ver: Planificación, Programación y Evaluación, Guía para Instituciones Lucrativas. SOLIDARIOS 1981, Págs. 110-137.

OPERATORIA DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO:
COYUNTURAS, PROBLEMAS, CRITERIOS Y ALTERNATIVAS DE
ACCION.

Ricardo A. Puerta^{1/}

SUMARIO

Este trabajo presenta, en un tono crítico y a veces provocativo, las coyunturas, problemas, criterios y alternativas de acción que enfrentan los pequeños proyectos de desarrollo, sobre todo cuando se impulsan desde entidades privadas de fomento.

Las coyunturas y alternativas de acción están enjuiciadas desde tres perspectivas distintas: los organismos financieros-donantes, las instituciones especializadas o de apoyo técnico y las entidades de fomento que están en contacto con las bases. En la discusión de las coyunturas también se adiciona una perspectiva de nivel macro o general.

Los problemas comentados sobre los proyectos aparecen divididos en siete etapas que siguen una secuencia operativa, desde la concepción del proyecto hasta su evaluación final.

Los criterios de los pequeños proyectos de desarrollo están dados desde dos perspectivas distintas: en comparación con los grandes proyectos y en base a características singulares.

El trabajo hace referencia a fuentes secundarias pero en forma esporádica. Su contenido proviene básicamente de las experiencias del autor, quien ha trabajado en casi todos los países latinoamericanos como técnico en este tipo de proyectos, tanto a nivel de beneficiarios, como en entidades nacionales de fomento y de apoyo especializado, e internacionalmente para entidades de apoyo técnico y financiero.

A. ASPECTOS COYUNTURALES DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO (P.P.D)

Los pequeños proyectos de desarrollo (PPDS) no se ejecutan en el vacío. Alrededor de ellos se mueven fuerzas y tendencias que están asociadas en principio, con cuatro niveles distintos de su operatoria.

1. EN GENERAL

a. Existe una crisis en los mecanismos convencionales de solución. El crecimiento del sistema imperante, cualquiera que éste sea, supone más de lo mismo. Exige repetir soluciones que ya han producido demasados efectos negativos, perturbaciones, altos costos, ineficiencias, etc.

^{1/} El autor trabajó por seis años en una federación internacional de organismos privados de desarrollo (Private Agencies Collaborating Together-PACT) con sede en Nueva York. Actualmente es Consultor Principal del Proyecto Asociación San José Obrero, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dirección particular: Apartado 1286, Tegucigalpa, Honduras.

a pesar del adelanto, bienestar, progreso, modernización, etc., que han garantizado y a ciertas poblaciones, sectores productivos o zonas geográficas del país. Aún quienes proponen un cambio radical del sistema (generalmente del poder político como medida inicial) no responden directamente al reto con esa demanda. Más bien la preconditionan, pues una vez conseguido el control (revolucionario o evolutivo) del poder político, enfrentan de nuevo el mismo dilema... y ahora ¿qué? Las soluciones ensayadas con anterioridad, si sirvieron de algo en su tiempo son actualmente inapropiadas. Es más, muchas de las llamadas "soluciones" de desarrollo se mantuvieron como tales hasta que fueron seriamente cuestionadas y sometidas a la investigación y a la crítica científica, comprobándose posteriormente que eran puros mitos o "soluciones" aguantadas por la ignorancia. Y esto ha sucedido por igual en regímenes de muy diverso corte político.

b. Específicamente dentro de nuestro sistema, prevalece una manifiesta incapacidad del sector privado lucrativo para producir respuestas aceptables, factibles y eficaces de desarrollo.

c. Por otra parte, el sector público enfrenta drásticos cortes y una reducción en su ritmo de crecimiento. Prevalece un cuestionamiento serio sobre la capacidad de respuesta de este sector ante los despilfarros y deficiencias que muestran sus proyectos. Bien sea por concepciones realistas internas, o por condiciones exigidas desde los organismos financieros internacionales (leáse Fondo Monetario Internacional, Bancos Privados, etc.), el sector público de cada país enfrenta al presente reducciones en su ámbito por los déficits presupuestarios. Las medidas a implementarse conllevan cancelaciones y cortes aún en programas encaminados a satisfacer necesidades básicas de poblaciones de escasos recursos.

2. EN LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

a. Hay un creciente desencanto con los grandes proyectos de desarrollo. Estos proyectos exigen demasiados recursos, promueven la centralización, incitan a las grandes malversaciones, tienen un desempeño insatisfactorio^{1/} y producen efectos nulos, o insignificantes, pero siempre muy tardíos en los sectores más necesitados de cada país.

b. Aumenta el convencimiento de que el sector público es ineficaz como conducto único o principal de canalización de fondos internacionales (donaciones y préstamos blandos).

Inclusive, en algunos países ciertos subsectores del mismo sector público ya están sub-contratando la ejecución de P.P.D. con organismos privados de desarrollo, aún utilizando partidas ordinarias del presupuesto nacional, aunque estos casos son todavía muy raros en el contexto.

^{1/} Sobre estos aspectos véase STAHIS S. PANAGIDES "Transferencia de Recursos para Desarrollo Rural. El Fracaso de la Centralización", trabajo presentado en este Seminario.

c. A pesar del desencanto con los grandes proyectos, los organismos financieros siguen orientándose por la tecnología de estos proyectos al momento de identificar, preparar, evaluar y ejecutar los PPDs. Si bien empiezan a preferirse los PPDs, esta preferencia es aún minoritaria dentro de sus operaciones totales. De hecho continúan utilizándose indistintamente muchos supuestos, métodos y procedimientos de los grandes proyectos en los PPDs, a pesar de que existen diferencias fundamentales^{1/}, no sólo por razones de su magnitud.

d. Todos los organismos financieros internacionales disponen de más fondos que de buenos proyectos. En la práctica sobran fondos frente al número de proyectos realmente financiables.

3. EN LOS ORGANISMOS DE APOYO TECNICO

a. Frente a las necesidades de investigación y de apoyo permanente u ocasional (de información, asesoría y capacitación) que demandan los proyectos, no hay un número suficiente de organismos de apoyo ni nacional, ni regionalmente. Los organismos de este tipo, ubicados en el sector público, si existen, carecen de la agilidad y profesionalismo que exige un desarrollo impulsado desde el sector privado. Los que existen dentro del sector privado tampoco son suficientes en base a sus especializaciones y número. A veces cobran caro por sus servicios en relación al presupuesto del proyecto. Casi siempre operan desde la capital y ofrecen tecnologías demasiado complicadas y de corte académico que las hacen imposibles de asimilar y manejar por la población meta del proyecto. Por su desubicación y exceso de complicaciones, las técnicas de estos organismos se vuelven ineficaces para responder adecuadamente a las necesidades básicas de los pobres.

b. Las preocupaciones y estilos de trabajo de los organismos de apoyo están más influenciados por las exigencias de las instituciones financieras (donantes y prestamistas) que por las necesidades y demandas locales de las entidades ejecutoras. Como el dinero de "los buenos contratos" está en las instituciones financieras, los organismos de apoyo parecen ser más de apoyo "hacia arriba" (hacia las instituciones financieras) que "hacia abajo" (hacia la entidad ejecutora y las poblaciones meta de los proyectos).

c. La tendencia de mercado a que están sometidos los organismos de apoyo crea un sesgo en sus par ulares desarrollos organizativos. Estos organismos, aún sin quererlo, se convierten cada día más en centros de información y no en proveedores de servicios que sean útiles a la marcha cotidiana de los PPDs. Como prueba de ello, tienden a dedicarse más a las investigaciones macro y sectoriales, a estudios de prefactibilidad y

^{1/} En cuanto a la naturaleza y características del pequeño proyecto, veáse Rodolfo Martínez Ferraté "Institucionalización de los Pequeños Proyectos de Desarrollo", trabajo presentado en este Seminario.

a evaluaciones de proyectos. Exceptuando las evaluaciones^{1/}, las otras actividades no suponen una colaboración directa en el PPD, es decir, con inserción y co-responsabilidad en su ejecución al prestarle servicios periódicos (de información, asesoría y capacitación) bien a la entidad ejecutora, a la población meta o a ambos.

4. EN LAS ENTIDADES EJECUTORAS

a. Padecen de "proyectitis". Se actúa como si un proyecto siempre fuera la solución cabal a una problemática, independientemente de que sus condiciones coyunturales y contextuales (precios, mercados, acceso, etc.) estén o no dentro del control gerencial del proyecto. Esto provoca que se justifiquen los incumplimientos, desvíos y fracasos de ejecución "por razones ajenas al proyecto". Si tales razones de hecho llegan a tener un efecto tan determinante en la vida del proyecto, parece aconsejable que las mismas se consideren dentro de la problemática y, como tal, entren en el diseño y ejecución del PPD.

b. Las entidades ejecutoras operan en sus respectivas naciones dentro de un marco jurídico insuficiente. Ni la personería jurídica, ni las otras leyes que las amparan, cubren legalmente todo lo que estas entidades quieren hacer o hacen (por ejemplo que un ente no lucrativo conceda préstamos cobrando intereses). En cada país no existe una tradición legal preocupada por organismos privados de desarrollo. Como en última instancia son entidades no lucrativas, dichos organismos quedan indistintamente regulados por el mismo marco jurídico que tutela a entidades de beneficencia y de caridad. En algunos países este mismo marco legal protege también a clubes recreativos y agrupaciones religiosas. Ello crea evidentemente serias limitaciones, incertidumbres y vulnerabilidades en los PPDs al ser ejecutados por entidades con tan deficiente tutela legal.

c. Las motivaciones particulares de una agencia ejecutora al emprender un proyecto pueden ser muy distintas a las que tiene el organismo financiero del proyecto. Ello no excluye que finalmente se llegue a una convergencia y que la misma se traduzca en un convenio de aceptación común. En este sentido, lo distinto no es necesariamente ni contradictorio, ni excluyente, aunque siempre exista tal posibilidad.

Lo anterior es igualmente válido al comparar las motivaciones particulares de la agencia ejecutora con las de los organismos de apoyo y con las de la población meta al momento de decidir un proyecto. Desgraciadamente se toma lo distinto como contradictorio y ello previene seguir adelante con proyectos necesarios y factibles.

^{1/} Si la evaluación es configurativa (hecha durante la marcha del proyecto) y su resultado es aceptado por la entidad ejecutora, casi siempre el equipo evaluador se transforma en equipo asesor y sus actividades se enmarcan como seguimiento de la evaluación. Si la evaluación es terminal (hecha al final del proyecto) esta posibilidad se pierde.

d. Las entidades ejecutoras fácilmente caen en tres tipos viciosos de proyectos: "de moda", "misiones imposibles" y proyecto "de enclave". Los "de moda" se hacen para satisfacer una onda prevaleciente (leáse fondos disponibles atados) con un tipo específico de proyecto (tecnología apropiada, de mujeres, etc.). Este tipo de proyecto poco o nada tiene que ver con la capacidad instalada de la agencia ejecutora, ni con las necesidades locales prevalecientes en la población meta. El "proyecto de misión imposible" se da cuando los recursos disponibles para su ejecución son muy raquíticos frente a la problemática que pretende resolverse con el proyecto. Los "proyectos de enclave" carecen de realismo y representatividad. Se ejecutan en un ambiente tan único y artificial que nunca podrán repetirse, dejando incumplida su supuesta intencionalidad demostrativa. En consecuencia, sus experiencias y lecciones aprendidas durante la ejecución no son transferibles ni al gobierno ni al sector privado, a menos que se enfoque todo lo realizado desde la perspectiva "de lo que no se debe hacer".

e. El personal de la entidad ejecutora rota demasiado. En la práctica, el personal de campo y de apoyo de los organismos ejecutores cambia cada tres años. Sin duda, el sector privado no lucrativo y de interés social es aún muy precario en cuanto a su conformación, estándares, inventario específico de conocimientos básicos, centros de especialización, etc. Casi todos los que trabajan en este campo (sector privado de interés social) están en él como en transición; esperando un nombramiento en el gobierno o en la empresa privada. Además, como los proyectos no comienzan necesariamente cuando lo decida la agencia ejecutora (sino cuando se tengan los fondos para su ejecución), fácilmente se des-cuadran las disponibilidades de personal: a veces sobra personal (burocracia sin proyecto) y otras veces falta (proyecto sin los recursos humanos necesarios).

Las fuerzas y tendencias anteriores justifican, en parte, la razón de ser de los PPDs y, al mismo tiempo, establecen condicionantes a su concepción y operatoria. Sus respectivos ambientes podrán presentar variaciones de país en país, pero sus particulares contextos muestran más similitudes que diferencias con los aspectos aquí comentados.

Estas fuerzas y tendencias por su determinismo pueden convertirse en "estructurales" cuando se vuelven insuperables y constantes sobre el proyecto. En estos casos la operatoria del proyecto no es capaz de modificarlas y más bien disfruta o sufre sus efectos, según estos sean favorables o regresivos con respecto a las metas del proyecto.

Pero lo anterior no es determinante. Algunas de las fuerzas y tendencias previamente señaladas pueden convertirse en coyunturales, si en principio las consideramos dentro del proyecto, y eventualmente las incluyéramos como parte integral de su operatoria, en lo posible, dentro del área gerencial de la agencia ejecutora^{1/}.

1/ La conversión de "lo estructural a "lo coyuntural" quizás pueda entenderse más claramente si traspasamos el mayor número de factores de las áreas circunstancial y de posibilidades al área de ejecución. Sobre estas áreas y sus ámbitos, veáse Jaime Ospina "Evaluación de Pequeños Proyectos", trabajo presentado en este Seminario.

Evidentemente lo anterior no puede tomarse como una proposición siempre válida pues la ampliación del área gerencial en un PPD supone más recursos que no necesariamente están disponibles.

B. LOS PROBLEMAS MAS FRECUENTES EN LA OPERATORIA DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS: UN LISTADO SEGUN SUS ETAPAS^{1/}

1. DE ENFOQUES, PLANEAMIENTO Y CONCEPCION DEL PROYECTO

a. Inapropiada o inefectiva identificación de procedimientos a seguir con los organismos nacionales y regionales de planificación y con otras entidades de desarrollo operando en las área geográficas y sectorial del proyecto. El proyecto se vislumbra fuera de los lineamientos establecidos en la planificación sectorial, regional o nacional.

b. Una distorsión adversa en la proposición y estrategia del proyecto para satisfacer modas o preferencias que mantiene la agencia financiera/donante (AF/D) en cuanto al tipo y metodología de proyectos.

c. Los procedimientos de desembolso de la AF/D no se conforman con el ciclo natural del proyecto. En los proyectos de desarrollo agropecuario esto es más frecuente. Se fuerza el ciclo del proyecto a los procedimientos de desembolso de la AF/D y no a la inversa.

d. Una apreciación irreal (normalmente exagerada) de las capacidades instaladas y de crecimiento (o absorción) de la agencia ejecutora del proyecto: una expectativa falsa para emprender un gran salto cualitativo del ente ejecutor.

e. Una descripción incompleta e idealizada (por la situación de pobreza) de los beneficiarios potenciales del proyecto. No se aprecian sus capacidades reales de producción. Se analiza la explotación exclusivamente por sus nocivos efectos económicos y no se le reconoce ningún beneficio (ni social, ni económico) y en realidad, por algo se mantiene. Se mal estima (por exceso o por defecto) los recursos disponibles en los beneficiarios para el arranque del proyecto y se inflan las capacidades de ahorro e inversión que se crearán como efecto de proyecto en los beneficiarios y sus organizaciones.

f. Creencia de que el PPD de impacto socio-económico (como unidad operativa) es siempre la estrategia más efectiva para combatir (reducir-erradicar) las fuerzas que mantienen pobres a los pobres. Hay situaciones de extrema pobreza y de crisis, de las que se sale de ellas solamente por subsidios directos. Sus soluciones (parciales o totales)

^{1/} Este listado es una versión adaptada y ampliada del original: DENNIS A. RONDINELLI. "Why Development Projects Fail: Problems of Project Management in Developing Countries". Project Management Quarterly, Vol. 7 No. 1 (marzo 1976). El mencionado autor examinó críticamente la administración de grandes proyectos de desarrollo ejecutados por entes públicos y semiautónomos. Hemos tomado su aporte como un punto de partida, adaptando y ampliando esta sección a la operatividad de pequeños proyectos de impacto socio-económico, ejecutados por entidades privadas de desarrollo de América Latina.

requieren quizás acciones ajenas y distintas a las de un proyecto del tipo que nosotros propulsamos. Hay también casos manifiestos en que el pequeño proyecto, como acción pequeña y aislada, es impotente para resolver por sí solo una situación de pobreza arraigada.

g. Una idea incompleta o distorsionada del área local o sectorial del proyecto y ello imposibilita tener una concepción clara y realista de su factibilidad y razón de ser.

h. Aceptar a priori que toda innovación o modernización es buena en sí misma y que siempre mantiene una ventaja comparativa de adopción frente a lo tradicional, cuando la historia evidencia que la innovación sólo sobreviene cuando está fundamentada en la tradición.

i. Asumir una conducta irracionalmente económica en el pobre porque no opta por decisiones económicamente rentables, en vez de asumir que los pobres tienen su propia racionalidad, muchas veces también económica, en condiciones muy particulares de mercado (la mayoría en una economía de subsistencia) y que a veces incluye "ingresos" que son totalmente ajenos a lo económico.

2. PROBLEMAS RELACIONADOS CON FALLAS EN LA SELECCION Y NEGOCIACION DEL PROYECTO

a. Privilegiar el PPD que necesite más dinero. Mientras mayor sea el presupuesto que demande un proyecto, mejor, si sus límites no superan los límites de los organismos financieros/donantes.

Las propuestas de financiamiento se preparan en base a los montos disponibles y no en base a las necesidades de los beneficiarios y a los efectos productivos que tendrán sobre los mismos.

b. Promoción de proyectos mascota que son favorecidos por los representantes de los organismos financieros o por individuos o grupos de presión que se encuentran ubicados dentro de la agencia ejecutora (lo más probable en su directiva y, con menor frecuencia, en su personal) pero que poco o nada tienen que ver con las necesidades de la población meta.

c. Promoción de proyectos contestatarios al gobierno cuya ejecución va a sobrepasar definitivamente la tolerancia política de los burócratas y las autoridades del sector público.

d. Períodos de negociación excesivamente largos con organismos financieros para obtener los recursos del proyecto. Cuando se aprueba el proyecto ya pasó la coyuntura del mismo, pero "como lo aprobaron", hay que llevarlo a cabo.

e. Perpetuación del proyecto ya iniciado. Los buenos proyectos, como los buenos soldados, nunca mueren (o por lo menos tratan de perpetuarse). A veces la permanencia de un proyecto no se justifica pero se insiste en su continuidad porque originalmente se asignaron recursos por varios años y todavía no se ha llegado al término de su financiación.

f. Se inventa un proyecto (cualquier proyecto) porque no se quiere perder al personal de la agencia ejecutora que pronto va a quedar de balde. Simplemente se necesitan nuevos recursos para que la agencia

ejecutora siga con el mismo personal y el mismo nivel de gastos indirectos (personal de apoyo y administrativo) y como es prácticamente imposible conseguir recursos institucionales (léase burocracia sin proyectos) hay que inventarse un proyecto.

3. PROBLEMAS CAUSADOS POR UN DISEÑO DEFECTUOSO

a. El diseño es inapropiado para las condiciones, necesidades y capacidades locales.

b. Los objetivos y las metas del proyecto no están claramente definidos.

c. Fallas en la selección de una base de datos sobre la población meta que se toma como punto de arranque y que sirve de fundamento para comparaciones posteriores hechas durante la marcha del proyecto. Cuando faltan indicadores en esa base, o los utilizados posteriormente son distintos a los de esa base, las evaluaciones configurativas (aquellas que se hacen durante la marcha del proyecto) quedan bloqueadas por carecer de criterios uniformes y continuos en las mediciones. La evaluación terminal (la hecha justamente al final y sobre la totalidad del proyecto) queda también incompleta porque se ha perdido cualquier comparación que se quiera hacer en relación a como estaba la población meta antes de iniciarse el proyecto.

d. La metodología que sugiere el diseño, como camino a seguir para mudar la población de beneficiarios de su estado inicial (al arranque del proyecto) a las metas del mismo, está desproporcionada en sus estrategias, técnicas, instrumentos, medios, etc. con respecto a los resultados que se espera de ellas. Con frecuencia las metas son muy optimistas para la metodología u, ocasionalmente, la metodología es muy ambiciosa para las metas. Pero en cualquiera de los casos, por algún lugar hay que cortar para que las metas y la metodología del diseño guarden una concordancia.

e. Fallas al considerar en forma realista las estimaciones monetarias del proyecto al ajustarlas con los cambios que vienen manifestándose en el índice de precios, en los salarios, en la tasa de interés, etc. Estas tendencias adquieren una significación especial en economías de alta inflación y con monedas débiles (México, Costa Rica, Nicaragua, Brasil, Bolivia, Chile y Argentina).

f. Hay una subestimación (o sobre-estimación) de los recursos necesarios para el proyecto (personal, apoyos de agencias especializadas, materiales educativos, etc.), de las obligaciones de amortización, de los ciclos productivos que el proyecto va a afectar, etc. Por estos errores, los fondos solicitados son, en última instancia, insuficientes (o demasiados) para cubrir los costos operativos y financieros del proyecto.

g. Ausencia de interacción entre los elaboradores del diseño y la población meta del proyecto. Los diseñadores actúan como si la agencia ejecutora conociera cabalmente las necesidades y expectativas de esa población. Este supuesto se acepta ciegamente y no se comprueba durante la elaboración del diseño, ni siquiera parcialmente.

h. Inadecuado entendimiento e insuficiente consenso entre el personal financiero de la agencia ejecutora --el cual establece el presupuesto y los planes de inversión y de crédito del proyecto-- y el personal social --el cual define las actividades de promoción, asesoría y capacitación a incluirse en el proyecto--. En este caso el proyecto "que se lee en los números" (presupuesto y el resto de la información monetaria) es distinto, quizás contrario, a la versión narrativa de la propuesta. En consecuencia, existen en "ambas versiones" dos o más conjuntos de políticas de desarrollo, algunas independientes y otras en contradicción, afectando supuestamente un mismo proyecto.

i. En términos de rigidez-flexibilidad del primer diseño aparecen dos problemas frecuentes. En uno se toma como definitivo e intocable el primer diseño, convirtiéndolo en el único y final en toda la vida del proyecto. Esto se hace a pesar de que la etapa de diseño constituye el momento de mayor ignorancia de todo el proyecto porque aún no se ha enriquecido con la práctica de su ejecución. Al tomar como final el diseño, se llega inclusive al extremo de creer que "algo anda mal en la realidad" cuando ésta no encaja con el diseño del proyecto.

El otro problema existe cuando el primer diseño se toma con una flexibilidad tal que el proyecto a ejecutarse queda prácticamente abierto a cualquier cambio en las características que inicialmente se proponen. Este problema está supuestamente justificado por la incertidumbre que en realidad subyace en todo proyecto de desarrollo (y que aquí aparece exagerada) y por la inutilidad de planificar (tomando el diseño como un instrumento de planificación) ante tales circunstancias.

4. PROBLEMAS EN EL ARRANQUE Y LA ACTIVACION INICIAL DEL PROYECTO

a. Retrasos en el plan de desembolsos y en las decisiones burocráticas de coordinación que ponen en peligro (atraso) el calendario normal del proyecto.

b. Corrupciones, deshonestidades y falta de cooperación en la asignación de recursos complementarios al proyecto, generalmente provenientes de organismos públicos y semi-autónomos. Todo esto retrasa, quizás imposibilita del todo, el calendario realista del proyecto.

c. Dificultad en obtener la contribución del aporte local en la magnitud y el tiempo esperado proveniente de los beneficiarios del proyecto. Esto complica enormemente el arranque del proyecto, pues los recursos locales se toman como una contrapartida necesaria en los pequeños proyectos de desarrollo. Generalmente es fácil obtener el trabajo de los beneficiarios. Más difícil es su aporte en especie (recursos, materiales locales) y mucho más difícil es el pareo de sus recursos financieros (ahorros y préstamos para la inversión) al arranque del proyecto.

d. Fallas en definir la relación organizativa del proyecto con el resto de las estructuras institucionales y administrativas del contexto. Esto se queda a veces en meras intenciones (nadie está contra la coordinación) pero a la hora de la hora, el aporte complementario (de agencias especializadas, públicas y privadas) no aparece.

e. Análisis insuficiente para identificar métodos alternativos de coordinación en caso que fallen del todo o se retrasen los previstos. No existen contingencias para fallas que puedan ocurrir en la coordinación y en la complementariedad de aportes (de los organismos de apoyo) que supuestamente hacen falta para el logro de las metas previstas.

f. Inadecuado planeamiento organizativo al crearse la unidad ejecutora del proyecto. Aquí el problema consiste en la creación (inadecuada) de la unidad ejecutora. Sus responsabilidades y funciones no están definidas o aparecen mal definidas con respecto a la naturaleza del proyecto.

g. La asistencia recibida del organismo financiero/donante es inexistente o insuficiente ante las necesidades enfrentadas en el arranque del proyecto. Tal parece como si el organismo financiero/donante "se limpiara las manos" con la asignación inicial de fondos. No existe en la práctica corresponsabilidad de ejecución entre los supuestos "socios del proyecto".

h. Resistencia a rediseñar el proyecto, una vez hayan aparecido limitaciones y obstáculos imprevistos (según el diseño original) que demandan modificaciones inmediatas desde su mismo arranque. A veces la resistencia es tal que el diseño se deja intacto, esperando que cambien o desaparezcan los imprevistos. Esta actitud demuestra una creencia muy propia de esta manera de proceder: cualquier ajuste en el diseño, sobre todo en sus primeras etapas, falsamente se considera como una muestra indiscutible de debilidad o incapacidad institucional. Se prefiere, supuestamente, mantener una imagen de que "lo planeado es lo que se ejecuta", aunque lo ejecutado esté ya siendo drásticamente modificado por limitaciones y obstáculos que no estuvieron previstos, a pesar de que ya se reconocan por sus efectos nocivos.

5. PROBLEMAS DE INADECUADA EJECUCION Y SUPERVISION

a. Retrasos que aumentan los costos de operaciones. Por ejemplo, a veces una tardanza en la colocación de recursos de un proyecto agropecuario deja entrar al proyecto en "el tiempo muerto" de su ciclo natural y ello obliga a una demora mayor. A veces los calendarios de los proyectos se confeccionan mecánicamente sin consideraciones prácticas, olvidando que en ciertas épocas del año (Navidad, Año Nuevo, Semana Santa, fiestas patronales, etc.) tradicionalmente hay un receso de operaciones y de hecho se paralizan las actividades del proyecto (y quizás de la sociedad entera).

b. Fallas en el mantenimiento de un sistema continuo y efectivo de información que evidencie, en detalle, la marcha y tendencias del proyecto en función de sus metas y objetivos.

c. Carencia de seguimiento por parte del organismo financiero donante y en consecuencia, falta de apoyo en la definición y solución de problemas que aparecen en su ejecución. A veces, por escrúpulos exagerados, se percibe cualquier intervención como ilegítima cuando en realidad lo que existe es una co-responsabilidad del proyecto (aunque a distintos grados y tipos) entre el ente financiero/donante y la agencia ejecutora.

d. Estimado insuficiente o exagerado del aporte que brindarán los organismos de apoyo (en capacitación y asesoría) al proyecto en marcha.

e. Carencia de gerentes/coordinadores de proyectos que estén suficientemente capacitados y sean competentes en su actuación. El sistema educativo formal más bien deseduca en vez de formar adecuadamente a los coordinadores de proyectos. Todavía no existen carreras definidas que garanticen una cabal y mínima formación de coordinadores/gerentes de proyectos de impacto socio-económico, a ser realizados por el sector privado no lucrativo.

f. Una fragmentación excesiva de responsabilidades entre los organismos especializados de apoyo, sean éstos públicos u otras agencias privadas colaboradoras en el proyecto.

g. Calendarios inadecuados de tareas y de entrega de recursos que supuestamente deben ser cumplidos por los organismos que colaboran con el proyecto.

h. Especificaciones inadecuadas en la cuantía y calidad de los insumos que necesita el proyecto y que deberán suministrarse por la entidad ejecutora.

i. Retrasos en el aporte o inhabilidad de obtener los recursos requeridos (sean estos de personal, materiales o de efectivo) y que son de responsabilidad de la agencia ejecutora.

j. Procedimientos inadecuados de contabilidad e inefectivos métodos de presupuestos. Si no existe una contabilidad por fondos y por proyectos es imposible cualquier estimación de costos que digan algo a la agencia ejecutora o al organismo financiero/donante.

k. Pobre sistema de capacitación y formación de personal e inadecuada (y poco competitiva) estructura de salarios, provocando una débil retención del personal de campo y de apoyo de la entidad ejecutora.

l. Conflictos de personal en la agencia ejecutora. Estos conflictos aparecen frecuentemente expresados entre el personal de apoyo y el personal de campo; entre el personal de orientación económica y el personal de orientación social; entre el personal de la capital y el personal de las oficinas regionales; entre el personal profesional y el personal para-profesional; entre el personal que lleva más tiempo y el recién llegado; o entre consultores externos y el personal permanente de la agencia ejecutora. Como se ve, hay suficientes fuentes de conflicto.

m. Un excesivo compromiso de recursos financieros, en especie y en asistencia técnica procedentes de las agencias colaboradoras del proyecto (sean éstas públicas o privadas). En este caso la agencia ejecutora no lleva sobre sí la mayor responsabilidad en la operatoria del proyecto. Hay demasiadas alternativas de acción fuera de su área gerencial.

n. Incapacidad para atraer consultores externos y apoyos financieros pequeños y con especificidad, que sean capaces de resolver

problemas muy concretos, quizás únicos, que no han sido anticipados en el presupuesto aprobado para el proyecto. A pesar de la insignificante magnitud de estos aportes (versus el costo total del proyecto), si estos recursos temporales no existen, la continuidad del proyecto queda expuesta a vacíos y bloqueos insuperables con los recursos normales del proyecto.

o. Fallas en desarrollar una capacidad local, tanto en la agencia ejecutora como en los beneficiarios, que vaya descartando la necesidad de talentos externos (extranjeros, de la capital, de la misma agencia ejecutora, etc.). Si no se instala gradualmente una capacidad local al interior del proyecto (desde el arranque en la agencia ejecutora y durante su marcha en el grupo de beneficiarios) los efectos del proyecto se mantienen en precario y su irreversibilidad "permanecerá" mientras la agencia ejecutora esté en escena.

6. PROBLEMAS DE INADECUADA E INEFECTIVA COORDINACION EXTERNA

a. Una estructura insuficiente de apoyo en cuanto infraestructura de servicios y facilidades.

b. Una coordinación insuficiente con organismos, proyectos y programas que también están operando en el sector del proyecto.

c. Desbalance entre los recursos generados por el proyecto y los recursos provenientes de afuera del proyecto. Este desbalance puede ser de tiempo (falta de sincronización), de naturaleza del recurso (llega lo que no se necesita) y de magnitud del recurso (en cantidades que faltan o sobran).

d. Destiempo en los insumos o en la obtención de productos intermedios. Aunque esto tiene algo que ver con la falta de sincronización, toca más a la inexactitud con que se precisan la maduración de recursos de otros agentes (colaboradores). Sucede cuando hay cosechas generadas por el proyecto que no pueden ser almacenadas en los silos de otros programas colaboradores (porque ya están repletos o aún no están preparados para ello). Sucede también cuando los materiales de un proyecto (por ejemplo de autoconstrucción de viviendas) están disponibles cuando la gente no puede trabajar (porque es tiempo de recogida de cosecha o de lluvia).

e. Fallas de un organismos colaborador al atrasarse en la capacitación de personal (externo) que esporádica o temporalmente va a entrar en el proyecto,

f. Atrasos en el desembolso del organismo financiero/donante, parando o atrasando actividades por falta de fondos operativos.

g. Interferencias política en la ejecución del proyecto por razones de celo o competencia. Todo proyecto de impacto socio-económico perturba (en mayor o menor grado) el estado político prevaleciente. La tolerancia frente a los grados de perturbación está dada por el carácter abierto o cerrado de la política del sistema vigente. El hecho de ser entidades privadas nos favorece. También nos favorece que se busque un crecimiento en los bienes y servicios producidos. No nos favorece (parcialmente o del todo) la proyección social (política) del proyecto al pretender darle organización (voz y presión) a quienes antes del proyecto

carecían de ella o la tenían en menor grado. Aún en los regímenes donde ello se mantiene como ideología, existen celos de que otros y no "la vanguardia" con su esquema sean quienes organicen a los sectores populares.

h. Insuficiente uso de tecnología local ante el excesivo uso de tecnología importada. Todo proyecto supone una transferencia de tecnología (de centros nacionales hacia la localidad, o de centros internacionales hacia la localidad).

Pero esta transferencia no puede basarse en un olvido total de la tecnología prevaleciente en la localidad. En última instancia, la permanencia de una transferencia tecnológica se garantiza si está más arraigada a lo que ya se viene haciendo en la localidad. El salto se tolera pero debe estar proporcionado a lo que se absorbe de lo existente.

i. Imposición de enlaces al grupo de beneficiarios con otras organizaciones de base que en principio son incompatibles para actuar como interlocutoras. A veces la operación del proyecto demanda vínculos entre los beneficiarios y otras organizaciones que están injustificados por razones de experiencias negativas previas, conflictos de clase, competencia, rivalidades entre líderes, etc. No todo lo que sea operativamente necesario es a su vez humanamente aceptable en un proyecto.

7. DE DEFICIENCIAS EN LA DIFUSION Y EVALUACION DE LOS RESULTADOS NETOS DEL PROYECTO Y SU SEGUIMIENTO

a. Un resultado neto evidente pero restringido a un número muy limitado de beneficiarios. Sólo un reducido segmento de la población meta muestra los productos anticipados por el proyecto. Estos productos son más cuestionables si sólo se han dado en aquellos casos (áreas, regiones y grupos) que ya estaban "algo adelantados" o porque se han hecho esfuerzos extraordinarios de ejecución. Ante estos resultados, se concluye que la marcha "normal" del proyecto no garantizaba sus efectos netos, a pesar de que el proyecto no ha sido un fracaso total.

b. El proyecto ha trabajado bien donde ha operado pero su impacto no tuvo toda la cobertura que inicialmente anticipó su diseño. Ha sido efectivo donde operó pero su alcance fue menor que el previsto en sus metas.

c. El organismo financiero/donante falló en la supervisión-control-seguimiento del proyecto y está inconforme con sus resultados finales. En estos casos es común la inexistencia de informes periódicos (de progreso) o que existan pero digan poco sobre cómo va realmente el proyecto y que surja una abrupta e inconforme reacción ante la situación final del mismo, cuando en verdad ya no hay posibilidad alguna de corrección.

d. Ausencia de evaluaciones configurativas que anticipan, en la marcha, las tendencias y logros intermedios del proyecto. Operativamente es inaceptable practicar la evaluación sólo al final del proyecto (evaluación terminal) porque carece de potencialidad gerencial (posibilidad de ajustes) con lo realizado. Las evaluaciones terminales sin evaluaciones configurativas sólo permiten una autopsia del proyecto, y por ende, no ofrecen posibilidad alguna para introducir correctivos (acciones preventivas y curativas) en la ejecución.

e. Hacer las evaluaciones sin la participación (en el diseño e interpretación de datos) de los beneficiarios. Ninguna evaluación es válida si no usa indicadores vitales de resultados, o indicios de logros que a su vez tengan sentido para los beneficiarios. Las evaluaciones hechas para satisfacer exclusiva (o combinadamente) los intereses de la agencia ejecutora, o de los organismos colaboradores o de la agencia financiera no se justifican en sí mismas. Falta considerar los intereses y cosmovisión de los beneficiarios del proyecto, que por ser un proyecto de base, se repetirán en los otros niveles de ejecución. Aunque también reconocemos que existen otros intereses y valores específicos y propios de cada nivel.

f. Productos atribuibles al proyecto que son exagerados en relación a sus actividades. Hay una desproporción entre lo realizado buscando un cambio y el cambio neto logrado. Sin duda, en estos casos existen otros factores de índole contaminante, que de hecho han ayudado al resultado del proyecto, pero que a simple vista sabemos que no provienen como efecto de las actividades de la agencia ejecutora y de los organismos colaboradores.

g. Fallas en hacer un seguimiento de los resultados del proyecto. Muchos proyectos tratan de justificarse en sí mismos (gastos de su presupuesto, flujo de fondos) en base a las actividades (de capacitación, asesoría, crédito, etc.) realizadas y no por el efecto de estas actividades en función de los objetivos previstos.

h. Olvido total de logros imprevistos. Se mide el resultado neto del proyecto exclusivamente por la verificación de las metas declaradas al inicio del proyecto. Cuando en la práctica, el "negocio" del desarrollo, por su naturaleza, es más incierto que predecible, y en consecuencia, los logros imprevistos de los proyectos siempre son más y mayores que los logros previstos. Sencillamente, el mundo del marginado, por su ubicación límite en el sistema, tiene un mayor grado de incertidumbre ante las técnicas y métodos convencionales de predicción (planificación) utilizados por el sistema. Evaluar sólo lo previsto reduce la evaluación a una simple comprobación de la potencia de pronóstico que tiene el plan, pero de hecho deja sin verificar lo realizado, como un todo, haya sido previsto o no.

i. Dejar sin revisar el impacto esperado, dejándolo como originalmente estaba previsto, a pesar que el proyecto cambió en su ejecución por adaptaciones que tuvo que hacer frente a revisiones de política pública y otros imprevistos. Ninguno de los cambios ocurridos durante el proyecto fueron apreciados desde una perspectiva de impacto, y por lo tanto, al plan de impacto no se le incorporó los ajustes correspondientes y ahora resulta inadecuado para verificar el impacto real.

j. Atrasos considerables en los informes del proyecto. Estos retrasos dificultan cualquier seguimiento de resultados, sobre todo los considerados como débiles, porque al momento que se puede reaccionar sobre ellos, ya pasó el tiempo de medirlos.

k. Fallas en la determinación del tiempo apropiado para lograr la transferencia tecnológica anticipada por el proyecto.

C. CRITERIOS OPERATIVOS DEL PPD

Los problemas esbozados en la sección anterior mantienen un substrato común: los criterios operativos propios de los pequeños proyectos de desarrollo (PPD). Aunque el trabajo presentado en este Seminario por el Dr. Rodolfo Martínez Ferraté (ya citado) adelanta enormemente el tema, me gustaría comentar esos criterios desde una perspectiva comparativa (contrastando sus diferencias de grado con el gran proyecto) y además desde una categorización propia del PPD, asumiendo que también tiene características singulares.

1. PERSPECTIVA COMPARATIVA

a. Aunque cualquier proyecto, independiente de su magnitud, es siempre un ente histórico-social (nunca empieza desde cero ni en el día de su arranque), el PPD es más vulnerable que el gran proyecto a los antecedentes y tendencias de su entorno, en parte por el insignificante peso que posee en su medio. El PPD es más vulnerable si está aislado y no se ejecuta simultáneamente dentro de una estrategia que fomente un número significativo de ellos con una misma población meta y dentro de una misma región.

b. La evaluación económica y prospectiva que se hace sobre la inversión antes de iniciarse el PPD, no es la única evaluación a que se somete el proyecto, y por lo tanto, no tiene una importancia definitiva.

c. Desde la formulación del PPD hasta su financiamiento transcurre menos tiempo que el necesario para cubrir esas mismas etapas en el gran proyecto. Mientras que el gran proyecto requiere de dos a tres años, el PPD necesita de dos a seis meses, pero definitivamente menos de un año, para satisfacer ambas etapas.

d. Los fondos de la entidad ejecutora para promover PPDs casi siempre se obtienen a través de donaciones y no de préstamos. En los casos excepcionales que sí usa préstamos, los utiliza para crear o ampliar fondos rotativos de crédito dirigidos a la población meta del PPD, pero nunca para cubrir gastos operativos. El préstamo concedido a la entidad ejecutora de PPD es blando, probablemente en condiciones más ventajosas que las concedidas a los grandes proyectos.

e. Una entidad ejecutora de PPDs utiliza relativamente menos personal profesional que una entidad ejecutora de un gran proyecto, a pesar de que ambas necesitan de personal profesional. El uso de menos profesionales en los PPDs no se debe a diferencias por la magnitud de los proyectos a realizar, pues estamos hablando en términos relativos. La causa es más bien que las entidades promotoras de PPDs prefieren para-profesionales con características socio-culturales similares a las de la población meta.

Los para-profesionales controlan cargos que en los grandes proyectos normalmente quedan en manos de profesionales, en particular los

puestos de trabajo de campo (personal en contacto con la población meta) y los mandos intermedios (supervisores de trabajadores de campo).

f. Aunque la tecnología del gran proyecto sigue predominando (como cuerpo de conocimientos) en el ciclo de los PPDs, su uso provoca serias limitaciones, imprecisiones e inclusive errores. Por ejemplo, dentro de los PPDs se sigue llamando "entidad ejecutora" al organismo que recibe el financiamiento, al igual que en el gran proyecto. Esto supone que el PPD lo ejecuta tal entidad y que en definitiva la realización del proyecto tiene lugar dentro de esa entidad.

Evidentemente, esto es un error. La ejecución del PPD la hace primordialmente la población meta o la organización de ejecución (por ejemplo, una empresa, una liga campesina, etc.). En tal sentido, la mal llamada entidad ejecutora es realmente una entidad de fomento de PPDs, mientras que la verdadera entidad ejecutora es la que forman los beneficiarios para realizar el proyecto.

Igual sucede con el término "beneficiario", que se usa indistintamente en el pequeño o el gran proyecto para identificar a cualquier persona o grupo que recibe alguna utilidad (bien económica o social) a causa del proyecto. En el gran proyecto el beneficiario no tiene unos perfiles tan definidos como en el pequeño proyecto. Inclusive, en muchos grandes proyectos cualquier beneficiario se toma como tal siempre que resida dentro del territorio nacional (piénsese por ejemplo en los proyectos de infraestructura).

En los PPDs los únicos beneficiarios legítimos son aquellos que están incluidos en la población meta y cuyos perfiles socio-económicos previamente están identificados como de personas de "la clase baja", "marginados", "de escasos recursos socio-económicos", "pobres", etc. En este sentido el PPD tiene que beneficiar preferentemente a su población meta. Si sus mayores beneficiarios estuvieran fuera de esa población, el PPD sería un fracaso, a pesar de que todavía se justifique como proyecto de impacto socio-económico general.

Igual sucede con otros términos que se siguen usando indistintamente, tales como valor de uso (final vs. uso intermedio), demanda (vs. necesidad)¹, efectos sociales (procedentes de logros económicos vs.

^{1/} No asumimos que existe una radical dicotomía entre el pequeño y el gran proyecto, sin posibilidad alguna de traslape en cuanto a las tecnologías de sus respectivos ciclos. Por ejemplo, los objetivos socio-económicos de un gran proyecto pueden intencionalmente ser similares a los de un pequeño proyecto: la satisfacción de las necesidades básicas de la clase baja. Para una metodología conciliatoria al respecto, véase Detlef Schwefel, "Análisis del Camino del Producto", documento #5, presentado en el Seminario-Taller sobre Evaluación de los Efectos Sociales de los Proyectos de Inversión, auspiciado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, celebrado en Lima, Perú, del 27 de setiembre al 1° de octubre de 1982.

impacto social)^{1/} y otros términos que aunque permanezcan iguales denotan acepciones técnicas distintas cuando se usan en el pequeño o en el gran proyecto.

Sin duda, necesitamos distinciones más sistemáticas en la terminología prevaleciente para precisar lo que es propio de este campo y lo que es común a cualquier proyecto, independientemente de su magnitud.

2. CATEGORIZACION PROPIA

Hay una serie de elementos propios que son característicos de los PPDs. Sus principales son:

a. El diseño de PPD se justifica a partir de una expresión de necesidades básicas que dice sentir la población de una localidad, un sector ocupacional o una empresa de base popular. Esta expresión puede ser posteriormente fundamentada por la entidad de fomento apelando a requerimientos normativos (estudios científicos que rigurosamente demuestran los efectos de seguir padeciendo tales necesidades), a criterios profesionales (juicios técnicos que prevalecen sobre esas necesidades) o a principios de justicia social (reducción de desigualdades sociales y la conformación de una sociedad más equitativa)^{2/}. Cualquiera que sea el fundamento adicional que se utilice para darle más peso a la expresión sentida por la población, la justificación de un PPD exige además una concordancia en: a) el proyecto (sus medios y propósitos) y los requerimientos que se indican en los planes de desarrollo regional, sectorial y nacional.

b. La población meta de un PPD en la zona rural pueden ser parceleros, campesinos sin tierra, minifundistas, colonos individuales con unidades productivas insuficientes o campesinos con tierra pero organizados en formas asociadas o colectivas de producción. En el sector urbano pueden incluir desempleados, sub-empleados, artesanos con talleres familiares, pequeños industriales (con no más de 5 asalariados), locatarios o vendedores de mercado, vendedores ambulantes, moradores de tugurios, organizaciones gremiales o trabajadores de una empresa de producción o de servicio, con patrimonio divisible (cooperativa) o indivisible

^{1/} Sobre esta última distinción, aunque con énfasis en grandes proyectos de desarrollo rural, desglosados en pequeños proyectos, veáse Manfred Nitsch, "La Evaluación Social de Proyectos y Programas como Análisis del Impacto en la Estructura y Dinámica Social" y "Campesinos entre Autoayuda y Programas de Desarrollo Rural Integrado; Experiencia de Colombia", documentos 2 y 3, ambos presentados en el Seminario-Taller antes citado, en Lima, Perú.

^{2/} Sobre el procedimiento para diseñar modelos integrales de consumo racional a partir de la demanda de la población necesitada, veáse Detlef Schwefel, "Hacia una Operacionalización de Necesidades Básicas", documento #8, presentado en el Seminario-Taller en Lima, Perú, a que se hace referencia en notas anteriores.

(empresa asociativa, comunitaria o de propiedad social). Todas estas poblaciones muestran supuestamente una condición común de pobreza: carecen de recursos productivos (crédito, tecnologías, mercados, etc.) para afrontar necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda o trabajo) o no tienen acceso a servicios básicos (de salud, educación o recreación). La población meta de un PPD muestra siempre los más bajos niveles de ingreso del país, pero nunca su estrato último inferior. Las poblaciones con el más bajo ingreso o en miseria aguda^{1/} (el más pobre de los pobres de un país) no es un sujeto apto para un proyecto de desarrollo, lo que necesita es un subsidio o auxilio directo.

c. La entidad de fomento de un PPD es una organización local, casi siempre privada, aunque ocasionalmente empiezan a verse ya ciertas dependencias públicas e instituciones autónomas fomentando también pequeños proyectos. La entidad de fomento de un PPD, por su ubicación en la zona del proyecto, no es ajena a las necesidades que dan origen al proyecto, pero su conocimiento, por muy avanzado que sea, requiere siempre ser complementado con los análisis y necesidades expresadas por la población meta.

d. La entidad de fomento elabora el primer diseño del proyecto en interacción con la población que inicialmente expresó sus necesidades. Este diseño lo utiliza la entidad de fomento para decidir sobre los fondos del proyecto (si los tiene) o para negociar su obtención (si no los tiene). Una vez asignados los fondos, el primer diseño sirve de base para la confección del plan operativo, que se hace también en conjunción con los beneficiarios. El primer diseño también sirve para iniciar las operaciones del proyecto.

A pesar de su utilidad, el primer diseño nunca se toma como único y mucho menos como diseño final. Por sus características, el PPD exige un diseño de proyecto que sea flexible y esté siempre abierto a ajustes necesarios, originados tanto por la marcha misma del proyecto, como por sus circunstancias cambiantes.

e. El contenido específico de cada PPD varía según la necesidad que quiera resolverse con el mismo, pero independientemente de ello, sus acciones requieren pocos o ningún recurso para obras de infraestructura. Los recursos disponibles en la entidad de fomento para un PPD casi siempre se destinan a actividades de diagnóstico, capacitación, asesoría, promoción y de crédito. Todas ellas pueden englobarse

^{1/} El Banco Mundial sugirió este concepto de unas estimaciones que adelantó en 1970 sobre "niveles críticos de pobreza" para las principales ciudades de América Latina. Los niveles están dados en base a las necesidades per-capita en gastos de alimentación. Véase Oscar Altimir y Juan Sourroville, Measuring Levels of Living in Latin America: An Overview of the Main Problems. Banco Mundial: Washington, D.C., 1980. Para una aplicación de esos niveles al caso de Tegucigalpa, Honduras, véase Melba Luz Zúñiga, Celina Kawas Castillo y Michael E. Conroy. Ingreso, Gasto, Barrio y Familia: Estrategias de los Pobladores de Barrios de Ingresos Bajos en Tegucigalpa. ASEPADE: Tegucigalpa, Honduras, 1982. pp.189-191.

fácilmente en tres grandes funciones: educativas, organizativas y financieras, funciones que de hecho asume la entidad de fomento para afectar con ellas la realización del proyecto.

f. Las metas de los PPD varían también de proyecto en proyecto, pero comúnmente vienen expresadas en los siguientes términos:

- Generación de puestos de trabajos estables.
- Aumento del ingreso.
- Acceso y uso de servicios básicos (de salud, educación, etc.).
- Creación de mecanismos participativos sin precondiciones sectarias de índole política o religiosa.
- Fomento de organismos representativos en áreas sin organización popular.
- Uso de fuentes de asistencia técnica y financiera tanto nacionales como internacionales.
- Fortalecimiento de la micro y mediana empresa.
- Creación de empresas populares (de trabajadores, comunitarias, cooperativas, asociativas, ejidales, etc.).
- Incremento de la capacidad de la población meta para identificar, planear, negociar financiamientos, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo.
- Consolidación de entidades federativas, productivas o gremiales, de segundo o de tercer grado.

g. El PPD privilegia la utilización de los recursos y las tecnologías que están disponibles en la zona del proyecto. Favorece el uso intensivo de mano de obra en las unidades productivas o de servicios que nacen o se amplían del mismo proyecto.

h. La inversión de un PPD es siempre baja. Si bien el total invertido varía por el tipo de proyecto (compárese por ejemplo el de viviendas con una fábrica de tortillas en beneficio de productores/vendedoras urbanas, por mencionar dos casos algo extremos), la inversión por beneficiado directo del proyecto es siempre mucho menor que el ingreso anual per-capita del país.

i. El PPD tiene una corta duración. Algunos se extienden exclusivamente por un ciclo agrícola o por un período productivo. Otros se extienden más, pero es difícil que sobrepasen el término de los tres años (durante los cuales el PPD se monta y realiza, y por lo tanto, recibiendo servicios de la entidad de fomento).

j. La entidad de fomento de PPDs da importancia a criterios operativos muy propios de los pequeños proyectos:

- La descentralización de decisiones y en el manejo de recursos.
- La participación de beneficiarios en las distintas etapas del proyecto.

- El compromiso con las organizaciones de la población meta para que éstas se institucionalicen.
- Una descomplicación (sencillez y pequeñez) en las operaciones del proyecto para que en todo momento éste se encuentre al alcance de la experiencia y conocimiento de la población meta.
- La transferencia progresiva de las capacidades gerenciales, financieras y promocionales de la entidad de fomento a la organización creada por el proyecto y a sus unidades productivas o de servicios.
- Acoplamiento del proyecto a los tiempos de la población meta, evitando así desfases y presiones imprudentes.
- Un crecimiento paulatino de actividades y de bienes, partiendo de lo disponible, previniendo que el proyecto entre de golpe en todo su proceso (de insumos, producción y de mercadeo).
- La apertura de servicios a la población meta, que si bien son subsidiados inicialmente, se vuelven innecesarios antes que se termine el proyecto o quedan eventualmente cubiertos por los mismos recursos que genera el proyecto, sin que sea una carga onerosa para él.
- La coordinación con otras entidades públicas y privadas que aportan recursos y servicios que la entidad de fomento no tiene pero que el proyecto también necesita.
- Uso periódico de evaluaciones configurativas para ir ajustando el diseño en forma realista.
- Utilización de la evaluación terminal para extraer de ella lecciones que son útiles a proyectos similares futuros.

D. ALTERNATIVAS DE ACCION: RECOMENDACIONES

1. A LOS ORGANISMOS FINANCIEROS/DONANTES

a. Descomplicar los procedimientos de decisión y seguimiento de sus financiamientos. Los organismos financieros/donantes que desde hace tiempo apoyan a grandes proyectos y que recientemente han abierto una ventanilla para los PPDs^{1/} deberían adoptar procedimientos menos complicados que los utilizados al presente, haciendo que sean más específicos y propios a los PPDs. Los nuevos procedimientos serán más aceptables cuanto más difieran de los que se vienen usando en los grandes proyectos.

^{1/} Nos referimos a organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Proyectos de la Comunidad Económica Europea (CCE), la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (US/AID), el Banco Mundial, etc.

En concreto, se necesita:

- Simplificar el formato de la solicitud, reduciendo los requisitos de prediagnóstico y diagnóstico y dejando campo para precisar en la marcha del proyecto las metas que no sean las del primer año, si es que el proyecto fuera a extenderse por varios años.
- Acortar el tiempo de negociación de la propuesta. Desde la presentación hasta la decisión de la propuesta no deberían pasar más de seis meses. Ello dejaría un intervalo idóneo entre el diagnóstico y la primera acción del proyecto.
- Hacer menos énfasis en evaluaciones prospectivas de inversión al momento de enjuiciar la propuesta presentada.
- Adoptar mecanismos de desembolso que sigan lo más posible el ciclo natural de los proyectos a realizar.

Los desembolsos deberán justificarse con proyecciones de gastos o con gastos ya realizados (si es que existiera un anticipo que abre un fondo rotatorio), pero presentados en forma condensada, y eliminando justificaciones de facturas pro-forma o de comprobantes de gastos. Dejar la presentación de tales documentos para las auditorías hechas durante o al final del período de apoyo.

- Eliminar las evaluaciones unilaterales y realizar las evaluaciones en un espíritu de mutua responsabilidad con la ejecución. Aceptar solidariamente con la entidad de fomento las recomendaciones que salgan de la evaluación. Eliminar de una vez y por todas la posición autosuficiente del que financia ("bastante hago que pago") y su prepotencia ("quien pago manda").

Si bien algunas de estas recomendaciones ya han sido adoptadas desde hace tiempo por organismos que solo financian el fomento de PPDs^{1/}, estas entidades deberían a su vez:

- Compartir más sus experiencias e influir más en los organismos que simultáneamente financian grandes y pequeños proyectos.
- Eliminar del mercado las ofertas de los "proyectos mascota".
- Aceptar paquetes de PPDs a ejecutarse todos en una misma región o sector de la economía de un país pero impulsados

^{1/} Entre ellos se incluyen Desarrollo y Paz, CEBEMO, Fundación Interamericana, Misereor, Appropriate Technology International (ATI), Adveniat, Coordination in Development (CODEL), IICO, Oxfam, Private Agencies Collaborating Together (PACT), Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS), etc.

simultáneamente por varias entidades de fomento. Aceptar estos paquetes de proyectos bajo una sola solicitud y aprobarlos o rechazarlos globalmente bajo un solo procedimiento. Es decir, abrir financiamientos en bloque para proyectos simultáneos de cobertura regional o sectorial y destinados a un mismo país.

- Garantizar continuidad en sus políticas de apoyo, evitando que las preferencias por proyectos cambie cada vez que entre un nuevo representante de zona o para el país en el organismo financiero. Casi ninguno de estos representantes dura en sus puestos más de tres años. Por su alta rotación, las entidades de fomento se ven precisadas a ajustarse a los gustos y caprichos del nuevo que llega, si es que quieren proseguir negociaciones o continuar con el apoyo del ente financiero para proyectos en marcha.

Si las anteriores recomendaciones siguen sin atención, es probable que continuemos con más fondos que proyectos financiables en los organismos de financiamiento. O que se llegue a la necesidad aparente de reducir la oferta de fondos, ya que la demanda real de los mismos siempre se queda muy atrás.

b. A pesar del sobrante de fondos para financiar propuestas de PPDs. no existen suficientes fondos para afrontar imprevistos que se presentan esporádicamente durante la ejecución de proyectos. Se necesita contar con fondos especiales para desembolsos pequeños (quizás no más de \$10.000 dólares) y rápidos (no más de un mes entre solicitud y aprobación) que se utilizarán para cubrir actividades que están excluidas del presupuesto aprobado a la entidad de fomento. Estas actividades se necesitan por imprevistos aparecidos en la marcha del proyecto. Fondos de esta naturaleza sólo pueden ser canalizados en calidad de no re-embolsables, es decir, como donación. Nos referimos a actividades tales como eventos especiales de formación para el personal de la entidad de fomento o de la población meta, a compra de materiales o equipo por razones de una plaga, a publicaciones extraordinarias sobre temas de ejecución que no fueron inicialmente incluidos dentro del programa de capacitación del proyecto y que ahora se consideran necesarios, etc.

2. RECOMENDACIONES A LOS ORGANISMOS DE APOYO TECNICO

a. Se necesitan más estudios comparativos de proyectos que sean de un mismo tipo. En el ambiente de desarrollo flota una demanda constante "por aprender sobre lo hecho" y una disposición abierta para incorporar "las lecciones aprendidas" en proyectos similares. Pero lo cierto es que no hay suficientes publicaciones y organismos especializados que faciliten lo anterior. En la práctica, los modelos operativos de cada tipo de proyecto no se enriquecen con todas las experiencias simultáneas que acontecen. El enjuiciamiento comparativo de estas experiencias y su difusión sería un magnífico material de referencia para

"no inventar la rueda todos los días" en los organismos financieros y en las entidades de fomento cuando se disponen a hacer algo con un tipo específico de proyecto.

b. Como muchas buenas ideas antes propuestas, el pequeño proyecto de desarrollo puede volverse una ideología, justificada sólo por una serie de intereses establecidos (del saber, tener o poder) mientras que su práctica ande realmente por caminos muy contrarios a los que dice transitar. Para prevenimos de esta infausta pero probable tendencia se necesita más investigación de denuncia, es decir, la que estudie rigurosamente, y desde una perspectiva crítica, lo que los pequeños proyectos dicen ser y que de hecho hacen. En última instancia, la realidad de estos proyectos constituye su primera verdad y razón de ser, todo lo demás, inclusive lo escrito en este trabajo, puede constituir pura palabrería.

c. Se necesitan más organismos especializados con servicios que entren efectivamente en la ejecución de los proyectos. Estos organismos deben cambiar sus "naturales inclinaciones" por la academia, el conocimiento abstracto y por los estudios de contexto macro. Los PPDs necesitan de conocimientos probados en la práctica y ajustados a las condiciones específicas de la gente que los va a usar. Demandan investigadores-activistas con el convencimiento de que las necesidades básicas pueden ser satisfechas por el hombre común, quien tiene su propia racionalidad sin ser un profesional, y si recibe un apoyo mínimo para movilizar sus escasos recursos y los que tiene a su alrededor. Ese apoyo proviene, en este caso, de las entidades de fomento y de las organizaciones especializadas que colaboran con las mismas. Concretamente, se necesitan más organismos especializados con técnicos que "se embarren las manos", que vayan al campo y se pongan en contacto directo con la población meta, y acompañados por el personal de la entidad de fomento, elaboren y prueben módulos, estrategias, metodologías, técnicas y procedimientos efectivos, que al mismo tiempo estén culturalmente adaptados a las poblaciones de los proyectos en marcha.

d. La precaria situación legal por la que atraviesan las entidades de fomento exige que en cada país, por lo menos un organismo especializado de apoyo, inicie un esfuerzo amplio e inmediato para lograr, cuanto antes, un modelo de ley orgánica o la revisión de leyes vigentes a fin de encuadrar en un marco legal, justo y conveniente, lo que las entidades de fomento hacen o quieren hacer. Los organismos especializados son los más idóneos para emprender tal tarea por las capacidades instaladas que tienen y por la tradición de investigación que mantienen. Por tales razones, los organismos especializados poseen una ventaja comparativa para responder adecuadamente a estas exigencias jurídicas.

e. La ejecución de PPDs requiere, entre otros, un tipo de investigación operativa que produzca teorías de base. Aún las teorías consideradas de nivel intermedio tienen poca utilidad operativa en estos proyectos. Desgraciadamente los aportes teóricos de muchas investigaciones hechas por organismos especializados están elaboradas a un nivel teórico muy alto, y en el mejor de los casos, a un nivel intermedio.

Entendemos por teorías de base aquellas aseveraciones, hipótesis, postulados, leyes, etc., que permiten a los prácticos tomar decisiones más científicas en las actividades diarias de los proyectos, tanto sobre las poblaciones metas como sobre las entidades de fomento y de apoyo especializado que están impulsando el proyecto. Por ejemplo: cómo reaccionan los trabajadores socios de una empresa de autogestión frente a los distintos beneficios que ofrece la empresa.

Las teorías de nivel intermedio tienen un valor operativo para el sector y la región. Como carecen de una especificidad con respecto a elementos presentes en la base, más bien trabajan con agregados (varias empresas, varias agrupaciones, todo un sector productivo, las comunidades de una región, etc.). Estas teorías son también útiles y como abundan más que las de base, deberían convertirse en una preocupación secundaria en los esfuerzos de investigación de los organismos especializados.

3. RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES DE FOMENTO

a. Prevenirse de asumir un papel propio de un mini-estado. Cualquier entidad de fomento que tome radicalmente el reto del desarrollo de su país cree con facilidad que sus programas deben tener la misma variedad que los impulsados por el gobierno, aunque en una magnitud menor. Además, la naturaleza misma de los trabajos también insinúa esa creencia. El carácter multisectorial e integral de los proyectos exige una continua diferenciación y ampliación de componentes que simultáneamente deben converger sobre una misma población meta para que ésta entre de forma eficaz en un proceso de desarrollo.

Todo lo anterior, a pesar de su imperativa necesidad, no es determinante. La coordinación con otras entidades de fomento, con organismos del sector público y hasta con voluntarios particulares resuelve en gran parte las exigencias de los diversos servicios que acompañan un auténtico proceso de desarrollo. La coordinación los hace posibles sin que la entidad de fomento asuma el papel de un ministado e instale dentro de sí una multiplicidad innecesaria de programas y especialidades.

b. Aceptar humildemente que sus esfuerzos, por sí solos, nunca resolverán una problemática de desarrollo sectorial o nacional. Si bien una entidad de fomento puede solucionar problemas comunitarios y quizás hasta regionales, es muy difícil que resuelva un problema común a todo un sector del país y nunca solucionará un problema nacional. Sencillamente por que el ámbito y efectividad de sus acciones tiene siempre un alcance limitado que nunca cubre contextos sectoriales o nacionales.

A pesar de lo anterior, las entidades de fomento bien pueden profundizar su papel de experimentadoras de prototipos y módulos operativos que eventualmente sean masificados por los programas públicos, una vez hayan sido adecuadamente probados y documentados por las entidades de fomento. Esto se perfila con más potencial cuando dichas entidades operan desde el sector privado con fines exclusivamente sociales y no lucrativos.

c. Las recomendaciones anteriores implican que las entidades de fomento necesitan definir más sus papeles frente al Estado y al sector privado lucrativo. No es fácil encontrar una equidistancia entre ambos sectores y al mismo tiempo hacer una labor silenciosa y efectiva de desarrollo, asumir una responsabilidad de servicio, promover cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado y propiciar un diálogo entre el público y estos cuerpos para adelantar acciones propias del bien común^{1/}.

d. Las entidades de fomento descansan excesivamente en donaciones procedentes de organismos de apoyo financiero ubicados en el extranjero. Si bien es prácticamente imposible encontrar sustitutos equivalentes dentro de cada país, existen otros caminos para que estas entidades cuenten, cuanto antes, con rentas de un patrimonio propio que las libere de la sujeción con organismos externos. La urgente demanda de autosuficiencia impone que las entidades de fomento dispongan de un plan sistemático de inversiones productivas, bien exclusivamente propias o de copropiedad en empresas a establecerse dentro de los mismos proyectos de desarrollo que se impulsan, a fin de generar eventualmente suficientes ingresos para los gastos operativos de los programas futuros. Mientras que las entidades de fomento no cuenten con un patrimonio propio invertido en actividades rentables, su existencia continuará siendo precaria y estará siempre sujeta a la disponibilidad de fondos y a la buena voluntad de sus donantes externos. Los auxilios externos, por muchas complicaciones que tengan, son siempre bienvenidos y se agradecen, pero también constituyen una evidente dependencia que es superable y debe ser abolida cuanto antes.

e. Actuar operativamente teniendo una visión integral de todas las funciones administrativas de un proyecto. La identificación y definición del proyecto, su diseño, preparación de la propuesta, negociación de la misma, aprobación y desembolsos de fondos, organización y apertura del proyecto, supervisión, monitoreo y control, cierre del proyecto, medición de resultados y verificación de su impacto, no son funciones discretas ni independientes. Todas ellas están interrelacionadas y cada una de ellas tiene enlaces y produce consecuencias para todo el resto. Muchas entidades de fomento equivocadamente enjuician tales funciones pero independientes entre sí. Ello provoca lagunas, caminos sin salida en los proyectos y contradicciones insuperables cuando se salta de una etapa a otra del proyecto.

^{1/} Sobre este particular véase Juan Ramón Martínez, "La Federación de Organizaciones Privadas", Diario La Tribuna. Tegucigalpa: Honduras, 15 de noviembre de 1982.

EL PEQUEÑO PROYECTO COMO BASE PARA EL DESARROLLO
DEL HOMBRE RURAL

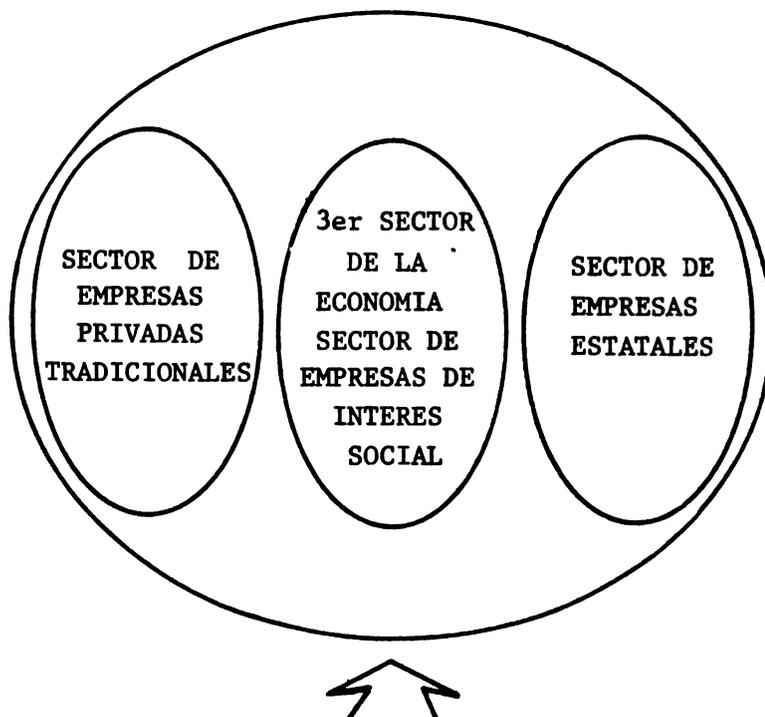
Rodolfo Martínez Ferraté*

A. OBJETIVOS DE LA PRESENTACION

Los países en desarrollo enfrentan el reto de disminuir su dependencia al mismo tiempo que tienden a crear sociedades más justas y armónicas. Esto último requiere una nueva concepción y enfoque para el desarrollo dentro de lo cual la participación de los sectores mayoritarios tradicionalmente olvidados, juega un papel importante.

En este trabajo se pretende exponer una estrategia para la consolidación de un Tercer Sector o Sector de economía de interés social, en que los pequeños proyectos son el punto de partida para promover y garantizar una participación activa y responsable de un grupo humano con intereses comunes, que a través del desarrollo de un proyecto productivo, organizan una empresa económica, la cual va ligando a otros para conformar organizaciones de segundo y tercer grado. Este sector reconocido y organizado llegaría a tener una expresión económica y un reconocimiento en el regimen económico-social del país, en el cual convivirían y competirían el sector de empresa privada, el sector de empresas estatales y el sector de empresas de interés social (Cuadro No.1)

REGIMEN ECONOMICO SOCIAL



* Director de Análisis y Evaluación, IICA.

Dentro de los objetivos de esta presentación están:

- a) Analizar los problemas, potencialidades y procesos de los pequeños proyectos como elemento fundamental en la institucionalización de las Empresas Asociativas.
- b) Analizar las condiciones que se requieren para esa institucionalización.

B. EL PEQUEÑO PROYECTO

Un proyecto es el conjunto de acciones que realiza una institución, empresa o grupo organizado, con el objeto de alcanzar una meta (resultados definidos en el tiempo). Para realizar esas acciones o actividades se utilizan diversos factores o elementos que tienen un costo determinado. *Pequeño Proyecto* es un concepto más preciso, ya que además de lo dicho antes, implica dos adiciones importantes:

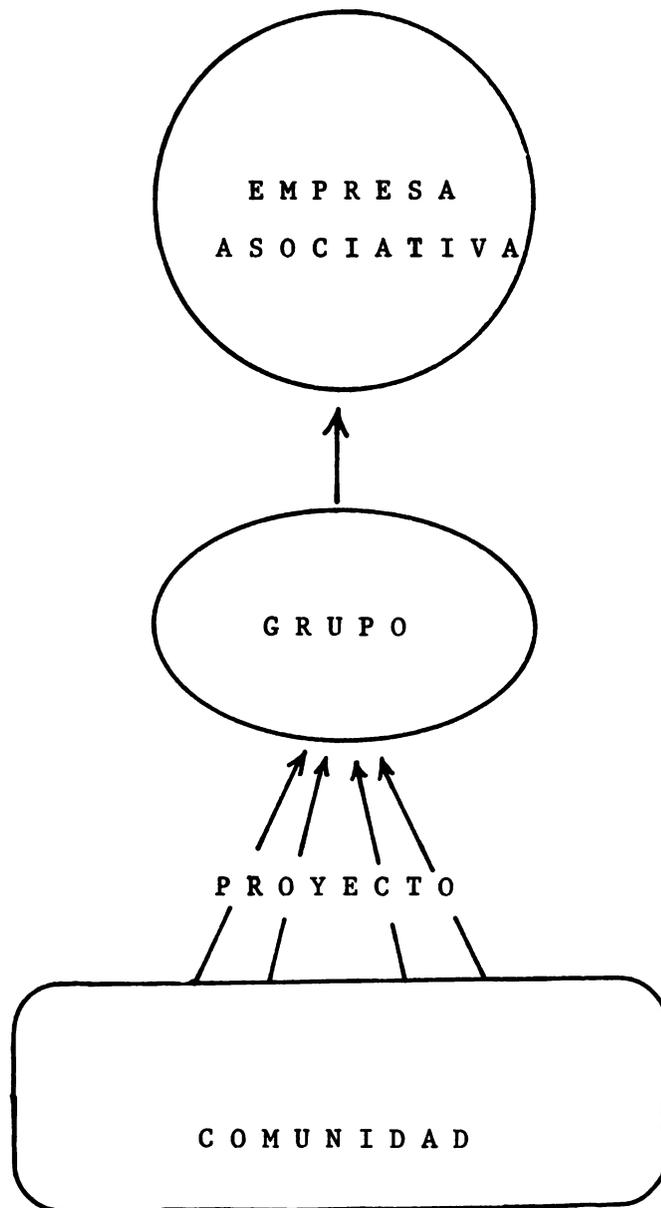
- Se trata de apoyar a un grupo de bajos ingresos para mejorar sus condiciones de vida o eliminar un problema que tienen.
- El costo del proyecto es relativamente bajo en relación con proyectos normales.

El pequeño proyecto se hace posible al asignar recursos relativamente modestos a un grupo social de bajos ingresos y generalmente marginado de la sociedad.

El pequeño proyecto rentable puede ser el núcleo para la organización y formación de una empresa económica que puede tener de acuerdo al deseo de sus miembros, diferente tipo de organización interna, ya sea cooperativa, asociación simple, empresa comunitaria u otro tipo de empresa de interés social. (Cuadro 2)

Para efectos de este trabajo podríamos definir los pequeños proyectos como aquellos en que participa un grupo de personas que conforman una organización, ya sea con fines empresariales o de mejora de su comunidad y que en conjunto su proyecto no supera el promedio de ingreso familiar del país, multiplicado por un factor y por el número de miembros de la organización.

Los pequeños proyectos son el conjunto de acciones medibles que hacen posible que varias personas se unan para constituir una organización transitoria o permanente con un objetivo común. En ella, cada miembro tiene deberes, responsabilidades, derechos y obligaciones que ha asumido voluntariamente y que respeta por su propia decisión. Las reglas se cumplen por la presión moral del grupo mismo.



Un proyecto, además de las personas y la organización, necesita dinero, bienes y tierra de cultivo. Los pequeños proyectos pueden tener objetivos de producción, compra-venta de productos, servicios y otros de carácter empresarial, con fines lucrativos o pueden ser de carácter social o de mejoramiento de su propia comunidad.

Los pequeños proyectos deben adaptarse al medio, cultura e idiosincrasia de la sociedad a la que pertenece la organización. No puede experimentarse con la esperanza de los grupos, el proyecto puede ser fundamental para el despegue transformador del grupo.

En algunos casos, y esto hay que evitarlo, los pequeños proyectos sólo tienden a mantener el *statu quo*, no hay mejora real de sus asociados y a la larga los llevan a una proletarización mayor y a una economía enana y deformante.

La justificación del apoyo a las organizaciones que desarrollan pequeños proyectos es en primer lugar económica, los pobres tienen como principal recurso sus manos, sus manos de subempleados o desempleados y que además pueden trabajar horas extras en su propio interés y mejoramiento. Las manos del pobre son para algunos países su principal recurso y aquellos proyectos con tecnología sencilla, adaptada y de uso intensivo de mano de obra, son los que utilizan este recurso en mejor forma y son por lo general pequeños proyectos.

La cooperación es esencial para el éxito de los pequeños proyectos de grupos organizados y esto, se nos dice muchas veces, sólo puede lograrse con la participación democrática del grupo; pienso que este es el ideal, pero muchas asociaciones simples no siempre son democráticas y en muchos casos hay un liderato fuerte y decisiones de tipo individual.

El pequeño proyecto juega un papel importante en:

- a) inducción a la organización de empresa asociativa
- b) creación de empleo
- c) aumento de la producción local
- d) mejora del ingreso
- e) mejor relación urbano-rural
- f) intensifica uso de capital y mano de obra
- g) beneficia nuevos grupos de población y mejora la distribución del ingreso
- h) crea instancias de participación social y económica a niveles locales.

Características ideales del pequeño proyecto

- a) menor costo posible
- b) máximo resultado
- c) mínimo tiempo
- d) participación de mayor número de personas

- e) elemento coordinador de instituciones de apoyo
- f) integración vertical
- g) cooperación horizontal
- h) pies sobre la tierra - realismo
- i) por etapas
- j) que consolide al grupo
- k) ciertas innovaciones pero con mínimo riesgo
- l) respeto a valores del grupo
- m) respuesta a necesidades sentidas
- n) duplicable
- o) utilice mayor mano de obra local posible

Elementos positivos y negativos del pequeño proyecto

El pequeño proyecto es un elemento de motivación, educación y capacitación empresarial y técnica. Convierte en *protagonistas* a los participantes. Da oportunidad de que surjan *conductores* del grupo.

El pequeño proyecto es pequeño si se le mide solo en términos económicos pero genera un gran apoyo en mano de obra y recursos de la comunidad como contraparte.

El pequeño proyecto puede servir:

- Como modelo repetible o duplicable
- Como sistema de influencia e institucionalización de organismos del tercer sector de la economía a diferentes niveles.

Como elementos negativos del pequeño proyecto pueden mencionarse que crea contradicciones con los grupos tradicionales que ven los pequeños proyectos con poco entusiasmo y confianza, como competidores por los escasos recursos existentes y además ellos desean acciones y proyectos espectaculares.

Además no hay que olvidar que los proyectos pequeños tienen sus riesgos y es más cara su supervisión y apoyo técnico y que las instituciones financieras deben apoyar los esfuerzos de capacitación que otros organismos realizan. Es por ello que es difícil que las instituciones de financiamiento logren llegar en este tipo de operaciones, solo por el crédito a su autosuficiencia y necesiten de subsidios para apoyo técnico, servicios y capacitación.

Tipos de pequeños proyectos

- a) Proyectos productivos realizados por un grupo organizado como empresa. A este tipo de proyecto dedicaremos la mayor parte de este trabajo.
- b) Proyectos sociales o de mejoramiento de la comunidad realizados por un grupo o comité para el desarrollo de esa comunidad.

Algunos ejemplos de pequeños proyectos

- a) Fondo rotatorio para el uso de tierra propia en forma individual.
- b) Mejor uso de tierra propia en forma asociativa.
- c) Fondo rotatorio de préstamos para producción de los asociados.
- d) Tienda cooperativa
- e) Agroindustria
- f) Compra de tierra
- g) Compra-venta de productos e insumos
- h) Central de servicios
- i) Central de comercialización
- j) Desarrollo ganadero
- k) Pequeña industria
- l) Paquetes de mejora de vivienda
- m) Obras comunales

El ciclo de los pequeños proyectos

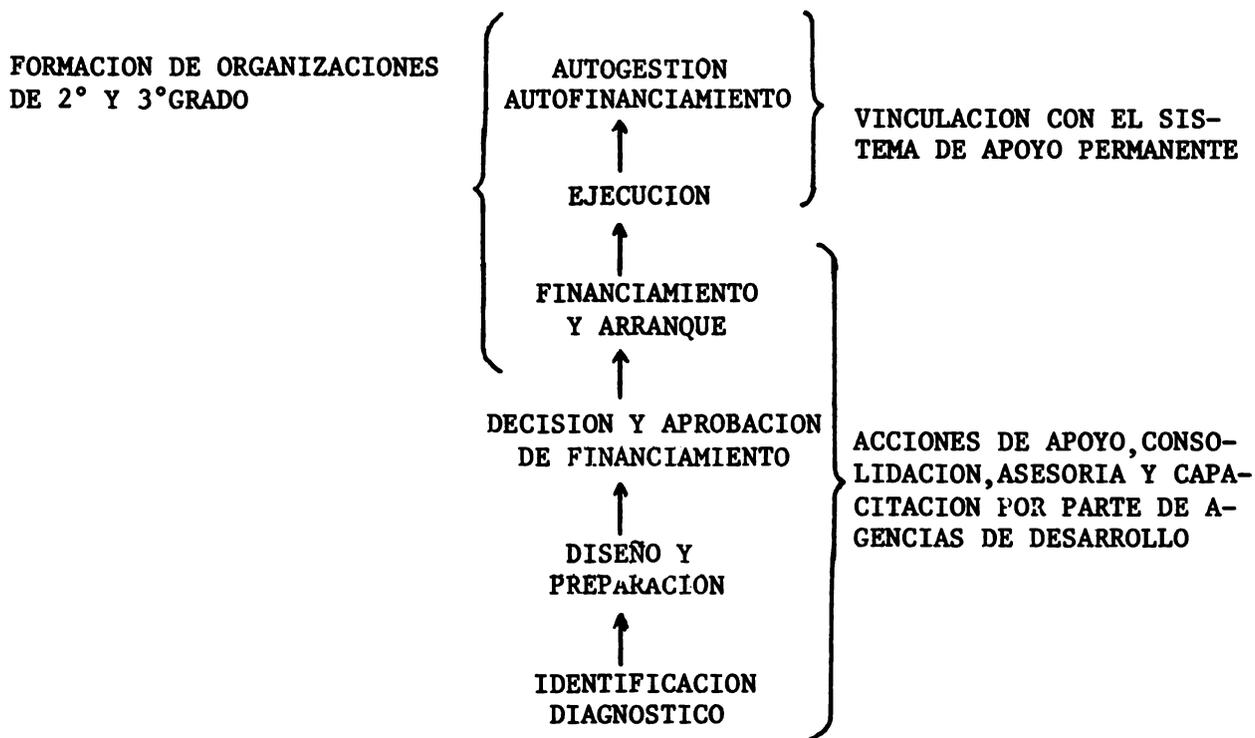
Paralelo o a posteriori de la constitución del grupo que va a ejecutar el proyecto o a la ejecución de un proyecto por un grupo ya organizado, se requieren los siguientes pasos:

- a) Identificación del área de interés común. Diagnóstico de la situación.
- b) Diseño y preparación del proyecto.
- c) Discusión y aprobación.
- d) Obtención del apoyo externo o financiamiento. Arranque del proyecto.
- e) Ejecución.
- f) Acciones de consolidación del grupo como empresa. Apoyo, asesoría y capacitación.
- g) Ajuste del proyecto o selección de uno nuevo.

- h) Continuación del apoyo y capacitación para creación metodológica, modelo funcional y capacidad de autogestión y autosostenimiento.
- i) Retiro paulatino de la entidad de apoyo y mayor autonomía del grupo.
- j) Consolidación del grupo en el que la entidad de apoyo reduce su asesoría y servicios al mismo. Estímulo a que el grupo se vincule con instituciones permanentes de apoyo y servicios y que conforme asociaciones de segundo y tercer grado.

En otra forma podría explicarse con la gráfica siguiente:

CICLO DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO



Contenido del diseño del pequeño proyecto

El diseño del pequeño proyecto, escrito en forma clara y sencilla, debe contener:

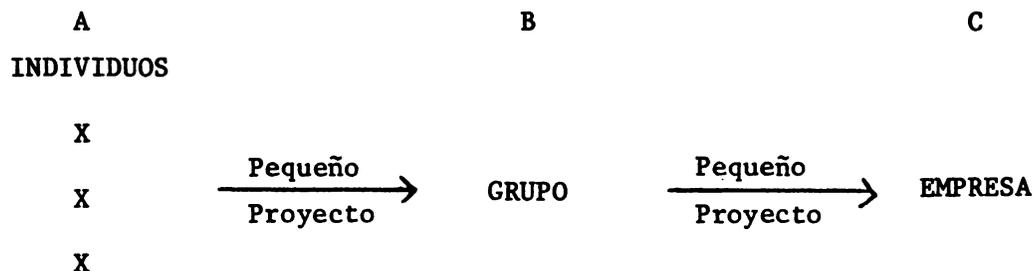
- a) Los objetivos a alcanzar.
- b) Los instrumentos o elementos requeridos.
- c) Las actividades a desarrollar.
- d) El apoyo externo necesario.
- e) Una cuantificación de los costos.

Factores a analizar en un pequeño proyecto

- a) Extracción social de los candidatos (pues influye en su comportamiento).
- b) Capacidad de trabajo en equipo.
- c) Número de parientes en la empresa.
- d) Número de socios.
- e) Si se aceptan mujeres y jóvenes como socios de la empresa.
- f) Capacidad económica del grupo.
- g) Capacidad de pago de la deuda adquirida.
- h) Modalidad de la empresa.
- i) Homogeneidad de los participantes.
- j) Recursos propios con que cuenta.
- k) Edad de los socios.

RELACION PEQUEÑO PROYECTO-GRUPO-EMPRESA ASOCIATIVA

Transforma al grupo que se asocia alrededor de un proyecto y a partir del mismo consolida una empresa productiva que puede proporcionar empleo e ingreso estable a sus miembros. Las actividades de esas empresas son diversas, las características de sus miembros son diferentes y el medio en que se desenvuelve es difícil.



En todas las etapas de su desarrollo los grupos son vulnerables, no tanto por su debilidad económica como por las contradicciones internas que naturalmente se presentan entre ellos; por eso en su inicio estos tienden

a ser grupos cerrados de personas unidas por vínculos de confianza, nacida en muchos años de conocimiento de su conducta.

No hay que olvidar que en una sociedad hay diversos tipos de individuos, hay algunos que son individualistas, que tienen capacidad empresarial y que no les gusta trabajar en grupo; a ese individuo debe dejársele andar solo y ayudársele individualmente, darle oportunidad para que pueda organizar su propia empresa y si se asocia será a tipos de organización que ofrecen servicios de comercialización, crédito u otro que le ayude a salir adelante.

El hombre pobre que todavía conserva los valores humanos tiende a crear organizaciones de autoayuda y a trabajar por su propio desarrollo, en cambio aquellos que han llegado a niveles de miseria y en gran parte perdido la confianza en ellos mismos, tienden a unirse a organizaciones paternalistas con liderazgo fuerte.

Originalmente los miembros del grupo no tienen capacidad empresarial, les falta experiencia del trabajo en grupo y nunca han desarrollado un proyecto grande en relación a sus actividades tradicionales. No existe mucha metodología para la institucionalización de grupos organizados.

La consolidación de un grupo base en una empresa organizada tiene tres facetas: a) la consolidación social del grupo, b) la consolidación empresarial y c) la consolidación económica.

La institucionalización sigue un proceso que podríamos llamar "*proceso de consolidación o desarrollo empresarial*" y en ese proceso podríamos definir como guía algunas etapas, como serían:

1) Etapa de discusión, preparación e inducción de la idea asociativa

reuniones iniciales
diagnóstico
discusión
inducción
decisión
planeamiento
establecimiento y
organización inicial

2) Etapa de integración grupal, selección de liderazgo y establecimiento del proyecto

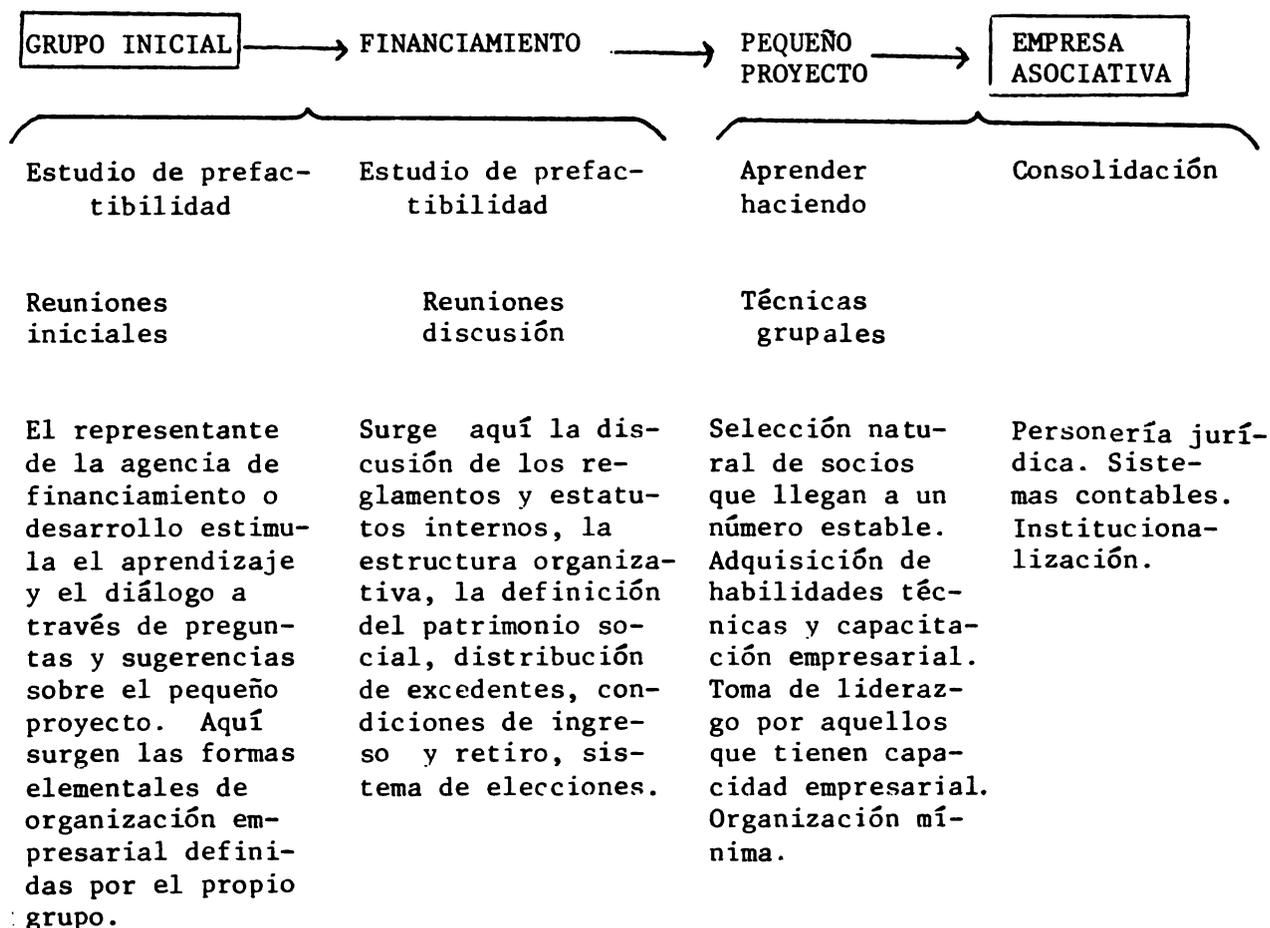
preparación
capacitación
prefactibilidad o solicitud de financiamiento
factibilidad en conjunto con agencias de financiamiento
primeros pasos para llenar los requisitos de financiamiento
obtención del financiamiento para el pequeño proyecto

3) Etapa de desarrollo del proyecto y adquisición de capacidad empresarial

formación
desarrollo
fortalecimiento de la institución

En todas estas actividades y etapas ha ocurrido la institucionalización, o sea la integración del grupo en lo social y económico y se va adquiriendo capacidad de autogestión hasta que se consolida e institucionaliza como organismo empresarial capaz de manejar una empresa rentable con participación de todos sus miembros.

En la práctica no existe un orden secuencial invariable de estas actividades y etapas del proceso, ni tampoco puede fijársele una duración definida. Hay muchas veces simultaneidad o sucesión de eventos y puede incluso haber reversiones. Sin embargo, en un orden lineal, lo visualizaríamos así:



D. MODALIDADES EMPRESARIALES

Son tipos de empresas cuya organización depende de las condiciones sociales de una región determinada, de la extracción y antecedentes de los beneficiarios y del contexto económico. Surgen de grupos organizados alrededor de un proyecto.

Ellos deben escoger la modalidad de asociación que desean; entre esas modalidades están:

- a) empresa familiar
- b) comité
- c) grupo de base
- d) asociación simple
- e) empresa cooperativa
- f) empresa comunitaria
- g) sociedad de hecho
- h) otras

Las empresas asociativas y los problemas de su institucionalización

La organización ideal debería estar basada en una asociación abierta con libertad de pertenencia, en la responsabilidad individual y en la solidaridad.

Las organizaciones que se forman alrededor de un pequeño proyecto deben evitar volver al concepto de tribu, paternalista y de sometimiento patriarcal a un líder único, sobre todo si es extraño a su propia sociedad y se considera el *promotor* del proyecto, ya sea que provenga de una iglesia, organización de ayuda u otro.

En mi experiencia, es común que en las organizaciones económicas de interés social que están en etapas iniciales del desarrollo de su pequeño proyecto, se van desarrollando contradicciones internas que en muchos casos terminan en la separación de uno o varios de sus miembros, que no se sienten a gusto o no desean compartir los riesgos y oportunidades de un proyecto en común o que necesitan una expresión de su individualidad. Estas separaciones deben tomarse como normales; en muchas ocasiones las personas que salen ponen mayor empeño en las nuevas empresas que inician.

Los primeros proyectos de un grupo organizado no tienden a ser innovadores, pues la innovación mayor es el trabajo en grupo, en equipo. Los grupos por sí mismos tienden a basar su proyecto en lo que conocen y no desean correr riesgos innecesarios, es por ello que a veces se les considera poco permeables a las innovaciones técnicas. Hay que recordar que para el grupo la oportunidad de un financiamiento o el trabajo en conjunto conlleva una importancia tal que solamente aceptan aquello en lo que han tenido demostración fehaciente de que funciona.

Entre los problemas para la institucionalización de las empresas asociativas están:

- a) el regimen económico-social vigente no contempla un marco de desarrollo de las empresas asociativas como lo hace con el sector de empresa privada tradicional;
- b) el sector financiero está organizado para apoyo a aquéllos que tienen garantías y concentran medios de producción y no en apoyo de los que no lo tienen o son escasos;
- c) el regimen económico social de la mayoría de nuestros países produce una serie de presiones sobre los grupos de base que los llevan a su desintegración, frustración y quiebra como empresa económica;
- d) la empresa asociativa presenta ciertas divergencias o diferencias con la empresa privada que controlan los grupos sociales propietarios de los grandes medios de producción. Entre ellos:
 - distribución de excedentes según aporte de trabajo y no aporte de capital
 - recibe excedentes adicionales a un salario
 - voto por socios y no por aporte de capital
 - los socios tienen una forma de propiedad social en lugar de la acción
 - plantean un poder creciente y participación de grupos que hasta ahora no tenían influencia en el sistema económico
 - compiten por los escasos recursos disponibles con el sector tradicional

Influencia de las empresas asociativas en la sociedad

- al controlar medios de producción importantes, llegan a tener voz en el sistema económico del país;
- al mejorar su ingreso, presionan sobre la mejora salarial en el sector tradicional;
- disminuyen el conflicto y la presión social;
- utilizan en forma más eficiente los recursos para el desarrollo;
- mejoran el abastecimiento de alimentos básicos;
- disminuyen la migración;
- crean nuevos polos de desarrollo.

E. LAS AGENCIAS PROMOTORAS DEL DESARROLLO O INSTITUCIONES DE APOYO

La promoción del desarrollo requiere de instituciones especializadas y de técnicos que convivan, planifiquen y trabajen con los propios beneficiarios.

Entidades de apoyo o agencias de desarrollo son aquellas organizaciones públicas o privadas que desarrollan acciones, prestan servicios, financian, capacitan o promueven a grupos organizados que realizan pequeños proyectos de su interés.

En todos los países existen instituciones gubernamentales y privadas de servicios que no tienen éxito. Hay muy pocas agencias que estimulan la coordinación entre estas instituciones y la engranan con la participación de los beneficiarios.

El personal básico de una agencia promotora del desarrollo no lo constituye el técnico profesional que mucho hay en otras instituciones, sino es el especialista en promoción y animación de grupos que los acompaña en la etapa de arranque y promoción del pequeño proyecto.

Algunas instituciones trabajan directamente con beneficiarios individuales, pero en la mayoría de los casos trabajan con grupos organizados que son los que mantienen relación con sus miembros individuales o beneficiarios de su comunidad, a través de acciones que inciden en su mejoramiento y desarrollo.

En el siguiente cuadro se presentan las tres etapas del proceso de consolidación del grupo, ya descrito antes al exponer el acompañamiento que realizan las instituciones de apoyo:

ETAPAS	A	B	C
GRUPO/EMPRESA	DISCUSION PREPARACION INDUCCION	ESTABLECIMIENTO INTEGRACION GRUPAL LIDERATO	DESARROLLO PROYECTO CONSOLODACION CAPACIDAD EMPRESARIAL INSTALADA
INSTITUCION (ES) DE APOYO O AGENCIAS DE DESARROLLO	DIAGNOSTICO PROMOCION	FINANCIAMIENTO	ASESORIA-SEGUIMIENTO

El elemento más importante que origina esa relación es el pequeño proyecto y por consiguiente el beneficiario de la acción de las entidades de apoyo es de carácter institucional (grupo organizado) y no primario (individuo) razón por la cual la institucionalización o consolidación de ese grupo organizado es básica. Es por ello que las instituciones de fomento, fundaciones e instituciones de apoyo o financiamiento de los pequeños proyectos han jugado y juegan un papel crucial en el surgimiento de organizaciones empresariales diversas, propiedad de los beneficiarios que hoy surgen por toda América Latina.

Muchos grupos surgen por propia iniciativa, alrededor de un interés común sin participación o promoción de las instituciones de apoyo y estas se relacionan con los mismos en estadios ya avanzados de su organización.

Formas de acción de las entidades de apoyo

- a) financiamiento
- b) asesoría directa
- c) capacitación y adiestramiento
- d) prestación de servicios
- e) desarrollo de metodologías
- f) preparación de material técnico educativo
- g) otros

Los elementos básicos para definir el apoyo a un grupo organizado son:

- a) identificar el problema relevante
- b) diseñar con el grupo un *pequeño proyecto* que sea de su interés y logre consolidarlo
- c) identificar otras instituciones que puedan ayudar al éxito del proyecto

Origen de los grupos organizados (grupo-objetivo)

Los grupos organizados pueden tener varios orígenes a los que llamaremos núcleos:

- a) trabajadores asalariados que desean independencia
- b) pequeños productores que quieren comprar y vender en conjunto
- c) pequeños comerciantes
- d) desempleados o subempleados
- e) marginados urbanos
- f) núcleos gremiales
- g) amas de casa
- h) jóvenes
- i) minifundistas
- j) arrendatarios y aparceros

Estrategia de acción

- a) participación de abajo hacia arriba a través de organizaciones que realizan pequeños proyectos.
- b) apoyo de arriba hacia abajo para promover, apoyar y consolidar el proyecto y el grupo
- c) enfoque global, integrar financieramente, capacitación, asistencia técnica, servicios, etc.
- d) uso de pequeños proyectos como pivote
- e) concentrar apoyo a muchos pequeños proyectos en una o varias microregiones
- f) estimular la cooperación entre varios grupos y promover organizaciones de segundo y tercer grado.

Muchas empresas asociativas se originan de grupos de interés gremial, religioso o comunitario que ya existían y otros se originan por la decisión voluntaria de individuos sin historial previo de trabajo conjunto. Esto origina diferentes formas de encarar las etapas del proceso.

Debería intentarse por las agencias de promoción y financiamiento, conocer más el proceso de consolidación o desarrollo empresarial y sus momentos o etapas críticos con el objeto de poder desarrollar una metodología de apoyo a los procesos que tengan como objetivo, no el pequeño proyecto que se financia, sino la consolidación e institucionalización de la empresa asociativa que conlleva la plena autonomía de dicha empresa.

La iniciativa de conformar un grupo y luego una empresa puede provenir del propio grupo por iniciativa de algunos de sus miembros o puede provenir por la acción de agencias de promoción de diverso tipo. Cabe ahí preguntarse si es conveniente que las agencias de financiamiento de pequeños proyectos o las agencias de promoción deberían hacer investigaciones y diagnósticos en áreas específicas rurales y urbanas con el objeto de hacer un inventario de posibilidades de crear empresas y áreas económicas para las mismas, así como de posibles grupos que podrían promoverse y luego con base en ello hacer una campaña de promoción.

A mi juicio, las entidades financieras no deberían hacerlo y dejarle el papel a otras agencias de promoción no financieras, esto por razones de que la relación que se inicia entre un grupo promovido y la agencia que promueve impide una relación abierta y el reconocimiento de que el préstamo que reciben deben repagarlo porque ellos lo buscaron.

Rol de las instituciones de apoyo y financiamiento

Las instituciones de apoyo o instituciones de financiamiento no gubernamentales no pueden cubrir totalmente la demanda potencial de pequeños proyectos realizados por grupos organizados; es por ello que en muchos casos su función es crear un modelo, una metodología e influir en que se tome la decisión política necesaria para crear un sistema de crédito a grupos organizados de los sectores productivos marginados.

Las razones adicionales que hacen urgente esta decisión son:

- a) que el apoyo a los sectores de menos ingresos para mejorar su producción es una de las medidas que estimula la redistribución del ingreso de los grupos marginados;
- b) es obvio que un mayor ingreso a los productores marginados los capacitará y transformará de consumidores potenciales en consumidores reales rompiendo favorablemente la estructura de la circulación de bienes y servicios y el ingreso generado;
- c) que en un momento de desajuste económico e inflación es conveniente que se estimule el crédito productivo y aquél que capitalice al país, retirando fondos que puedan utilizarse con otros fines;
- d) que los sectores marginados son los únicos que tienen suficientes proyectos productivos para utilizar los fondos bloqueados en el sistema bancario;
- e) que es justo apoyar a los sectores que tradicionalmente han sido marginados;
- f) que el crecimiento que ha tenido la producción de alimentos básicos ha sido relativamente bajo, porque los cultivadores tradicionales de los mismos han sido los pequeños productores; sin acceso al crédito;
- g) que la actividad agropecuaria y artesanal es la única que puede absorber a corto plazo una gran parte de la mano de obra desocupada y subempleada en las áreas de minifundistas;
- h) que un programa de crédito al área rural detendría momentáneamente parte del alto porcentaje de éxodo de campesinos a las ciudades y posteriormente la neutralización, al integrarse el crédito a programas de organización campesina empresarial, estímulo de agroindustria, creación de complejos agroindustriales, mejoramiento de la comunidad rural, infraestructura y riego, modificaciones en la tenencia de la tierra, etc .;
- i) que el acceso al crédito de estos grupos y su aumento de ingresos ampliaría el mercado para la industria nacional;
- j) que la eficiencia marginal del capital es mucho más elevada en los sectores marginados, subempleados, pues la mano de obra que se pone a disposición del capital proporcionado por el crédito produce un efecto multiplicador. Se estima una rentabilidad mayor del 100% en créditos productivos menores de \$ 250 a minifundistas;
- k) el crédito debe ser un instrumento para estimular la asociación de campesinos y la formación de empresas campesinas;
- l) que se imprimiría un efecto multiplicador favorable al desarrollo ordenado de la economía con una proyección social que se hace indispensable.

F. EL FINANCIAMIENTO DEL PEQUEÑO PROYECTO. CREDITO A GRUPOS ORGANIZADOS

El financiamiento del pequeño proyecto ha jugado un papel importante y podríamos definirlo como la acción de promover, fomentar, fortalecer, crear o apoyar una empresa aportando los recursos financieros necesarios para ello. El financiamiento puede ser hecho como: a) préstamo, b) subsidio, c) donación, o d) aporte.

El crédito o financiamiento a grupos organizados en condiciones mejores que a individuos, puede ser el elemento que lleva a reunirlos y a discutir la posibilidad de conformar un grupo y luego una empresa asociativa. El crédito es el elemento de inducción natural que lleva al grupo a tomar la iniciativa de asociarse espontáneamente.

En muchas de nuestras sociedades existen grandes sectores, una mayoría desplazada, cuyo ingreso es menor que el necesario para cubrir sus necesidades. Ellos quieren mejoras, pero les falta empleo u oportunidad para transformar sus deseos de hacer y de construir en realidades. En muchos casos el elemento que falta es el financiamiento para que pongan sus manos a producir o mejorar sus comunidades.

El financiamiento de un pequeño proyecto es tal vez el elemento fundamental en la promoción de una organización y de su institucionalización. Los recursos asignados deben ser suficientes para que complementariamente con el esfuerzo propio, logre el objetivo deseado y no tanto que desestime la participación efectiva del beneficiario y del grupo. Además del financiamiento, influyen en la institucionalización del proyecto, que es más la institucionalización de la organización que lo lleva a cabo, la capacitación, la asistencia técnica y otros servicios de apoyo.

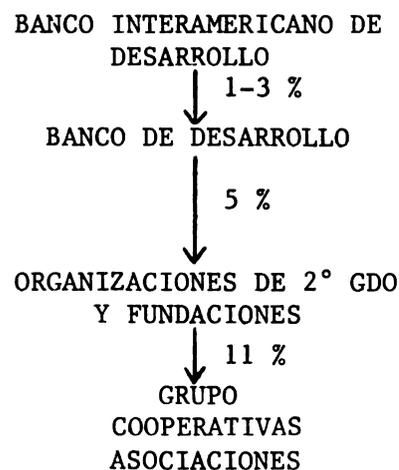
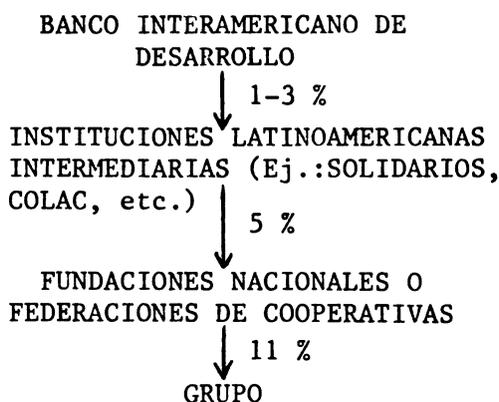
Criterios de financiamiento

Los criterios de financiamiento de pequeños proyectos deberán contener:

a) contar por lo menos con 7 beneficiarios, b) potencialidad del grupo para convertirse en empresa, c) liderazgo y responsabilidad, d) experiencia anterior, en lo posible, e) rentabilidad del pequeño proyecto, f) que responda a un deseo de los socios, g) que tenga potencialidad de permanencia.

El sistema de financiamiento puede llegar a ser autosuficiente como se puede ver en el siguiente ejemplo:

DISEÑO DE EJEMPLOS DE SISTEMAS DE AUTOSUFICIENCIA



Nota: A los 5 años se puede capitalizar a la institución, donándole parte de estos recursos que son pagados por el Gobierno al BID.

Los posibles beneficiarios de financiamiento pueden ser:

- a) núcleos sin experiencia anterior de trabajo asociado
- b) grupos de base que ya tienen cierta experiencia de trabajo asociado
- c) empresas asociativas ya establecidas y con experiencia

Para conocerlos debe llenarse un formato, ponderar las diferentes variables y definir el tipo de apoyo que pueden requerir.

El pequeño proyecto debe y puede ser la base de un proceso para la integración del grupo y su consolidación como empresa. La discusión del proyecto por el grupo debe inducirlo a la idea de conformar una empresa asociativa permanente. Esa inducción no puede venir de fuera sino debe estar basada en el análisis de sus problemas y soluciones.

La agencia de financiamiento puede inducir al análisis de sus problemas.

Debe estimularse para que todos los miembros de un grupo se reúnan a discutir sus estudios de prefactibilidad y factibilidad incluyendo las características de una empresa asociativa, su organización, autogestión y problemática. Todo ello como parte de un proceso continuo e indivisible, la integración del grupo y su consolidación como empresa.

Los recursos para un pequeño proyecto tienen tres orígenes:

- a) un aporte en efectivo individual de los socios aunque sea mínimo;
 - b) un aporte en trabajo personal y otros servicios de los socios;
 - c) un crédito o subsidio de una institución de apoyo o financiamiento.
- Es conveniente que se mantenga el principio de aporte del grupo en efectivo, trabajo o especie, porque lo hace sentir que la empresa es de ellos, que cuesta esfuerzo y logra un mayor compromiso, orgullo y empeños para sacarlo adelante.

Una vez obtenido y desembolsado un financiamiento y reunidos los aportes de los socios se inicia el pequeño proyecto que se considera en etapa de establecimiento de la empresa. El arranque de un pequeño proyecto y su fortalecimiento posterior es crucial para el éxito de la empresa.

Otros elementos a considerar son la implantación de un sistema contable y la legalización o marco jurídico de la empresa.

Una institución o agencia intermediaria de crédito debería mantener un sistema de análisis que contemple lo siguiente:

- a) la situación económica, social y política cambiante y su futuro
- b) preparar alternativas de respuesta a esos cambios
- c) estimular a quienes desarrollan pequeños proyectos para que hagan análisis similares de manera que los cambios no los sorprendan.

Trámite de un crédito o financiamiento y actitud del grupo

- a) Los miembros del grupo o socios de la empresa deben ser quienes soliciten el financiamiento y lo obtengan y no un promotor externo.
- b) Deben ser solidariamente responsables del crédito para que sientan la obligación de pagarlo y presionen a los menos responsables.
- c) Que estén conscientes de las responsabilidades e implicaciones que conlleva el crédito, las cuotas, los intereses, fechas de pago.
- d) Que conozcan cada desembolso y pago que se haga, así como el uso de los recursos y los gastos comunes que se carguen a la empresa.
- e) Que estén conscientes de la relación entre posibilidad de repago y éxito de lo planeado.
- f) Si hay una entidad de promoción, entre el grupo y la entidad financiera debe involucrarse en el apoyo al grupo mientras dure el proyecto.
- g) La entidad financiera debería resolver acerca de un crédito en no más de seis semanas pues mayor tiempo desmotiva al grupo y se inicia su desintegración. Si se dura más en la resolución debe mantenerse relación con el grupo.
- h) La agencia intermediaria de crédito debe ver que el grupo lleve una contabilidad sencilla o capacitarla para ello.

G. LA CONSOLIDACION E INSTITUCIONALIZACION COMO EMPRESA

Tiene como objetivo consolidar y fortalecer una entidad empresarial o grupo organizado. En algún momento los grupos exitosos llegan a un estado de consolidación en que las funciones empresariales y la gestión son realizados por sus propios miembros y la empresa se estabiliza. Se basa en el hecho que la acción de las entidades de apoyo, sean fundaciones, bancos centrales de servicios u otras, es temporal, lo cual implica que se deben realizar acciones tendientes a consolidar al grupo organizado para que pueda continuar sus actividades y asumir un activo papel en su propio desarrollo.

Institucionalización es la consolidación de una asociación o empresa alrededor de un proyecto, hasta que llega a tener criterio empresarial, importancia económica y social y permanencia. Se puede denominar también institucionalización de una modalidad empresarial a las circunstancias de orden jurídico, económico y social que hacen que en un lapso de tiempo determinado cierta modalidad económica sea reproducida por muchos grupos y adquiera estabilidad económica, política y jurídica dentro de un espacio geográfico y temporal determinados.

Una vez aprobado y desembolsado el crédito para el pequeño proyecto y reunidos los aportes individuales se desarrollan varias etapas tendientes a la institucionalización de la empresa asociativa, la cual podría considerarse como el periodo entre el desembolso, la puesta en marcha de las actividades del proyecto y el momento en que los mismos se realizan normalmente por

los propios socios que son capaces de planear, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar las actividades del proyecto.

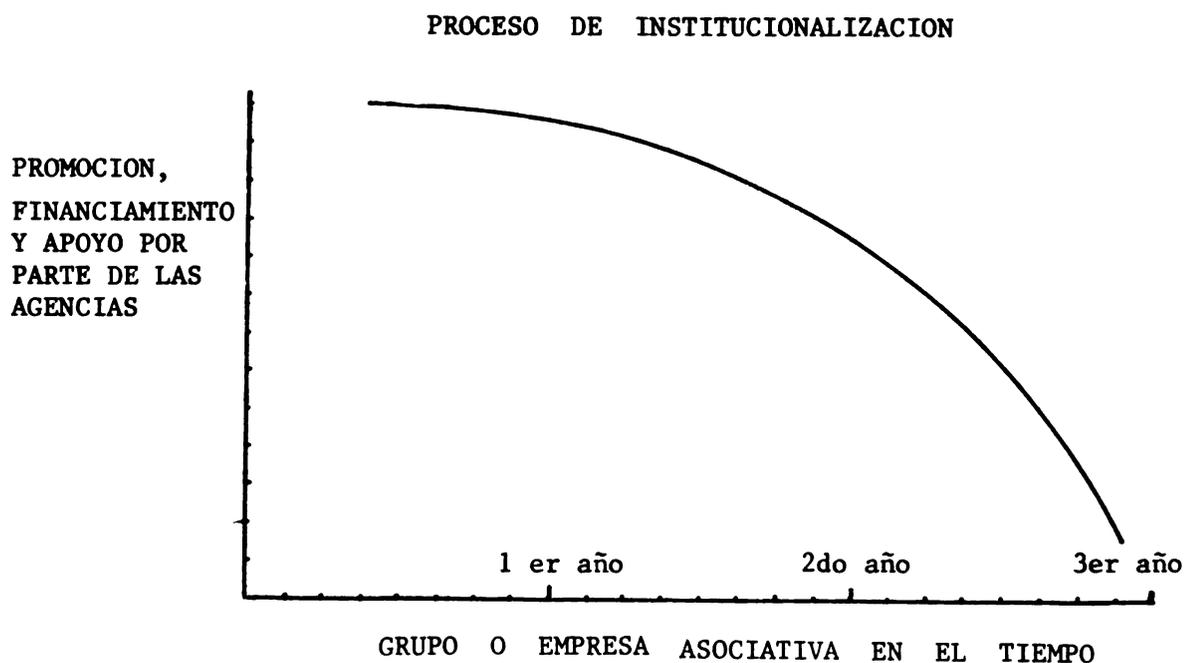
Una buena organización, de cualquier tipo, con éxito en un primer proyecto y que ha logrado integrar y consolidar a sus miembros, tiene gran potencialidad para continuar con nuevos proyectos cada día más complejos que le va dando mayor grado de confianza en sí misma y la posibilidad de capitalizarse como grupo.

La capitalización del grupo organizado constituye un elemento fundamental en su institucionalización y para ello muchas veces los individuos deben sacrificarse dejando de percibir dividendos, o pagando más por los servicios que reciben o aumentando las cuotas. Ello ayuda a la creación de una conciencia de grupo y a que se separen aquéllos que no tienen confianza en la organización.

1. Etapas para la institucionalización del grupo en empresa

- a) inicio: obtención de local, tierras, equipos, insumos o creación de un fondo rotatorio. Adecuación y organización de sistemas contables;
- b) arranque: puesta en marcha de la operación (dura algunos meses);
- c) fortalecimiento: los socios van generando capacidad empresarial y manejan sus actividades por sí mismos; funcionan según sus estatutos, han consolidado su contabilidad, su análisis financiero, su sistema de producción; tienen personería jurídica reconocida;
- d) expansión de la empresa: ampliación horizontal o vertical de sus áreas de acción; tiene fácil acceso al crédito y al mercado de insumos que requiere y los bienes que producen; tiene capacidad de planteamiento y gestión empresarial.

El tiempo de institucionalización no debería ser mayor de tres años y el apoyo de las agencias debe ser decreciente, como se expresa en el siguiente gráfico:



Diagnóstico sobre la institucionalización

Las entidades financieras deberían hacer un diagnóstico sobre los grupos o empresas asociativas que realizan pequeños proyectos, ya sea cuando recobran el préstamo o al año del desembolso.

El diagnóstico debería contener:

- a) actividades económicas de la empresa
- b) capacidad técnica de sus miembros
- c) capacidad empresarial
- d) financiamiento de la empresa
- e) viabilidad de la empresa
- f) efecto del pequeño proyecto en la empresa
- g) necesidades de capacitación y asesoría
- h) interés de los socios, cohesión grupal, estabilidad personal
- i) experiencia del grupo
- j) necesidad de reestructuración y reorganización
- k) liderazgo y actitud de los líderes
- l) posibilidades de estabilización o de crecimiento horizontal y (vertical) de la empresa
- m) capacidad de ampliación del número de socios.

Es importante hacer este diagnóstico de la situación de la empresa para determinar los puntos débiles de la misma y las correcciones que deben implementarse para su consolidación.

Debe además estimularse a que las empresas asociativas entren en una etapa de discusiones participativas de sus planes de desarrollo a mediano plazo como parte importante de su consolidación.

Es importante en estas reuniones el análisis del tipo de liderazgo de un grupo entre ellos: líderes técnicos, administrativos o gerenciales, de relaciones externas, integradores o paternalista tradicional.

Hay contradicción inicial entre estos tipos de liderazgo y lucha por la obtención de lealtades de los otros socios. Existe una interdependencia entre los conflictos interpersonales o sociales y los problemas económicos en una empresa asociativa.

Debe recordarse que las asociaciones de carácter empresarial necesitan diferente liderazgo que las de carácter social, en la cual generalmente el liderato recae en los líderes reconocidos de la comunidad, por ejemplo, al reunirse un grupo de vecinos para lograr la introducción del agua potable, o la mejora del camino o la construcción de una escuela, generalmente eligen al líder reconocido; en cambio en las organizaciones de tipo empresarial, aunque inicialmente puedan elegir al líder reconocido que muchas veces es de mayor edad, poco a poco va cambiando y recayendo en aquellos que tienen capacidad empresarial.

Debe estimularse la participación de todos los socios en la gestión y no preocuparse porque se acentúen contradicciones con el grupo y porque algún líder o socio se retire.

El grupo se mueve entre la contradicción de ser eficiente y la de ser integrado y sin conflictos.

Como en estas empresas no hay un dueño o junta directiva que representa a los dueños y que es diferente que los trabajadores que toman decisiones finales, sino que los trabajadores son a la vez dueños y reguladores de su propio grupo, se presentan muchas contradicciones y conflictos interpersonales que desvían a la empresa de su función principal de producción.

Por ello la institucionalización de una empresa asociativa tiene dos vertientes: a) la consolidación del grupo; y b) el rendimiento y eficacia en el trabajo.

Formación y capacitación para la institucionalización de una empresa

Hay instituciones especializadas en formación y capacitación de grupos y empresas asociativas para prepararlos en la gestión de empresas que conforman. Ello lo logran a través de la propia práctica del trabajo asociativo y de las actividades de la empresa.

Se deberían identificar las necesidades de formación de una empresa asociativa para realizar un pequeño proyecto determinado.

Las necesidades de formación, de una manera general, podrían ser: de tipo técnico; productivas; de programación y planeación, de control y evaluación y de gestión de la empresa.

En general hay dos tipos de actividades especializadas para satisfacer las necesidades de formación. Las de tipo técnico productivo y las de tipo socio-empresarial. El grupo que desarrolla el pequeño proyecto, en su necesidad real no tiene separado lo técnico-productivo de lo socio-empresarial. De hecho, ambas dimensiones requieren una visión conjunta dentro de un mismo plan de formación y capacitación.

Niveles de institucionalización

La institucionalización puede darse en los siguientes niveles:

- a. Consolidación y fortalecimiento de un grupo organizado o empresa asociativa alrededor de un proyecto hasta que llegue a tener criterio empresarial, permanencia y autosuficiencia.
- b) Fortalecimiento y consolidación de las entidades de apoyo, Hasta que sus funciones y actividades básicas se autofinancien (núcleo básico, recordar que las instituciones de apoyo no deben hacer a los grupos dependientes de ellas).
- c) Funcionamiento efectivo de organizaciones de segundo y tercer grado y sus sistemas de coordinación.
- d) Consolidación de varios proyectos o empresas en una región determinada.
- e) Funcionamiento de un efectivo y permanente sistema de capacitación.
- f) El fortalecimiento y consolidación de una modalidad empresarial se da cuando las circunstancias de orden jurídico, económico y social hacen que esa modalidad económica sea reproducida por muchos grupos en un espacio geográfico y temporal determinado y el régimen económico-social permite la supervivencia de este tercer sector de la economía.

Principios para la institucionalización de pequeños proyectos de desarrollo

Para lograr la institucionalización de los pequeños proyectos es conveniente considerar los siguientes principios:

- a. Conformar empresas efectivas
- b. Tender al autosostenimiento
- c. Tender a la autogestión
- d. Conformar organizaciones de 2do. y 3er. grado
- e. Recibir servicios del sistema nacional
- f. Subsidio solo en casos justificados
- g. Evaluación con base en satisfacciones de sus miembros mas que en variables cuantitativas
- h. Coordinación con otros sectores

H. VULNERABILIDAD DEL PEQUEÑO PROYECTO

Pese a lo anotado aquí sobre las bondades del pequeño proyecto, debemos agregar que existe también una serie de riesgos o peligros para este tipo de proyecto, que debemos conocer para no caer en trampas que es posible prever. Entre ellos podemos citar:

- a) Debido al limitado ámbito de acción, es altamente susceptible de que factores externos los lleven al fracaso. Es por eso que las agencias de promoción e instituciones de apoyo deben tratar de insertarlo en una estrategia cuidadosamente diseñada, dedicar tiempo al estudio de factibilidad y darle seguimiento.
- b) Un primer proyecto en una microregión afecta en forma positiva o negativa a otros grupos en la misma. Es por ello que en la decisión de asignación de recursos debe tomarse en cuenta este factor y los antecedentes de otros proyectos en esa área determinada.

- c) Debe tenerse conciencia que debido al tipo de grupo social de menores ingresos a que se dirige este tipo de proyectos, el fracaso del mismo tiene una importancia mayor que la simple pérdida de recursos financieros, como la frustración de un grupo que ya tiene muchas y la pérdida de esperanza de un gran sector social.
- d) Los factores internos que se han mencionado en varias partes de este trabajo y sobre todo las contradicciones que se producen hacen vulnerables los pequeños proyectos.

I. LOS PEQUEÑOS PROYECTOS Y EL DESARROLLO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL

De acuerdo a la definición de pequeño proyecto y a la posibilidad de ubicarlo dentro de una estrategia como *proyecto pivote*, este tipo de proyecto dejará de tener una connotación o un ámbito de acción local, para convertirse, de acuerdo al área de que se trate y a la estrategia que se diseñe, en instrumento de verdadero desarrollo para regiones o grupos de regiones e incluso para países. Se convierte en un factor irradiador de efectos que se consideran necesarios para lograr objetivos en zonas geográficas que pueden ser suficientemente grandes como para despertar el interés de los organismos internacionales, o sea que se utilizarían como factor de cambio.

La experiencia ha demostrado que es posible inducir a una serie de comunidades o grupos en un área geográfica determinada a que inicien pequeños proyectos semejantes a los que un grupo o empresa asociativa realiza en una comunidad cercana. A ese primer pequeño proyecto en esa área podríamos denominarlo *Proyecto Pivote*.

A partir de este proyecto podríamos llegar a un sistema de desarrollo de esa área geográfica determinada a través del financiamiento de un conjunto de pequeños proyectos desarrollados por grupos o empresas asociativas en comunidades cercanas, adoptando una estrategia que busque la integración de los grupos solidarios y empresas organizadas en asociaciones de segundo y tercer grado, las cuales también podrían actuar en la industrialización de materias primas.

Cuando en un área geográfica determinada surgen un sinnúmero de pequeños proyectos y alrededor de ellos se van constituyendo empresas asociativas, éstas se convierten en un instrumento fundamental en el desarrollo de la región.

Además dan lugar a un proceso de creación a nivel nacional de un sector económico de interés social, un tercer sector de la economía (Cuadro 5) con influencia económica y social.

Un grupo organizado puede y debe unirse a otros similares para formar asociaciones de segundo o tercer grado y al final un gran movimiento tendiente a crear un sector de economía social y a influir en la vida económica de la región y el país a que pertenece.

Cuando se apoya a pequeños proyectos y a las organizaciones que los llevan a cabo, no por ello se deja al olvido a la región y a la nación. La suma de pequeños proyectos es un elemento y sector adicional a otros que influyen en el desarrollo nacional.

Ocurre que en algunos países el marco político-administrativo estimula la microplanificación a nivel de áreas específicas y en estos casos a los pequeños proyectos de mejoramiento social se les facilita su integración con las políticas, planes y programas de desarrollo; en otros países el modelo de desarrollo tiende a los grandes proyectos de desarrollo nacional y olvida frecuentemente el importante papel que significan los microproyectos impulsados por la propia comunidad.

Podemos decir que el pequeño proyecto se convierte en:

Pivote para consolidación de un grupo de empresa

Pivote para duplicar proyectos en la zona o región

Pivote en crear organizaciones de 2do y 3er grado

Pivote en modificar el régimen económico-social y tener acceso a niveles de decisión

Pivote en obtención de recursos internacionales

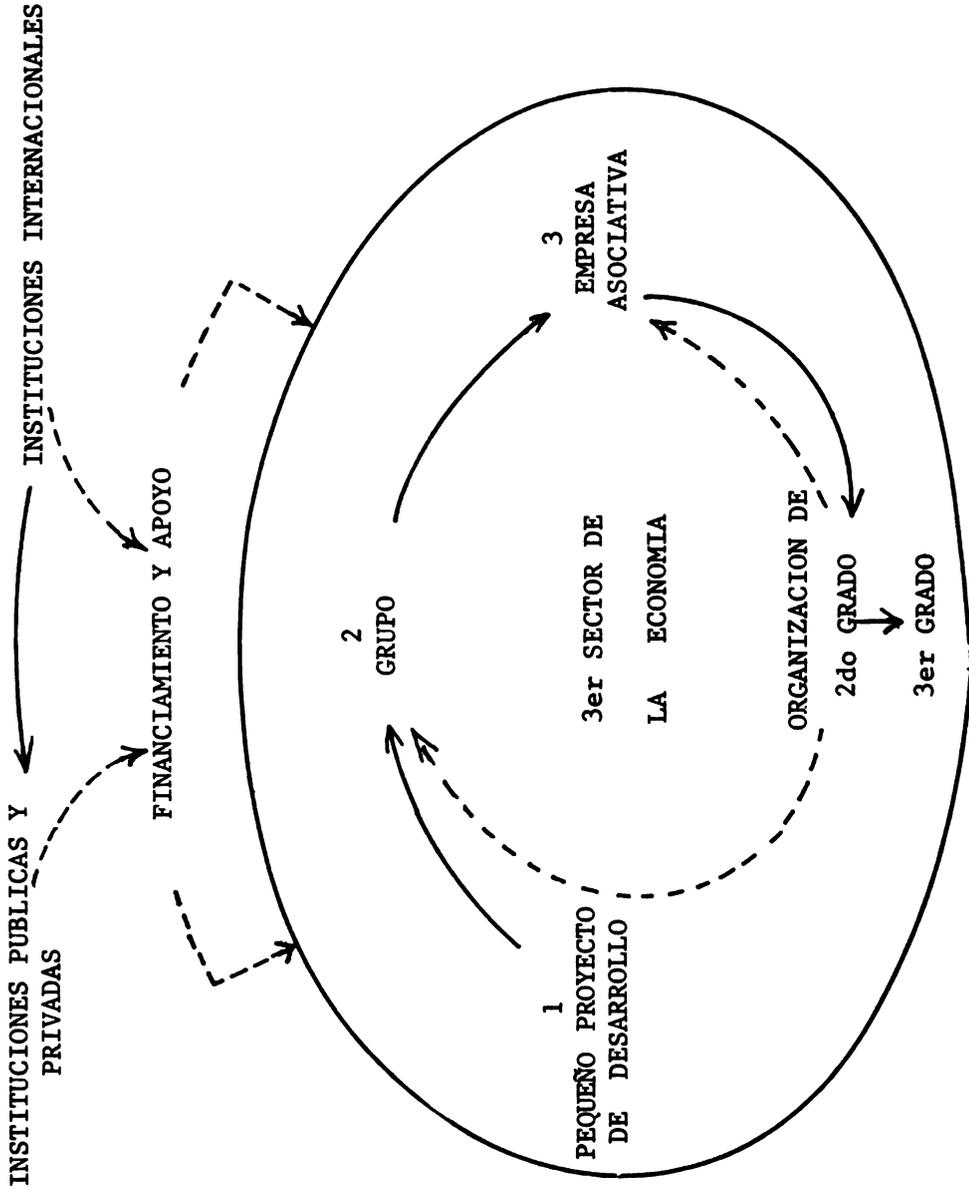
Pivote en conformar organizaciones a nivel hemisférico

LOS PEQUEÑOS PROYECTOS Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Las instituciones de cooperación y financiamiento de carácter internacional deben tratar de que el impacto de su acción llegue al mayor número de personas y para ello pueden diseñar programas que lleguen a gran número de comunidades o que sean innovativos y duplicables.

Como los organismos internacionales no pueden trabajar directamente con los marginados, deben hacerlo a través de instituciones intermedias ya sean de carácter público o privado.

PROCESO DE CREACION DE UN SECTOR DE ECONOMIA DE
INTERES SOCIAL O TERCER SECTOR



-----> Financiamiento y apoyo

-----> Proceso organizativo

Ahora bien, el pequeño proyecto para estos organismos internacionales no tiene importancia en sí mismo sino en tanto forme parte de una estrategia que se haya diseñado para llegar a grupos sociales considerables.

Como un ejemplo digno de analizar, por su éxito y porque otros organismos de cooperación van a utilizar esquemas similares en el futuro, expongo una breve síntesis del programa para el financiamiento de pequeños proyectos que el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en junio de 1978 y que a diciembre de 1981 había concedido apoyo y financiado 80 proyectos por un monto de 26 millones de dólares.

El objetivo del programa fue el de facilitar crédito a individuos o grupos que no tienen acceso a fuentes convencionales y se ejecutó a través de instituciones intermediarias sin fines de lucro, como fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de productores, cooperativas, federaciones de cooperativas y en algunos casos, organismos públicos de desarrollo, quienes canalizan esos recursos o dan servicio a beneficiarios de bajos ingresos.

Para ello se usó una modalidad nueva en el Banco que no se llamó ni préstamo, ni cooperación técnica, sino *financiamiento*; el cual puede ser hasta de 40 años, con hasta 10 años de gracia y una comisión del 1%. Además puede recibir asistencia técnica no reembolsable que permita dar apoyo para incrementar las oportunidades de los que reciben el crédito.

El término *financiamiento* que se utilizó es para reconocer que será recuperado en tanto el proyecto sea exitoso.

Originalmente se autorizó para ello el uso de recursos del Fondo de Operaciones Especiales y del Fondo Fiduciario del Progreso Social que manejaba el propio Banco, pero a partir de 1981, debido al éxito del programa, se amplió con recursos aportados por el Gobierno Suizo específicamente para cooperación técnica y pequeños proyectos.

Cuando propuse en el Directorio del BID la creación de este fondo de financiamiento de pequeños proyectos, me basaba en la experiencia de un sinnúmero de instituciones que se habían originado en América Latina, principalmente fundaciones que hoy participan en este seminario y organizaciones cooperativas, con un historial de repago de sus obligaciones por encima de el del sector privado tradicional.

Además mencionaba una serie de argumentos, algunos de los cuales todavía tienen validez, entre ellos:

a) En América Latina en general, el crédito del sistema bancario está al servicio de quien tiene garantía y capacidad gerencial, trabaja con agricultores individuales grandes y medianos, es usado por el sector productor de cultivos de venta externa y exportación. No hay concepto de las ventajas del crédito a grupos organizados que son fiadores solidarios del préstamo global y menos de que el proyecto generado por el financiamiento es el elemento clave de la consolidación de la pequeña empresa.

Aproximadamente un 10% de la población productiva de América Latina recibe crédito, pero millones de personas, la mayoría marginada, los pobres, los sin educación, los desplazados, no tienen la forma y ni siquiera la esperanza de obtenerlo, pero ellos también sueñan, muchos de ellos también quieren *hacer*, quieren *construir* pero no tienen los medios para ello. El crédito es el instrumento que permite que ese deseo de *hacer*, se convierta en realidad, que puedan poner sus manos, su mayor recurso, al servicio de su propio desarrollo, de su familia y de su país.

b) Si analizamos nuestra región, vemos que en gran parte de ella la violencia se ha vuelto permanente. Esa violencia se ha basado en sociedades con ausencia de justicia y a veces de libertad, en donde se ha abandonado al hombre pobre a su suerte y donde el dominio ha estado en manos de pocos sobre una mayoría que llega a ser *minoritaria* en cuanto a poder económico, social y político. Lo que estas sociedades necesitan no es detener el proceso de violencia por un tiempo sino resolver de raíz los problemas que lo causan, que son múltiples, pero que en gran parte se deben a falta de oportunidades y de participación en la vida económica de nuestros países. Lo que se necesita es oportunidad, los pobres necesitan oportunidad para incorporarse a la vida económica, para participar con libertad en la vida social y política del país.

c) Las manos del pobre constituyen en este momento de crisis el mayor recurso con que contamos y las manos de ese pobre pertenecen a un individuo que como nosotros quiere construir, quiere mejorar y quiere *hacer*, pero que para lograrlo necesita que se ponga a su disposición, como lo tenemos nosotros, los recursos, especialmente crédito, para convertir sus ideas en acción y así mejorar la vida de su familia y del país.

d) ¿Qué significa para un pobre el que el gobierno y la sociedad hablen de programas, que se hagan grandes obras, puertos, hidroeléctricas?, en fin, el *desarrollo nacional*?. Nada, no los afecta, a ellos les interesa recibir préstamos y pequeñas obras como caminos vecinales, agua potable y servicios en su cantón o caserío. El desarrollo no puede medirse para esa sociedad más que en parámetros de su propia mejora, de su propia esperanza. Muchas veces el *desarrollo nacional* como lo concebimos, que se logra endeudándose y usando recursos externos para hacer grandes obras, empobrece a los más pobres de una sociedad nacional que no han recibido beneficios de esas grandes obras que se realizan.

e) La experiencia de 14 fundaciones que actualmente conforman un movimiento con una cartera superior a los 100 millones de dólares que han recibido del propio BID, AID y otras organizaciones en base a préstamos a través del organismo que las federa denominado SOLIDARIOS o Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo.

f) Paralelamente a este movimiento de Fundaciones creció un fuerte movimiento de asociaciones y cooperativas que fue conformando organismos de segundo y tercer grado que tampoco tenían acceso al crédito comercial.

Todo lo anterior originó en el Directorio del BID, en la administra-

ción y en su Presidente, Don Antonio Ortíz Mena, hombre de gran sensibilidad, que se aprobara en junio de 1978 este programa de financiamiento para pequeños proyectos.

11. EL PEQUEÑO PROYECTO Y NUESTROS ESFUERZOS

El punto central sería entonces cómo conformar alrededor del financiamiento, paquetes de acciones de fortalecimiento institucional de tal manera que se solucionen en forma permanente uno o varios problemas a una cantidad predeterminada de seres humanos que se asociaron para resolverlos.

Debemos recordar que la institucionalización es un proceso que ocurre en todas las etapas del proyecto y que las acciones tendientes a ello, que podríamos llamar de fortalecimiento institucional, deben ser parte importante de la estrategia de las agencias de promoción o apoyo.

El elemento fundamental para la organización de empresas asociativas es el pequeño proyecto que constituye el pivote de la promoción, organización y consolidación de las mismas. A la vez, un conjunto de esas empresas pueden ser los núcleos básicos del desarrollo de un área geográfica determinada.

Dentro de este punto de vista deberíamos conceptualizar acerca de cómo, partiendo de un número grande, estos pequeños proyectos y los grupos organizados que los ejecutan, pueden configurar una sociedad más armónica, en la que un sector de economía social o tercer sector de la economía, llegue a través de organizaciones de segundo y tercer grado a tener una expresión social, económica y política e influya en lograr adiciones al régimen económico-social que fomente este sector de economía y le permita competir con el sector de economía privada tradicional y con el sector de economía estatal.

De acuerdo a algunas experiencias exitosas alcanzadas en Centro América y en especial Guatemala, sintetizo a continuación la hipótesis de este proceso y las etapas de su institucionalización como movimiento.

HIPOTESIS DEL PROCESO

- a. Producir desequilibrio
- b. Acomodo sin gran conflicto
- c. Neutralidad en participación política activa
(no pertenencia a partidos políticos)
- d. Expresión permanente
- e. Coordinación y complementariedad de agencias de apoyo, financiamiento y otros.

- f. Arbitraje de conflictos propio (notables)
- g. Aceptación de pluralidad de enfoques
- h. Respetar posición personal de cada uno y asignación de un rol
- i. Mantenimiento de notables sin comprometerse en conflictos

Etapas de institucionalización de un movimiento originado en pequeños proyectos de desarrollo

1982	Acceso a centros de decisión financiera y económica. Apoyo a la reproducción del modelo.
1976	Terremoto-necesidad de participación popular-acceso a poder medio-representatividad inicial.
1974	Persuasión al gobierno-alianza con otros sectores-acceso a niveles decisorios.
1966-1970	Institucionalización de elementos de apoyo, escuelas de capacitación, radio, financiamiento, asistencia técnica y otros.
1962-1966	Impulso a organizaciones de 2do. grado.
1955-1960	Pequeños proyectos dispersos

El régimen económico-social de la mayoría de nuestros países, reconoce, apoya y estimula la libertad de empresa. Debido a la adecuación del marco legal e institucional en estas sociedades, se ha generalizado la propiedad privada tradicional. Paralelamente se reconoce y existe un área de empresas estatales de servicios y otras, llegando a coexistir estas dos áreas de empresas.

Este incipiente movimiento de grupos, empresas asociativas, cooperativas, empresas comunitarias y otros, constituidos alrededor de un pequeño proyecto determinado constituyen organizaciones primarias de interés económico, que con estímulo especial y un marco jurídico e institucional adecuado, podrían llegar a convertirse en importantes *empresas privadas de interés social*. Este concepto se origina en que estas empresas responden al interés privado de sus miembros pero con criterio social, no concentran el poder económico y la capacidad de decisión en pocas personas, y dan participación a todos sus miembros, que al mismo tiempo que como propietarios de los medios de producción, generalmente aportan su trabajo personal.

Es necesario que el Estado y la sociedad reconozcan que éste es un sector que, por su naturaleza, es diferente al sector de empresas estatales y privadas tradicionales, y, por consiguiente, necesita un apoyo y una legislación especial.

Es conveniente lograr la evolución de las estructuras actuales de tenencia de los medios de producción, hacia otras de mayor beneficio social. Las nuevas estructuras deben estar acordes con las actuales técnicas de producción agrícola e industrial, es decir, deben contemplar la necesidad de la gran empresa para poder producir ventajosa y competitivamente y estar acordes con las exigencias sociales del medio. Estas empresas constituirían un tercer sector de la economía que conjugue la flexibilidad operativa de la empresa privada con el principio de que los beneficios de la producción deben ser distribuidos en la forma más equitativa posible.

Como estas nuevas empresas sólo pueden beneficiarse al máximo de los avances tecnológicos, constituyendo grandes empresas, es absolutamente imprescindible fomentar las fórmulas asociativas y de integración, tanto vertical como horizontal, necesarias para la constitución de este nuevo sector. Las fórmulas de asociación empresarial deben ser pluralistas, es decir, darse libertad a los participantes de elegir las fórmulas de su conveniencia o de su cultura, dando preferencia a las fórmulas cooperativas, comunitarias y asociativas.

Las acciones que sólo tienden a cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, atacan únicamente una parte del problema; en cambio, cuando una reestructuración del régimen económico y de la tenencia de la tierra es apoyada por la organización de empresas privadas de interés social, se puede afrontar problemas en forma más global y construir una nueva estructura más eficaz y más justa.

Debido a la explosión demográfica y al aumento del nivel de aspiraciones de la población, no es posible afrontar el problema de ocupación e ingreso de la mayoría de la población solamente sobre la base de la industrialización en la forma en que ésta se ha venido desarrollando en América Latina. El crecimiento industrial ha sido totalmente insuficiente para resolver el problema de la mano de obra que se incorpora cada año al mercado de trabajo. El único sector de la economía que puede absorber la mano de obra subempleada y desempleada es el sector agrícola, y esto, a mi juicio, no puede lo-

grarse por medio de programas con agricultores individuales. Es necesario promover y estimular la organización de empresas campesinas.

Por otro lado, los problemas de la migración de la población marginada del área rural hacia el área urbana y el desajuste que eso trae, son producto de la mala distribución de la tierra y de los demás recursos productivos y de la falta de organizaciones y empresas campesinas que generen empleo.

El enfoque de la agricultura y pequeña industria actual debe ser un enfoque empresarial; no puede resolverse el problema de la producción con agricultor o artesano, se necesita de *empresarios*. Con el tipo de agricultor y artesano tradicional y con la cultura que éste tiene, es imposible transformarlo a corto plazo en empresario agrícola o agroindustrial individualmente. Es necesario, para ello, darle apoyo y ese apoyo sólo puede darse masivamente a grupos organizados cuyo punto de arranque es la ejecución de un pequeño proyecto productivo.

La creación y el desarrollo de empresas campesinas o de empresas de interés social generará aumentos en la productividad y en la producción y movilizará otros sectores de la economía. La industria y los servicios no pueden crecer significativamente si no tienen una población que, a través de un mayor ingreso, compre esos bienes o servicios en forma masiva.

Estudios recientes indican que en América Latina, menos del 10% de las fincas son empresas agrícolas en el verdadero sentido de la expresión. Más del 90% de las fincas de cualquier tamaño no constituyen empresas agrícolas.

Para que en el futuro los programas gubernamentales puedan tener un impacto en el desarrollo general, creen empleo suficiente para resolver el problema de la mano de obra y redistribuyan los ingresos entre el mayor número de la población, es necesario apoyar y estimular un tercer sector de la economía y organizar la población para crear un movimiento nacional de integración y desarrollo.

Este sistema pluralista debería estar compuesto por los tres sectores antes descritos. Al sector empresarial privado le correspondería invertir en el ramo industrial y comercial preferentemente debido a su flexibilidad y tecnología. Podría estar apoyado por inversión internacional que debería orientarse hacia industrias que necesitan alta tecnología.

Al sector empresarial estatal, invertir, dirigir y controlar las empresas que presten servicios públicos y también las empresas de gran envergadura necesarias para la explotación de recursos naturales o las de poca rentabilidad inicial. En este último caso la meta deberá ser su traspaso a los trabajadores o la formación de empresas de propiedad y gestión mixta Estado-trabajadores.

El sector de empresas privadas de interés social, que complementaría el esquema, debería concentrarse en la explotación agrícola y agroindustrial en los transportes y en la pequeña industria.

Las empresas privadas tradicionales y las de interés social deberán tener la posibilidad de competir dentro de un sistema democrático. Para ello son necesarias las estructuras jurídicas e institucionales que les permitan convivir y encajar dentro de los planes de desarrollo nacional.

Las empresas privadas de interés social, agrupadas en una confederación nacional, deberán tener el apoyo del Estado para capitalizarse de tal forma que puedan competir en el campo económico con el sector empresarial privado, sirviendo así de instrumento de competencia para nivelación de jornales y condiciones de trabajo.

Las sociedades complejas de nuestros días deben ser pluralistas y tender a la aceptación de varios tipos de organización de tipo económico, dentro de ellas el de las empresas de interés social.

Debe tenderse a un orden social más justo y humano y ello se logra en sociedades libres, pluralistas y que tiendan a dar igualdad de oportunidades.

12. LLAMADO FINAL

Las agencias de desarrollo e instituciones de apoyo deben evitar transformarse en organismos inoperantes e ineficientes sin capacidad de respuesta oportuna, como ha ocurrido a algunos entes burocráticos que están llenos de personal incompetente, con bajos salarios, duplican esfuerzos por carecer de acuerdos interinstitucionales, tienen estructuras obsoletas y les falta estrategias y programación a mediano y largo plazo.

Ante nuestra situación de subdesarrollo, los organismos internacionales y bilaterales acuden a fortalecer las instituciones, aportan importantes recursos, pero algunas de esas instituciones por las razones mencionadas anteriormente, son ineficientes y no logran resultados.

Es por ello que necesitamos mantener a nuestras instituciones como entes eficientes, con continuidad de acción, con capacidad de relación con los sectores marginados y así, estoy seguro, llegarán los recursos de acuerdo a las necesidades de este nuevo Tercer Sector de la Economía que estamos conformando.

PASOS EN LA ELABORACION E IMPLEMENTACION DE
UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL

Rafael A. Abreu R.*

A. PRESENTACION

Considerando que el desarrollo de nuestros pueblos es tarea y compromiso de todos, compartir sus experiencias es un deber ineludible que también nos corresponde a todos. Sacar lo mejor de los logros y extraer lo sustancial de las adversidades, permitirá que las experiencias ganadas sirvan en sus justas medidas, a los requerimientos particulares.

Aprender de los aciertos o errores ofrece la gran oportunidad de acortar el camino que supone el delicado y complejo proceso de las transformaciones que se proponen nuestros programas en sus diversas vertientes y realidades.

No es correcto simplemente repetir; es necesario comparar, someter a un análisis crítico nuestras propias experiencias y las ajenas, extrayendo así conclusiones particulares.

Es en el entendimiento de construir en el presente y el futuro sin tener que andar de nuevo los caminos ya trillados, donde encuentra validez este intercambio y necesidad permanente de compartir.

Sin más pretensiones ofrecemos a su consideración, éstas, más que vivencias cotidianas, fruto del trabajo que por más de 16 años viene cumpliendo la Fundación Dominicana de Desarrollo con los sectores rurales más rezagados de nuestro país.

B. LA INSTITUCION

Para identificarnos, nos permitimos presentarles una breve reseña de la Fundación Dominicana de Desarrollo.

1. Definición

La Fundación Dominicana de Desarrollo, FDD, es una institución privada de servicios a la comunidad, sin fines de lucro. Cuenta con el apoyo y colaboración de distinguidos ciudadanos interesados en el desarrollo.

Orienta sus programas principales a través de grupos rurales de escasos recursos, que no poseen capacidad para obtener asistencia de las fuentes institucionales tradicionales. La FDD emplea los siguientes instrumentos para alcanzar los fines de sus programas:

- a) Capacitación
- b) Organización
- c) Asistencia Técnica, y
- d) Financiación

Estos instrumentos se emplean en forma integral y armónica, de forma que se refuercen recíprocamente.

* Fundación Dominicana de Desarrollo

Para la prestación de sus servicios la Fundación no aplica soluciones preconcebidas: en todas sus actividades trata de interpretar las aspiraciones, necesidades y decisiones de los grupos. En igual sentido, no dispone de esquemas pre-establecidos que obliguen a los beneficiarios a un tipo determinado de organización. Parte de las formas asociativas autóctonas de cada lugar, subrayando así las modalidades gregarias de generación espontánea.

Sus programas están fundamentados en el hombre como centro del desarrollo y en que éste es válido solamente concebido como un proceso social, teniendo como condición y meta la organización del hombre en busca del bien común.

2. Origen

La FDD fue creada al amparo de la Ley No.520 del 26 de julio de 1920, publicada en la Gaceta Oficial No.3139.

Originalmente obtuvo su personería jurídica mediante el Decreto No.8438 de fecha 3 de agosto de 1962, publicado en la Gaceta Oficial No.8728 (bis) bajo el nombre de ASOCIACION PRO-BIENESTAR SOCIAL, INC.

Fue autorizada para operar como Fundación Dominicana de Desarrollo, mediante Decreto No.1408 del 14 de junio de 1966, publicado en la Gaceta Oficial No.8990, e inició formalmente sus funciones como Fundación el día 26 de julio de 1966.

3. Objetivos

La acción de la FDD se orienta hacia tres grandes dimensiones:

- a) *Inmediata*: Transformar al hombre aislado.
- b) *Mediata*: Formar un hombre solidario.
- c) *Ultima*: Propiciar la construcción de un nuevo orden social.

En términos específicos se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Interesar al sector privado y promover su participación directa en la solución de los problemas básicos de las comunidades que viven marginadas social y económicamente.
- b) Promover al hombre rezagado para que con su esfuerzo, decisión y la colaboración de la FDD, se incorpore consciente y responsablemente al proceso de desarrollo económico social.
- c) Crear conciencia acerca de los efectos negativos de la práctica paternalista de la dádiva o caridad mal entendida, *que no es caridad, es oportunismo.*
- d) Hacer del sistema de préstamos un medio de promoción. Por ello, al otorgar los préstamos se considera más que la

solvencia económica del grupo su sentido de responsabilidad, cohesión y necesidades básicas.

4. Características

Dirige sus actividades a la creación de modelos repetibles que pueden servir como referencia a otras instituciones, aportando elementos nuevos a los programas dirigidos al desarrollo. Con visión de conjunto y de manera complementaria se considera:

- La formación humana y la organización social, porque esto incide en la problemática rural desde un punto de vista humano y contribuye a que el propio campesino, a través de la reflexión de su realidad y su acción, sea el sujeto activo que sustente y dinamice los cambios que deben darse para su realización como persona humana.
- La asistencia técnica y la producción, porque esta es una actividad básica en el hombre como sujeto de necesidades y debe buscar satisfacción adecuada a esta gran dimensión de su realidad.

5. División Territorial Operativa

Operativamente, la FDD, para facilitar la ejecución de su programa de promoción y financiamiento, ha dividido su trabajo en el país en cuatro regiones compuestas por unas cinco zonas cada una, y éstas a su vez, se subdividen en áreas operativas compuestas por unas 15 comunidades rurales contiguas en una misma demarcación geográfica.

6. Modalidades Financieras

Atendiendo a los valores culturales y disponibilidad de recursos de cada grupo, se dan esencialmente las siguientes modalidades financieras:

- a) De responsabilidad solidaria y aplicación individual.
- b) De aplicación colectiva y responsabilidad solidaria.

En ambas modalidades el grupo participa activamente en su definición, diseño, formulación y ejecución, facilitando de esta manera, el auto-descubrimiento del hombre y sus potencialidades y expresión del futuro. Se trata de adaptarse a situaciones específicas y condiciones variables, que requieren de acciones referidas a cada realidad.

A manera de inventario, en base a las necesidades y decisiones de los grupos con que regularmente se relaciona y trabaja la FDD, así como atendiendo a las necesidades potenciales de grupos en proceso de aprobación, se prepara la proyección de financiamiento para el ejercicio de cada año fiscal. Se toma en cuenta las posibilidades y perspectivas predecibles de obtención de fondos en las fuentes que tradicionalmente apoyan el trabajo de la FDD.

Los financiamientos de la FDD se otorgan principalmente para los siguientes propósitos:

- Producción agropecuaria.
- Adquisición de maquinaria, equipo y otros bienes muebles e inmuebles.
- Compra y venta de artículos; productos materiales necesarios para la producción, para el consumo y los servicios.
- Mercadeo de productos.
- Capital de trabajo.
- Mejoras de bienes inmuebles.
- Cualquier otro propósito legítimo y necesario para el desarrollo socio-económico de los solicitantes, que corresponda con la naturaleza y política de la Fundación.

7. Los Programas

Los tres programas fundamentales de la FDD, se apoyan en un componente cultural, en sentido de brindar la dimensión adecuada a cierta forma de modernización productiva.

Estos programas son:

a) Promoción Humana y Financiamiento Rural

Es el programa central de la FDD. Está orientado a estimular a los hombres y mujeres rezagadas de las comunidades rurales dominicanas, de manera que puedan participar, conscientes y organizadas, en la solución de sus problemas y en la realización de sus inquietudes.

Para el logro de estos objetivos, este programa opera en las siguientes áreas: capacitación, organización, asistencia técnica y financiamiento.

b) Plan de Desarrollo Artesanal (PLANARTE)

Dirigido a promover la organización de grupos de pequeños artesanos y a habilitar artesanos individuales como casos especiales, a los cuales se ofrece asistencia técnica especializada, servicios financieros, promoción social, adiestramiento en aspectos gerenciales-administrativos y servicios de mercadeo. Se persigue que el artesano criollo pueda mejorar su capacidad productiva y su calidad artística. Se ofrece atención en las especialidades de cerámica, piel, muñequería y joyería.

c) Desarrollo de la Microempresa

Se orienta a ofrecer servicios socio-financieros a microempresas y grupos solidarios. Se divide en dos secciones:

- Sección de microempresa: se orienta a ofrecer asistencia gerencial, administrativa, técnica y financiera a pequeños talleres de carpintería, ebanistería, zapatería, sastrería, metalmecánica y otros.
- Sección de grupos solidarios: comprende el subsector más deprimido de la economía nacional, compuesto por vendedores ambulantes y recolectores de desperdicios.

El programa se realiza en los sectores más rezagados en áreas urbanas y sub-urbanas. Sus objetivos fundamentales son:

- Aumento de los ingresos;
- Generación de empleos;
- Fortalecimiento de empleos precarios.

Para el desarrollo del tema que nos toca tratar en esta oportunidad, nos referiremos únicamente al programa de promoción humana y financiamiento rural. Esta especificación nos facilitará circunscribirnos al objetivo central del seminario y de paso, aprovechar la acumulación de experiencias que aportan los poco más de 16 años de labor ininterrumpida de la FDD con grupos de pequeños productores agropecuarios.

En este entendido pasamos a considerar los pasos seguidos en la elaboración e implementación de un proyecto rural.

C. PASOS EN LA ELABORACION E IMPLEMENTACION DE UN PROYECTO RURAL

Como se ha afirmado, los grupos de pequeños productores con carencias en materia de organización, capacitación, técnicas apropiadas y financiamiento son el agente estratégico del modelo de trabajo rural de la FDD. Las precarias unidades productivas del campesino serían antieconómicas y de imposible viabilidad para cada productor individual. La acción grupal crea una cierta economía de escala; sin la acción grupal prevalece un tamaño reducido de las explotaciones. Esta y la falta de capitales entorpecen la actividad de los pequeños productores.

El grupo es la instancia básica donde se definen las necesidades individuales de los receptores del servicio de la FDD para presentarlas de manera conjunta a su consideración.

1. Planeamiento del proyecto

- Estudio general de la potencialidad del área.
- Establecimiento de prioridades.
- Análisis de alternativas.
- Selección de opción. En este punto el Coordinador, como responsable del área correspondiente, entra a una etapa

de mayor precisión con el grupo, adelantando el trabajo en el orden siguiente:

a) **Investigación del financiamiento**

Esta labor es realizada por el Coordinador a través de visitas y reuniones con la directiva y con la mayoría de los miembros del grupo. Realiza una evaluación general de la organización y calidad del grupo en sus aspectos sociales y económicos, cuyos resultados expone en los formularios que a tales fines provee la FDD al grupo.

b) **Evaluación Social: Grado promocional**

- i. Determina la integración y sentido de solidaridad del grupo, su nivel de responsabilidad individual y colectiva, estableciendo claramente que cada socio es compromisario en las obligaciones contraídas.
- ii. Determina la capacidad y estructura funcional del grupo, comprobando que las mismas responden a las necesidades y actividades que se quieren realizar.
- iii. Mide en lo posible las actividades formativas e informativas que se hayan realizado (antecedentes generales, tales como fecha de organización, proyectos realizados, composición y estructura de la directiva, etc.).
- iv. Determina el posible impacto del proyecto en la comunidad e influencia del grupo en la misma.
- v. Determina la estructura y la estratificación social del grupo partiendo del nivel de ingresos de sus miembros.

c) **Evaluación Económica: Definición de la Actividad a Financiar**

- i. Cada grupo discute sobre las actividades más convenientes a realizar, cantidad de socios que participen en ellas y sobre la capacidad y experiencia de cada socio en el rubro a financiar.
- ii. Cada socio que participe en una solicitud de préstamo, debe tener una clara definición de su necesidad o necesidades a financiar y demostrar su capacidad administrativa, indicando al grupo:
 - Actividad que piensa realizar;
 - Tamaño y proporción de ésta;
 - Disponibilidad de recursos humanos y materiales;
 - Inversión requerida;

- Volumen de producción esperado;
 - Mercado potencial.
- iii. Con la suma de las necesidades de todos los socios el grupo define la actividad o actividades para las cuales solicita el financiamiento a la FDD. Procede a establecer los montos globales por casos separados, los cuales presenta a la consideración del Coordinador.
- d. **Formulación de Solicitud**
- El grupo es quien depura y aprueba en primera instancia a los solicitantes de cada préstamo. El préstamo se concede a cada grupo y éste a su vez lo concede a sus asociados conforme a la lista de participantes sometida a la FDD.
- Después que se elabora el plan de inversión, se procede a cumplimentar la solicitud de crédito y los correspondientes documentos que deben anexarse a ésta, a saber:
- i. Informe de Proyectos,
 - ii. Lista de participantes,
 - iii. Costo por unidad,
 - iv. Otorgamiento de poder para negociaciones de financiamiento,
 - v. Estado de ganancias y pérdidas,
 - vi. Autorización para la compra de insumos,
 - vii. Encuesta socio-económica individual.
- El Coordinador conoce cada solicitud de préstamo en reunión con el Supervisor Regional, antes de su envío para trámite a la División de Financiamiento.
- e. **Estudio de la Solicitud**
- Al recibir la solicitud en la División de Financiamiento se procede al registro y numeración de ésta, pasando a un proceso de análisis que comprende la evaluación social y económica del proyecto y sus aspectos financieros.
- El analista considera y comprueba la experiencia anterior del grupo solicitante. Solicita una certificación sobre el balance deudor del grupo a la División de Cobros.
- En el análisis del proyecto se considera la verificación de los siguientes datos:

- i. Del grupo
 - ii. Técnicos
 - iii. De producción
 - iv. Financieros
 - v. Observaciones y recomendaciones
- f. Supervisión y Control del Préstamo

El Coordinador y el Supervisor Regional, se mantienen en contacto directo con el grupo durante la ejecución de cada proyecto y facilitan la asesoría requerida para el óptimo aprovechamiento de los recursos concedidos a cada grupo. Mantienen una información continua.

Para facilitar los pagos de los préstamos se ha establecido acuerdos con bancos comerciales de cada región donde opera el Programa para que los grupos puedan hacer sus pagos en una oficina cercana, que no implique un desplazamiento de éste.

- g. Recuperación de los Préstamos

La vía normal de recuperación de los préstamos es el pago directo de las sumas adeudadas, en tiempo oportuno, por los prestatarios de la Fundación.

El beneficiario individual del préstamo paga al grupo, y éste devuelve a la FDD las cantidades concedidas más los intereses devengados por la cancelación de la deuda.

- h. Evaluación

En todo el proceso de elaboración e implementación de un proyecto rural, deben conocerse los resultados intermedios y finales, a través de un sistema de evaluación, que corresponda en términos generales con la concepción del programa y el diseño del proyecto en particular.

Se tratará siempre de comprobar la relación entre los propósitos socio-educativos y los socio-financieros y medir los índices de integración y la eficacia operativa grupal.

La finalidad de una evaluación social no es tan sólo inventariar lo que se ha hecho. Tiene sentido cuando sirve para reorientar la programación y ajustar las acciones de manera ágil y práctica. Debe acompañar todo el proceso del programa de forma que sirva como mecanismo de control de ajustes permanentes.

La FDD ha establecido un esquema sencillo que sirva al Coordinador para la evaluación continua de los grupos y sus actividades, cuyo valor primordial es precisar las necesidades de formación y capacitación de los grupos. Los principales objetivos de la evaluación son:

- i. Investigar en forma objetiva la situación del grupo en un momento determinado.
- ii. Proporcionar informaciones útiles a la programación socio-educativa de los grupos.
- iii. Permitir la realización de análisis por áreas y actividades especializadas.
- iv. Ponderar los factores que han intervenido en los resultados obtenidos.
- v. Medir los cambios logrados en los grupos por efecto del trabajo de la FDD en períodos determinados.

2. Consolidación y reforzamiento

El proceso cumplido en esta relación grupo-FDD debe incidir positivamente en el fortalecimiento de la calidad y dinámica grupal, como soporte a las futuras realizaciones de las actividades sociales y económicas que demanden las necesidades y aspiraciones del grupo en el futuro.

D. A MANERA DE CONCLUSION

La filosofía señala que una instancia importante de la inteligencia humana reside en establecer adecuadamente la diferencia entre lo trascendental y lo superficial. Es así que inteligentemente impulsamos en estos delicados trabajos sociales, la capacitación, la técnica y el financiamiento, como instrumentos facilitadores de la realización del hombre; como tales no deben entenderse simplemente en sentido de aumentar la producción, la productividad y facilitar bienes de consumo. Estos valiosos instrumentos deben orientarse en función de lograr el mayor equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social y servir al hombre y al grupo en la búsqueda de su superación constante, integración e interacción solidaria. El hombre como proyecto histórico es un ser inconcluso en busca de la perfección. La aspiración de ser más y de crear un mundo más justo y humano es el sentido auténtico de su realización.

El hombre tiene en sí mismo las potencialidades para su realización personal y social. Todos los programas a su servicio deben orientarse en función de despertar el auto-descubrimiento de estas potencialidades y motivaciones humanas.

Para que una sociedad sea transformada no basta solamente con realizar buenos proyectos económicos, bien concebidos y elaborados; más

que eso es necesario capacitar a los sectores que la componen, para que ellos produzcan los cambios que demanden las circunstancias.

En tal virtud, el objetivo fundamental de la FDD es la habilitación de un hombre renovado en conciencia y responsabilidad, para que en unión de sus semejantes, se decida por las opciones que más convengan a su desarrollo en su momento histórico.

DIAGNOSTICO DE INSTITUCIONES DE BIEN PUBLICO*

Dr. Francisco Suárez

A. INTRODUCCION

Este documento intenta abrir una discusión acerca de los factores que, en las instituciones de bien público, inciden en el nivel de eficiencia de las mismas: factores o elementos tales que se consideran de mucha importancia cada vez que se pretende explicar qué ocurre en una institución. Es decir, discurrir sobre algunas variables que permitan un análisis de las posibilidades y limitaciones que presentan las instituciones de bien público para operar efectivamente en el área social.

Precisamente en la medida en que el mismo es un documento de trabajo no ha tomado sino ciertos lineamientos que, a nuestro juicio resultan de importancia, dejando otros que podrían ser estudiados en análisis posteriores ya que el tema, por sí mismo, no ha sido todavía ampliamente estudiado y son pocas las referencias que se tienen de trabajos de este tipo, incluso a nivel académico.

Hemos tomado las instituciones de bien público como tema de este trabajo, en la medida en que consideramos que las mismas resultan una herramienta útil para la acción de todos los organismos capaces de normativizar en materia de política social.

Sin embargo, el proceso de su implementación actual y/o futura, se vería gravemente perjudicado si no se considera seriamente la necesidad de realizar un diagnóstico, previo de las mismas, es decir, un estudio explicativo de sus posibilidades y de sus carencias.

En este sentido, tratamos de implementar una metodología capaz de generar de modo válido y confiable, un diagnóstico que, a través de aproximaciones sucesivas, pueda presentarse como una herramienta útil y confiable en el estudio del caudal operativo que las instituciones de bien público pueden proporcionar en materia de acción social.

Una de las características más evidentes en materia de política social, a diferencia de otras áreas, como en el caso de la política económica y de la política exterior, es que ella se ha caracterizado como la mera sumatoria de políticas sectoriales, dando por resultado diversidad y contradicción de enfoques.

* Documento preparado para el Seminario de Diagnóstico de Instituciones de Bien Público, realizado en Buenos Aires, los días 3 y 4 de setiembre de 1981, organizado por el CIDES - OEA y la Dirección Nacional de Promoción Social, Ministerio de Acción Social de la Nación. También fue distribuido en el Seminario "Financiamiento de Pequeños Proyectos de Desarrollo".

Por otra parte y a pesar de los esfuerzos realizados, el excesivo globalismo y el declarativismo que frecuentemente han imperado en materia social, han impedido la realización de políticas de alcance medio con niveles crecientes de interacción y globalidad, que involucren metas para grupos y actores teniendo en cuenta el accionar de varias temáticas, para minimizar situaciones problemáticas generalizadas.

Asimismo, una política social no puede ni debe ser un apéndice descolgado dentro de una política global del Estado, sino que debe enmarcarse dentro de la planificación general del desarrollo, aunque manteniendo su autonomía, dada tanto por la peculiaridad de su objeto como por el desarrollo de instrumentos válidos de política a través de los cuales puedan efectivizarse sus objetivos.

Dentro de este marco global, creemos que, tal como lo hemos indicado, si existen áreas donde los instrumentos capaces de llevar a cabo determinadas políticas son claramente visibles, no ocurre lo mismo en materia social.

En el área económica, por ejemplo, existen una serie de instrumentos actuales, evaluados y adecuados a fin de efectivizar determinado tipo de política económica, control de cambios, tarifas aduanera, etc. En materia social, en cambio, es poco lo que se ha hecho en materia de instrumentos de política. Los que se utilizan, o responden a situaciones anteriores, o son inadecuados o no han sido debidamente evaluados.

Debido precisamente a esta situación, creemos que la iniciación de un trabajo de análisis diagnóstico en materia de instituciones de bien público, puede constituir una tarea relevante en la medida en que estos importantes actores de la vida social puedan mejorar su capacidad operativa a través del uso de adecuados instrumentos de política institucional en el orden social, emergentes de la reflexión a que dará lugar la implementación de un buen diagnóstico.

Si bien la experiencia indica que las instituciones de bien público son eficaces en materia de acción social ya que complementan muchas veces la acción del Estado o absorben áreas que el Estado a veces no está en condiciones de abordar, presentan también ciertos elementos de debilidad.

Por ello, es necesario iniciar una acción diagnóstica a fin de determinar con precisión sus necesidades, no sólo en lo que hace a la transferencia de recursos, sino también a la importancia de brindarles asesoramiento técnico, para aumentar la calidad y cantidad de los servicios que brindan.

Precisamente en este sentido, el CIDES ha comenzado una línea de trabajo que ha denominado el Inventario del Potencial para la Acción Social, en la medida en que considera que el mismo puede ser un instrumento útil dentro del marco de la política social, ya que permitirá obtener diversos grados de aproximación al conocimiento de lo que se posee en materia de instituciones dedicadas a la acción social, de los recursos humanos involucrados en ella, de proyectos y programas en ejecución o a realizarse en

el corto plazo, como también de la capacidad operativa del sistema y de su posibilidad de generar un sistema de información permanente.

Si bien este relevamiento diagnóstico debe ser pensado integralmente, es decir, encararse metodológicamente en forma sistémica desde el comienzo, su realización puede concretarse a través de un proceso de aproximaciones sucesivas. De este modo, el trabajo propuesto, consistirá en la elaboración de una metodología adecuada a fin de detectar la capacidad operativa actual y/o futura de las instituciones dedicadas a la acción social, donde los principales elementos a tener en cuenta serían los siguientes:

1. Nivel institucional: abarcando todas aquellas instituciones dedicadas a la promoción, coordinación y ejecución de programas de acción social.

2. Nivel de recursos humanos: incluyendo directivos, profesionales, técnicos, administrativos y voluntarios involucrados en las distintas actividades propias de la institución.

3. Nivel de proyectos y programas: definiendo como tales a toda actividad y/o transferencia de recursos encaminada a transformar una situación carencial que afecta a diversos grupos de personas en sí, o en su relación con las demás, en otra de mayor o plena satisfacción, siendo individualizables sus beneficiarios, tanto en los recursos a serles transferidos como en las tecnologías a ser utilizadas para resolver por sí o grupalmente la situación que los preocupa.

En este sentido, el estudio deberá centrarse a nivel de programas realizados o por realizarse en las instituciones dedicadas a la acción social, ejecutados por recursos humanos con grados diversos de capacitación y experiencia en la materia, a fin de evaluar la efectividad y viabilidad que ellos tienen para el logro de los objetivos estipulados.

4. Nivel de tecnologías sociales: es decir, el análisis y evaluación de esos conocimientos utilizados para transformar personas o situaciones problemáticas en otras de mayor deseabilidad y que resultan un insumo fundamental dentro de los programas de acción social.

5. Nivel de financiamiento: dedicado a todas las actividades mencionadas en el denominado Inventario del Potencial para la Acción Social.

6. Nivel de equipamiento: ya se trate del que se posee o en trámite de inmediata incorporación, afectado al logro de los objetivos del sistema, evaluando su utilización y adecuación.

7. Nivel de caracterización de los beneficiarios: o sea, el análisis de la acción derivada del sistema de acción social sobre aquellos para los cuales han sido encarados programas y/o proyectos.

8. Nivel de la situación problemática: es decir, determinar en qué medida ha sido mejorada la situación originaria que se pretendió modificar y cual fue el alcance y la relevancia de las acciones emprendidas.

9. Nivel de vinculaciones interinstitucionales: para realizar acciones cooperativas y en forma coordinada.

B. MARCO REFERENCIAL PARA LA DETERMINACION DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE BIEN PUBLICO

Entendemos por instituciones de bien público aquellas asociaciones sin fines de lucro que, pese a no estar obligadas por ningún instrumento legal, se dedican a la promoción y asistencia de la población, mediante el estímulo, promoción y coordinación de los esfuerzos de personas o grupos, en las que buena parte de ellos trabajan como voluntarios. Las situaciones que atienden estas instituciones tienen la característica de ser difícilmente solucionables por aquellos que las soportan y, además de estar directamente relacionadas con la satisfacción de necesidades fundamentales, como también con situaciones de vulnerabilidad de las personas en situaciones de riesgo y discapacidad.

Estas instituciones constituyen un área temática de estudio sumamente particular y específica. Indudablemente, existe un bajo grado de sistematización del conocimiento que se posee acerca de ellas, tanto a nivel normativo como de diagnóstico. Por otra parte, el tema no ha sido tampoco ampliamente estudiado a nivel académico y las características idiosincráticas de las mismas, las hacen poco asimilables a otro tipo de instituciones, éstas sí, ampliamente estudiadas.

Esta situación de precariedad del conocimiento con que nos manejamos a nivel de instituciones de bien público, unida a su importancia como factor necesario a ser utilizado en una planificación y coordinación de acciones de política social, obligan a abordar el tema, tratando de encuadrarlo en un marco referencial apropiado, para proseguir luego con una propuesta diagnóstica y finalizar con otra, normativa.

Dentro de una política social global, las instituciones de bien público aparecen como agentes necesarios, tanto en la medida en que pueden servir para detectar fácilmente situaciones problemáticas no fácilmente visualizables desde otros ángulos, como también como organismos flexibles para dar respuestas inmediatas a las que no siempre puede atender el Estado.

El eje central del marco referencial global necesario para encuadrar la capacidad operativa de las instituciones de bien público, lo centraremos sobre tres ejes fundamentales: el grado de vulnerabilidad, el de obsolescencia y el de inadecuación.

Si tratamos de definir vulnerabilidad, podríamos afirmar que la misma hace referencia a una debilidad constitucional en determinados puntos críticos que afectan al desarrollo institucional para cumplir con los objetivos básicos que hacen, tanto a la razón misma de su surgimiento como institución, como a su desempeño como tal.

Esta vulnerabilidad se pone de manifiesto en la alta tasa de mortalidad y de natalidad que se registra en estas entidades de bien público, en el área no gubernamental.

Esta mortalidad, corresponde no tanto a una desaparición física que rara vez se produce en el ámbito institucional, sino en largos períodos de quietismo y pasividad.

Según esto, el grado de vulnerabilidad de las instituciones de bien público nos habla de las diferentes situaciones de debilidad/fortaleza constitucional en que podemos hablar de las mismas.

Si ahora tratamos de definir obsolescencia diremos que hace referencia a la falta de actualización o a un retraso respecto al estado del arte en la materia y, por lo tanto, con grado de obsolescencia definimos a la situación en que hallamos tanto la estructura de la institución como de las tecnologías utilizadas.

Inadecuación sería a su vez, la no concordancia entre objetivos y tecnologías utilizadas para lograr esos objetivos.

A lo largo del presente capítulo se ha de explicitar lo expresado más arriba.

1. Grado de vulnerabilidad

Para tratar de explicar este eje sobre el que hemos centrado nuestro análisis y sobre todo para determinar la variable: grado de vulnerabilidad, al que están expuestas las instituciones de bien público, nos referiremos a tres ítems fundamentales:

- a. profesionalización incompleta
- b. institucionalización precaria
- c. financiamiento discontinuo

a. Profesionalización incompleta

Entendemos por ocupación profesional aquella cuyo desempeño requiere tanto un proceso de aprendizaje de conocimientos de cierto grado de sistematización, abstracción y formalización, como también la adquisición de una serie de habilidades y actitudes indispensables para ella.

Otra nota importante a destacar es que, para que una ocupación revista un carácter de profesionalidad, una parte significativa de sus miembros trabajen en ella a tiempo completo y que la mayor parte de los ingresos provengan de dicha actividad. Además, es propio de todas las profesiones, una infraestructura exclusiva que permita la identificación, el reclutamiento y la selección de los candidatos que pertenecen a ella, más aún, cierto grado de fiscalización en el entrenamiento profesional y un sistema normativo que regule las relaciones de los profesionales entre sí, entre los usuarios y los servicios que presta.

Por ende, toda ocupación profesional supone un mínimo de autonomía y de autorregulación para su propio desempeño.

Tal como podemos inferir de nuestra definición de instituciones de bien público, podemos observar que en ellas participan miembros pertenecientes a ocupaciones con diferentes grados de profesionalización y otros que desempeñan actividades semiocupacionales, muchas veces en carácter de voluntarios.

Si utilizamos esta conceptualización, nos encontramos que en las asociaciones voluntarias pueden darse situaciones diversas.

Por un lado, una mayor profesionalización de los cuadros que se dedican a la implementación de programas y un alto grado de voluntarismo del tipo con el que surgió la institución a nivel decisonal o, por otro, una lenta profesionalización de los diversos grupos.

Este fenómeno de la profesionalización incompleta, vale decir, ese relativamente insuficiente grado o nivel de conocimientos y de habilidades necesarias para el desempeño de una tarea, podría intentar explicarse a través de algunos puntos claves. Uno, sería el tipo o la forma inicial de involucración de los miembros pertenecientes a las asociaciones de bien público no gubernamentales. Generalmente la dramaticidad, la urgencia y la relevancia de la situación problemática como también el número de actores involucrados en ella, puede impactar inicialmente y conducir a enrolarse en la posibilidad de solucionar algo para lo que no siempre se está debidamente capacitado.

Asimismo, teniendo en cuenta que el foco de atención del voluntariado se concentra en la situación que vive el beneficiario y ante la creencia en que la cercanía afectivo-emocional del mismo es la razón de ser fundamental de su actividad, conllevan suponer que las acciones de capacitación no son demasiado necesarias y que el distanciamiento del beneficiario que ellas traen aparejado, son actividades de un contenido ético dudoso y técnicamente poco relevante.

De alguna manera, se visualiza como un "egoísmo", un alejarse para obtener un beneficio personal, porque en este contexto no resulta fácil admitir que la capacitación brindaría una atención de mejor calidad para el propio destinatario de ella.

Se debería buscar una distancia social óptima, es decir, la distancia y el acercamiento necesarios en cada caso para un mayor beneficio del destinatario de su acción. El ayudar sin molestar y brindar una atención mejor.

En estas asociaciones en cambio, se estaría en el otro extremo de la escala. La distancia social óptima es entendida como la cercanía absoluta, el no distanciamiento.

Indudablemente en situaciones como la presente, la capacitación sistemática puede aparecer como no del todo necesaria ya que lo que interesa es estar cerca, brindar afecto.

Otro punto interesante y también directamente unido al modo inicial de involucración, es que la dramaticidad de la situación a solucionar es tal que no siempre se realiza una selección previa de los candidatos. El voluntario se presenta para trabajar y la institución lo acepta. Como además existe una alta tasa de rotación, no siempre son los mismos, por ende tampoco se logra capitalización de la experiencia.

Unido a esto, como no siempre se trata de trabajos remunerados, o al menos con una remuneración acorde, la tasa de circulación es relativamente alta. Estas tasas de recambio, tal como hemos indicado, impiden tanto la acumulación de experiencia como su transferencia.

b. Institucionalización precaria

Hablamos de institucionalización precaria en el sentido que estas instituciones de bien público poseen modos organizativos que no responden a modelos tradicionales pero, sobre todo, los que poseen, si bien resultan congruentes, aparecen con un bajo grado de eficacia para desempeñar las acciones emprendidas.

Por un lado, nos encontramos con un alto grado de indiferenciación en el trabajo, tanto en lo que hace a su división horizontal como vertical. Ello implica poca especificación funcional como también niveles poco claros de autoridad.

En general, se funciona con el esquema de una acción básicamente solidaria, con roles intercambiables entre sí y con una aparente identificación con el beneficiario que es el motor de la acción del voluntariado.

Esta misma carga emocional que, de algún modo aparecía como traba para la profesionalización completa, jugaría un rol similar en la institucionalización, y podría conducir a acciones espontáneas con bajos niveles de planificación y esquemas difusos de autoridad.

Desde el momento que el motor original y fundamental es esta alta carga motivacional, las oscilaciones que luego se producen en ella son fuente de las altas tasas de circulación mencionadas precedentemente.

En tanto y en cuanto haya posibles nuevos adherentes para funciones dejadas por otros, la institución prosigue aunque sus niveles de eficacia y eficiencia sean menores.

Sin embargo, es posible detectar que tanto el control social externo como el interno, producen presiones que tienden a modificar el esquema institucional.

Por un lado, las entidades u organismos de financiamiento al que necesariamente tienen que acudir las instituciones de bien público, ya sean estas el Estado, particulares u organismos internacionales, establecen determinadas condiciones y standares de eficacia y eficiencia tanto para otorgar como para mantener la ayuda solicitada. En otros casos, es la comunidad misma la que está exigiendo mejor calidad en la prestación brindada.

El control interno está ejercido por el mismo beneficiario, sus familiares y, a veces, por los mismos voluntarios y otros miembros que presionan para que la institución como tal, aumente la eficiencia de las acciones emprendidas.

El beneficiario, cuyos niveles de educación han aumentado en los últimos años, tiene mayor conciencia y conocimiento de los estándares de deseabilidad a los que aspira y exige que los mismos sean cumplimentados.

De este modo el modelo inicial con que se manejan las instituciones va cambiando lentamente. Ya no responde a un voluntariado puro, sino que se ve en la necesidad de mejorar internamente para poder satisfacer los requerimientos de que es objeto y particularmente de modificar su estructura institucional inicial, de cierto grado de ambigüedad, difusividad y bajo grado de diferenciación.

Es por ello que, tanto por los controles ejercidos por las fuentes de financiamiento como por las presiones internas, comienza un proceso de transformación en que se va lentamente abandonando el modelo organizativo del voluntariado puro para pasar hacia modos alternativos de organización.

Estos modos alternativos tienen racionalidades contradictorias pues, tal como indicamos, si el modelo inicial era congruente pero poco eficaz, estos otros que se asumen posteriormente sobreimponen a la racionalidad inicial del voluntariado, otras que llevan a un tipo de integración organizacional inestable.

Es decir, ni se asume la racionalidad anterior, la del voluntariado puro, ni tampoco se la abandona totalmente, sino que conviven ambas en situaciones de yuxtaposición dinámica con aspectos conflictuales latentes.

Vale decir, que internamente algunos optarán por la nueva racionalidad, otros en cambio, supondrán que sería realizar una modificación de los ideales mismos de creación de la institución.

La carencia de un modelo no institucionalizado y por ende poco estudiado tiende a generar situaciones de debilidad al poder ocurrir dos fenómenos de aspectos negativos para la vida institucional: o la fluctuación permanente de la experimentación empírica de formas organizativas o la cristalización de formas organizativas que no permiten dar una respuesta válida a las situaciones problemáticas del presente y en función

de la cultura organizacional existente. Estas dan lugar a lo que llamamos modos institucionales de cierto grado de obsolescencia.

Esta situación haría absolutamente necesario un alto grado de actividad reflexiva para generar formas creativas que respondan a estos modos idiosincráticos de estructura organizacional que son propios de estas instituciones, pues no existen centros universitarios que se especialicen en su análisis, como sí existen para las empresas, hospitales y otro tipo de organizaciones sobre las que se piensa, se investiga y se escribe.

Dada la naturaleza de asociación voluntaria que tiene la mayor parte de las instituciones de bien público, y por ende los problemas de distancia social anteriormente descritos, la actividad reflexiva que requeriría la búsqueda de modos institucionales adecuados a los objetivos y procesos que se dan dentro de ella, no es privilegiada y por ello se hace muy difícil lograr un modo de institucionalización propio y eficiente.

c. Financiamiento discontinuo

Este tema se encuentra directamente vinculado con los dos anteriores y los tres hacen precisamente al grado de vulnerabilidad que pueden presentar las instituciones de bien público.

Con respecto al financiamiento discontinuo, es evidente que el mismo está directamente vinculado a todas aquellas que no pertenecen al área gubernamental, aunque, muchas veces, su supervivencia depende de los fondos que, a modo de subsidio, les son transferidos por el mismo Estado.

En general, las instituciones de bien público dedicadas a la acción social no generan recursos por sí mismas, ni tampoco prestan servicios rentables y, menos, cuentan con presupuesto propio y fijo como los organismos gubernamentales.

Por otra parte, muchas veces, dada la misma composición de las instituciones de bien público, se desconocen buena parte de las posibles fuentes de financiación a ser utilizadas.

En general, el sistema al cual se apela es el de requerir fondos por diversas vías y conductos, a numerosas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, privadas o públicas. La proporción de éxito sería semejante a 10 a 1. Es decir, de cada diez intentos realizados, uno puede resultar fructífero, aunque el monto no sea siempre el acorde con lo solicitado. Por otra parte, en esta búsqueda múltiple de recursos, se produce también un desplazamiento de objetivos propios y se asumen otros diferentes para cuyo cumplimiento no se encuentran capacitadas.

Así, por ejemplo, si se variara la atención del objetivo X al objetivo Y, teniendo el conocimiento que para ello existen fondos disponibles, sin tener claramente presente que un programa de un tipo o de otro, requerirá una tecnología especial, una capacitación específica e insumos particulares.

Tal como hemos indicado, se suceden períodos de opulencia a otros de pobreza. En los primeros, es fácilmente perceptible un sobredimensionamiento institucional, con grandes dificultades de naturaleza exógena de planificación por la impredecibilidad con respecto a la regularidad con que pueden obtenerse los recursos.

Es decir que, además, la impredecibilidad en la regularidad de obtención y/o mantenimiento de los fondos, afecta profundamente la posibilidad de una planificación racional y adecuada, complicada -al mismo tiempo- por esa profesionalización incompleta y la falta de una verdadera acción reflexiva.

En los segundos, una bajísima visibilidad y la necesidad de atender a compromisos contraídos a los que no se puede hacer frente.

Sin embargo, es importante atender a una situación intermedia entre ambos. No se pasa directamente del primero al segundo sino luego de un período intermedio en el que el remanente de los fondos obtenidos, se puede dedicar casi exclusivamente a mantener y alimentar la estructura sobredimensionada creada en el período en que había fondos, en desmedro de la cobertura y de la calidad de las prestaciones que se brindan.

Si en el ínterin, la búsqueda de fondos resulta exitosa y aparecen nuevos recursos, la institución resurge. Si, en cambio, estos no existen, sobreviene el llamado período de "pasividad depresiva", que tiende a comportamientos de mayor aislamiento, de desprendimiento de personal, de baja motivación y, si la situación no se normaliza por un nuevo financiamiento, a largos períodos de vida vegetativa y a la cristalización de un nivel de obsolescencia.

Estos financiamientos discontinuos redundan también en la casi imposibilidad de mantener personal altamente calificado, en la medida en que no se les puede asegurar continuidad en sus remuneraciones y, por ende, se produce la pérdida de recursos humanos y de experiencia capitalizable.

2. Grado de obsolescencia e inadecuación

a. Conceptualización de los fenómenos en consideración

Hemos analizado una de las variables que conforman nuestro marco referencial global, el tipo o grado de vulnerabilidad a que están sometidas las instituciones de bien público y consideramos los tres ítems a que nos hemos referido anteriormente: profesionalización incompleta, institucionalización precaria y financiamiento discontinuo.

Pasaremos a analizar brevemente otras, el grado de obsolescencia -actualización, y el grado de inadecuación, que también pueden presentarse.

Un punto importante a destacar es establecer la diferencia existente entre obsolescencia e inadecuación.

Si la obsolescencia hace referencia a una falta de actualización relacionando lo existente con el estado del arte en la materia, es decir, que implica una dinámica temporal, un retraso con respecto a, la inadecuación no implica temporalidad, modernidad o retraso, sino que para el cumplimiento de un determinado objetivo, no se utilizan las tecnologías más apropiadas. Es decir que hablamos de inadecuación cuando, para cumplimentar determinado objetivo no hay concordancia entre él y la tecnología central y de apoyo utilizada.

Cuando hablamos del tipo o grado de obsolescencia, lo estamos predicando tanto de las estructuras organizativas de las instituciones de bien público como de las tecnologías empleadas para transformar la realidad.

La inadecuación supone que el método utilizado no está de acuerdo con el objeto que se propone transformar y, tal como se ha indicado, se predica de las tecnologías sociales, tanto de las centrales como de las de apoyo, utilizadas en los distintos programas de acción social.

El problema de la obsolescencia está directamente vinculado al de la profesionalización incompleta, a la no actualización profesional, sobre todo en aquellas cuyos conocimientos derivan de otras disciplinas.

Hemos indicado que la inadecuación supone, como su nombre lo indica, una falta de adecuación entre un objeto y el método empleado para su modificación, aludiendo a la tecnología central y a las de apoyo como a aquellas herramientas adecuadas para producir dicha transformación. En este sentido, creemos oportuno tratar de definir qué entendemos por tecnología.

Tecnologías, son todos aquellos conocimientos utilizados y/o utilizables capaces de transformar personas, cosas y/o símbolos en bienes y/o servicios. El conocimiento tecnológico es, por ende, un tipo especial de conocimiento^{1/} cuya finalidad consiste en la posibilidad de su implementación a fin de producir una acción, una modificación o una alteración con respecto a una situación dada.

^{1/} Suárez-Felcman "Tecnología y Organización - Un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas". Ed. El Coloquio.

Generalmente cuando se habla de conocimiento tecnológico se produce una adhesión inmediata a las tecnologías de producción, mediante las cuales la madera se transforma en papel o una droga en un producto farmacológico.

Mucho más discutido y menos aceptado, por diversas razones que obviaremos, es la afirmación que dice que los programas de acción social, requieren también tecnologías adecuadas a fin de lograr que las unidades de análisis pasen de un estado de determinado grado de vulnerabilidad, carencialidad y/o discapacidad, a otro más satisfactorio en determinado tiempo y lugar.

En toda acción social, confluyen un conjunto de tecnologías y subtecnologías, a las que denominaremos tecnologías centrales y de apoyo.

Tecnología central es el conjunto de actividades lógicamente interrelacionadas para el logro de determinado objetivo. La implementación de esta tecnología central, implica un adecuado conocimiento, sus posibilidades, sus limitaciones en lo que respecta a su poder transformador, además de toda una serie de tecnologías, las de apoyo, que resultan indispensables para su adecuado funcionamiento. Es decir, nos encontramos frente a una tecnología central que no puede funcionar aislada de otras, las denominadas de apoyo, que también deberán ser adecuadas al objetivo a lograr.

Las tecnologías de apoyo, hacen referencia al conjunto de modos de utilizar y/o administrar los insumos para el logro de subobjetivos parciales indispensables para que la tecnología central pueda lograr el fin perseguido. El problema de las tecnologías está directamente vinculado al de los objetivos que se intentan lograr.

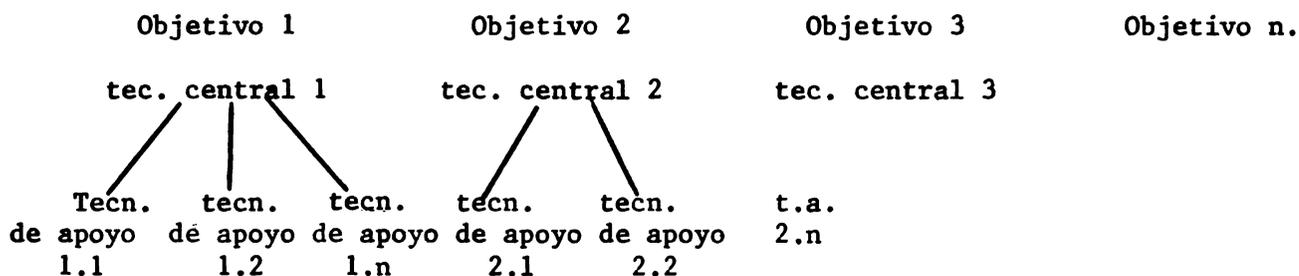
Un programa de acción social puede tener un objetivo fundamental, la construcción de viviendas, por ejemplo, a través del sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua. La tecnología central adecuada a este objetivo será, pues, fundamentalmente una tecnología constructiva pero para que la misma pueda funcionar necesitaría de tecnología de apoyo, ya no constructiva, sino eminentemente social, que permita cumplimentar el objetivo propuesto en el menor tiempo posible.

De este modo podría graficarse la relación de la siguiente manera:

1. Objetivo fundamental tecnología central
2. Subobjetivo a tecnología de apoyo a
- Subobjetivo b tecnología de apoyo b
- etc.

Por otra parte, existen programas con varios objetivos, cada uno de los cuales supone una tecnología central propia y una o más tecnologías de apoyo para que funcione la tecnología central, en cada uno de los objetivos que implica el programa.

Podríamos graficarlo de la siguiente manera:



De este modo, es posible observar que, cuando nos referimos a obsolescencia, estamos haciendo referencia a la actualización de la tecnología empleada, en relación con el estado del arte en la materia, calificándola como moderna u obsoleta. En cambio, en lo que respecta a inadecuación de tecnologías, suponemos que las mismas, tanto las centrales como las de apoyo, no son las más aptas para cumplimentar con el objetivo previsto. La inadecuación puede estar relacionada con la obsolescencia y viceversa pero, ambas suponen conceptos diferentes.

Resumiendo, el punto central que interesa destacar es que, precisamente inadecuación y obsolescencia, son ejes centrales para comprender los bajos resultados obtenidos por acciones emprendidas en el área social.

b. Algunos elementos a tener en cuenta para construir un marco referencial que tienda a explicar las variables obsolescencia e inadecuación

Estas dos variables pueden ser explicadas apelando a las ya utilizadas para el caso de vulnerabilidad: profesionalización incompleta, institucionalización precaria y financiamiento discontinuo.

i. Profesionalización incompleta: Para el grado de obsolescencia, la falta de información que supone ciertos roles del voluntariado hace que se desconozcan los desarrollos contemporáneos existentes en el propio contexto o en otros contextos donde se trabaja activamente en la producción de tecnologías sociales.

También esta variable puede tener influencia en el caso de la inadecuación, debido a que se pueden absorber propuestas exogeneradas por el bajo grado de juicio crítico y en determinados momentos donde la vulnerabilidad se acentúa, se debe depender del financiamiento y asistencia técnica de grupos externos a la institución, quienes pueden proponer tecnologías generadas para el logro de objetivos similares que no han sido suficientemente evaluadas en el logro de estos objetivos específicos.

Por esta situación de la profesionalización incompleta tanto se puede llegar a cerrar el sistema de informaciones por la inseguridad y la escasa capacidad de procesar la información que pudiera venir de afuera, como se podría llegar al trasplante e incorporación acrítica de medios necesarios para el logro de objetivos y modos organizativos que no son los más apropiados.

ii. Institucionalización precaria

Esta variable puede llevar a que se insuman muchos esfuerzos dedicados a los problemas de supervivencia y manejo de conflictos internos y gran desgaste personal, por no haber encontrado el modo de división de trabajo horizontal (funcional) o el modo de división de trabajo vertical (sistema de poder). Ello impediría que la estructura organizacional desarrolle una forma organizativa o subunidad dedicada a la identificación, selección, incorporación y evaluación de tecnologías apropiadas.

La falta de identificación lleva generalmente a la obsolescencia por la carencia de un mecanismo de búsqueda de medios alternativos más eficientes y eficaces para el logro de iguales fines.

La ausencia de mecanismos de selección y evaluación tiende a reforzar la precariedad de la acción reflexiva institucionalizada y por lo tanto la capacidad de juicio crítico respecto a la pertinencia del uso de determinadas tecnologías y la relación entre objetivos, tecnologías centrales y tecnologías de apoyo.

iii. Financiamiento discontinuo

La incapacidad de generar recursos propios y la necesidad de obtenerlos de fundaciones, organismos gubernamentales o internacionales conducen a dos situaciones del siguiente tipo:

Por un lado las acciones de vinculación contextual solamente se concentran en la provisión de recursos, pero por otra parte ello también conduce al sometimiento a los requerimientos y garantías exigidos por las instituciones donantes que tienden a difundir modos organizativos, tecnologías centrales y de apoyo que pudieran ser exitosas para algunos de los proyectos financiados por las mismas pero que no necesariamente lo son en el caso de los proyectos en consideración.

Todo ello se conjuga con lo que oportunamente hablamos al mencionar el proceso de institucionalización precaria acerca de la yuxtaposición de racionalidades contradictorias.

Estos elementos podrían formar parte del marco referencial explicativo de los procesos de inadecuación mencionados en esta parte del documento.

iv. Grado de aislamiento - Vinculación contextual

Se mencionó al principio que uno de los aspectos cruciales de la organización del Inventario del Potencial de la Acción Social es el análisis de la vinculación interinstitucional para detectar la capacidad de las instituciones para intercambiar recursos y experiencias, coordinar actividades y realizar acciones complementarias.

Las instituciones de mayor grado de madurez son las que buscan maximizar su red interinstitucional por tener un alto grado de conciencia de sus posibilidades y limitaciones y poseer capacidad discriminatoria de aquello que le puede ser útil o no y probablemente bajo temor de ser evaluadas.

Este temor a la evaluación se debe generalmente al poco conocimiento de la tecnología de evaluación, que más que emitir juicios valorativos de calificación o descalificación supone un proceso de aprendizaje de suma utilidad.

Todos estos factores tienden a conducir a que muchas instituciones, como mecanismo de autoprotección, se conviertan en un sistema cerrado, de escasa vinculación contextual. Otro factor que lleva a este grado de aislamiento es la carencia de recursos humanos e institucionales que puedan dedicar parte del tiempo a las actividades de vinculación contextual.

C. ESTRATEGIA METODOLOGICA PARA LA CONSTRUCCION DE INDICADORES INSTITUCIONALES

En el capítulo anterior, hemos tratado de elaborar un marco referencial o un marco de encuadre de las instituciones de bien público, cuya importancia consiste en tratar de ubicar aquellas variables consideradas estratégicas para la explicación de una situación problemática preocupante para dichas instituciones.

En este sentido, hemos tratado de analizar tres: la vulnerabilidad, la obsolescencia y la inadecuación.

Consideramos que estas variables resultan estratégicas porque de ellas se derivan otro conjunto de variables, con sus respectivas dimensiones, que permitirán estructurar bloques explicativos de mayor congruencia teórico práctica.

Por otra parte, la importancia del marco referencial antes esbozado, reside en la posibilidad de iniciar a partir de él, un diagnóstico global o sistémico y otro diagnóstico institucional.

Se habla de diagnóstico en el sentido que el mismo no sea una simple acumulación de datos, es decir, que no se limite a un aspecto meramente descriptivo de la realidad, sino que él mismo revista carácter explicativo. Es decir, que la simple recolección de datos no supone,

en manera alguna un diagnóstico institucional. Esos datos deben estar interconectados e interrelacionados explicativamente a fin de permitir un análisis de las posibilidades y limitaciones que presentan las instituciones de bien público para operar efectivamente en el área social.

Hemos indicado la necesidad de iniciar un doble diagnóstico: sistémico e institucional.

En el primer sentido, creemos necesario realizar lo que podríamos denominar un diagnóstico de todo el sistema de acción social a fin de que, a partir de los datos obtenidos, puedan elaborarse políticas adecuadas de acción social. Es decir, dónde falla, en qué, cuáles son sus limitaciones, cuáles sus potencialidades operativas.

Sin embargo, este diagnóstico sistémico deberá encararse, para ser eficaz, por sectores, cuyo criterio de división podría ser diverso: por ejemplo, por áreas de situaciones problemáticas, por zonas o regiones geográficas, etc.

En este sentido, hemos denominado a veces a esta tarea "Inventario del potencial para la acción social", entendiendo por inventario no un simple recuento más o menos formal y/o burocrático, como el que podría realizarse en auditorías o controles de gestión, sino como un relevamiento diagnóstico de la realidad. Lo esencial es poder llegar a detectar la capacidad operativa o la capacidad potencial del área social y de las instituciones que integran el sistema a fin de que, a partir de lo que se tiene y de su capacidad operativa actual y/o futura, encarar nuevas líneas de política institucional en el área social o reforzar las vigentes.

Por otra parte, resulta necesario también, elaborar un diagnóstico ya no a nivel sistémico, sino a nivel institucional. Es decir, determinar por grupos de instituciones, cuáles son sus vulnerabilidades, sus carencias, sus posibilidades, apuntando a reforzar precisamente aquellas falencias que les impiden convertirse en un instrumento útil y eficaz de política social.

De todos modos, para lograr un buen diagnóstico, es decir que el mismo sea un instrumento de alta capacidad de discernimiento y análisis explicativo de la realidad, deberán utilizarse algunos conceptos metodológicos claves para que el mismo sea válido y relevante.

Desde ya, todo diagnóstico, supone la identificación con claridad de las unidades de análisis a estudiar, en este caso, las instituciones de bien público, sobre las que se predicarán una serie de variables significativas.

Estas variables, muchas veces multidimensionales, deberán desglosarse en otras dimensiones a fin de poder encontrar los indicadores válidos para su observación.

Si intentáramos definir los conceptos metodológicos a utilizar, diríamos que unidades de análisis son aquellos sujetos sobre los que se predica algo, en este caso, las instituciones de bien público.

Lo que se predica de las instituciones, son las variables, es decir aquellas propiedades que atribuimos a los sujetos.

Las variables discriminan unidades de análisis, es decir, permiten la realización de clasificaciones, de acuerdo con las diversas posiciones que pueda asumir la misma.

Estas posiciones o valores que puedan asumir las variables, es lo que se denominan categorías de la variable.

Sin embargo, existen variables que engloban una gran cantidad de dimensiones o variables multidimensionales, que no pueden ser estudiadas globalmente, ya que se carecería de indicadores específicos y que deben ser subdivididas en otras dimensiones más simples.

Una vez realizada esta tarea, comenzará a construirse una matriz de datos y, posteriormente, cuando es necesario pasar del mundo lógico o de las ideas al mundo de la realidad empírica, necesitamos el enlace que nos presente o nos muestre la presencia de la categoría de una variable. Este referente empírico que nos ayuda a ubicar nuestras unidades de análisis dentro del esquema clasificatorio de las variables, es lo que denominamos indicador.

El indicador es pues aquella variable que tiene, empíricamente, la capacidad de mostrar aquella otra variable que es menos visible.

Existen indicadores que poseen una relación lógica con las variables que representan; otros, en cambio, no poseen esa relación lógica de dependencia sino que se correlacionan de modo empírico en un determinado espacio físico-temporal dado.

Por otra parte, en el caso de variables unidimensionales, un solo indicador puede resultar suficiente para cumplir con su función de referente empírico. En el caso de las variables multidimensionales puede ser necesario apelar a por lo menos tantos indicadores como dimensiones posea la variable en cuestión.

Como puede observarse, no es fácil la estrategia metodológica necesaria para la selección de indicadores, sino que la misma supone un cuidadoso trabajo de análisis y de estudio en el sentido de que, además de la pluridimensionalidad de la variable, no siempre es posible utilizar un solo indicador por diferentes razones.

En primer lugar porque el mismo puede tener una correlación menor a la unidad, es decir, correlación inferior a la total dependencia de uno a otro y, por tanto, para aumentar la seguridad de estar midiendo la variable nominal o teórica, debe apelarse a un conjunto de indicadores o variables operacionales.

Por otra parte, si bien lógicamente puede darse una correspondencia muy estrecha, el temor de forzar una respuesta en la línea de lo esperable o en la línea de menor control social, puede conducir a obtener reaseguros indirectos.

Además, puede ocurrir que el indicador exceda el alcance de la variable.

Todo esto conduce a la necesidad de utilizar una batería de indicadores, debidamente evaluados y prioritados.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta dos conceptos claves en esta construcción de indicadores: su validez y su relevancia.

Validez: Hace referencia a la medida en que un indicador se corresponde lógicamente con la variable teórica o nominal, es decir de su grado de congruencia.

Confiabilidad: Se refiere a la medida en que las variaciones de registro en una propiedad de la unidad de análisis, obedece a variaciones producidas en el sujeto.

De todo ello, es fácilmente perceptible la complejidad metodológica que supone, por un lado, la construcción de indicadores, como -por otro- la necesidad de encontrar además y, en concordancia con ellos, los elementos o instrumentos de recolección necesarios para tal fin.

Todo diagnóstico debe conducir, en última instancia, a la obtención de indicadores válidos y relevantes, es decir de aquellos referentes empíricos que lleven a los responsables de la política social en general, de la política institucional en particular y de los miembros de las instituciones de bien público a obtener una idea clara y precisa de las potencialidades y limitaciones actuales de estas instituciones sobre las que se quiere actuar.

Esta construcción de indicadores que debería realizarse por tipos de institución, permitirá obtener algunos perfiles válidos a nivel institucional para, en base a ellos, encarar acciones de fortalecimiento para aumentar sus potencialidades.

Indudablemente, hemos indicado muy someramente una serie de items sobre los que podría trabajarse. Sin embargo, la lista es infinitamente mayor y, en cada caso deberán ser construídos en función del diagnóstico institucional a realizar y del tipo de institución focalizada para su estudio.

De cualquier modo, interesa destacar la importancia que estos indicadores tienen para el proceso diagnóstico. Sin ellos, la realidad resulta prácticamente inobservable pero, al mismo tiempo, son los recaudos metodológicos indispensables para la construcción del diagnóstico.

Por otra parte, estos indicadores deben tratar de mostrar aquello que resulta relevante para el diagnóstico institucional, evitando muchas veces los meros datos formales que, pese a insumir tiempo para su recolección, no sirven para la elaboración de un diagnóstico, sino simplemente para un registro más o menos formal y burocrático.

D. SISTEMA DE INFORMACION PERMANENTE

Se ha indicado precedentemente la necesidad de realizar un diagnóstico institucional de aquellas asociaciones de bien público que se dedican a la acción social.

Hemos explicitado también, que dichos diagnósticos no deben ser simplemente descriptivos sino que, por el contrario, deben posibilitar una interpretación de la realidad. Para ello, se ha mostrado la necesidad de construir adecuadamente la batería de indicadores que constituirán los referentes empíricos necesarios para determinar las carencias y posibilidades que presenten estas instituciones.

Los diagnósticos genéricamente hablando y específicamente referidos al tema de instituciones de bien público, deben cumplir tres funciones principales.

1. Por un lado, ser instrumentos que permitan la autocorrección a nivel interno de la propia institución. Es decir, que permitan a sus responsables evaluar acciones emprendidas y rectificar errores cometidos.

2. Por otro lado, deben ser útiles a los organismos financiadores, ya se trate del Estado, fundaciones nacionales y/u organismos internacionales que, a través de subsidios, donaciones y cualquier otra transferencia de recursos permiten el accionar de las instituciones de bien público. En este sentido, un diagnóstico bien realizado, les permitirá visualizar la viabilidad de los fondos transferidos, es decir, si las instituciones a los que son destinados están en condiciones de utilizarlos apropiadamente o, si por el contrario, necesitan no solo transferencia de recursos financieros, sino también una asistencia técnica adecuada para que los mismos sean correctamente implementados.

3. Además, estos diagnósticos deberán servir para estructurar, en base a los datos obtenidos, una política institucional a fin de superar las limitaciones y vulnerabilidades que presenten estas instituciones, como así también a reforzar sus potencialidades y todo aquello que maximice su capacidad operativa para la acción social.

Si bien los diagnósticos realizados a nivel institucional sirven para el logro de las dos primeras funciones mencionadas, es decir, como elemento autocorrector de la propia institución y para los organismos financiadores de las mismas, la tercer función implica un diagnóstico global o sistémico, es decir, una visión integral correctamente analizada e interpretada en forma dinámica y procesual. Vale decir, una perspectiva actualizada de modo tal que pueda ser utilizada en una formulación de política social que propenda al fortalecimiento de todas esas instituciones dedicadas a la acción social.

Tal como hemos indicado en capítulos anteriores, este diagnóstico no puede tener las características de un mero inventario estático, una fotografía que por más exacta y precisa que sea, fija en el tiempo

una determinada realidad, ya que su utilidad sería simplemente inmediata, en la medida en que resulta incapaz de captar tendencias y procesos histórico-temporales impidiendo una visión prospectiva capaz de orientar planes a mediano y largo plazo. Por otra parte, la dinamicidad misma del objeto de estudio, característica específica del área social, obliga necesariamente a visiones dinámicas y procesuales por lo que resulta indispensable contar con un adecuado sistema de información permanente que indique tanto las modificaciones a nivel sistémico como a nivel individual y que permita evaluar en forma constante las políticas de fortalecimiento institucional a fin de propender a su rectificación y/o reformulación, de acuerdo con las características que vaya presentando la realidad.

Precisamente por esto hemos considerado fundamental que uno de los objetivos de este Seminario de Diagnóstico Institucional, contemplara específicamente el tema y donde se presenten algunos modelos de información permanente, teniendo en cuenta el modelo sistémico que presentamos más adelante.

La elaboración de políticas de fortalecimiento institucional puede seguir criterios diferentes. Sin embargo, es posible destacar dos ejes conceptuales importantes.

El primero, se refiere al grado de información disponible sobre la realidad a transformar.

El segundo, el grado de desarrollo de los marcos referenciales, en función de los cuales la realidad puede interpretarse.

Suponiendo dicotomizables en valores polares cada una de los dos ejes mencionados, es posible detectar cuatro situaciones, a saber:

Grado de desarrollo del marco referencial

		A	B
Grado de información disponible	A	I	II
	B	III	IV

La situación I es la que podría denominarse ideal para la elaboración de políticas de fortalecimiento institucional en la medida en que conjuga un alto grado de elaboración del marco referencial como también de una alta calidad de la información disponible, tanto en confiabilidad como en relevancia. Estas situaciones son en general poco frecuentes, dado el incipiente avance que se ha realizado sobre el tema que nos ocupa.

Hay en cambio, a veces, situaciones parecidas a las designadas por el número III, es decir donde existe un alto grado de desarrollo de los marcos referenciales por sobre el bajo grado de información disponible acerca de la realidad. En muchas circunstancias, situaciones de este tipo sólo pretenden hacer uso de marcos referenciales en forma casi independiente de la realidad circundante, respecto a la que se posee un escaso grado de información. Generalmente, estas experiencias se caracterizan por un alto grado de acontextuación y de falta de adaptación del marco referencial a la realidad que pretenden interpretar.

De la misma manera, es factible detectar situaciones del tipo II que, careciendo de un marco referencial adecuado para interpretar la realidad, sólo intentan centrar un pretendido diagnóstico en la acumulación de "toda" la información disponible, acumulando montañas de datos que no se interrelacionan entre sí.

De las cuatro enumeradas, la más frecuente es la situación tipo IV, es decir que el grado de información disponible es bajo y también un marco referencial de poco desarrollo teórico.

Precisamente, teniendo en cuenta que es ésta la más frecuente, pasamos a proponer una modalidad operativa que consiste en la elaboración de políticas de fortalecimiento institucional basadas sobre la experiencia acumulada en la construcción del marco referencial previo en desarrollo y con un cierto conocimiento de la realidad.

Dicha experiencia permite detectar situaciones problemáticas y anunciar ciertas propuestas de políticas de fortalecimiento institucional.

Esta mecánica favorece el impulso de ciertas acciones inmediatas en el terreno operativo; la justificación de dichas acciones se halla relativamente fundamentada en hechos evidentes, detectados como situaciones problemáticas. Al mismo tiempo y mientras la realidad se va transformando, reordenando y reorientando, es posible desarrollar acciones tendientes a la construcción de indicadores a fin de profundizar el estudio, realimentar la formulación de políticas de fortalecimiento institucional y reformular y precisar el marco referencial de encuadre.

También resulta valioso incorporar al modelo otras experiencias ya realizadas sobre todo en el caso de aquellos países que poseen una fuerte tradición en el accionar de entidades de bien público como instrumentos al servicio de una política social de un diverso grado de descentralización estatal.

E. RECOMENDACIONES FINALES

1. Este documento de trabajo pretende transmitir la importancia y la necesidad urgente de iniciar un proceso que conduzca a diagnósticos relevantes que permitan conocer las potencialidades y las vulnerabilidades de las instituciones de bien público, dedicadas a la implementación de proyectos y programas de acción social. La importancia de estas instituciones es ampliamente reconocida pero para que ellas sean un elemento útil y eficaz dentro de la política social, pueden ser necesarias acciones de diversa índole que sólo resultarán adecuadas en la medida en que las mismas surjan de una radiografía clara y dinámica de aquello que hay que reforzar.

2. Es evidente que un proceso de esta naturaleza resulta complejo y difícil y por ello hemos propuesto un modelo de trabajo que genere también un proceso de información permanente, basado en la profundización y el estudio de un marco referencial explicativo y de encuadre de las instituciones de bien público.

Este marco referencial se irá enriqueciendo en la medida en que se produzca por un lado, un diálogo constante con la realidad y por otro, a través de la actividad reflexiva tanto de los organismos gubernamentales que transfieren recursos y asistencia técnica, como de las fundaciones que realizan tareas semejantes, como de expertos en diagnósticos institucionales y principalmente de los propios integrantes de las instituciones de bien público. De este modo, equipos interdisciplinarios, con experiencias y conocimientos diversos, podrán modificar y/o adecuar este marco referencial del que se ha partido, contrastándolo permanentemente con la realidad que se intenta transformar.

A ello, puede añadirse un análisis de las experiencias realizadas en otros países de fuerte acción descentralizada en materia de acción social y finalmente llegar a la construcción de un cuadro de indicadores válidos y relevantes que permitan detectar situaciones problemáticas y perfiles institucionales que orienten las acciones de fortalecimiento a encararse desde una política social global.

3. Una propuesta metodológica como la que se intenta en este documento podría suponer logros esperables a diferentes niveles.

Por un lado para superar la vulnerabilidad de las instituciones de bien público encarando acciones de fortalecimiento institucional.

Por otra parte, contemplar la posibilidad de establecer una política de capacitación de recursos humanos, del tipo, calidad e intensidad que se requiera. Asimismo iniciar un proceso de desarrollo y adecuación de tecnologías sociales aptas e idóneas para transformar la realidad.

De todo lo expuesto, es fácil percatarse de que ello derivará en un aumento de la racionalidad en la toma de decisiones, sobre todo en los proyectos y programas, generalmente forzadas por los hechos y los

actores, como también una política de financiamiento que determinará hacia dónde habría que encauzar aportes y dónde en cambio reducirlos, maximizando el resultado final de los fondos invertidos.

Finalmente, nos llevaría a conocer más y mejor el perfil de los beneficiarios atendidos y por lo tanto mejorar la cobertura brindada, tanto en calidad como en cantidad, como así también al conocimiento de las situaciones problemáticas presentes o previsibles de presentarse en un corto plazo.

4. En el sentido mencionado el CIDES ya ha comenzado a trabajar en un proceso como el mencionado, tanto a nivel nacional como de otros países de la región. Considera útil la constitución de comisiones asesoras que en plazos no mayores de seis meses, propongan una serie de procedimientos metodológicos válidos y adecuados a las distintas realidades locales que puedan ser útiles por igual a los organismos oficiales que transfieren fondos a entidades de este tipo, como a fundaciones y a las mismas instituciones de bien público y por sobre todo, a los beneficiarios directos a fin de que un porcentaje creciente de los recursos transferidos redunden en una mejora de la calidad y cantidad de los servicios prestados.

R E L A T O R I A

A. INTRODUCCION

Dr. Roberto Martínez Nogueira

1. Objetivo de la relatoría

La presente relatoría pretende constituirse en un reflejo sintético y fiel del desarrollo del seminario sobre "Financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo", realizado en la sede del Centro Interamericano para el Desarrollo Social, en Buenos Aires, Argentina, entre el día 4 y el 14 de octubre de 1982.

La variedad de los temas tratados y la riqueza de las discusiones no puede ser totalmente transmitida por un documento de la naturaleza del presente. Es por ello que sus contenidos apuntan a las cuestiones centrales debatidas, a las perspectivas puestas de manifiesto por los participantes, a las líneas básicas a que responden sus conclusiones, y también, a los interrogantes aún pendientes.

Entre esos contenidos se incluyen las síntesis diarias que se pretendía realizara la coordinación de contenido del seminario. Las mismas, en su oportunidad, procuraron servir de balance cotidiano de la labor producida, de testigo de la acumulación de experiencias y del crecimiento grupal, y como enmarcadoras del trabajo posterior. De este modo, las mismas, si es que acertaron a expresar la realidad del seminario, son un reflejo del proceso que llevó a la redacción del documento final, producto que expresa el consenso de los participantes. La lectura de esta relatoría es, entonces, sólo un elemento adicional para la comprensión mayor de esas conclusiones.

2. Organización y antecedentes del seminario

a. Aspectos organizativos

i. Organización y auspicio

La organización del seminario estuvo a cargo del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana y del Centro Interamericano de Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos.

Contó con el auspicio de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y del Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (Solidarios).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Asociación Latinoamericana de Institutos Financieros de Desarrollo (ALIDE) brindaron su apoyo.

ii. Sede de realización del Seminario y Secretaría Ejecutiva

El seminario se realizó en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en la sede del Centro Interamericano de Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos. Esta institución tuvo a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Seminario.

iii. Conducción y coordinación

La responsabilidad por la conducción del seminario estuvo a cargo en forma conjunta del INDES y el CIDES. Durante su transcurso, se estableció un mecanismo regular para el seguimiento de las actividades con la participación de representantes de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y de las que brindaron su apoyo.

La coordinación general estuvo a cargo del Dr. Roberto Martínez Nogueira. La coordinación adjunta fue desempeñada por el Dr. Fernando Osorio Molinski.

iv. Participantes

La lista de participantes aparece en la parte final del informe.

v. Metodología

La modalidad de organización de la labor a lo largo del seminario y la metodología para el trabajo grupal fueron las siguientes:

- Cada una de las jornadas del seminario estuvo dirigida al tratamiento de una problemática particular.
- Para la presentación de esa problemática, se contó con los aportes de expositores para cada una de ellas y con la realización de un panel de experiencias.
- Sobre la base de esas presentaciones, se procedió a la realización del trabajo grupal según las siguientes pautas:
 - Se constituyeron cuatro grupos de trabajo, cada uno de los cuales debía designar un relator y un coordinador;
 - las funciones del relator y del coordinador fueron la orientación del trabajo grupal, la redacción de sus conclusiones y la presentación de los resultados ante el plenario de participantes;
 - cada uno de los grupos recibió pautas para el trabajo dirigidas a lograr la acumulación de los aportes realizados, la identificación de los problemas centrales, la generación de alternativas para su superación y la formulación de propuestas para la acción;
 - dichas pautas procuraban que el trabajo grupal se desarrollara sobre la base de la exposición sobre la problemática del día, ahondando en la comprensión de la misma y de cada grupo conforme a las experiencias aportadas y a las particulares perspectivas presentes.

La agenda establecida para ese trabajo fue, entonces, la siguiente:

- Identificación de la problemática, dando respuesta al interrogante sobre las cuestiones básicas planteadas en torno al tema discutido en el día. Esa respuesta podría fundarse en consideraciones de tipo conceptual, teórico, doctrinario o nacidas de la experiencia de ejecución de pequeños proyectos de desarrollo.

- Señalamiento de las alternativas posibles para la superación de los problemas anteriores. Estas alternativas podrían ser las resultantes de la adopción de las perspectivas enumeradas en el punto anterior.

- Análisis evaluatorio de las alternativas, es decir, identificación de los aspectos que promueven su adecuación y viabilidad, así como de los que plantean obstáculos y dificultades a considerar en el momento de la decisión.

- Propuestas para la acción resultantes de la consideración de los problemas existentes y del análisis de las alternativas consideradas.

El resultado buscado fue explicado en esta forma en las propuestas para la orientación del trabajo grupal: *"con el propósito de sistematizar las perspectivas particulares de las instituciones de financiamiento, de ejecución de proyectos y de prestación de servicios complementarios, los grupos deberán estructurar la discusión de manera que queden identificadas las mismas, explicitando los problemas comunes, las percepciones no coincidentes y las necesidades particulares pero no compartidas"*.

Sobre la base de los resultados de los trabajos grupales, se redactaron documentos de conclusiones para cada uno de los temas abordados. De la compatibilización de los mismos resultó el documento final aprobado por los participantes.

vi. Otras actividades

Como parte del seminario, los participantes tuvieron ocasión de visitar algunos proyectos en ejecución por INDES y FUNDAPAZ en las ciudades de Goya (Provincia de Corrientes) y Reconquista (Provincia de Santa Fe).

b. Antecedentes del Seminario

Este seminario resulta de la confluencia de dos líneas de esfuerzos y actividades emprendidas por las instituciones organizadoras.

i. Los seminarios de la DSE y Solidarios

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) ha venido realizando una serie de seminarios

sobre la problemática del desarrollo de los sectores de menores ingresos y marginales de América Latina.

Esos seminarios, que contaron con la asociación de Solidarios y la participación de miembros de las entidades adheridas a esta entidad, han procurado desarrollar una línea temática dirigida a la indagación de objetivos, problemas y metodologías de acción encaminadas al desarrollo de la capacidad de aquellos sectores, tanto en su dimensión social como en las económicas y productivas.

Esa indagación, a su vez, fue enriquecida por la reflexión sobre la experiencia de las instituciones participantes. De esta manera, esa serie de seminarios permitió la acumulación de materiales que han constituido una rica fuente para la referencia y la orientación en materia doctrinaria y operativa de los agentes promotores del desarrollo social de América Latina.

ii. Las actividades del CIDES

El CIDES es un centro especializado de la Organización de Estados Americanos que tiene como objetivos de su programa de acción la reflexión acerca de los problemas sociales que aquejan a los países latinoamericanos y el desarrollo de instrumentos que, en diferentes niveles, sean útiles para el tratamiento de lo social.

Para el cumplimiento de este objetivo, el CIDES ha venido organizando una serie de actividades y eventos en los que han participado investigadores sociales, agentes de desarrollo, funcionarios públicos, representantes de organismos internacionales, etc., de manera de realizar en forma sistemática una labor de intercambio y enriquecimiento mutuo de la que resulten marcos analíticos y metodologías más adecuadas para el abordamiento de la complejidad de esta problemática y modos de relación más eficaces entre aquellos vinculados a la resolución de los problemas sociales de América Latina.

Por esta razón, la coincidencia de intereses y propósitos de las instituciones miembros de Solidarios, entre la que se cuenta el INDES -coorganizador del Seminario- la DSE y el CIDES tuvo su manifestación en el acuerdo para la realización de esta actividad, en el entendimiento previo que de la confluencia de aportes y experiencias diversas podría resultar un beneficio mutuo y un resultado relevante para la tarea de una mejor promoción del desarrollo social.

B. DESARROLLO DEL SEMINARIO

1. La apertura

a. Los objetivos del seminario

Los objetivos básicos del seminario fueron reafirmados en la sesión de apertura. En ella, los diversos oradores pusieron de manifiesto el sentido del seminario como expresión de la cooperación internacional y de la capacidad de organizaciones con propósitos similares para brindar respuestas a la problemática de los grupos marginados de América Latina.

En particular, el representante de la oficina de la Organización de Estados Americanos en Argentina, Lic. Moisés Lijtmajer, aseguró que el propósito del seminario de brindar elementos para una más eficaz y eficiente operación de los pequeños proyectos de desarrollo y de las organizaciones encargadas de financiarlos y ejecutarlos, sería seguramente alcanzado en función de las trayectoras de las instituciones participantes y del interés de las mismas en perfeccionar su acción y en producir soluciones adecuadas y creativas a los problemas sociales.

El señor Juan Cavo, presidente del INDES, reafirmó el valor de la solidaridad como fundamento de los pequeños proyectos de desarrollo.

Por su parte, el señor Embajador de la República Federal de Alemania, aseguró que el objetivo de este país al alentar este tipo de actividades es contribuir al refuerzo de las estructuras y prácticas de participación en América Latina.

A la vez, señaló que el seminario es una expresión de las posibilidades abiertas por la cooperación internacional en busca del desarrollo y la justicia.

b. Los ejes centrales del seminario

El director del CIDES, Dr. Francisco M. Suárez, remarcó los ejes en torno a los cuales se estructuró la labor del seminario:

- i. la institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo, planteada en términos de continuidad, financiamiento, manejo eficiente y reproducibilidad;
- ii. la integralidad de los proyectos, entendida como la condición en la que sus distintos elementos se encuentran armónicamente concebidos, organizados y ejecutados; es decir, su racionalidad y coherencia internas;
- iii. la consideración de la disyuntiva entre formular los proyectos para satisfacer los requerimientos de las entidades financieras o para su posterior ejecución en función de las necesidades específicas de la población-meta.

En torno a estos tres ejes, efectivamente, giró la temática del seminario. Las tres dimensiones a que se refieren: la significación social del pequeño proyecto, su concepción y operación y la necesidad de responder a la especificidad de la situación enfrentada, fueron objeto de tratamiento permanente a lo largo del seminario.

c. Las expectativas

Al comienzo de la primera jornada de trabajo, los participantes expusieron sus expectativas. Si bien enunciadas de manera diversa, esas expectativas reflejaron un alto grado de consenso sobre los temas a abordar, los resultados a alcanzar y los procesos de elaboración.

i. Los temas

En cuanto a los temas a abordar, su enunciación reflejó una preocupación por el tratamiento de problemáticas de diverso nivel de concreción y por la necesidad de una adecuada articulación de éstas.

Esos niveles son los siguientes: 1) el desarrollo social, 2) los grupos protagonistas y receptores de ese desarrollo y 3) las acciones de promoción de ese desarrollo y de estos grupos.

Para el primero de los niveles, se destacó la necesidad de persistir en la búsqueda de teorías y metodologías que permitan operar de una manera más eficaz y atendiendo a las exigencias de las situaciones enfrentadas, todo ello reconociendo valores centrados en la dignidad de la persona, en la participación social y en la solidaridad.

Para los restantes, los participantes expresaron su interés en el intercambio de experiencias en materia de proyectos de desarrollo para grupos marginales, comparando situaciones, contrastando metodologías y enriqueciendo las concepciones y perspectivas.

En particular, algunos participantes plantearon su interés por la incorporación a la discusión de las problemáticas de la microempresa, de las pequeñas y medianas empresas, de grupos artesanales y de marginales urbanos, además de la propia de los grupos rurales, tal vez la más analizada en seminarios anteriores y con respecto a la que la experiencia de las instituciones representadas es mayor.

ii. Los resultados

Los participantes manifestaron su deseo de obtener del seminario nuevos elementos que permitiesen

perfeccionar los modos de trabajo, identificar los medios para operacionalizar y poner en práctica los resultados de este seminario así como de otros ya realizados sobre la temática, encontrar nuevas alternativas y superar los problemas derivados de la utilización en la acción de marcos analíticos deficientes.

En este sentido, las expectativas de los representantes de instituciones de promoción y de las entidades de financiamiento pusieron en evidencia el propósito de explorar modos más eficaces de relacionamiento.

iii. Los procesos de elaboración

La modalidad de trabajo esperada era la de interacción profunda, la reflexión, el intercambio, el aprendizaje compartido y la participación generalizada.

2. La primera jornada: la naturaleza de los pequeños proyectos de desarrollo.
 - a) La exposición de base: la experiencia de los grandes proyectos.

La primera de las jornadas estuvo dedicada a la naturaleza y significación de los pequeños proyectos de desarrollo. El expositor fue Stahis S. Panagides. Su documento lleva por título "Transferencia de recursos para el desarrollo rural: el fracaso de la centralización".

La estrategia para el abordaje de la naturaleza y la significación de los pequeños proyectos fue la de señalar las deficiencias observadas en las vías de salida a la problemática de la marginación rural basadas en proyectos de gran escala e identificar, a partir de esa constatación, mecanismos alternativos.

La tesis de la presentación consistió en la afirmación de que las prácticas actuales de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos son profundamente inadecuadas cuando pretenden aplicarse a proyectos que benefician a grupos de bajos ingresos en los países en desarrollo.

Entre las razones que explican esa inadecuación, el expositor focalizó el tratamiento en la centralización de las decisiones y en el énfasis puesto por las instituciones financieras, nacionales e internacionales, en las formas de los proyectos más que en su sustancia. Si bien el análisis se refirió específicamente a los proyectos de inversión para el desarrollo rural, se hizo mención a la importancia y a las implicaciones de las modalidades por las que los países desarrollados transfieren recursos con propósitos de desarrollo. Se subrayó que, de persistir esas formas, la situación de los países en desarrollo será crecientemente desfavorable.

La exposición trató diversos niveles de análisis. De la mención de la existencia de determinantes estructurales de la situación de subdesarrollo vinculados a los flujos de recursos entre países, el examen se localizó en las experiencias nacionales: el fracaso de los esfuerzos por el desarrollo, el escaso impacto de los proyectos dirigidos a los pobres del área rural y la limitada significación del financiamiento para explicar los avances logrados.

El expositor expresó que todos los casos revisados ponían de manifiesto que el medio ambiente global es el factor explicativo fundamental para el éxito o el fracaso de los proyectos. Más aún, para que se logre algún grado de éxito, una serie compleja de variables debe converger sobre el proyecto. Algunas de estas variables son justamente las que se descuidan en los procesos habituales de formulación de proyectos: la participación, la capacidad de gestión para mejorar el proyecto a medida que se ejecuta, los regímenes de tenencia de la tierra.

Estos procesos habituales tienen como resultado la uniformidad en la descripción de los proyectos y en los objetivos planteados, así como la homogeneidad del análisis y tratamiento que reciben en las instituciones de financiamiento, sacrificando la especificidad y la adaptación a circunstancias particulares.

Ese fenómeno, según el expositor, tiene un sustento intelectual que es el resultado de la forma cómo se generan y difunden las teorías y las investigaciones sobre la problemática del desarrollo rural. Los enfoques excesivamente formales y estáticos otorgan así una importancia exagerada a los aspectos financieros, conforme a los requerimientos de los procesos decisorios de las instituciones que los atienden, con exclusión de los que brindan una comprensión más profunda del problema que da origen al proyecto.

El cuadro descripto representa un panorama de alejamiento progresivo de esas instituciones de las situaciones locales, impidiendo el aprendizaje mutuo y reforzando la tendencia hacia la falta de responsabilidad institucional y hacia la circularidad y hermeticidad de los procesos de decisión.

Las consecuencias de este conjunto de fuerzas y tendencias es, a juicio del autor, la ruptura entre las previsiones del proyecto y la realidad de su implementación. El modo de superarla es invertir el carácter de las concepciones presentes y de los procesos vinculados a la generación y al tratamiento de los proyectos: la participación de los beneficiarios y de las instituciones ejecutoras en la preparación de los proyectos, su conceptualización como un elemento dinámico e integrado, la descentralización en la toma de decisiones y el reconocimiento explícito del proyecto como un medio para el logro de objetivos de equidad, de integración de la población marginada y de redistribución de recursos.

b) La discusión de la exposición de base

La discusión que siguió a la exposición se centró en las consecuencias del enfoque utilizado y en las recomendaciones presentadas. Fue así como se planteó la cuestión referida a la concepción de los pequeños proyectos como un medio para atender necesidades no cubiertas por los de gran envergadura. Su naturaleza "residual" así entendida restaría significación a su impacto y a su valor como medio para el aprendizaje y la participación social. En los comentarios formulados al respecto se puso de manifiesto una concepción alternativa según la cual el pequeño proyecto es el medio apto para atender las necesidades de los grupos marginales con flexibilidad, adecuación a las circunstancias, eficiencia y según la predisposición participativa y organizativa de los grupos beneficiarios. Pero, a la vez, se subrayó la importancia del marco estructural y de políticas globales y sectoriales dentro del que el proyecto se ejecuta.

c) El trabajo grupal

Los grupos de trabajo procuraron esclarecer la naturaleza de los pequeños proyectos de desarrollo. No produjeron una definición de los mismos; se prefirió caracterizarlos en función de sus objetivos, de la naturaleza de los grupos a que están dirigidos y de la propia institución de apoyo.

En cuanto a la caracterización, se coincidió en su esencia participativa, en sus componentes económicos, productivos y sociales y en su significación a partir de una concepción solidaria y activa. El consenso se extendió a las cualidades propias de los grupos de beneficiarios, destacando la condición de marginamiento social, la carencia de poder político y la incapacidad para la acumulación de recursos. La referencia a las instituciones de apoyo estuvo centrada en la necesidad de que éstas cuenten con definiciones precisas de los grupos a los que orientan sus esfuerzos.

El relato de los trabajos grupales agregó elementos que enriquecieron los aportes anteriores. Se hizo una revisión crítica de la experiencia de los grandes proyectos, llegándose a una opinión consensual de que los mismos no han satisfecho las expectativas despertadas. Es por ello que se destacó la importancia de perfeccionar el diseño y la operación de los pequeños proyectos y de los sistemas institucionales y administrativos a ellos vinculados. Con fundamento en aquel juicio de fracaso, se sostuvo que era inconveniente utilizar para los pequeños proyectos los mismos mecanismos que han tenido responsabilidad en la ejecución de los grandes proyectos, en especial los de desarrollo rural integrado. Se estimó que la estructura de las instituciones especializadas, sus instrumentos y las perspectivas desarrolladas por su personal no son adecuados a esta modalidad de acción.

La carencia de una definición precisa de los pequeños proyectos se atribuyó a la existencia de distintas perspectivas y prácticas institucionales. No obstante, se llegó a señalar algunas variables que deberían ser consideradas por cada agencia de desarrollo, en particular para formular su propia definición al respecto.

3. La segunda jornada: la operatoria de los pequeños proyectos de desarrollo

a. La exposición de base: la experiencia de los pequeños proyectos

El segundo día estuvo dedicado al tratamiento del tema: "Operatoria de los pequeños proyectos de desarrollo". El expositor fue Ricardo A. Puerta.

Su documento está dividido en cuatro partes. La primera describe la problemática presente; la segunda identifica los problemas más frecuentes encontrados durante la operatoria de los pequeños proyectos en las diversas etapas, desde su concepción hasta la evaluación. La tercera presenta algunos criterios para la generación de alternativas de superación de esos problemas, mientras que la cuarta contiene recomendaciones específicas.

Dada la estructura del documento, resulta imposible realizar una síntesis de sus contenidos. Es por ello que en los párrafos siguientes se procura transmitir la perspectiva específica adoptada y la orientación general a que responden sus conclusiones.

Esa perspectiva nace de algunas evidencias señaladas por el expositor: crisis en los mecanismos convencionales de superación de los problemas del desarrollo, desencanto con los grandes proyectos, ineficacia del sector público como mecanismo para la transferencia de recursos a los grupos marginales, incapacidad del sector privado lucrativo para proponer soluciones viables, problemas en la operación de las entidades ejecutoras y en los organismos de apoyo, etc.

En lo específico, los problemas enumerados se organizan conforme a las etapas o aspectos del proyecto. En cuanto a los enfoques que gobiernan su planeamiento, los problemas se vertebran en torno a una concepción simplificada de la condición de pobreza o marginamiento, a una esperanza poco fundamentada en la capacidad de los impactos económicos y productivos, a una comprensión escasa de la necesidad de entender la complejidad de cada situación y a supuestos elementales sobre la racionalidad de los grupos beneficiarios.

La selección de los proyectos pone de manifiesto restricciones o deficiencias de origen institucional, ya que suelen privilegiarse consideraciones que hacen a las necesidades funcionales de las organizaciones de financiamiento o de ejecución por sobre aquellas referidas a su impacto social y a su viabilidad.

La etapa de diseño se caracteriza por no incorporar previsiones ni mecanismos que permitan una mayor flexibilidad en la operación, atención a los cambios contextuales y elaboración de los aspectos sustantivos por sobre los detalles formales, estando todo ello asociado a una escasa interacción entre los formuladores y los futuros beneficiarios de los proyectos.

La puesta en marcha de los proyectos sufre las consecuencias de un planeamiento imperfecto, de una coordinación interinstitucional

pobre o no prevista y de la ineficiencia de los mecanismos burocráticos de las organizaciones participantes, en especial las de financiamiento.

Durante la ejecución y supervisión, se evidencian carencias serias en materia gerencial, en los sistemas de información, en el planeamiento, en un personal insuficientemente entrenado o no compenetrado con los requerimientos de la acción y en las previsiones dirigidas a desarrollar capacidades locales, tanto en la agencia ejecutora como en los beneficiarios.

Los problemas de coordinación tienen múltiples localizaciones y complejas razones. Se refieren a las organizaciones de financiamiento, a las agencias públicas, a las instituciones colaboradoras y a las relaciones en que intervienen los grupos de beneficiarios. En estas acciones en común aparecen elementos o hechos que favorecen la acción de las entidades privadas de desarrollo, tales como la apertura del sistema político o la orientación económica-productiva de los proyectos, y otros que pueden llegar a crear obstáculos, como la oposición que despierta la creciente organización de los grupos.

En materia de evaluación, los problemas denunciados se refieren a la falta de sistematicidad, a su subutilización, a la deficiente identificación de impactos y a la ausencia de participación en su realización.

Esta problemática lleva al expositor a sugerir criterios sobre los que deben basarse las alternativas. Estos, reunidos, constituyen una perspectiva centrada en el carácter específico del proyecto y en su entidad como ente con sentido histórico y como construcción social. Sus fundamentos radican en el valor de la descentralización, de la participación, de la organización de los beneficiarios, en el carácter localizado y en la escala de estos proyectos. Para concretar estos valores y para actuar conforme a aquella perspectiva, se requiere una aproximación "desprofesionalizada" a esta problemática.

Sobre la base de esos criterios, el expositor presentó sus propuestas: para los organismos financieros, las recomendaciones están dirigidas al logro de una mayor flexibilidad. Para los órganos de apoyo, las sugerencias están dirigidas a lograr un mejor conocimiento y comprensión a través de la realización de estudios e investigaciones. Para los organismos ejecutores, las recomendaciones apuntan a la necesidad de reafirmar la integralidad de los proyectos y de la acción, la interrelación en las actividades y etapas de éstos y la coordinación entre las entidades privadas de desarrollo.

- b. La segunda exposición de base: la experiencia de los proyectos de desarrollo rural integrado

Una segunda exposición a cargo de Ernesto Cohen completó la presentación de la problemática referida al tema del día.

En esa exposición se trataron diversos temas vinculados a los enfoques alternativos con respecto al desarrollo rural integrado, poniéndose de manifiesto las consecuencias de los mismos sobre los programas y proyectos.

El enfoque tradicional, tal como fue presentado, está caracterizado por formular los proyectos como si estuvieran dirigidos a una población homogénea, localizada en un ámbito geográfico determinado. Sus impactos, se postula, tienen neutralidad social, siendo las consecuencias de acciones diseñadas siguiendo ese supuesto de uniformidad. Como la realidad suele diferir significativamente de estas condiciones hipotéticas, el resultado alcanzado beneficia desproporcionadamente a los que cuentan con más recursos o que se encuentran en mejor situación relativa, desnaturalizándose de este modo la intencionalidad del proyecto.

El abordaje sectorial pone de manifiesto también deficiencias por no alcanzar a todas las dimensiones que comprenden la problemática. Los intentos dirigidos a su superación tienden a la integralidad de los proyectos, pero a veces ésta se confunde con la mera agregación de acciones desconectadas recíprocamente, no jerarquizadas ni articuladas en función de objetivos comprensivos. En esta situación, suelen privilegiarse las variables referidas a los volúmenes de producción, con atención limitada o secundaria a cuestiones tales como el impacto sobre los ingresos efectivos de los productores por la no consideración de aspectos entre los que se cuentan las modalidades de la comercialización, uno de los tantos ejemplos que podrían suministrarse.

El tercer enfoque considerado en la exposición fue el asistencialismo o la participación manipulada. Frente a un problema determinado, el estado puede acudir a su resolución. El proyecto resulta como consecuencia de la conceptualización que los planificadores y funcionarios tengan de ese problema, sin participación de los eventuales beneficiarios. Para remediar formalmente esta situación, se recurre a veces a implantar modalidades de participación que llevan a generar una imagen de consenso, ratificando decisiones adoptadas en ámbitos ajenos al grupo. Es así como raramente se diseña el proyecto para inducir una transferencia de su conducción que posibilite el pleno desarrollo de las potencialidades organizativas del grupo.

En cuanto a los estilos de formulación, la exposición se ocupó de los problemas derivados del largo período de maduración de los proyectos. De esta forma, el proyecto pasa a ser una representación cristalizada de necesidades y eventuales soluciones, sin posibilidad de adecuación dinámica ni de incorporación de los resultados de los procesos y de los cambios grupales.

Consecuencia de lo anterior es también que el proyecto sea visualizado como el documento que lo contiene, y no como una secuencia de acciones, como un proceso de aprendizaje y perfeccionamiento constante. La posibilidad de conceptualizarlo de esta forma suministra la oportunidad de aprovechar experiencias y de replicar esfuerzos, pues no es la mecánica del proyecto lo relevante, sino el sentido de las respuestas dadas a las contingencias superadas.

Por otra parte, los criterios a utilizar en la evaluación de los proyectos suelen ser anticipados por aquellos que los formulan. De esta manera, se alimenta la tendencia a elaborar proyectos conforme a fórmulas estandarizadas y a ejecutarlos de una manera semejante.

El análisis crítico planteado permitió al expositor avanzar en la sugerencia de algunas líneas alternativas para la conceptualización de los proyectos. En primer lugar, enfatizó la intencionalidad social frente a la neutralidad asumida por el enfoque tradicional. Esa intencionalidad parte del reconocimiento que la comunidad no es una realidad homogénea, sino que reproduce el sistema de estratificación que existe en la sociedad global.

Esta aproximación social al proyecto hace que sus objetivos deban ser formulados en función del actor social -el campesino y su familia- y no en términos del producto a obtener.

Esta definición a partir del actor social lleva necesariamente a formular el proyecto como una integración y armonización de acciones, y no como la yuxtaposición de componentes. Esto conduce a concentrarse en acciones estratégicas que generen un marco real de movilización de la comunidad en torno al proyecto y vayan produciendo modificaciones conforme a objetivos de organización y a soluciones percibidas como tales por los participantes del proyecto.

Estos participantes no son beneficiarios pasivos. Su intervención en los procesos, desde la formulación hasta la evaluación, debe ser una actividad permanente, estructurada de manera que permita el aprendizaje continuado y la implementación de estrategias fundadas en la adquisición de capacidad organizativa.

c. La discusión de las exposiciones de base

Las discusiones producidas luego de las exposiciones anticiparon los temas tratados por los grupos de trabajo. Las mismas estuvieron dirigidas a identificar aquellos márgenes de acción existentes dentro de las restricciones enfrentadas. Así, se afirmó que en diversas oportunidades y en seminarios anteriores se habían tratado los aspectos generales de los pequeños proyectos: se trataría ahora de identificar las cuestiones operativas centrales, de manera de focalizar sobre ellas la atención y dar las respuestas que requieren las instituciones de apoyo.

Algunas de esas cuestiones operativas fueron mencionadas. Entre ellas están las vinculadas a las metodologías de formulación -ya que las mismas se han construido sobre el modelo de las referidas a los grandes proyectos-, a la relación entre el costo operativo de los pequeños proyectos y los impactos efectivamente producidos, y a las formas de considerar las dimensiones sociales.

Los productos del trabajo grupal abarcaron muchos de los temas tratados en las exposiciones de base, enriqueciéndolos por el aporte de contribuciones novedosas. Entre ellas, cabe destacar:

- i. el ciclo de intervención para el desarrollo grupal concluye cuando la organización de base se integra a mecanismos de segundo grado de tipo federativo;
- ii. es preciso que el financiamiento del proyecto cubra las erogaciones correspondientes a las etapas de diagnóstico, formulación y puesta en marcha;

- iii. visualizada en estos términos, es discutible la afirmación de que exista financiamiento suficiente para pequeños proyectos;
- iv. las agencias de desarrollo deben volcar esfuerzos importantes a la investigación de la problemática del desarrollo y de cada grupo específico, recurriendo a acuerdos con otras instituciones cuando no tengan capacidad suficiente para ello;
- v. los diagnósticos de las situaciones grupales deben ser hechos en forma participativa, siendo un elemento propio de un proceso de desarrollo grupal y no una simple captación de información sin aprendizaje grupal subsiguiente;
- vi. la formulación de los proyectos debe tener en cuenta las aptitudes de los grupos y su capacidad para hacer uso de conceptualizaciones y tecnologías complejas y sofisticadas;
- vii. las agencias de desarrollo no deben asignar una importancia exagerada a los proyectos en cuanto documentos. En este sentido sería conveniente "desproyectizar" su acción apoyándose en mayor medida en los significados y desjerarquizando los requerimientos formales;
- viii. las agencias de desarrollo y las entidades de financiamiento deberían dar mayor énfasis a los programas de actividades que a los proyectos aislados;
- ix. el financiamiento debería canalizarse en función de esos programas o de conjuntos de proyectos, en base a una mayor confiabilidad en las propuestas y a la capacidad de ejecución de las agencias de desarrollo y de las organizaciones de base.

d. El trabajo grupal

En los grupos se planteó el interrogante sobre el futuro de este tipo de proyectos y sobre las modalidades que pueden anticiparse al respecto. En este sentido, se mencionaron las siguientes alternativas, las que no recibieron un tratamiento que agotase estas cuestiones:

- i. continuación de las modalidades actuales;
- ii. creación de mecanismos específicos a nivel internacional para el suministro de grandes recursos dirigidos a pequeños proyectos;
- iii. la separación funcional de las organizaciones de crédito de las que realizan tareas de promoción y apoyo;
- iv. la canalización directa de fondos de las entidades de financiamiento a las organizaciones de base, eliminando la "intermediación" de las agencias de desarrollo.

e. La síntesis

Al término de la segunda jornada al coordinador general del Seminario a cargo de los aspectos de contenido le tocó realizar la primera síntesis. Los aspectos que la integran con respaldo en lo discutido, son los siguientes:

- i. A esa altura del seminario parecía conveniente reiterar algunos puntos centrales que permitiesen articular los resultados hasta ese momento alcanzados. En particular, ellos se referían a los ejes de la discusión, a los intereses de los participantes y a los propósitos perseguidos:
 - Los ejes centrales, planteados en términos de la legitimidad y persistencia en el tiempo de los pequeños proyectos de desarrollo, de la convergencia y coherencia de sus componentes y de las relaciones interinstitucionales generadas en torno a su financiamiento constituían distinciones analíticas dirigidas a facilitar el tratamiento de una realidad tan compleja como la considerada, sin por ello convalidar un desconocimiento de sus mutuas determinaciones y condicionamientos.
 - La distinta procedencia de los participantes, con diversas perspectivas, inquietudes e intereses, pero a la vez con expectativas convergentes, explicaba la necesidad de ir generando un código de comunicación común y el esclarecimiento de los referentes empíricos de cada una de sus intervenciones (problemas propios del qué se dice y del cómo se dice).
 - Los propósitos perseguidos de homogenizar el lenguaje y de esclarecer las distintas perspectivas suponía la presencia de puntos de encuentro y de desencuentro, así como la posibilidad de llegar a propuestas de acción no consensuales.
- ii. Hasta ese momento, el desarrollo de la tarea en el seminario permitía identificar dos modelos o paradigmas, uno que generaba críticas a partir de los problemas evidenciados por su traducción en metodologías y prácticas y, el otro, emergente, sugerido como alternativa.
- iii. En las presentaciones y discusiones coexistían referencias a proyectos de dos escalas diferentes: los grandes, susceptibles de financiamiento por grandes entidades del sistema bancario internacional, y los pequeños, objeto específico de la preocupación de los participantes del Seminario.

Ambos tipos de proyectos ofrecen peculiaridades propias con diferencias notables en ciertos aspectos.

Pero, a la vez, es posible advertir equivalencias estructurales que hacen que los dos modelos mencionados encuentren expresión en los proyectos de ambas escalas.

- iv. El modelo prevaeciente fue denunciado por los problemas que genera. Estos problemas, a su vez, se ven reforzados por distintos mecanismos operantes, de manera que se produce una suerte de círculo vicioso. El modelo alternativo se basa en la derivación lógica de los valores sustentados de participación, respeto a las situaciones grupales y esfuerzos basados en la capacidad de las poblaciones marginales. El retorno a esos valores es visualizado como el medio para la superación de aquellos problemas.
- v. Los dos modelos pueden ser vistos como los resultantes de distintas respuestas a tensiones que toda formulación y ejecución de proyectos debe enfrentar. Esas respuestas presentan una cierta coherencia que es la que da lugar a los modelos en debate.
- vi. El modelo emergente aparece entonces como una revisión de las respuestas convencionales en el siguiente sentido:
 - Frente a la consideración homogénea y estandarizada de políticas, criterios y estrategias que informan a los proyectos tradicionales, se sugiere la adopción de una pluralidad de enfoques, conforme a las peculiaridades de la situación enfrentada y de los grupos beneficiarios;
 - frente al enfoque genérico para el tratamiento de las problemáticas, el énfasis en lo específico, particular e histórico;
 - frente a la determinación de contenidos y metodologías desde las entidades de financiamiento, la relación mutua e interdependiente para la fijación de objetivos compartidos y la operación con una mayor capacidad de decisión en los agentes ejecutores;
 - frente a una visión estática de la realidad, una aproximación que reconozca el carácter dinámico de los proyectos y de la realidad social en que operan;
 - frente a la postulación de una intención que gobierne la realidad y a la cual ésta debiera conformarse, la necesidad de una revisión permanente del diseño de los proyectos y de las pautas de acción;
 - frente a una racionalidad de los proyectos que obedece a los criterios del técnico y a las exigencias

del instrumental utilizado, el gobierno por la población concernida por el proyecto;

- frente a la rigidez en la formulación y la ejecución, la flexibilidad, la creatividad y la adaptación al medio;
- frente a los criterios de evaluación basados en el cálculo económico, en la estimación de costos y beneficios y en el incremento de la productividad, una mayor consideración de las consecuencias sociales, en particular sobre la distribución de recursos, poder y capacidad organizacional;
- frente a un enfoque jerárquico y tecnocrático, una aproximación fundada en la participación social en todas las etapas de la vida del proyecto.
- frente a una diferenciación analítica y burocrática de las etapas del proyecto, según requerimientos técnicos y de las entidades de financiamiento, una conceptualización integradora de las mismas y una inquietud por reducir la diferenciación así establecida.

4. La tercera jornada: las actividades complementarias

a. La exposición de experiencias

El tema de la tercera jornada fue el de los llamados "proyectos complementarios". Para la exposición del marco del tratamiento posterior se contó con un panel integrado por José Miguel Gaitan, Estela Segura, Estaban de Navares y Arturo Espinosa.

La primera de las intervenciones, a cargo de José Miguel Gaitan, se centró en la experiencia realizada en Guatemala y en torno a ella se formularon consideraciones generales sobre las actividades complementarias. Estas fueron calificadas como básicas por cuanto están dirigidas a la construcción de la infraestructura social que luego hará viables los proyectos con finalidades económicas y productivas.

De la experiencia relatada, dos aspectos fueron subrayados: la promoción de líderes y su capacitación a través de laboratorios vivenciales, la formación teórica y práctica y el apoyo posterior, y la constitución de formas asociativas. Esas líneas de acción tuvieron un origen vinculado a una emergencia social, tal como fue el terremoto, con un impulso primero desde el estado por la integración de un grupo responsable de la tarea. Luego esa tarea fue asumida por entidades privadas, con objetivos de promoción económica y social, participación y articulación con el sistema político. Desde entonces se ha presenciado el crecimiento de estas modalidades de organización, con una representatividad en aumento y con el logro de una cierta intervención en órganos de política en materias de interés social.

Estela Segura centró su exposición en las respuestas posibles a la pregunta sobre el concepto preciso de complementaridad. A partir de la evidencia de que ha habido financiamiento para este tipo de proyectos, pero no correspondido por resultados destacables, la expositora planteó como tema a abordar la crisis existente en la vinculación entre la teoría y la práctica de la acción social.

Esa crisis tiene varias manifestaciones y plantea diversas necesidades. En primer lugar, los marcos que orientan la acción suelen tener la variabilidad propia de las modas y de la inducción externa de temáticas, con un cierto paternalismo y con consecuencias sobre la precaria integración de los componentes económicos y sociales de los proyectos.

En cuanto a las organizaciones de promoción, han debido adaptar sus estrategias a las exigencias de la supervivencia en un medio en el que se han ensayado políticas económicas recesivas y regresivas.

Estas dos fuerzas tienden a provocar resultados muy diversos a los buscados por las agencias de promoción: la definición de estrategias adecuadas a la realidad y a la situación de los grupos, la incorporación del tiempo de maduración de los procesos sociales en el diseño de los proyectos, la búsqueda de una distancia óptima entre los técnicos y promotores ("promotécnicos") con los grupos, el reconocimiento de la no existencia de modelos que puedan gobernar la acción, el perfeccionamiento constante a través del ensayo y error, etc.

Esteban de Nevares también reafirmó el carácter esencial de las actividades llamadas complementarias. A partir de la experiencia del INCUPO, el expositor subrayó la necesidad de diseñar las actividades a partir de los requerimientos de la comunidad y no de contenidos normalizados de los proyectos.

Debe tenerse en cuenta, además, que no son ni los recursos financieros ni la calidad de ese diseño los que explican el éxito de un proyecto, sino la calidad de la gente que participa. En este sentido, la modalidad de acción del INCUPO supone la realización de diversas etapas previas al tratamiento de lo específicamente productivo. La animación, la utilización de medios de comunicación masivos, la formación comunitaria y cívica, la capacitación, etc., son actividades que anticipan la asistencia técnica y el apoyo crediticio.

Esta consideración del proyecto como un proceso gradual y progresivo debe llevar, según la experiencia relatada por el expositor, a un retiro paulatino de los animadores a medida que la comunidad va ganando en esas dimensiones sociales, dando así más énfasis a la asistencia técnica, jurídica y contable.

Por último, se manifestó la necesidad de avanzar en la realización de investigaciones para encontrar formas asociativas más adecuadas, dadas ciertas limitaciones y problemas que emergen de la modalidad legal de las cooperativas.

Arturo Espinoza también puso énfasis en el carácter gradual y en la existencia de etapas en el desarrollo de la relación entre la agencia y el grupo. Una primera etapa de presencia importante de la agencia es seguida por otra en la que la misma se debilita para luego, por último, desaparecer cuando el grupo toma en sus manos las acciones de autopromoción.

El expositor señaló la relevancia de la investigación como medio para la generación de marcos de referencia para la acción, de la promoción social que conduce a la formulación de proyectos económico-productivos, y de la educación social como el resultado del proyecto.

En cuanto a las modalidades de transferencia de tecnología, se afirmó que una manera eficaz de encararla es atender a aquellos problemas percibidos por el campesino, circunscribiendo los mismos y operando cada vez sobre una de las variables que inciden sobre su sistema productivo para asegurar un mejor aprendizaje.

Otro aspecto considerado se refiere a la necesidad de adoptar formas creativas de acción. En materia de comercialización, por ejemplo, se recurrió a la sustitución de roles tradicionales de asesoramiento por la participación directa en las transacciones de concedores de la forma de operar de los mercados.

El expositor insistió en que todas las acciones deben estar regidas por un modelo normativo que contemple la especificidad de cada situación y la posibilidad de realizar innovaciones durante la gestión. En definitiva, ambos son aspectos esenciales para el logro del resultado buscado: el aprendizaje social.

b. Los interrogantes abiertos

El contenido de las exposiciones realizadas por los miembros del panel abarcaron una diversidad de aspectos, por lo que la coordinación procedió a enumerar ciertos temas que fueron destacados en las diversas intervenciones y que merecían un tratamiento adicional:

- i. La consideración de la dimensión temporal de los proyectos, con los cambios en los requerimientos planteados a medida que se produce el crecimiento del grupo;
- ii. el carácter agregativo y acumulativo de las actividades complementarias y la diferente inserción que cada una de ellas va teniendo a lo largo de ese proceso de crecimiento grupal;
- iii. la sustitución progresiva de necesidades que se produce durante el proceso, y la forma en que el diseño de las actividades puede tener en cuenta la transformación en las demandas que el proyecto debe satisfacer;
- iv. las modalidades alternativas de financiamiento a proyectos dirigidos a lo económico-productivo, a lo

productivo y social, a conjuntos de proyectos, a programas institucionales o directo a los grupos para que éstos determinen la naturaleza de las actividades que serán solventadas;

- v. los vínculos entre la actividad de investigación con el diseño y la ejecución de proyectos;
- vi. los esfuerzos dirigidos a legitimar la actividad de las agencias de desarrollo ante los organismos de financiamiento y las consecuencias negativas que pueden acarrear;
- vii. los intentos para generar nuevas fuentes internas de financiamiento para proyectos de desarrollo social.

c. El trabajo grupal

El trabajo grupal del tercer día arrojó resultados importantes por la variedad de temas considerados y por los aportes producidos. Una breve referencia a ellos es la siguiente:

- i. no es adecuada la denominación "actividades complementarias". Los requerimientos de cada proyecto particular determinarán lo que es esencial y lo que no tiene este carácter.
- ii. la emergencia del proyecto en la vida del grupo debe considerarse como integrando una secuencia. De la misma manera, la intervención de la agencia de desarrollo sólo es útil cuando el grupo no puede encaminar por sí sus esfuerzos y cuando la acción estatal no es suficiente para lograr cambios significativos en la situación grupal.
- iii. las habitualmente denominadas "actividades complementarias" son aquellas para las que existen mayores dificultades de financiamiento. Es por ello que se pone de manifiesto una desjerarquización indebida de aspectos centrales para el desarrollo grupal.
- iv. se señaló que es preciso una labor de las agencias de desarrollo más cercana a los entes de financiamiento, de manera de lograr una mayor aceptación para esas actividades y para el tipo de proyecto a los que se incorporan;
- v. en cuanto a Solidarios, se subrayó su papel en la legitimación de este tipo de acción y en el apoyo a las entidades de desarrollo;
- vi. contribuyente a esta legitimación y a una mayor efectividad, es la más plena articulación de las entidades de desarrollo;

- vii. éstas deben entender que su papel no es sustituir los esfuerzos de los gobiernos, sino actuar allí donde las necesidades así lo exijan;
- viii. las agencias de desarrollo deben identificar áreas de necesidades, superando los esquemas impuestos por el financiamiento o por "ondas" o modas temáticas;
- ix. esas áreas de necesidades ponen de manifiesto la existencia de marcos normativos que convierten en problemático a un aspecto de la realidad. Las agencias de desarrollo deben tener en cuenta la existencia de modelos múltiples y decidir con conciencia clara de las consecuencias de sus acciones;
- x. las agencias de desarrollo deben realizar esfuerzos importantes para anticipar las condiciones futuras de los países y de los grupos. Dada la elevada inestabilidad de las sociedades, esta capacidad prospectiva resulta fundamental para asegurar la racionalidad de la acción;
- xi. para reducir esta vulnerabilidad, las agencias de desarrollo deberían buscar nuevas alternativas de financiamiento, generar recursos propios y perfeccionar sus procesos y la eficiencia interna;
- xii. las entidades de financiamiento deberían revisar sus procedimientos, de manera de dar una cobertura integrada a las diversas actividades componentes de los proyectos.

d. La síntesis

Lo producido al cabo de este tercer día permitió encontrar algunos puntos en los que se dibujaban las consecuencias operacionales del consenso ya perfilado en las dos sesiones anteriores. La síntesis realizada al final de la jornada apuntaba al señalamiento de los mismos.

- i. Se reafirma la indispensabilidad de la consideración integrada de los distintos componentes del proyecto. En este sentido, encuentra concreción una de las preocupaciones básicas que fundaban un eje central de la temática abordada por el seminario: la coherencia, racionalidad y sentido compartido de las distintas acciones realizadas en torno a la promoción de los grupos sociales que constituyen la referencia del seminario.
- ii. Se cuestiona el carácter complementario de las actividades genéricamente englobadas bajo esa categoría. Si se acepta la concepción integrada de las acciones, esta calificación parece inconveniente y conducente a errores de diseño y en la ejecución.

- iii. Las consecuencias de lo anterior conducen a dar mayor precisión a los atributos del modelo emergente que quedó delineado al cabo de las dos primeras jornadas. Efectivamente, se subrayó que la articulación de los componentes del proyecto y de las diversas actividades realizadas en torno a la promoción de estos grupos conduciría a:
- lograr una mayor flexibilidad y adecuación;
 - reducir la diferenciación entre tareas y responsabilidades a lo largo de la vida del proyecto;
 - alcanzar una mayor coordinación e integración de los esfuerzos de los distintos participantes en el proyecto y en esas actividades;
 - darle prioridad a las iniciativas surgidas del propio grupo;
 - concebir a las agencias de desarrollo como grupos-objetivo, en la medida en que las mismas deberían contar con las mismas cualidades y operar conforme a los mismos valores que aquellos que se supone deben caracterizar a las organizaciones de los grupos beneficiarios.
- iv. Las agencias de desarrollo deberían desplegar un rol más activo ante las organizaciones de financiamiento y los entes públicos de manera que éstos adopten políticas, estrategias y criterios que respondan a los lineamientos anteriores.

5. La cuarta jornada: la evaluación de los pequeños proyectos de desarrollo

Durante la cuarta jornada el tema tratado fue la 'evaluación de los proyectos. Las exposiciones de encuadre estuvieron a cargo de Jaime Ospina y Francisco M. Suárez.

a. La primera exposición de base: evaluación con énfasis en los proyectos

Jaime Ospina presentó el tema de la evaluación dentro de un marco amplio referido al sentido de las actividades contempladas por los proyectos y a la necesidad de perfeccionar los modos de acción.

En cuanto al sentido de las actividades, subrayó el carácter voluntario, responsable, dirigido al mejoramiento de las condiciones de vida y gobernado por el respeto a la persona y a sus necesidades que debe guiar tanto al diseño como la ejecución y la evaluación de proyectos.

Esta evaluación se fundamenta en la propia intención de actuar con acierto y en el requerimiento de dotar de una mayor confiabilidad a las decisiones.

Esta evaluación es un medio para la reflexión y el análisis, para la ordenación y la sistematización de datos y para la obtención de nuevos conocimientos, todo ello en función del logro de un incremento en la racionalidad al servicio del bienestar del hombre.

La evaluación es a la vez un proceso, un quehacer con propósito, que exige la búsqueda de los elementos no previstos en el diseño del proyecto y de las consecuencias no anticipadas.

En cuanto a los aspectos evaluables, el expositor señaló su carácter múltiple, variado e interdependiente. Es por ello que se plantea la necesidad de determinar criterios que permitan una evaluación confiable y enriquecedora. Esos criterios deben referirse a la situación y a los atributos del cambio que se quiere alcanzar.

La aplicación particular de esos criterios permite señalar cinco áreas, cada una de las cuales exige la movilización de una visión o perspectiva particular. Las mismas son las siguientes:

área circunstancial	-	visión retrospectiva
área de las posibilidades	-	visión prospectiva
área de ejecución	-	visión para la decisión
área de impacto	-	visión global o de contexto
área de conclusión	-	visión introspectiva

Estas demandas del proceso de evaluación tienen alcances precisos. Es por ello que es necesario el análisis de las condiciones en materia de participación, actitud del evaluador, capacidad científica, respuesta organizacional, aptitud gerencial, etc.

Del análisis de las limitaciones y de esos alcances surgen algunas conclusiones referidas al aprendizaje producido a lo largo del proceso que indican la conveniencia de generalizar la participación de los grupos beneficiarios en la evaluación. Para las instituciones ejecutoras, la recomendación va encaminada hacia la consolidación de hábitos de administración por objetivos y a la institucionalización de la evaluación de resultados.

b. La segunda exposición de base: la evaluación con énfasis en la institución

La exposición a cargo del Dr. Francisco M. Suárez estuvo centrada en diversos puntos, señalados sintéticamente por la multiplicidad de dimensiones consideradas.

- i. La función global de la evaluación es el aprendizaje a través de la experiencia. De esta forma, es una manifestación de la responsabilidad social y técnica de aquellos vinculados a las diversas etapas del proyecto;
- ii. el rol del evaluador debe ser cuidadosamente considerado y definido. Es preciso discutir los atributos

- de ese evaluador y la convenciencia o no de avanzar hacia su creciente profesionalización, teniendo en cuenta los riesgos que pueden derivarse de una excesiva formalización de la tarea;
- iii. vinculada a la anterior está la cuestión sobre los conocimientos específicos puestos en juego durante la tarea de evaluación, sean éstos de tipo sustantivo o de las técnicas propias para realizarla. En este sentido, parece fundamental que el evaluador tenga un conocimiento adecuado de la temática sustantiva del proyecto;
 - iv. la evaluación es una tarea próxima a lo artesanal, difícilmente formalizable y encuadrable en marcos y metodologías rígidas de ejecución;
 - v. es necesario comprender la diferencia conceptual entre la evaluación y otras actividades o técnicas con las que tiene algunos puntos de contacto, como la formulación de diagnósticos o la realización del control de gestión. En este sentido, es preciso subrayar la dimensión temporal supuesta en toda evaluación, contar con perfiles de carencialidad de las situaciones en que se actúa y comprensión de los medios utilizados. De ahí que aparezca como condición el mantenimiento de un diálogo constante con el programador, ya que la actividad de evaluación debe ser visualizada como no escindible de la programación.
 - vi. La evaluación, por lo tanto, debe referirse a dimensiones que trascienden a los resultados de los proyectos. La evaluación es previa a la ejecución, se refiere al proceso de ejecución, identifica y mide resultados, realiza la apreciación de los impactos y analiza la institucionalización de los proyectos.
 - vii. Por lo anterior, es conveniente evaluar los diagnósticos en que se fundan los proyectos, considerar la capacidad diagnóstica de las instituciones, analizar los atributos organizacionales del proyecto, examinar los procesos de selección de tecnologías y considerar los procesos decisorios en torno a la programación de las actividades.
 - viii. La evaluación debe responder también a una estrategia que promueva la transferencia a otros actores sociales de las conclusiones alcanzadas, difundiendo las y contribuyendo al refuerzo de relaciones con redes institucionales de organizaciones vinculadas al desarrollo social.
 - ix. La evaluación de proyectos remite a la evaluación de las instituciones que los ejecutan. Estas, con

frecuencia, padecen una problemática de extrema vulnerabilidad causada por el financiamiento discontinuo, la profesionalización incompleta, la institucionalización precaria y el aislamiento. La evaluación debe aportar datos sobre los que se fundamenten estrategias dirigidas a su superación.

c. La discusión de las exposiciones de base

Las intervenciones que siguieron a ambas exposiciones pusieron de manifiesto un acuerdo con sus contenidos, pero plantearon el interrogante sobre las causas por las que no se llega a la plena aceptación de la evaluación como práctica institucional.

Al respecto, se dijo que la atención debería dirigirse hacia la incorporación de la evaluación de los procesos decisorios de las instituciones, lo que remite nuevamente a la problemática organizacional. Por cierto, a partir de este punto se abre una nueva serie de cuestiones referidas al cambio en los agentes de cambio. La conclusión es, entonces, que éstos deben considerarse a sí mismos como grupos-objetivo sobre los cuales realizar acciones.

d. El trabajo grupal

Los grupos de trabajo ahondaron en esta preocupación. Se expresó que los procesos corrientes de evaluación presentan como problema básico su realización por agentes externos, lo que explica que su utilización primera sea por las instituciones que las demandan, sin que se prevea la adecuada internalización de sus resultados y conclusiones.

La evaluación realizada por la propia institución puede ser conducida conforme a distintas metodologías, las que son válidas si se adecúan a los procesos de la entidad y permiten el aprendizaje. Para acelerar la incorporación de esa información a los procesos decisorios, es preciso contar con la transferencia de experiencias y mecanismos especiales para promoverla.

Esta incorporación será plena si es producto de un proceso permanente de reflexión. Los requerimientos externos, la participación de expertos, las metodologías disponibles, la cuantificación de variables, etc., no tienen sentido si no contribuyen o conducen a la realización de esa reflexión.

e. La síntesis

La cuarta jornada de labor dio como resultado una serie de planteamientos que contribuyeron a enriquecer la línea de desarrollo conceptual y las orientaciones resultantes hasta entonces.

En particular, la consideración del tema de la evaluación permitió esclarecer los aspectos susceptibles de examen y aquellos cuyo tratamiento podría aportar más elementos para el perfeccionamiento de las acciones y el estímulo al aprendizaje social.

La integralidad anteriormente postulada para los proyectos y sus componentes apareció ahora referida al ámbito de la evaluación. Así, pueden señalarse algunos puntos que ilustran lo afirmado:

- i. los atributos de las instituciones ejecutoras se transfieren al desarrollo de los proyectos, por lo que la evaluación de aquellas es un modo más comprensivo, a la vez que estratégico, para lograr información útil para ese proceso de perfeccionamiento y aprendizaje;
- ii. la evaluación es un proceso continuo, que debe atender a los cambios y a las transformaciones que van ocurriendo en la situación social, en el grupo y en la agencia de desarrollo;
- iii. la evaluación debe estar centrada en los grupos, con su participación y en función de sus necesidades y objetivos;
- iv. lo anterior lleva a reafirmar la necesidad de que las relaciones que se establezcan entre las distintas instituciones de financiamiento, apoyo y ejecución deban tener las mismas cualidades que las relaciones que se pretende institucionalizar;
- v. la información y el aprendizaje que puede derivarse de la evaluación de proyectos aislados es inferior en utilidad y riqueza a los que suministran procesos evaluatorios más integrados y comprensivos;
- vi. las metodologías de evaluación deben ajustarse a los criterios anteriores, de manera que permitan la internalización del conocimiento generado por todos los participantes y la socialización a otras instituciones vinculadas a procesos semejantes;
- vii. esas metodologías deben responder a nuevos marcos teóricos y nuevos modelos normativos cuyos componentes básicos fueron señalados en las jornadas previas del seminario;
- viii. tanto esos modelos como las metodologías deberían estar fundados en valores participativos y solidarios, así como ser adecuados a las peculiaridades de los pequeños proyectos.

6. La quinta jornada: la institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo

a. La exposición de base

La exposición referida al tema de la quinta jornada, "Institucionalización de proyectos" estuvo a cargo del Ing. Rodolfo Martínez Ferraté.

La exposición procuró, en primer lugar, precisar el concepto de pequeño proyecto, sus características ideales y sus elementos positivos o negativos. El pequeño proyecto es visualizado como un elemento que promueve la organización de un grupo social, de manera que este obtenga una proyección a la sociedad conforme a un modelo de articulación de relaciones que le permita alcanzar una mayor influencia.

La justificación económica del proyecto constituye la manifestación primera e inmediata de una estrategia dirigida a consolidar empresas asociativas. La viabilidad productiva es una condición para su subsistencia y desarrollo y para la promoción de sus miembros.

Este modo de articular los pequeños proyectos con el desarrollo de empresas asociativas se enmarca en una concepción del ordenamiento social que, preservando ámbitos de acción para la empresa privada y lo estatal, reserva y procura la expansión de modalidades solidarias y cooperativas de producción.

Este tercer sector de empresas asociativas tendría un desempeño que permitiría un progresivo incremento en su participación en la economía, en el mejoramiento de los ingresos de la población, en la disminución del conflicto y de la presión social y en la creación de nuevos polos de desarrollo.

Dentro de esta concepción integrada del papel de los pequeños proyectos, el expositor planteó como tema para la reflexión la conformación de paquetes de acciones de fortalecimiento institucional de manera que permitan superar la vulnerabilidad de las empresas asociativas.

En este sentido, el expositor formuló un llamado para que las agencias de desarrollo e instituciones de apoyo eviten transformarse en organismos imperantes e ineficaces sin capacidad de respuesta oportuna. Es por ello que las agencias de desarrollo deben mantener niveles adecuados de eficiencia, continuidad en la acción y capacidad de relación con los sectores marginados.

Una segunda parte de la exposición consistió en el relato de la experiencia acumulada en Guatemala donde, a través de un largo proceso, el expositor manifiesta que han ganado reconocimiento las ideas planteadas y las personas que las han promovido.

b. El comentario a la exposición de base

La exposición del Dr. Rodolfo Martínez Ferraté fue seguida de un comentario realizado por el Lic. Enrique Fernández.

El comentario adhirió a los conceptos de la exposición y procuró profundizar en algunos de sus aspectos. Lo hizo refiriendo elementos de la experiencia de Solidarios y reafirmando la concepción doctrinaria y estratégica en que se basa su labor.

En particular, subrayó el papel instrumental del crédito para el desarrollo de organizaciones asociativas que puedan llegar a constituir un tercer sector en la economía de interés social.

Este sector se puede generar y consolidar a partir de la institucionalización de estos esfuerzos en el nivel de base.

Además, esa institucionalización se logrará en la medida en que relaciones de la misma naturaleza se puedan establecer y reforzar en el nivel de las instituciones de apoyo. Es esta dimensión a la que particularmente se refiere la experiencia de Solidarios.

Su institucionalización en este segundo nivel exige esfuerzos de cada organización de apoyo, de manera de persistir en el mantenimiento de sus calidades innovativas y creativas, evitando el aburguesamiento y la inercia.

c. Los interrogantes abiertos

Al término de estas exposiciones, la coordinación formuló algunas reflexiones en forma de preguntas para su consideración por los grupos. Por cierto, las mismas excedían en algunos casos el marco planteado para la tarea del día, pero se referían a temas que, conforme a las intervenciones de los participantes, exigen reflexiones adicionales y esclarecimientos posteriores. Esta exigencia resulta del hecho que en las mismas se encuentran algunas de las cuestiones que requieren no solamente un esfuerzo de tipo teórico y metodológico, sino también condiciones sociales particulares cuya concreción es, en sí misma, problemática.

Algunos de estos interrogantes están planteados en función de muchos de los temas de la exposición de encuadre de la jornada. Su riqueza y relevancia posibilita identificar áreas hacia las que los participantes en los procesos de desarrollo social debieran volcar su atención.

- i. La cuestión de la institucionalización pone al descubierto la necesidad de abordar simultáneamente distintas dimensiones y de esclarecer sus relaciones y el orden de causalidad a las que pueden responder.

La institucionalización remite a la idea de consolidación. El interrogante planteado puede referirse al proyecto, a las modalidades de participación y autogestión del grupo, a la forma asociativa adoptada, al sistema al que esas formas asociativas pueden incorporarse, o a combinaciones de estas dimensiones. Corresponde, entonces, iluminar los criterios de deseabilidad, las estrategias y los modos de acción para asegurar la realización de los valores asumidos de la manera más eficaz posible, sin generar falsas expectativas o frustraciones.

- ii. Los proyectos tienden a generar formas solidarias de organización en función de metas de desarrollo y participación. Estos son valores aceptados y reconocidos en sí mismos, cuyo logro justifica esfuerzos sociales, y la asignación de recursos. Pero

se mantiene abierta la cuestión sobre la necesidad de generalizar esas formas, de manera que su difusión pueda alterar significativamente las pautas presentes de organización y de distribución de los beneficios sociales, superando el problema del marginamiento de grandes sectores de la población. A partir de esa necesidad, queda pendiente el interrogante sobre los modos en que esa difusión puede realizarse.

- iii. Entre esas formas solidarias de organización están las empresas asociativas. Al igual que con respecto a la generalización de pautas de relación para alterar los patrones de organización social, aquí se pone en evidencia la necesidad de interrogarse sobre la dimensión y los modos de alcanzarla que impliquen un cambio en la estructura de participación de los agentes productivos en la economía nacional.
- iv. Las dos cuestiones anteriores remiten al impacto externo de las formas asociativas de grupos de base. Otro plano en que este impacto puede considerarse se refiere a las consecuencias sobre los recursos de sus miembros, sus capacidades organizacionales, su aptitud para entablar relaciones eficaces y productivas con el medio social y su predisposición para la acción política.
- v. La generalización de estas modalidades de participación de empresas asociativas, con sus consecuencias sobre los patrones de organización social y de distribución de recursos económicos, lleva necesariamente a despertar tensiones y a generar conflictos. Esto plantea la cuestión vinculada a la incidencia política de una creciente capacidad de decisión de los grupos marginados y las modificaciones resultantes en la estructura de poder de la sociedad.
- vi. Algunas cuestiones se refieren a aspectos de tipo metodológico y operacional:
 - La institucionalización es un proceso susceptible de desplegarse en función de acciones racionales y deliberadas. ¿Cuáles son, por lo tanto, las metodologías para el logro de esa institucionalización, según sean los referentes de esa institucionalización, tal como fuera señalado en el punto i. anterior, ¿cuáles son, además, las metodologías alternativas?
 - Queda abierta la cuestión sobre si es posible anticipar el tránsito que supone toda institucionalización y, por lo tanto, planificar una modalidad distinta de inserción de los grupos en el marco de una sociedad global que responde a valores que no coinciden con los que dan sustento a los proyectos considerados en el seminario. En síntesis, ¿puede preverse el tiempo

y el sendero de la institucionalización si es que ésta se refiere a la consolidación de un nuevo tipo de sociedad, tal como fuera planteado por el expositor de la jornada?

- En la última exposición se afirmó la conveniencia de realizar la labor de promoción con aquellos grupos que cuentan con alguna experiencia organizacional previa. Si ésto se afirmara, ¿cómo se moviliza a los grupos en los que no se ha dado esa experiencia anterior?^{1/}

- El diagnóstico institucional, dirigido a contar con una apreciación adecuada de la situación y de la potencialidad de los grupos, debe referirse a dos categorías de dimensiones. Por una parte, a las internas, propias de la realidad del grupo y de su organización. Por la otra las externas al grupo mismo, ya que será el contexto el que en gran medida determina la viabilidad de las experiencias institucionales y de los objetivos de los proyectos. Entonces, ¿cuáles son las metodologías para el análisis de esas condiciones contextuales?

vii. La relación entre las instituciones de financiamiento y la ejecución de los proyectos también da lugar a algunos interrogantes a los que es preciso dirigirse:

- En los proyectos de desarrollo intervienen agencias que brindan apoyo, servicios y tareas de promoción y organizaciones de financiamiento. Siendo así, estas últimas deberían ser incorporadas en la consideración de las modalidades de acción, en el examen de las metodologías utilizadas y al proceso de ejecución. Por lo tanto, se plantea la cuestión de cómo proceder efectivamente a esa incorporación de manera que las agencias de financiamiento se involucren activamente en la suerte de los proyectos.

- El punto anterior se refiere a las organizaciones que proveen los fondos para las actividades de desarrollo. Pero además está la problemática particular de aquellas entidades de desarrollo entre cuyos instrumentos está el crédito. Este tema, que fue mencionado a lo largo de las discusiones, no alcanzó una elaboración suficiente. Permanece abierta,

^{1/} Nota del editor: El expositor, el Ing. Rodolfo Martínez Ferraté, responde a esa interrogante, señalando el papel que juegan las instituciones especializadas en formación y capacitación de grupos (página 120 de su trabajo; en este informe). En la página agrega: "El pequeño proyecto... es un elemento de motivación, educación y capacitación empresarial y técnica". "Las instituciones financieras deben apoyar los esfuerzos de capacitación que otros organismos realizan".

pues, la cuestión sobre los modos mas convenientes de asignar responsabilidades institucionales sobre los distintos instrumentos utilizados en los proyectos de promoción.

- En reiteradas oportunidades se ha señalado que no existen sensibles restricciones a la disponibilidad de fondos para el financiamiento de proyectos. Esta afirmación puede considerarse que es relativa con respecto, al menos, a dos dimensiones: la primera se refiere a los proyectos disponibles y a la capacidad de gestión de las organizaciones de desarrollo; la segunda, al volumen de las necesidades sociales. Por cierto, dicha afirmación podría aceptarse o rechazarse conforme sea la perspectiva adoptada para la respuesta. Es posible que el número de proyectos sea insuficiente, o que la capacidad de gestión sea limitada: en este caso habría que orientar esfuerzos para perfeccionar las instituciones en su relación con los grupos, en la identificación de proyectos y en cuanto a la mejor asignación de sus recursos. Pero si la referencia se hace desde la perspectiva de las necesidades sociales, ¿cuál sería la dimensión del financiamiento necesario para tener algún impacto significativo a nivel social?

- En torno a los proyectos de desarrollo participan un conjunto de instituciones cuya propia actividad requiere financiamiento. Desde el banco internacional que suministra los fondos pasando por las organizaciones que operan como distribuidoras ante las agencias de desarrollo, hasta el ciclo que vincula a éstas con los grupos de beneficiarios, se produce una erogación de recursos cuya magnitud debe precisarse y evaluarse en función del impacto efectivo de los proyectos sobre los grupos. El interrogante pendiente, entonces, se refiere a la incidencia de estos programas sobre la situación social que se quiere modificar y el papel efectivamente desempeñado por las instituciones que, sin que éstos sean sus objetivos, realizan una intermediación cierta en el proceso.

- viii. Los proyectos, al provocar un nivel organizativo mayor y una participación más efectiva, tienen consecuencias sobre la distribución de recursos de poder e información en las situaciones sociales en que se desarrollan. Esta dimensión "política" debe ser particularmente considerada, tanto en lo referido a los grupos mismos como en lo vinculado a los miembros de las agencias de desarrollo, ajenos a ellos pero a veces portavoces de sus necesidades y perspectivas. La cuestión planteada, entonces, se

refiere a los límites que es conveniente establecer para que no ocurra una sustitución en el protagonismo de los grupos por el protagonismo de aquellos que se arrojan la interpretación de sus demandas.

Debe tenerse en cuenta que si esa sustitución se produce, se estaría en presencia de una nueva forma de paternalismo y, peor aún, de una apropiación indebida de los recursos que efectivamente pertenecen a los grupos.

d. El trabajo grupal

El trabajo grupal de la quinta jornada fue, tal vez, el que generó mayor riqueza en la discusión. Los temas tratados son los más propicios para poner de manifiesto ambigüedades conceptuales, imprecisiones en lo operacional y diferencias en lo normativo.

Los informes grupales lo señalaron. Se expresó que existe un vacío en la argumentación filosófica sobre el tipo de sociedad hacia el que la acción se dirige, por lo que se requiere un ahondamiento de esta cuestión.

De la misma manera, se reiteró la necesidad de difundir las experiencias de manera de ganar apoyos y obtener una mayor comprensión y difusión de los valores que animan a este tipo de proyectos.

Estos proyectos son sólo parte de un proceso de crecimiento grupal caracterizado por un aumento sostenido de su complejidad y por la interrelación de los factores que lo constituyen. Pero esos proyectos deben tener un impacto multiplicador e irreversible para constituirse efectivamente en motores del cambio social buscado.

Al considerar la experiencia acumulada, los grupos subrayaron los logros alcanzados. La creación de entidades de desarrollo, la consolidación de mecanismos de relación recíproca, el creciente financiamiento existente, la mayor receptividad lograda en círculos nacionales e internacionales, públicos y privados, etc. son fenómenos que refuerzan esta percepción.

e. La síntesis

La síntesis de la labor realizada durante la quinta jornada del Seminario permitió resaltar la riqueza de las cuestiones debatidas y de los aportes realizados. Por cierto, fue durante esta jornada cuando se trataron los temas susceptibles de abordajes más diversos: los propósitos perseguidos, las condiciones enfrentadas, la naturaleza de los proyectos y las cualidades de las instituciones.

Los siguientes son los puntos que constituyeron esa síntesis:

- i. Los proyectos adquieren significación por su inserción en procesos deliberados de cambio social. Si

bien su alcance es limitado a un grupo objetivo, su generalización implica una transformación sustancial en las cualidades de la sociedad. De esta forma, se produce una doble determinación: es esta sociedad la que ofrece las condiciones de viabilidad de los proyectos, a la vez que éstos están dirigidos a modificar esas condiciones.

- ii. Los proyectos pueden ser visualizados como medios para promover una mayor integración social y como expresiones de intentos de cambio social. En esta doble visualización, en la que cada una refleja aspectos de la realidad cuya coherencia o contradicción habrá que determinar en cada experiencia particular, sin duda pone de manifiesto tensiones en la conceptualización y en la operatoria de los proyectos que cada institución debe esclarecer.
- iii. Los proyectos generan situaciones conflictivas al producir modificaciones en las condiciones de marginamiento de los grupos, al provocar el crecimiento de sus recursos y al reducir su dependencia o aislamiento. Esos conflictos son de interés, de poder o entre esquemas de valores. La correcta anticipación y evaluación de los mismos puede contribuir al diseño de estrategias más adecuadas y al planteo de objetivos más realistas.
- iv. Esta afirmación del realismo necesario en la acción de las instituciones de apoyo y promoción es consecuencia de una apreciación de la situación de los países de América Latina y de sus perspectivas. El señalamiento de los problemas vinculados al endeudamiento externo, al desempleo, al crecimiento urbano, al deterioro de sus estructuras productivas, a la pérdida de mercados internacionales, etc., debe llevar a una cautela mayor en cuanto a las expectativas y a las esperanzas depositadas en los proyectos.
- v. Estas relaciones entre las situaciones de los países, sus perspectivas de desarrollo, la inserción de los proyectos en las estructuras de poder de cada sociedad, la viabilidad de la generalización de estas experiencias y sus impactos efectivos ponen de manifiesto cuestiones no suficientemente abordadas, una profundización limitada en los análisis realizados y vacíos en la argumentación filosófica que da sustento a esta estrategia de acción. Todo ello supone una tarea por delante para las instituciones de promoción y apoyo.

- vi. La reflexión sobre estas cuestiones debe llevar a las instituciones de promoción y apoyo a definir con precisión sus modalidades de acción y sus destinatarios. Es decir, este proceso de análisis de las circunstancias sociales en que se desenvuelven debe alimentar el proceso de planificación estratégica que, tal como fue señalado por los participantes, es sumamente débil en el conjunto de las instituciones.
- vii. Esta planificación estratégica debe atender a los elementos específicos de cada sociedad y del contexto particular en que actúan, en especial a los institucionales, jurídicos y políticos, que sirven de marco a la participación social. En este sentido, las agencias de desarrollo deben adoptar actitudes activas dirigidas a ganar receptividad para estos proyectos, difundiendo sus logros y procurando apoyos, tanto en los ámbitos públicos como privados.
- viii. Dicha planificación debe ser también una oportunidad para la maduración de la agencia de desarrollo a través de una reflexión colectiva que acompañe a los procesos grupales. De esta manera, la consolidación de los grupos responderá a un esfuerzo persistente, dinámico e irreversible y dará por resultado la satisfacción creciente de sus necesidades y aspiraciones.
- ix. En esta maduración conjunta con los grupos debe lograrse un perfeccionamiento de los modelos teóricos y de las metodologías utilizadas. La distancia observada en la implementación de proyectos entre los supuestos de los mismos y la evidencia suministrada por la realidad hace que este esfuerzo de investigación y reflexión sea impostergable.
- x. En materia de aspectos operativos, la discusión se centró en la relación entre las actividades instrumentales de los proyectos y en la forma en que las mismas se estructuran al interior de las agencias de desarrollo. Parece existir consenso en cuanto a la conveniencia de separar las funciones de promoción y de crédito, así como en otros aspectos vinculados a la necesidad de reducir las instancias intermedias entre la fuente de financiamiento y los grupos, a la exigencia de reducir costos y al requerimiento de introducir una mayor racionalidad en la utilización de los recursos.

7. Las jornadas siguientes

En los días restantes los participantes trataron algunas experiencias de Argentina, México, República Dominicana y Ecuador.

Además, se elaboró el documento final del Seminario.

Por último, se realizó el viaje ya mencionado a las ciudades de Goya y Reconquista.

Todas estas actividades fueron nuevas oportunidades para la reafirmación de las líneas del seminario hasta entonces desarrolladas y para la expresión de las inquietudes y de las convergencias a que se refieren las secciones anteriores.

C. CONCLUSIONES Y ANALISIS DEL SEMINARIO

1. Los temas tratados y las conclusiones

A lo largo de las cinco jornadas de labor, algunos puntos aparecieron concentrando la atención de los participantes. Muchos de ellos concitaron consenso, otros dieron lugar a discusiones cuyos resultados fueron esclarecedores pero que revelaron la necesidad de una elaboración doctrinaria, teórica y metodológica más profunda.

Los siguientes son algunos de esos puntos:

a. Los pequeños proyectos se fundan en valores de justicia, solidaridad y participación. Estos valores deben gobernar su diseño e implementación haciendo que estos procesos estén centrados en las necesidades de los grupos y privilegien ante todo la dignidad de la persona.

b. La estrategia a la que se incorporan los pequeños proyectos de desarrollo reconoce la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, entre ellas una realidad de marginación de sectores im-
portantes de la población y una distribución inequitativa de recursos y oportunidades, ambas integrando una trama estructural en la que las situaciones de deprivación se refuerzan mutuamente. El deterioro económico y productivo, la obsolescencia tecnológica, el apartamiento de los procesos políticos, la desarticulación social y la pérdida de identidad cultural son productos de un sistema contradictorio con los valores a que estos proyectos responden.

c. Esa estrategia reconoce la posibilidad de modificar esa trama estructural a través de acciones múltiples sobre diversos niveles de la realidad social. El desarrollo de las fuerzas grupales, el trabajo conjunto y cooperativo y la potenciación de las capacidades sociales son medios necesarios para esa transformación pero no suficientes, ya que es preciso además la sanción de políticas públicas y la realización de otros esfuerzos dirigidos a otros planos de la acción social, orientados todos hacia el desarrollo de comportamientos solidarios y el bienestar de la población.

d. Dentro de esta estrategia las entidades de desarrollo asumen un papel trascendente. Conforme a su naturaleza solidaria, deben desempeñarse como facilitadoras y catalizadoras de los procesos grupales, transfiriendo metodologías y tecnologías específicas y evitando caer en la inercia burocrática y en una errónea concepción de agencia intermedia.

En esa acción, las entidades de desarrollo deben ser absolutamente coherentes con los valores enunciados. El respeto al grupo, a su naturaleza y a los tiempos de maduración de sus procesos y realidades, debe dar lugar a una labor orientada y dirigida por sus necesidades, integrada --pues integrada es la problemática grupal--, participativa y creadora de recursos a través de la promoción de las capacidades organizativas y movilizadoras de los grupos.

Los grupos deben participar en la identificación de sus necesidades, en la formulación de sus preferencias, en el diseño de los programas, en su ejecución y en su evaluación. De esta forma se estará en presencia de acciones efectivamente autogestionadas en las que la entidad de desarrollo desempeña aquel papel catalizador.

g. Los proyectos deben resultar de esa movilización grupal, estando estructurados de manera que sean flexibles, adaptados a las circunstancias enfrentadas, con una adecuada integración entre los elementos que los componen --capacitación, transferencia de tecnología, crédito, asistencia organizacional, etc.-- y con un impacto claramente previsto.

h. La evaluación del proyecto debe atender prioritariamente a estos impactos de manera de determinar la efectiva creación y distribución de recursos y la potenciación del grupo, no confundiendo estas dimensiones con los resultados derivados para la entidad de desarrollo.

i. Esa evaluación, además, debe referirse a la integralidad de sus etapas y de sus componentes. El proyecto es una experiencia de aprendizaje y, por lo tanto, la evaluación debe ser concebida como un medio de acumulación social que a la vez alimenta el aprendizaje derivado de la ejecución del proyecto.

j. Ese aprendizaje es función de las cualidades institucionales, tanto de las organizaciones grupales como de las entidades de desarrollo. Las concepciones que las orientan informan sus acciones, determinan las experiencias realizadas y condicionan el aprendizaje resultante. Esas concepciones explican las relaciones entabladas y la maduración final del grupo. Es por ello que la evaluación institucional, consistente no ya en la evaluación de un proyecto sino del marco en el que éste se desarrolla, aparece como una exigencia para alzar una mejor apreciación de aquel aprendizaje y para iluminar la vinculación existente entre las actividades realizadas y los valores enunciados.

k. Existen aspectos perfeccionables o factores que operan como restricciones superables a través de la acción concertada. Ellos son:

- i. Las relaciones entre las entidades de financiamiento y las agencias de desarrollo, de manera que no se rutinicen ni pierdan de vista el objetivo final de la acción; es decir, la potenciación de las capacidades de los grupos;
- ii. la generación de marcos operativos e instrumentales que favorezcan la adaptación de los esfuerzos a la

multiplicidad de situaciones enfrentadas, para evitar la ritualización de los proyectos y la rutinización de las respuestas a los problemas percibidos;

- iii. la indagación más profunda de las relaciones existentes entre los valores asumidos, las estrategias adoptadas y los instrumentos utilizados, de manera de evitar la enunciación simbólica de aspiraciones, la acción oportunista y la incoherencia en la operatoria;
- iv. la consideración integral de la problemática de los grupos requiere el desarrollo de marcos comprensivos de forma que permita perfeccionar las modalidades operativas usuales, superar las consecuencias negativas de una excesiva diferenciación de funciones en el interior de las entidades de apoyo y promoción y crear nuevos patrones y criterios para la evaluación de proyectos.

1. La eficacia en la estrategia a la que se integran los pequeños proyectos de desarrollo depende en gran medida de las acciones que se realicen para movilizar recursos de manera que se superen las restricciones enfrentadas. La creación de esos recursos, en participar los de poder y organización, la generación de redes de relaciones con funcionarios, empresarios, técnicos, organismos internacionales, etc., y el establecimiento de mecanismos de articulación de las organizaciones de los grupos marginales o de base, deben integrarse de manera de concertar acciones, esfuerzos y contribuciones.

m. Los proyectos deben ser concebidos como una instancia o un episodio en el proceso de maduración de los grupos. Deben ser sólo medios para desencadenar acciones y para construir la capacidad grupal, pero teniendo en cuenta que ésta no se agota ni en su dimensión, ni en el tiempo, con la realización del proyecto. La acción será efectivamente exitosa si al proyecto siguen otras iniciativas del grupo, una inserción del mismo en la sociedad cada vez más articulada y una creciente capacidad de autogestión.

n. El proceso de desarrollo del grupo no es lineal. Existen alternativas de avance y retroceso, de estancamiento y de súbito crecimiento. Las entidades de desarrollo, en la ejecución de los proyectos, deben tener una apreciación adecuada de estas alternativas de manera de no caer en exitismos fáciles o en derrotismos prematuros.

2. Las tensiones conceptuales puestas de manifiesto

A lo largo del Seminario, las exposiciones y las discusiones trataron cuestiones en torno a las cuales se podían identificar tensiones entre posturas objeto de críticas y afirmaciones de líneas doctrinarias, teóricas y metodológicas alternativas.

Las conclusiones ponen de manifiesto la dirección dominante para la resolución de las mismas, tal como fue señalado al hacer la revisión del desarrollo de las distintas jornadas.

Esas tensiones fueron las siguientes:

- a. El cambio buscado, de naturaleza agregativa para la constitución de una nueva modalidad de organización social, o incremental, de superación de necesidades individuales y grupales;
- b. el proyecto, desencadenador de fuerzas contradictorias y de procesos conflictivos o mecanismo de integración social;
- c. los principios y sus exigencias, frente al pragmatismo de la operatoria;
- d. la enunciación de criterios de deseabilidad, frente a los dictados de la realidad en materia de conveniencia;
- e. la articulación entre la definición estratégica y la acomodación táctica;
- f. la perspectiva de la entidad de desarrollo y su armonización con la focalización en el cliente;
- g. el señalamiento de los logros, frente a la evidencia de carencias aún no resueltas;
- h. la formulación teórica y los interrogantes planteados por la práctica aún no respondidos;
- i. la actualización de las entidades de desarrollo, su perfeccionamiento metodológico y la captación de nuevas necesidades, frente al riesgo de verse arrastradas por modas y tendencias no adecuadamente comprendidas;
- j. las demandas de satisfacción de normas y criterios generales, opuestas a la especificidad de la acción;
- k. la participación como valor y los imperativos impuestos para todos los participantes en estos procesos. En particular, las restricciones derivadas de la naturaleza y del carácter específico de las entidades de financiamiento y de las agencias de desarrollo sobre su efectivo involucramiento y apertura en el trabajo con los grupos, frente a la contrapartida lógica de la participación de éstos en los procesos decisorios de las instituciones que pretenden actuar en su seno.

3. Evaluación del Seminario

A juicio de la coordinación, el seminario cumplió acabadamente con sus objetivos. Los resultados de la labor, tal como se refleja en las conclusiones, abarcaron la totalidad de los puntos contenidos en el temario original y expresados por los participantes al enunciar sus expectativas.

La evaluación realizada por los participantes pone de manifiesto también esa complacencia. Si bien durante el desarrollo del seminario se plantearon algunos problemas derivados de la diferente composición del grupo de participantes, de la convergencia de dos líneas de trabajo independientes mencionadas en la sección referida a los antecedentes del seminario y de la participación en su organización y ejecución de varias instituciones, la experiencia fue una oportunidad para el intercambio de perspectivas para el mayor conocimiento mutuo y para la promoción de una aún mayor convergencia de esfuerzos.

4. La proyección futura del Seminario

El seminario se desarrolló como una larga meditación. Esa meditación, por cierto, no concluye con el seminario. Consiste en un volcarse hacia la realidad de la acción y en una reflexión sobre la naturaleza del cambio social deliberado. Expresa una preocupación teórica y una ansiedad por ver materializados los valores perseguidos. Manifiesta una responsabilidad profesional y una angustia humana por la suerte de grupos sumergidos y marginados. Es también la evidencia de una cierta incertidumbre con respecto a los logros efectivamente alcanzados y sobre la eficacia de los medios utilizados. Pero, por sobre todo, esa meditación, que camina por los senderos seguros de los valores expresados, se hace más lenta, cuidadosa y a la vez riesgosa, cuando enfrenta cuestiones referidas a la inmersión de los proyectos en una problemática social mayor, cuando se procura describir el significado que les asignan los grupos o cuando el examen se hace autoevaluativo.

Es por ello que este seminario no alcanzó un punto final. Fue sólo una instancia en un esfuerzo que desde tiempo atrás vienen realizando las instituciones organizadoras y auspiciadoras, el que sin duda deberá proyectarse hacia el futuro de manera de seguir intentando dar respuestas adecuadas a los problemas propios de la realidad social de los pueblos latinoamericanos.

RESUMEN

Fernando Osorio Molinsky

A. FUNDAMENTACION

Una de las características del subdesarrollo es la existencia de importantes sectores de la población que sólo participan marginalmente del quehacer de la sociedad. Estos se encuentran marginados del poder económico y político, están reducidos a niveles de vida mínimos y viven ausentes de las actividades sociales y culturales.

Esta situación tiende a perpetuarse en el tiempo, en un círculo del cual difícilmente estos sectores pueden escapar con sus propios recursos, impedidos por condiciones estructurales que involucran tanto los aspectos productivos como institucionales. En estas condiciones se debaten numerosos grupos sociales de nuestros países, en sectores rurales y urbanos, campesinos que practican agruculturas de subsistencia, comunidades indígenas concentradas en reservaciones de tierras insuficientes, emigrantes rurales agrupados en poblaciones marginales en torno a las grandes ciudades, etc.

Estos grupos, sin embargo, pese a las dificultades que enfrentan, se han organizado de modo de resolver en conjunto sus problemas. Estos se relacionan con la falta de recursos productivos, servicios de asistencia técnica, organizacional, comercialización, y con la carencia de servicios sociales mínimos como educación, salud, vivienda y otros que permiten alcanzar niveles de vida adecuados.

Es aquí donde el crédito, en acción coordinada con otros esfuerzos complementarios para el desarrollo, ha probado ser una herramienta eficiente e indispensable, como lo demuestra la experiencia de numerosas instituciones cuya acción se ha orientado a ofrecer este servicio en América Latina.

Sin embargo, no hay nada más ajeno a los marginados que el mercado de capitales, lugar donde confluyen los excedentes para constituir un flujo de ahorros, y donde se canalizan éstos al financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo, por cuanto, la débil capacidad de repago de los pobres les impide - bajo criterios tradicionales de esta estructura - calificarse como tomadores de fondos. Por ello, cabe preguntarse sobre el mejor modo de canalizar fondos para aumentar la capacidad de consumo, de bienes y servicios, o de inversión de algunos sectores pobres, utilizando los mecanismos del sistema financiero o de alguna otra institucionalidad que facilite el acceso de dichos fondos.

Y aquí aparece uno de los elementos importantes de la transferencia de recursos a los pobres, puesto que, dependiendo del grado de pobreza existente y del nivel de la "línea de flotación" sobre y/o

por debajo de ella ^{1/}, siempre requieren de algún grado de subsidio, sea para abaratar costos operativos o para reducir el costo del dinero. Sin embargo, esto conlleva a estimar que el estado de pobreza es transitorio y superable sin necesidad de modificar la estructura del poder económico, la distribución del ingreso y la participación popular en los mecanismos de decisión económica.

Por otra parte, el sector financiero tiene a su cargo vincular los grupos excedentarios de fondos con aquellos deficitarios; en esta perspectiva los grupos de más bajos ingresos no tienen posibilidad alguna, y los bancos e instituciones financieras adoptan actitudes más bien renuentes a operar con estos grupos, o condicionan los créditos en forma tal que reducen a un grupo sumamente pequeño de pobres como calificados para recibir préstamos.

Así, aparece como importante analizar las alternativas de financiamiento que podrían tener los pequeños proyectos, siendo necesario vincular y motivar a los organismos financieros con entidades públicas y privadas que encaran la ejecución de este tipo de proyectos. Con este propósito se promovió por parte de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) la realización de un seminario internacional que tuviera como tema central esta problemática. La idea fue bien acogida por organizaciones locales argentinas, encomendándose al Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) y al Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES-OEA) la organización.

En consideración a los antecedentes enunciados, se establecieron como objetivos, los siguientes;

- Hacer un análisis de la naturaleza y significación de los pequeños proyectos, la problemática de su financiación y su inserción e incidencia en el desarrollo regional.
- El lograr un mayor acercamiento entre entidades oficiales y privadas que encaran la ejecución de pequeños proyectos de que se instrumenten formas más adecuadas de coordinación interinstitucional.
- La elaboración de elementos metodológicos requeridos para una correcta operatoria, en la formulación y ejecución de pequeños proyectos.

^{1/} Según algunos especialistas de la CEPAL - Comisión Económica para América Latina - la pobreza es como un témpano en donde sólo una parte de su volumen emerge constantemente de la línea de flotación, y hay otra parte que si bien se encuentra por debajo de ella, es alcanzada por la luz del sol.

- Contribuir a la formación y facilitación de intercambio de experiencias de funcionarios de instituciones oficiales y privadas que tengan responsabilidades en la administración de pequeños proyectos.
- Formular recomendaciones para una mejor vinculación de los pequeños proyectos con los organismos financieros.

Como se puede concluir, el énfasis se encuentra en el financiamiento, su institucionalización instrumental en beneficio del desarrollo, utilizando como medio el "pequeño proyecto de desarrollo".

Así, el enfoque de estos objetivos se compone de varios "ejes" que le "dan especificidad y sentido", girando la situación en torno a:

1. El proceso de institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo, fundamentalmente por considerarse que es precisamente una de las mayores bondades de ellos el ser funcionales en términos de acceso a fuentes de financiamiento, y no tanto de su estructura propiamente tal, siéndoles específico "su mejor cumplimiento de los objetivos sociales (...) por el hecho de la continuidad en el acceso a la financiación".

Muchos de los pequeños proyectos, se dice, nacen buscando legitimidad a partir de un supuesto "efecto multiplicador"; sin embargo, son vistos como "experimentos sociales de difícil reproducibilidad a causa de la enorme utilización de factores que suponen". El desafío parecería ser el asegurar la continuidad vía financiamiento "razonable y no un subsidio a algunos sectores sociales aislados".

2. La integralidad de los proyectos, es decir, en qué medida nos encontramos ante la simple yuxtaposición de acciones sectoriales o con proyectos que se integran en un todo dándole sentido, y que, por otro lado, se potencian mutuamente. La integralidad está referida a la racionalidad, coherencia, eficiencia, y eficacia interna del proyecto, mientras que la institucionalización hace referencia a la racionalidad, coherencia, eficiencia y eficacia externa.

3. El tercer eje se relaciona con la disyuntiva de formular proyectos para satisfacer requerimientos de las entidades financieras o en función a las necesidades específicas de la población-meta.

Contenidos. En el seminario se desarrollaron cinco temas centrales con base en exposiciones de especialistas, unos desde una perspectiva experiencial, otros desde un enfoque más teórico; estas presentaciones fueron acompañadas por un intercambio de opiniones en trabajo grupal.

1) El primer tema "Naturaleza y significación de los pequeños proyectos de desarrollo" fue enfocado por el Dr. Stahis Panagides, con base en un análisis reflexivo sobre las profundas e inadecuadas prácticas actuales de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos que pretenden beneficiar a grupos de bajos ingresos en países en desarrollo. A través del enfoque de "La transferencia de recursos para el desarrollo rural: el fracaso de la centralización" fundamentó su tesis en razones de centralización de las decisiones por parte de las instituciones de financiamiento, las que, habitualmente, hacen mayor énfasis en la forma que en la substancia de los proyectos, provocando inadecuaciones en los mecanismos por los cuales los recursos son transferidos.

En esta perspectiva, señaló, es de vital importancia considerar a fondo en las normas, métodos y estilos de la transferencia de recursos para el desarrollo, aspectos de a) la coordinación institucional; b) la disponibilidad de financiamiento local y nacional; c) la participación de la comunidad y la aceptación del proyecto por ésta; d) la decisión política y la continuidad de esfuerzos; y e) la tenencia de la tierra.

Y agregó, que los principales defectos revelados por proyectos en ejecución consisten en fracasos para incorporar sistemas de participación de los beneficiarios, así como en la fiscalización de los pequeños proyectos de desarrollo; similares restricciones se encuentran en el desarrollo de habilidades técnicas y de gestión, contribuyendo con ello a distorsionar las complejas variables que convergen en el logro de éxito de un proyecto. Esta situación insatisfactoria se debe, principalmente, a la manera como son adoptadas las decisiones, en donde se sacrifican la especificidad y adaptación en beneficio de la simplicidad y uniformidad.

La dicotomía existente en la práctica entre la preparación y la ejecución de un proyecto, fundamenta el irrealismo de tales proyectos. La cuantía de recursos, los procesos de decisión internos, la eficiencia, la satisfacción de expectativas, la sofisticación, etc., todo aquello que denominamos "prácticas establecidas" constituye un proceso cohesionado con el estado de cosas ex ante, aspectos que deben innovarse dinamizando otros para que la calidad, suficiencia y oportunidad de los recursos asignados a este tipo de proyectos sea oportunamente canalizado hacia el desarrollo de grupos pobres.

2) La segunda sesión de trabajo expositivo estuvo a cargo de Don Ricardo A. Puerta, quien con base en una concreta experiencia, se refiere a "La operatoria de los pequeños proyectos de desarrollo", desde la perspectiva de los problemas coyunturales, los criterios y las alternativas de acción que enfrentan los pequeños proyectos, sobre todo cuando se impulsan desde entidades privadas de fomento. Tres aspectos diferentes son enfocados y enjuiciados, a saber: desde los organismos fi-

nancieros-donantes; desde las instituciones especializadas o de apoyo técnico; y, desde las entidades de fomento que están en contacto con las bases.

El análisis operativo es observado en su secuencia de implementación, desde la concepción hasta su evaluación final. Sin embargo, como también lo fue la tónica de la charla anterior, los criterios fueron dados desde las perspectivas comparativas entre los grandes proyectos y con base en las características singulares.

La situación considerada llevó necesariamente a un análisis específico de las dificultades operacionales de los pequeños proyectos de desarrollo, relacionados directamente con cada etapa. En la etapa de planificación, se consideró la existencia de dificultades de enfoque por inadecuada identificación, provocándose distorsiones en la proposición y estrategias del desarrollo. En la selección, manifiesta, las dificultades son de enfoque, encaminadas centralmente a la disponibilidad de fondos más que a los efectos que tendría el proyecto en los beneficiarios. Sin embargo, no deja de mencionar las dificultades provocadas por el inapropiado diseño, debido a la falta de definición y claridad en la determinación de objetivos y metas. Consecuentemente, la puesta en marcha no está exenta de retrasos en las decisiones de coordinación como en el plan de desembolsos. El inadecuado planeamiento organizativo al crear la unidad ejecutora junto con la insuficiente asistencia recibida del organismo financiero, provoca fallas en la corresponsabilidad de ejecución entre los "supuestos" socios del proyecto. Para la ejecución y supervisión también menciona trabas operativas, entre las cuales se extiende en aspectos de retrasos que aumentan costos; cumplimiento de calendario del proyecto; continuo y efectivo sistema de informaciones sobre la marcha y tendencias; inadecuados sistemas de procedimientos contables y de métodos presupuestales, etc.

Sin embargo, no deja de visualizar aquellos elementos propios que son característicos de los pequeños proyectos de desarrollo. Así, menciona:

-El diseño de éstos en función de una expresión de necesidades básicas sentidas por la población;

-La población-meta, rural o urbana, que supuestamente vive en condiciones comunes de pobreza, diferenciando aquella representativa de bajos niveles de ingresos de un país con aquellos en estado de "misericordia", ésta última, fuera de las posibilidades para un proyecto de desarrollo;

-Por las características del pequeño proyecto de desarrollo éste exige un diseño flexible, siempre abierto a ajustes necesarios, originados por la marcha misma como por las circunstancias cambiantes;

-El pequeño proyecto de desarrollo privilegia la utilización de los recursos y las tecnologías que están disponibles en la zona del proyecto, favoreciendo el uso intensivo de mano de obra;

- La inversión es siempre baja, tiene corta duración, sobrepasando difícilmente los tres años;

- La entidad de fomento del pequeño proyecto de desarrollo potencia criterios operativos propios de ellos: descentralización de decisiones, participación de los beneficiarios, compromiso con las organizaciones de la población-meta, transferencia progresiva de las capacidades gerenciales, financieras y promocionales, etc.

Frente a esta realidad categórica propia, el expositor propuso como alternativas de acción una gama de recomendaciones destinadas a cada uno de los agentes que intervienen.

1.) A los agentes financieros les propone descompilar los procedimientos de decisión y seguimiento en sus financiamientos. Así, sugiere simplificar las solicitudes y su tramitación; hacer menos énfasis en evaluaciones prospectivas de inversión; adoptar mecanismos de desembolsos más acordes con el ciclo natural del proyecto a realizar; eliminar evaluaciones unilaterales, garantizar continuidad en sus políticas de apoyo.

2.) A los organismos de apoyo técnico sugiere la conveniencia de efectuar estudios comparativos para "*aprender haciendo*". Igualmente apunta a la necesidad de contar con más organismos especializados con servicios efectivos en la ejecución de proyectos, y directamente "*involucrados*" en la base y práctica de ejecución de los proyectos con capacidad para producir teoría intermedia de base.

3.) A las entidades de fomento les recuerda el carácter multisectorial e integral de los proyectos, lo que exige una continua diferenciación y ampliación de componentes que converjen sobre una misma población-meta para que ésta se incorpore eficazmente en el proceso de desarrollo. Igualmente, les recuerda que sus esfuerzos, por sí solos, nunca resolverán una problemática de desarrollo sectorial o nacional. Por ello, deben profundizar su papel de experimentadores de prototipos y modelos operativos.

Complementa esta fase acerca de la operatoria Don Ernesto Cohen, quien plantea un conjunto de aspectos relevantes, tanto de la problemática propiamente tal, como en la formulación, ejecución y reflexión de los pequeños proyectos de desarrollo. Así, insiste, los pequeños proyectos se ven enfrentados a problemas de neutralidad social; una supuesta base de homogeneidad; un abordaje sectorial; asistencialidad o participación manipulada; a problemas de tecnocratismo en las diferentes etapas.

3) "*Los programas complementarios*" constituyó la tercera sesión de análisis, tema que fue considerado por parte de cuatro participantes del seminario; dos de ellos argentinos, los otros, un mexicano y un guatemalteco. Este último, Superintendente de Bancos y Miembro

del Consejo Monetario de su país, Sr. José Miguel Gaitán, enfrenta el tema desde su experiencia en la base, siguiendo hacia los organismos de integración vertical. Consideró las acciones programadas y complementarias a la ejecución de un pequeño proyecto de desarrollo como elementos efectivos para lograr un desarrollo. En esta perspectiva, la organización social de base y el apoyo a los líderes naturales de los grupos constituyen elementos condicionantes del éxito. Seguidamente, la Sra. Estela Segura, trata de clarificar el "*carácter complementario*" de los programas en cuestión, para lo cual es fundamental la organización y la participación. Resalta el hecho de que un pequeño proyecto de desarrollo es un proceso socio-económico, político-cultural, para lo cual la acción-reflexión aparece como la única opción para conocer en toda su dimensión la realidad. El problema de operatoria, agrega, será básico para entender las posibilidades de cambio.

El tercer expositor, Sr. Esteban de Nevares, manifiesta que la situación se centra en dos aspectos básicos, que parten desde las propias instituciones financieras, al considerar que necesariamente todos los pequeños proyectos tienen que ser productivos. Por ello insiste en la necesidad más próxima, la capacitación de la base, para lo cual la motivación es un elemento complementario básico en el proceso de capacitación en la acción en el proyecto. Agrega que la promoción de programas de asistencia técnica para la producción, la comercialización, la organización, la asesoría contable y jurídica, juegan un rol importante en el éxito de un proyecto.

Finalmente, el Sr. Arturo Espinosa, de nacionalidad mexicana, enfoca el problema en la interrelación de tres etapas: la penetración, la acción y la promoción. Para ello estima que es de suma importancia la clarificación del marco de referencia.

4) La cuarta jornada estuvo dedicada a considerar "*La evaluación de los pequeños proyectos de desarrollo*", aspectos que fueron presentados por el Sr. Jaime E. Ospina y por el Sr. Francisco Suárez. El primero de ellos expresa que a través de la evaluación es posible establecer comparaciones entre realidades, intenciones y realizaciones; entre hipótesis y realidad; entre teoría y práctica; mencionando los tipos de evaluación posibles, a saber: a) comparación de hipótesis; b) de percepción; y c) de intenciones. Además, agrega las áreas de interés para la evaluación, las que "*in extenso*" se refieren a las áreas circunstancial, de posibilidades, de ejecución, de impacto, y de conclusión.

El segundo expositor se refiere más bien a la función global de la evaluación, al rol del evaluador, a la necesidad de diferenciar evaluación con las otras actividades o aspectos técnicos propiamente de la ejecución, insistiendo en algunos aspectos mencionados anteriormente.

5) La última sesión estuvo dedicada a la exposición sobre: "La institucionalización de los pequeños proyectos de desarrollo", que estuvo a cargo del Ing. Rodolfo Martínez Ferraté. Este, partiendo por definir lo que debiera entenderse por "pequeño proyecto de desarrollo" insiste en las características de los mismos por el importante papel que juegan, así como en la importancia de consolidar el grupo de base en empresa organizada, la que tiene tres facetas: a) la consolidación social del grupo; b) la consolidación empresarial; y, c) la consolidación económica. Así, agrega, la institucionalización sigue un proceso que podría llamarse "de consolidación o desarrollo empresarial", el que no está exento de dificultades. Se refiere también a los aspectos de financiamiento, señalando sus posibles orígenes, así como las posibles alternativas.

B. EL SEMINARIO BONAERENSE

La fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) por intermedio de su Centro para el Desarrollo Económico y Social, ha estado realizando una serie de seminarios destinados al análisis y reflexión para la superación de la pobreza en América Latina, dentro del marco de la cooperación para el desarrollo. En esta perspectiva han colaborado una serie de instituciones continentales, entre las cuales les han cabido un rol importante al Consejo Americano de Fundaciones Nacionales de Desarrollo (SOLIDARIOS), al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y últimamente a la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). En este contexto se han realizado ya cerca de una decena de eventos, los que han gravitado principalmente en torno a conceptos del desarrollo de organismos de autoayuda y su interrelación con aspectos organizacionales, la asistencia técnica, la comercialización, las centrales de servicios, el financiamiento de asociaciones populares de producción y el crédito a los grupos marginados, encuentros que se están llevando a cabo desde 1974 a la fecha en forma ininterrumpida.

En esta ocasión, se ha realizado un Seminario sobre *"Financiamiento de Pequeños Proyectos de Desarrollo"*, en Argentina, durante los días comprendidos entre el 4 y 14 de octubre de 1982. Junto a las instituciones ya mencionadas, el Seminario se organizó con la activa cooperación del Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES-OEA), organismo especializado de la Organización de Estados Americanos, y una agencia miembro de SOLIDARIOS, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES).

Sin embargo, hay que mencionar - por justicia - a otras instituciones argentinas, que con gran esfuerzo cooperaron en el desenvolvimiento del Seminario, tanto de nivel público, como el Instituto Provincial del Tabaco (IPT), la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Corrientes, así como la Subsecretaría

de Planeamiento de la misma Provincia; y el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Chubut. A nivel privado colaboraron la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), la Sociedad Rural de Vera, la Cooperativa de Tabacaleros de Corrientes, la Sociedad Yataytí-Calle, y la Cooperativa Agropecuaria de Bocas 1/.

La organización del Seminario propiamente tal fue responsabilidad del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) y del Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA), quienes desde la primera etapa contaron con la cooperación de la DSE y SOLIDARIOS organizaciones que posteriormente, junto a IICA y ALIDE, auspiciaron y financiaron en parte importante el evento. Fueron los representantes de estas mismas instituciones, quienes durante el Seminario constituyeron un Comité de Dirección general y de retroalimentación diaria del proceso. La Secretaría General fue encomendada a CIDES/OEA; la Coordinación General fue labor del señor Roberto Martínez Nogueira quien contó con una Coordinación Adjunta en la persona del señor Fernando Osorio Molinski.

El Grupo-meta del seminario lo constituyó un total de 46 especialistas latinoamericanos, los que representaban a:

- Organizaciones argentinas públicas : 8 17,4%
- Organizaciones argentinas privadas : 10 21.7%
- Organizaciones extranjeras (OPD) : 28 60.9%

Esta procedencia institucional correspondió a:

- Organizaciones promotoras del desarrollo: 38
 - a) Públicas: 5
 - b) Privadas: 33

De estas organizaciones 25 realizan su trabajo en el sector rural, y 13 en áreas urbanas.

Los representantes de organizaciones extranjeras provenían de los siguientes países:

Alemana Federal	: 1
Brasil	: 1
Bolivia	: 1
Colombia	: 2
Chile	: 1
Costa Rica	: 3

1/

Este grupo de instituciones jugó un rol importante en la etapa de conocimiento de experiencias concretas de trabajo de promoción del desarrollo a nivel local, durante la visita a terreno.

Ecuador	:3
EE.UU.	:2
Guatemala	:2
Honduras	:2
México	:1
República Dominicana	:4
Uruguay	:3
Haití	:1
Perú	:1

Un trabajo grupal diario con el propósito de profundizar, con base al marco teórico referencial de cada exposición, se llevó a cabo desde tres perspectivas diferentes, a saber: a) financiamiento; b) implementación; y c) como apoyo complementario. Sin embargo, con el propósito de hacer más dinámica la discusión, la Coordinación sugirió analizar la problemática mediante:

1. La identificación de la problemática central;
2. El establecimiento de las alternativas de superación de las dificultades detectadas o establecidas;
3. La realización de un análisis evaluativo de las alternativas;
4. Sobre lo considerado, determinar las propuestas de acción.

Las conclusiones así determinadas por cada uno de los grupos - hubo cuatro para cada tema - se sintetizaron posteriormente en una matriz; de lo expresado por cada grupo en cada jornada, se efectuó una síntesis verbal diaria por parte del Coordinador.

Los dos últimos días se destinaron a conocer ciertas *experiencias de campo*, llevadas a cabo por las instituciones de apoyo al progreso de la Argentina que auspiciaron el seminario. Fue así como los participantes se trasladaron por vía aérea a la ciudad de Goya/Corrientes, en donde se participó de una reunión informativa de un proyecto de desarrollo provincial, patrocinado por el Instituto Provincial del Tabaco (IPT). Después de ella, los miembros del grupo se trasladaron a una visita específica a una organización de base beneficiaria del proyecto, la Cooperativa Tabacalera de Corrientes Ltda., en donde se conoció el proceso de industrialización del tabaco. Finalizó la jornada con la visita al grupo cooperativo "Tres Bocas", el que presentó con esfuerzo familiar la labor desarrollada en pro de su propio progreso, y el rol que en ello le ha cabido a las organizaciones de apoyo, en especial al INDES.

El último día, en la ciudad de Reconquista de la Provincia de Santa Fe, se hizo una visita a las oficinas generales del Instituto de Cultura Popular (INCUPO), así como a su Central de Capacitación de Dirigentes, procediéndose a conocer la experiencia de apoyo y formación de líderes campesinos, vía medios de comunicación radial y escrita. Igualmente se visitó la experiencia de

FUNDAPAZ en un proyecto de desmonte en la Sociedad de Vera, cuyo objetivo central es el ampliar las extensiones de tierras para empastadas con el fin de mejorar el peso - en menor tiempo - de los animales llevados a feria. Este proceso es financiado por dicha Fundación con recursos provenientes del Fondo Fiduciario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La finalización del seminario se realizó con una sesión de clausura en la ciudad de Reconquista con la participación de autoridades locales y provinciales, así como de la Embajada de la República Federal de Alemania en Argentina. En dicha ocasión se expresaron opiniones muy halagueñas de parte de los directivos de las organizaciones anfitrionas, señalándose que "*...hemos querido compartir con ustedes la búsqueda...desde una solidaridad intragrupal hacia una solidaridad intergruppal*".

CONCLUSIONES FINALES

Compilado por Fernando Osorio M.

TEMA 1

NATURALEZA Y SIGNIFICACION DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO

1. La materia fue considerada por parte de cuatro grupos de trabajo interinstitucionales y de carácter interdisciplinario, que fue precedida por una orientadora exposición del Dr. Stahis S. Panagides acerca de "La transferencia de recursos para el desarrollo rural: el fracaso de la centralización", en la cual hizo referencia a las profundas e inadecuadas prácticas actuales de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos que pretenden beneficiar a grupos de bajos ingresos en países en desarrollo.

Su tesis se fundamentó en razones de centralización de decisiones por parte de las instituciones de financiamiento, las que otorgan mayor énfasis en las formas de los proyectos que en la substancia, provocando inadecuaciones de los mecanismos por los cuales los recursos son transferidos. Esta situación tiene implicaciones en las formas como el Norte transfiere los recursos de desarrollo al Sur, afirmando que es necesario modificar en profundidad la forma como se identifican, como se preparan, y como se deciden esos proyectos. En caso contrario, la interdependencia entre el Norte y el Sur continuará siendo crecientemente más desfavorable para el Sur.

2. Por otra parte, la revisión de varios programas de desarrollo rural en América Latina y El Caribe demostraron en la mayoría de los casos serios defectos, especialmente en los niveles de financiamiento externo, los que han sido reducidos en relación a lo planeado; las fechas de cierre tienen que ser extendidas, los índices más expresivos no son significativos. En diversos casos se provocan dificultades de desplazamiento de los pequeños productores después de haber logrado cierta capitalización e infraestructura proporcionada por los mismos proyectos.

3. La conclusión de los casos de proyectos revisados es que la contribución del financiamiento en sí es bastante limitada, mientras que el apoyo institucional que un proyecto genera en un medio específico, resulta duradero, dado que el medio ambiente global se constituye en el factor determinante del éxito o fracaso de los pequeños proyectos de desarrollo.

4. Se consideran de vital importancia en esta perspectiva, aunque raramente tratadas a fondo en las normas, métodos y estilo de la transferencia de recursos para el desarrollo:

- a. la coordinación institucional;
- b. la disponibilidad de financiamiento local y nacional;
- c. la participación de la comunidad y la aceptación del proyecto por ésta;
- d. la decisión política y la continuidad de esfuerzos; y
- e. la tenencia de la tierra.

5. Los principales defectos revelados por proyectos en ejecución han consistido en fracasos para incorporar sistemas de participación de los beneficiarios, así como en la fiscalización de los pequeños proyectos de desarrollo (P.P.D.); igualmente, fracasos para desarrollar habilidades técnicas y de gestión, como agilidad y decisión para modificar y ajustar lo planificado por descuido de las variables ambientales que han contribuido a distorsionar las complejas variables que deben converger para el éxito de un proyecto. Y ello, porque el presupuesto implícito es que un proyecto es suficiente en y por sí mismo como instrumento de cambio para lograr el crecimiento y la equidad.

6. La revisión de una serie de experiencias representativas demuestran que a pesar de cierta consistencia lógica de los métodos de análisis del proyecto, y del rigor con el cual tales métodos fueron aplicados, los P.P.D. fallan en realizar los objetivos propuestos. Lo que acontece es sistemáticamente diferente de lo que fue planificado. Esta situación insatisfactoria se debe principalmente a la manera en que son tomadas las decisiones, lo que requiere cierta información uniformada y simplificada, sacrificando la especificidad y adaptación de cada caso. Por otra parte, ciertas generalizaciones al costo de una adecuación operacional sin considerar el ambiente específico en los cuales los P.P.D. están ubicados.

7. Otra de las dificultades encontradas se relaciona con una cierta percepción estática del desarrollo, enmarcada en los procesos analíticos e institucionales prevaletentes para grandes proyectos de desarrollo. Esta percepción estática enfatiza en forma desproporcionada la importancia de las consideraciones financieras a expensas de la participación local, flexibilidad de proyectos, simplificación y reajuste. Es así como estos proyectos de desarrollo mientras más respetan los requerimientos de la administración moderna teóricamente eficiente, más se alejan del subdesarrollo y de la realidad que este mismo proceso quiere cambiar y beneficiar.

8. La dicotomía existente en la práctica actual entre la "preparación de un proyecto" y "su implementación", es la razón más grave para el irrealismo de tales proyectos. El compromiso de recursos, los procesos de decisiones internas, los conceptos de eficiencia, la sofisticación, el secreto de las instituciones financieras y gobiernos centrales, todo esto que llamamos "prácticas establecidas", es un proceso comprometido con el estado de cosas ex-ante.

9. Por su parte, los grupos de trabajo del Seminario abordaron la temática desde la perspectiva de a) los beneficiarios; b) las instituciones de apoyo; y c) del contexto.

a. La población meta que se pretende apoyar no tiene capacidad propia para superar su condición de marginalidad, requiriendo para ello su organización y participación activa, respondiendo así a los estímulos y medios proporcionados. Se diferencian estos grupos metas entre sí cuando se trata de grupos autogestionarios puesto que el éxito de un P.P.D. en estos grupos dependerá de la activa participación de sus miembros en todas las etapas del proceso, así como en los mecanismos de control directos de las propias bases. La consolidación de los mismos estará condicionada según el grado de incorporación a programas educativos.

b. Desde la perspectiva institucional los P.P.D. son muy diversos puesto que cada organización los definirá en forma diferente, según sea su propia metodología de implementación, el énfasis en el financiamiento requerido, la asistencia técnica necesaria y posible, las asesorías o apoyos en la ejecución y el seguimiento del proceso. Habida consideración a estos aspectos, se mencionaron en forma referencial la consideración de criterios cuantitativos (activos totales, volúmenes de ventas, personas ocupadas, patrimonio social), criterios cualitativos (capacidad autogestionaria, intensidad de uso de mano de obra, capacidad de innovación, de cambio, aptitud para el cambio tecnológico, relación con grupos de poder económicos), y otros criterios complementarios, tales como los límites de créditos, la minimización de costos administrativos o financieros, la capacidad de promover capacitación técnica o gerencial, o las pautas de aval o de garantías.

c. En la perspectiva del contexto en que se insertan estos proyectos es conveniente recalcar que por ser directamente productivos o de infraestructura, es preferible que ellos sean complementarios a las acciones de otros programas o proyectos carentes de estos elementos.

10. Se ha destacado como fundamental el hecho que estos proyectos, insertos en la comunidad marginada, deben contribuir a un desarrollo integral. Por ello tiene un significado positivo sobre la comunidad, al contribuir en estos sentidos:

- evitar la migración del campo a la ciudad;
- permitir la realización integral del hombre;
- posibilitar una mayor explotación de los recursos locales;
- aumentar la calidad de vida de las mayorías;
- eliminar la tensión social;
- aumentar la productividad;
- aumentar las fuentes de empleo;
- incrementar los ingresos, y por lo tanto, la ampliación del mercado local;
- permitir un mejor aprovechamiento de las obras de infraestructura;

- facilitar la participación en formas organizacionales más democráticas;
- buscar la satisfacción de las necesidades sentidas de los beneficiarios y eliminar los beneficios residuales;
- redistribuir el poder político y social;
- permitir la retención de excedentes y su capitalización;
- promover las formas de empresas asociativas.

11. En este contexto de reflexión y análisis de la temática se acordó recomendar la implementación de programas dirigidos a la formación y capacitación - así como el fortalecimiento - de promotores sociales y líderes de base, quienes juegan un importante rol en la formación de los diferentes grupos de beneficiarios de P.P.D.

12. Igualmente, se recomienda una paulatina transferencia de la operatoria financiera de estos proyectos directamente a los grupos beneficiarios en la forma de pequeños fondos rotatorios.

13. Finalmente, se recomienda generar acciones y estrategias para lograr una efectiva coordinación entre las distintas acciones de promoción, capacitación y financiamiento.

14. Igualmente, se establece como requisito básico la participación de beneficiarios e instituciones ejecutoras en la preparación de los proyectos, los que deben ser considerados como procesos dinámicos, evitando la artificial separación actual del ciclo del proyecto, toda vez que se considera que deberían ser conducidos como un proceso unificado. En forma similar, se establece que el ambiente en el cual el P.P.D. se ubica, debe ser explícitamente considerado como un paso en el proceso de integración, de participación, y de acceso a la descentralización, pre-requisitos esenciales de un crecimiento económico, armónico y equitativo.

TEMA 2

OPERATORIA DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO

15. Los aspectos coyunturales de operación de pequeños proyectos de desarrollo fueron considerados desde cuatro ángulos diferentes por parte de Ricardo Puerta, aprovechando para complementar esa visión, un análisis de los problemas más frecuentes a que se ven enfrentados pequeños proyectos de impacto socio-económico, ejecutados por entidades privadas de desarrollo de América Latina. Los ángulos de análisis considerados se relacionan con las perspectivas del diagnóstico que se efectúa, a saber:

a. En general: Hay una determinada crisis en los mecanismos convencionales de solución, originada por cierta incapacidad del sector privado lucrativo para producir soluciones aceptables, factibles y válidas.

Ello ha representado una cantidad de limitaciones al sector público, en términos de reducciones presupuestarias y condicionantes en relación al déficit presupuestario impuestas por el Fondo Monetario Internacional.

b. En los organismos financieros internacionales: Se ha producido un desencanto con los grandes proyectos por la ineficiencia del sector público para canalizar en forma exclusiva fondos internacionales, provocando una falta de proyectos eficaces a desarrollar. Esta situación está provocando un fuerte intercambio de informaciones entre las diferentes Agencias Financiadoras/Donantes (AF/D), llegándose a niveles de negociación socio-política en forma preferencial.

c. En los organismos de apoyo: Ello provoca también sus consecuencias, puesto que a este nivel hay una insuficiencia de recursos, lo que conduce a la "realización-confección" de PPD según sean las exigencias de los organismos financieros.

d. En las entidades ejecutoras: La situación es aún más problemática puesto que consideran las dificultades según la factibilidad de un proyecto de aceptación común, excluyéndose las motivaciones específicas. Ello las conduce a innovaciones que no se manifiestan, a desempeñar un papel indiferente o inofensivo frente al sector privado y al gobierno, a realizar "proyectos de enclave" supuestamente demostrativos o pilotos. Esto conduce a proyectos sin apoyos adecuados, a burocracias sin proyectos, a deficiencias de operación y permanencia en el tiempo.

16. La situación considerada lleva necesariamente a un análisis más específico de las dificultades operacionales de estos pequeños proyectos de desarrollo, los que se relacionan directamente con cada etapa, a saber:

a. De planificación: Se considera que en esta etapa existen dificultades de enfoque, las que se originan en una inadecuada identificación de procedimientos a seguir con los organismos nacionales y regionales de planificación, y las otras entidades de desarrollo que operan en dicha área geográfica o sectorial. Esto mismo conduce a distorsiones en la proposición y estrategia de desarrollo del proyecto; igualmente, el inadecuado entendimiento y consenso necesario entre el personal que establece los presupuestos, planes de inversión y crédito del proyecto, y el personal social que trabaja en la promoción, asesoría y capacitación, llevan a dos o más conjuntos de políticas de desarrollo, contradictorias a veces, independientes en otros casos.

Una apreciación irreal de las capacidades instaladas y de crecimiento de la agencia ejecutora, provocada por una descripción incompleta o idealizada de los beneficiarios potenciales llevan a distorsiones de los recursos disponibles sobreestimándose las capacidades de ahorro e inversión de los beneficiarios y sus organizaciones. Igualmente, la creencia a priori de que el proyecto de impacto socio-económico como unidad operativa es siempre la estrategia más efectiva para reducir las fuerzas que mantienen los estados de pobreza, como el asignar una conducta irracionalmente económica a éstos, obviamente que conduce a generar dificultades de operación.

b. En la selección: Aquí se presentan dificultades de enfoque puesto que las propuestas de financiamiento se preparan en base a los

fondos disponibles y no en base a los efectos producidos que tendría su ejecución en los beneficiarios. Esta situación es producida muchas veces por las propias Agencias Financiadoras o Donantes quienes favorecen determinados proyectos. Esto conduce a períodos de negociación excesivamente largos con organismos financieros para obtener los recursos necesarios, encontrándose situaciones coyunturales sobrepasadas.

Las dificultades generadas por dilatados procesos de negociación llevan a otras situaciones, como la perpetuación de proyectos, a dificultades en la estimación de los costos reales, o a la búsqueda de recursos para mantener el personal que la agencia ejecutora ha mantenido y motivado.

c. En el diseño: En esta etapa las dificultades se centran en la determinación inapropiada de las condiciones existentes, debida a la falta de definición y claridad en la fijación de objetivos y metas. Esta determinación imprecisa e irreal crea la necesidad de cambios posteriores, que deben introducirse para lograr mejoras en la marcha del proyecto. Esta situación conlleva una aceptación de un "diseño evolutivo" que se va revisando durante la marcha; estos cambios de diseño, sus diferencias y semejanzas respecto del "diseño anterior", constituyen un rico material evaluativo para extraer de ellos el diseño auténticamente final del proyecto.

d. En la puesta en marcha: Las restricciones centrales en esta etapa de los proyectos apuntan a los retrasos en las decisiones de coordinación como en el plan de desembolsos. La dificultad de obtener las diversas contribuciones (internas o externas) a tiempo, generalmente conlleva otras deficiencias para definir, por ejemplo, la relación organizativa del proyecto con el resto de las estructuras institucionales y administrativas. Por otra parte, el inadecuado planteamiento organizativo al crear la unidad ejecutora junto a la insuficiente asistencia recibida del organismo financiero, provocan fallas en la co-responsabilidad de ejecución entre los "supuesto" socios del proyecto. Existe una fuerte resistencia a rediseñar el proyecto una vez que se ha reconocido la aparición de obstáculos imprevistos evidentes. Tal parece que la realidad anda por caminos distintos de lo previsto y lo que debe cambiar es la realidad y no el diseño original del proyecto.

e. Para la ejecución y supervisión: también se encuentran trabas operativas especialmente en los casos de retrasos que significan aumentos de costos de operación y cumplimiento del calendario del proyecto. Un continuo y efectivo sistema de información que evidencie la marcha y tendencias del proyecto en función de objetivos y metas también constituyen restricciones dignas de considerarse en el seguimiento y en la supervisión por parte del organismos financiero y apoyo para la solución de problemas provoca descoordinaciones olvidándose la co-responsabilidad de ejecución del proyecto.

Igualmente hay que agregar al listado de dificultades - consecuentemente aspectos a ser profundizados para la eficacia - los inadecuados procedimientos contables e inefectivos métodos presupuestales, la alta rotación de personal, la inadecuada estructura salarial, los conflictos entre el personal de agencia ejecutora y el personal de apoyo o

de campo, la incapacidad para atraer consultores externos y fallas en desarrollar capacidades locales al interior del proyecto, mantendrá permanentemente en estado precario a los beneficiarios y sus acciones, dificultando además su institucionalización.

17. Frente a este diagnóstico de la realidad a que se ven enfrentados los pequeños proyectos de desarrollo se propusieron para reflexión y discusión ciertas pautas alternativas:

a. La problemática de los pequeños proyectos de desarrollo en parte sobrepasa la naturaleza del sistema socio-político, razón por la cual las soluciones convencionales del sistema frecuentemente son hipótesis nuevas como respuestas a los problemas de los marginados.

b. Sus principios básicos apuntan fundamentalmente a conceptos de descentralización, participación de los beneficiarios, cobertura local, lo pequeño es bello, organización social de los beneficiarios.

c. Se requiere de los organismos financieros mayor cantidad de fondos para afrontar imprevistos de la ejecución de proyectos, con desembolsos pequeños pero rápidos durante la ejecución de un PPD, y menos fondos para proyectos (calidad y no cantidad).

d. A los organismos de apoyo se les propone se realicen más estudios comparativos de proyectos del mismo tipo a fin de lograr un refinamiento de los modelos operativos. Es un imperativo evitar que el P.P.D. se transforme en una ideología.

e. Se propone específicamente a los organismos ejecutores una mayor definición de sus roles frente al Estado, y al sector privado lucrativo. Igualmente la necesidad de aceptar que las funciones administrativas ^{1/} de un P.P.D. estén interrelacionadas y no son funciones discretas ni independientes.

18. Por otra parte, Ernesto Cohen complementó esta visión con una opinión de conjunto de los aspectos más relevantes de los P.P.D. en base a los trabajos realizados en América Latina durante los últimos años. La ejecución de los proyectos ha conducido irremediablemente a ciertos problemas que se relacionan con él según su escala y su grado de complejidad.

Así los proyectos de impacto socio-económico se ven enfrentados a problemas de:

- neutralidad social,
- supuesta base de homogeneidad,
- abordaje sectorial,
- enfoque integral,

^{1/} Nos referimos a la identificación, diseño, evaluación, aprobación de propuestas, organización y puesta en marcha, supervisión, monitoreo y control, terminación del proyecto, medición de resultados netos y verificación de su impacto.

- asistencialidad o participación manipulada,
- problemas tecnocráticos en las diferentes etapas

19. Se considera que la operatoria de los P.P.D. enfrenta determinadas dificultades que se ven enmarcadas por las siguientes influencias:

a. Aún muchos P.P.D. se fundamentan, estudian, analizan y ejecutan a la luz de la operatoria de grandes proyectos de desarrollo. Se adopta como marco referencial técnico para el diseño y ejecución de los P.P.D. la metodología, los criterios y procedimientos de los grandes proyectos.

b. Aunque en principio nada se opone a la participación de la población meta en la operatoria, en la práctica se obvian muchas oportunidades para esa participación antes, durante y después de la ejecución del proyecto.

c. Las necesidades y el tiempo necesario para resolverlas es diferente y a veces contradictorio en los distintos agentes de la operatoria (entidad financiera, organismo ejecutor, instituciones colaboradoras, y grupos u organizaciones de la población meta). La solución a estos conflictos se hace a veces asignando prioridades que no corresponden, a pesar del reconocimiento protagónico que por criterio siempre se le reconoce a la población meta.

d. Se reconoce que un P.P.D. es el ejercicio de la responsabilidad compartida, en distintos grados y áreas, desde la entidad financiera hasta el beneficiario directo del proyecto. Se espera que cada uno contribuya, en la medida de sus recursos, a hacer posible el éxito del proyecto. Hasta el momento existen muchas indefiniciones en cuanto a esa responsabilidad, su naturaleza y las contingencias que se deberían anticipar para suplir cualquier incumplimiento de responsabilidad de alguna de las partes. A pesar de esto, se reconoce que, mientras no haya un sentido societario en igualdad de asociación por proyecto, y manifiesto en cada agente de la operatoria y entendido como responsabilidad solidaria en función del beneficiario directo, los conflictos innecesarios continuarán presentándose.

20. Por lo tanto, habido debate general a nivel grupal y posteriormente generalizado, se acuerda solicitar:

a. A las Agencias de apoyo financiero:

20.1. El establecimiento de líneas de fondos no reembolsables para estudios previos a la ejecución del proyecto y para actividades contingentes que se presenten durante la ejecución de los mismos, y que por error o incertidumbre, no fueron anticipadas en la propuesta que se negoció y aprobó.

20.2 La posibilidad de negociar conjuntos o grupos de P.P.D. con una o varias agencias de financiamiento. Estos "paquetes" podrán formarse por la sumatoria de proyectos de una misma entidad ejecutora o

por el agregado de proyectos de varias entidades ejecutoras que trabajan en una misma región, dentro de un mismo sector programático (vivienda, crédito agrícola, salud, etc.) o con poblaciones meta similares (poblaciones indígenas, mujer, etc.). De llevarse ello a la práctica, anticipamos una mayor eficacia en los trabajos a todos los niveles.

20.3 La disposición de líneas de financiamiento destinadas a grupos que ya tienen capacidad para autogestionar su función de financiamiento porque han logrado un grado suficiente de madurez experiencial, a pesar de mostrar aún deficiencias de consolidación y proyecciones de promoción en áreas que no son financieras. A estos grupos la entidad ejecutora puede establecerles líneas de crédito con límites establecidos que ellos usarán según sus necesidades, en vez del seguimiento anual (o por cada ciclo de cultivo) de una solicitud formal de préstamo. Lamentablemente las agencias financieras aún no cuentan con esta flexibilidad para aceptar este tipo de manejo con los fondos rotatorios establecidos con sus recursos en las agencias ejecutoras.

b. A las entidades ejecutoras y/o colaboradoras:

20.4. Evitar que en el diseño del proyecto se incluya la solicitud de recursos externos, sin que previamente hayan sido decididos los recursos internos y propios del grupo meta.

20.5. La naturaleza de los trabajos y el proceso de aprendizaje que constituye un proyecto exigen un diseño abierto que se va ajustando en la marcha de los trabajos. Todo diseño estará siempre sujeto a los llamados de la realidad.

20.6. La constatación de necesidades, las decisiones de alternativas y las correcciones en la marcha de un proyecto constituyen, esencialmente, un autodiagnóstico y la toma de decisiones por el grupo meta, acompañado por la agencia ejecutora - y en su caso, por los organismos colaboradores - pero como apoyo y de manera subsidiaria.

20.7. Aunque la autogestión de un grupo objetivo constituye una de las metas de todo proyecto, se acepta que antes de llegar a esa etapa hay que pasar por diversas fases de intervención de la agencia ejecutora en la vida grupal. De hecho, se pasa desde un nivel de dependencia a otro de cogestión; en la medida que se cumple la vida del proyecto en el grupo, así también éste mostrará sus capacidades autogestionarias hasta el grado de hacer innecesaria su vinculación con la agencia ejecutora.

c. A los grupos-meta de un proyecto:

20.8 Es necesario que los grupos de beneficiarios de un proyecto tengan absoluta claridad de que no es posible la existencia de un programa de desarrollo sin una contribución local, nacional, propia al mismo. Los principales recursos disponibles en el grupo meta son su tiempo, los recursos naturales disponibles, y las manos del hombre. Es muy difícil - por no decir casi imposible - conseguir aportes financieros en efectivo habida consideración al grado de pobreza del beneficiario, y su precaria situación de mercado.

20.9 En la selección, diseño y planeamiento de un proyecto la agencia ejecutora actuará con el beneficiario pero asegurando que éste logre el éxito de su proyecto en un marco realista a su situación y proyecciones. Para ello se necesita utilizar técnicas que estén adecuadas a las experiencias y destrezas de los beneficiarios y evitar al máximo el uso de ideas y técnicas sofisticadas que les alejen del proyecto mismo.

20.10 El proyecto constituye un proceso de aprendizaje para todos los que intervienen en su operatoria. Corresponde a los beneficiarios ser los protagonistas de ese proceso en cuanto a su tiempo, técnicas y contenidos. Las entidades de apoyo incentivarán el proceso, aportarán sus recursos y crearán el ambiente crítico necesario para hacerlo realista y eficaz.

TEMA 3:

PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

21. Este tema fue considerado en forma diferente pero complementaria, por parte de cuatro participantes del seminario: dos de ellos argentinos, los otros, uno mexicano, el otro, guatemalteco. Fue precisamente este último, don José Miguel Gaitán, quien se refirió primeramente a los "Programas Complementarios" desde su perspectiva de experiencia en su patria, partiendo por las organizaciones cooperativas de base, siguiendo por sus organismos de integración vertical, hasta llegar a su actual cargo a nivel gubernamental en la jefatura de la Superintendencia de Bancos y el Consejo Monetario respectivamente.
22. La temática se trató desde un análisis de la teoría de la marginalidad y la búsqueda de alternativas de superación, en donde precisamente aquellas acciones programadas y complementarias a la ejecución misma de un proyecto, pueden lograr un efectivo desarrollo.
23. Para lo anterior, la experiencia guatemalteca ha sido bastante elocuente en demostrar la necesidad de buscar la organización social de estos sectores marginales, carentes de cualquier forma de organización, tanto formal como vertical u horizontal.
24. Pero al avanzar en el proceso de aglutinamiento organizacional se encuentran ciertos obstáculos bastante significativos en la dinámica necesaria y requerida. Esos obstáculos apuntan principalmente a la participación, a la organización propiamente tal y a la motivación.
25. En cuanto a la organización social, las dos líneas de acción concretas las constituyen la promoción de los líderes naturales de los grupos meta y la contribución, apoyo, asesoría para la formación de organizaciones paralelas a aquellas existentes para la sociedad en su conjunto.
26. Para un rápido logro de objetivos se aprovechó la organización de base existente, la organización cooperativa, en cuyo alrededor se promovieron estos grupos populares, aprovechando la motivación existente por urgencia de satisfacer ciertas necesidades básicas como consecuencia de una catástrofe de la naturaleza (un terremoto).
27. Este proceso de promoción-formación en los sectores populares de líderes sociales (promotores sociales) tuvo amplia acogida en la base, llegando en pocos años a contar con una cifra superior a diez mil promotores. Su formación a nivel de educación superior ha cubierto las necesidades

nacionales, y como una acción complementaria, adicional, no central a las otras ni al programa de desarrollo propiamente tal, constituye una contribución importante a la superación de las deficiencias originales.

28. Seguidamente, Estela Segura trata de clarificar el carácter de "complemento" de que se habla, insistiendo en que ello es condicional al enfoque pretendido. La dificultad central estriba en la crisis existente entre la teoría y la práctica del desarrollo. Por ello es necesario y fundamental la organización y la participación.

29. También se insiste en la necesidad de desmitificar ciertos problemas, como lo son las prácticas paternalistas en los procesos de educación-capacitación. Y lo más preocupante es que lo social es dejado de lado como no importante o válido por ser intangible o no medible como elemento productivo.

30. Igualmente se insiste en priorizar las necesidades coyunturales en función de la realidad de cada localidad, región o nación, por cuanto el problema básico lo constituye el contexto en el cual se encuentra inserto el P.P.D.

31. Finalmente, se resalta el hecho que un P.P.D. es un proceso socio-económico-político-cultural; por ello, la acción-reflexión aparece como única posibilidad - vía ensayo-error - para conocer la realidad. El problema de operatoria será básico para entender las posibilidades de cambios.

32. Para Esteban de Nevares, la situación se centra en dos aspectos básicos, que parten desde las propias instituciones financieras, que son muy diferentes en concepciones del desarrollo, al considerar que necesariamente todos los P.P.D. tienen que ser productivos.

33. Por lo expresado insiste en que la necesidad más próxima la constituye la capacitación de los necesitados, para lo cual, la animación (motivación) es un elemento complementario básico para la capacitación en la acción propia del proyecto.

34. Igualmente, se requiere de una efectiva promoción de los diferentes programas a realizar, de forma tal que al llegar a la etapa productiva, el requerimiento de asistencia técnica para la producción, comercialización, organización (contable, jurídica, etc.), puedan conjugarse para el éxito del proyecto. Sin embargo, todos ellos encuentran permanentes vallas para su acción efectiva en su financiamiento.

35. Para Arturo Espinoza el enfoque se centra en las unidades de acción de las diferentes centrales de desarrollo, las que se relacionan entre sí en tres etapas diferentes: a) de penetración; b) de acción; y c) de promoción. Por ello insiste en la necesidad de clarificación del marco de referencia.

36. Por otra parte, estima que los elementos que se enuncian a continuación adquieren vital importancia en el proceso de desarrollo de un grupo, tanto para la agencia promotora IFA^{1/}, como para la propia unidad ejecutora Oda^{2/}, principalmente por la necesidad de ganar confianza para la reflexión de sus propios problemas grupales, lo que puede lograrse con una efectiva promoción social. Esta situación, unida a una efectiva transferencia tecnológica, a un sistema de créditos, a una adecuada comercialización, y una procuración eficaz de fondos, determinan la concepción normativa básica para una operación general de los P.P.D.

37. Sin embargo, los diferentes enfoques presentados provocaron una serie de interrogantes a nivel de los participantes, relacionados con la forma, comprensión, fuentes y grados de aceptabilidad de las necesidades de financiamiento de los programas de este especie. Lo anterior, por cuanto la viabilidad de un P.P.D. es muy difícil de demostrar a priori, provocando dificultades para obtener fondos a nivel de Bancos de Desarrollo.

38. Fue así como después de un extenso trabajo de comisiones sobre la materia, no fue posible llegar a un consenso sobre lo que realmente puede considerarse como "programa complementario", especialmente por diferencias de enfoques. La interrogante central apunta a la existencia de actividades que complementan el eje central de operación de un P.P.D., o forman parte como tales de dicho eje central en una concepción integral del proceso de desarrollo.

39. En este contexto se encuentran dos tendencias: La primera, que considera el financiamiento como la base central de cualquier proyecto, complementándose éste con todas las demás acciones o servicios requeridos. Entre éstos se mencionan- aunque no taxativamente- la capacitación, educación, asistencia técnica, asesorías técnicas, etc. La institucionalización de los apoyos en una estructura básica, sea a nivel de unidad de apoyo o unidad ejecutora, constituye la segunda tendencia, a la cual se adicionan algunas dificultades de coordinación por parte de las diferentes organizaciones.

40. Sin embargo, hubo consenso para definir una serie de aspectos que desvirtúan las posibles acciones complementarias, a saber;

a. La concientización-capacitación puede empujar a los grupos hacia orientaciones no escogidas por ellos;

b. La imposición de técnicas que no son de dominio del grupo, forzando tipos de administración, organización o tecnologías.

c. Programas incompatibles con el contexto general de acción, por ejemplo, comercialización en mercados saturados y programas de salud incompatibles con los sistemas estatales de salud.

1/ IFA = Institución de Fomento de la Autoayuda

2/ Oda = Organización de Autoayuda

d. Sobrecargar la comunidad y los grupos con excesivas actividades simultáneamente como consecuencia de varios programas complementarios en operación.

e. Conexión directa entre la organización financiera/donante externa y el grupo de base organizado distorsiona la relación proyecto y realidad, por conocimientos insuficientes de la realidad misma, así como de las orientaciones ideológicas indeseables.

f. La preferencia de las agencias financieras por proyectos de producción con frecuencia impone reglas y criterios inadecuados a la realidad, peligrando las demás áreas de trabajo y la supervivencia de las ejecuciones organizadas^{1/}.

41. Considerando ambos enfoques se infieren diferentes modelos de acción, dependiendo de la interdependencia entre las diferentes áreas de acción con preponderancia o no, del factor financiamiento como base del proyecto.

a. El financiamiento no es la base del proyecto:

41.1. La actividad de promoción es fundamental, adquiriendo mayor importancia el crédito en el desarrollo del proyecto. Las acciones de promoción y educación continúan a lo largo de toda la etapa de ejecución del mismo, junto con otras actividades, tales como la asistencia técnica o asesorías específicas. Todas estas acciones complementarias entre sí deben satisfacer las propias necesidades de la comunidad, formando parte de todo el proceso.

41.2. Son los propios beneficiarios los que juegan un papel protagónico en su desarrollo, debiendo ser previsto por parte de las agencias externas su intervención temporal dirigiendo sus esfuerzos a que ellos mismos se inserten en la acción de desarrollo sostenido. Fijada así la temporalidad de acción se precisa que el financiamiento de los programas vaya siendo cubierto por las propias agencias de desarrollo, pudiendo recurrir el gobierno. Puede ser que los costos de dichos servicios sean cubiertos por los mismos beneficiarios, siempre y cuando ellos sean accesibles a sus economías, especialmente cuando se insertan en un proceso de generación e incremento de ingresos.

41.3. Se reconocen distintas disponibilidades, criterios, metas, procedimientos, recursos, obstáculos, para lograr apoyos financieros para proyectos específicos y para prestación de servicios complementarios no reembolsables,

b. El financiamiento es la base de un Proyecto;

41.4 Los servicios complementarios requieren de una estructura básica instalada en una agencia ejecutora que ofrece financiamiento para P.P.D. Esa estructura debe ser capaz de satisfacer las siguientes funciones:

^{1/}N.deR.: En el Seminario "Las organizaciones de autoayuda como soportes del desarrollo rural", realizado en Medellín-Colombia en junio de 1979 y patrocinado por la DSE, se hizo hincapié en esta situación al concluir: "... las instituciones de apoyo deben dirigir sus esfuerzos no solo a la fase de producción, sino también a procesos complementarios que permitan captar mayor parte del valor agregado..."

- i. Investigación (estudios, incluyendo evaluaciones),
- ii. Financiamiento (préstamos),
- iii. Capacitación (entrenamiento/formación de los beneficiarios y el personal de la agencia),
- iv. Promoción,
- v. Asesoría (Grupos de voluntarios que orientan y aconsejan a la agencia ejecutora),
- vi. Apoyo administrativo,
- vii. Difusión (divulgar la entidad y sus trabajos entre clientes, público, audiencias interesadas).

41.5. Este conjunto básico de funciones es el que aparece como complementario; las demandas se establecen según los trabajos con los beneficiarios, exigiendo respuestas multisectoriales. La integralidad de los trabajos de desarrollo convierte en incompleta cualquier respuesta única y especializada que se le dé a las demandas de los beneficiarios. En este sentido las exigencias son por múltiples servicios especializados; por otra parte la entidad ejecutora no puede tener instaladas todas las especializaciones.

41.6. A nivel organizativo la entidad enfrenta demandas conflictivas de especialización (diferenciación organizativa); de integralidad (exigencias multisectoriales que piden respuestas globales al problema del desarrollo); y de magnitud. El nivel mínimo de esta problemática está resuelto al reconocer un conjunto básico de funciones expresadas; el nivel máximo no está definido y su concreción está determinada por las circunstancias que cada agencia ejecutora enfrenta en su contexto. La respuesta insuficiente, que por sí sola puede dar cada agencia ejecutora, le impone procurarse de servicios especializados adicionales, localizados en otras entidades. Ello conduce a concebir la coordinación como un mecanismo necesario en la estrategia del trabajo de desarrollo.

42. Considerando las reflexiones expresadas se concluyó en recomendar:

a. En relación a la coordinación interinstitucional, que los organismos privados de desarrollo tomen iniciativas para llevar a cabo una estrategia de acercamiento con los organismos integrantes de la banca de desarrollo.

b. Que las organizaciones privadas deben coordinarse entre sí, y con las agencias públicas, para racionalizar el uso de los recursos, aumentar su creatividad y formar un frente de diálogo con las agencias de financiamiento.

c. La necesidad de insistir ante las entidades que dirigen la política monetaria de cada país para que reorienten recursos a pequeños proyectos y descentralicen la política del circuito financiero, eliminando las trabas a las instituciones intermedias,

d. Que las organizaciones continentales de integración (SOLIDARIOS, ALIDE, ALOP, u otras) impulsen acciones complementarias a las enunciadas precedentemente, de estímulo y diálogo.

43. A quienes ejecutan proyectos se les recomienda una mayor coherencia interna entre los distintos departamentos institucionales, evitando programas separados. Igualmente, la cooperación y coordinación entre organizaciones que ejecutan programas de servicios en beneficio de todos con la finalidad de facilitar la aplicación de los mismos. La creación de un banco de datos e informaciones sobre los recursos existentes pareciera como alternativa beneficiosa para alcanzar estos objetivos.

44. Se recomienda también considerar las distintas experiencias que se están probando con diferentes modelos para mejorar la eficiencia de los servicios prestados. Para el análisis de eficiencia de las distintas organizaciones se sugiere utilizar sistemas y lenguajes iguales.

45. Dar la mayor importancia del caso al concepto de desarrollo autosostenido y en consecuencia, ajustar los planes y procesos de acción de las diferentes agencias, discutiendo entre sí los criterios de aprobación de proyectos establecidos por las agencias internacionales.

46. Se ha recomendado una especial mención a quienes diseñan proyectos para que incluyan en dichos diseños las necesidades de los programas complementarios como componentes o requerimientos de los proyectos, y prever la consecución de los recursos. Especial cuidado debe tenerse en una excesiva concentración de recursos en un proyecto para estos objetivos, transformándolo en irreplicable.

47. Se recomienda contar con diagnósticos que brinden suficiente información para que las entidades financieras visualicen con claridad las necesidades de tales acciones complementarias; igualmente incluir la evaluación de estos servicios como de las demás etapas del proceso.

48. Finalmente, se recomienda a los organismos que cuentan con recursos de pre-inversión - que canalizan exclusivamente hacia proyectos gubernamentales - considerar la posibilidad de incluir entidades privadas de desarrollo como destinatarias de dichos recursos. Para ello, quizás, una mayor profundización en la coordinación entre organismos oficiales y no gubernamentales puede facilitar esta posibilidad, así como los programas complementarios propiamente tales.

TEMA 4:

EVALUACIÓN DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO

49. La miseria existente en el mundo actual, los limitados recursos para superarla, unidos a los pocos esfuerzos realizados para reducirla, imponen la aplicación de mecanismos que garanticen una solución eficiente a esta realidad. Por ello, para Jaime E. Ospina, uno de los mecanismos es la evaluación, puesto que permite identificar, juzgar y registrar esas soluciones sistematizadas conforme a ciertos criterios.

50. En situaciones específicas, la evaluación como estrategia es definitiva para establecer una diferenciación entre las buenas intenciones y

la capacidad individual y colectiva para resolver acertadamente los problemas. Al agregar pragmatismo en la selección de datos, en su análisis y en las decisiones y acciones que se derivan de los mismos, se abren las posibilidades para impulsar cambios positivos irreversibles. La evaluación como estrategia cumple importantes funciones: como medio, proceso y resultado. En cada una de estas funciones amplía las posibilidades de conocer lo hecho y mejorarlo. Como medio, obliga a la reflexión y al análisis; como proceso, exige búsqueda, ordenamiento, análisis. Como resultado, exhibe aspectos que son desconocidos antes de haberla emprendido.

51. Existe una gama bastante extensa de instancias de evaluación, entre las que pueden señalarse las que se enuncian a continuación, y que caracterizan su significación.

a. Todo proyecto tiene como ámbito, entorno o contexto, una micro-realidad que está inserta en una macro realidad; la tarea de evaluación es describir ambas, permitiendo un entendimiento de su interacción.

b. Existen proyectos que no han sido probados, cuya ejecución presenta mayores riesgos que la de otros ya implementados y tipificados. Aquí aparece otra posibilidad de evaluación para disminuir la incertidumbre, resolviendo progresivamente sus interrogantes operativos a medida que avanza la ejecución del proyecto.

c. Un proyecto aprobado y considerado como el mejor y más adecuado frente a circunstancias determinadas, tiene elementos que guardan entre sí relaciones y proporciones que lo mantienen con esa calificación. El análisis de ese balance o consistencia interna del proyecto, constituye una preocupación de primer orden cuando el proyecto va a repetirse.

d. Cuando un proyecto se ejecuta, su funcionamiento puede ser seguido por la evaluación.

e. Un proyecto en marcha origina aciertos y equivocaciones. Hay siempre factores responsables de estos aciertos y de esas equivocaciones. La evaluación brinda la posibilidad de encontrarlos, así como las causas que los producen.

f. Los aciertos y equivocaciones en la ejecución de un proyecto se dan en el tiempo. La evaluación ofrece la posibilidad de detectarlos tanto durante, como al final del proyecto (durante y después).

g. A veces se afirma, a priori, la conveniencia y bondad de ciertos proyectos. La evaluación posibilita la comprobación de estas afirmaciones.

h. La evaluación en sí misma es aprovechable para reforzar el proyecto de desarrollo; el sistema de búsqueda, organización, análisis y conclusión que utilice la evaluación, puede extenderse, y con una metodología adecuada servir de elemento capacitador en el proceso de ejecución.

52. Adicionalmente, considerando que todo proyecto produce resultados, la evaluación permite encontrar y medir esos resultados, hayan o no sido previstos en su declaración inicial de objetivos y metas.

53. Los resultados de un proyecto generan efectos adicionales, que pudiéramos llamar "reacciones en cadena".

Estos aspectos se materializan en el ámbito donde se realiza el proyecto e inclusive pueden llegar a otros proyectos. La evaluación hace posible determinar el alcance de las reacciones del proyecto.

54. Con la evaluación es posible establecer comparaciones entre realidades, entre intenciones y realizaciones, entre hipótesis y realidad, o entre un proyecto en teoría y en la práctica. Básicamente hay tres tipos de comparaciones en evaluación:

- a. Comparación de hipótesis (debería ser y es);
- b. Comprobación de percepciones (se creía que era y es);
- c. Comprobación de intenciones (se buscaba que fuera y es).

55. El expositor intentó definir el concepto desde varias perspectivas teóricas:

- Desde una perspectiva de conocimiento, la evaluación es un medio para aumentar lo que sabemos;

- Desde una perspectiva de estrategias, la evaluación es un proceso de investigación, ordenamiento, análisis y conclusión con un objetivo predeterminado. Es un acto racional, es un quehacer con un propósito.

- Desde una perspectiva de resultados, la evaluación es un rico inventario de datos.

- Desde una perspectiva normativa, es un criterio, por sus características de juicio y prioridades.

- Desde una perspectiva gerencial, la evaluación es una base informativa para la toma de decisiones.

La evaluación puede ser todo esto y mucho más. Si las anteriores definiciones se operacionalizan, se convierten en condiciones que deben darse simultánea y complementariamente, como un hecho más en la práctica de los trabajos. La identificación de estas condiciones auxilia mucho en la elaboración, diseño y manejo de la evaluación.

56. Para el expositor hay cinco áreas de interés para la evaluación, en el caso de los P.P.D. Ellas son:

a. Area circunstancial, entendida como aquella que es necesario conocer para poder cambiar, que exige una investigación de las partes que son susceptibles de cambio, los principales obstáculos, sus condicionamientos, en fin, las circunstancias que conforman esa realidad.

b. Area de posibilidades, que se inicia con el diseño de las posibles acciones a realizar para modificar la situación encontrada. Las diferentes alternativas de solución deben evaluarse por su viabilidad

social, económica, cultural, política y técnica. Como resultado de la evaluación de esta área se obtiene un proyecto factible (evaluación de posibilidades).

c. Area de ejecución, que corresponde a la comprobación de las hipótesis de trabajo, toda vez que considera que el proyecto y las acciones programadas se encuentran en ejecución. Se perfilan los resultados a largo plazo, obteniéndose aquellos de corto y mediano plazo. Es el área de ajuste de las actividades y procesos como consecuencia de la evaluación (evaluación de efectividad).

d. Area de impacto, en la cual se comprueban las hipótesis del desarrollo; se confronta lo supuesto y esperado con lo logrado, el resultado neto del proyecto con sus metas iniciales para sacar de su diferencia el impacto previsto. Como resultado de la evaluación en el área de impacto, se tiene un juicio general sobre el proyecto, las hipótesis y los resultados insertos en la nueva realidad (evaluación de impacto).

e. Area de conclusión, un P.P.D. realizado genera cambios sobre la realidad, pero el finalizar también tiene efectos sobre la administración del mismo. En esta área se utiliza la experiencia, se ajusta la institución ejecutora y se superan las hipótesis de desarrollo y de trabajo (evaluación de consistencia).

57. Especial atención debe prestarse a los diferentes criterios utilizados para clasificar o establecer ciertas tipologías evaluativas. Entre estos se mencionan:

- "Criterio de énfasis" sobre algún contenido específico que se le pide a la evaluación.

- "Criterio de la científicidad" del método utilizado en la evaluación para realizar las comparaciones entre la situación inicial y la situación final o de cambio producido.

- "Criterio de manejo", es decir, la forma como se elabora el diseño, la implementación y la conclusión de la evaluación, por parte de los sujetos de esa acción. En este contexto se podría considerar la evaluación participativa o auto-evaluación.

58. Hay varias formas de considerar "el tiempo" en la evaluación: tiempo de desenvolvimiento del proyecto, en el cual la evaluación permite la toma de decisiones, donde se da la evaluación de alternativas, el estudio de factibilidad, la evaluación formativa o configurativa y la evaluación sumativa o acumulativa. Si ubicamos la evaluación desde el tiempo de la producción de resultados la llamaríamos evaluación inicial o de salida, simultánea o paralela y terminal o final. En este caso, hay una evaluación que supera las acciones del proyecto y los resultados atribuibles a él; es la evaluación de impacto que ocurre en un tiempo posterior a la evaluación terminal.

59. Sin embargo, no puede considerarse la evaluación como una panacea sino que cuenta con una variada gama de restricciones. Una primera

limitación es común con la medicina. Ciertamente la evaluación puede usarse como una autopsia, y como tal es incapaz de corregir equivocaciones cometidas, acciones concluidas o resultados obtenidos (síndrome de lo imposible). Otra limitación es que la evaluación no capte la totalidad de una realidad en los planos que nos interesan: económico, social, cultural, etc. Aunque siempre habrán hechos y resultados que quedarán fuera (síndrome de la impotencia), lo ideal sería incluir lo más posible. Aunque se aisle una parte de esa realidad que nos interesa, en esa parte de la realidad no podemos darle libertad a una variable y considerar que el resto permanezca constante. No puede evaluarse el comportamiento humano como si estuviéramos en un laboratorio (síndrome del impropio científico).

60. Siempre existe algún grado de subjetividad en las normas, las escalas, los aspectos evaluables, los datos, la profundidad de la evaluación, que sesgan en conjunto el proceso evaluativo. La evaluación no es inherente a los procesos. El costo es una limitante a la dimensión, profundidad y duración de la evaluación y el acondicionamiento en el uso de metodologías que no son las más adecuadas en ciertos casos. Ella no asegura necesariamente un uso eficiente y correcto de la información que proporciona. En la toma de decisiones la evaluación es sólo un insumo, no sustituyendo a la administración del proyecto, aunque facilita la información para el mejor manejo.

61. Finalmente, el expositor estima que es muy importante acostumbrarse a administrar por objetivos y a evaluar por resultados, pues de esta manera se asegurará una buena probabilidad de éxito en lo que se desea cambiar. Sobre este particular, ayuda bastante el uso de la programación y evaluación de las áreas del proyecto, donde se combinan sus tiempos y los objetivos especiales de la evaluación en cada área.

Los proyectos considerados como pequeños en nuestra perspectiva pueden referirse a los aspectos más importantes de aquello que le esté sucediendo en su vida a muchas personas. Además, sólo a través del adiestramiento que tienen las personas en el manejo de P.P.D. será posible una efectiva participación en asuntos más complejos (los de nivel macro) y tomar decisiones más complejas (que sobrepasan el ambiente inmediato de vida).

La evaluación manejada por los marginados es fundamental para lograr en ella una perspectiva propia del marginado. La mejor forma de aprender a evaluar es evaluando. Por último, con la evaluación como búsqueda, el esfuerzo de búsqueda forma parte del hallazgo.

62. Pero también se contó con otras opiniones y documentos relativos a la materia, con el propósito de explicar que, para qué, para quién, y cómo evaluar la ejecución de proyectos socio-económicos, aparte realizado principalmente por Ricardo A. Puerta, y un énfasis especial en la evaluación social como una necesidad operativa durante la ejecución de un P.P.D. Igualmente, como otro aporte similar a éste y adicional al anterior, Jaime Ospina presentó documentos que se encuentran en el anexo.

63. Considerando los diferentes aportes orientadores mencionados se procedió a un extenso trabajo grupal, que concluyó estableciendo claramente que la evaluación es un instrumento importante en toda institución de desarrollo, en la medida que este elemento sea funcional a su estructura, principios, políticas y necesidades.

64. Dentro de este enfoque, los objetivos de la evaluación se enmarcan en:

- Ejercer la responsabilidad de las actividades que se realizan;
- Aprender de las experiencias ejecutoras o en términos más precisos, ejercer un proceso de retro-alimentación.
- Ejercer la responsabilidad con carácter técnico.

65. Asimismo, se indican tres tipos de evaluación, a saber:

- Evaluación previa o análisis de la solicitud (ex ante);
 - Evaluación en el proceso o ejecutoria (durante);
 - Evaluación de impacto o resultados (ex post).
- a. Evaluación ex ante: desde el punto de vista de las organizaciones de financiamiento, generalmente su interés se centra en la evaluación previa a fin de extraer las valorizaciones subjetivas que el proyecto pudiera contener, los vicios o errores al proyectarlas, dirigidos siempre a disminuir los riesgos de la inversión. La evaluación previa surge como necesidad, no solo del costo de oportunidad de los propios recursos frente a distintos proyectos, sino también para determinar si el proyecto que se elige es el más relevante a los fines filosóficos o doctrinarios de la institución ejecutora.

b. Evaluación durante: esta es valorizada por las entidades ejecutoras, que la ven como necesidad permanente, dado que el proyecto es un cambio planificado de carácter dinámico. En esta etapa de evaluación se enfatiza de forma sustancial el problema de los tiempos establecidos para la evaluación externa, por cuanto las evaluaciones de procesos en un plazo corto tensionan a la organización, viéndola como un cuestionamiento a la eficacia del proyecto. Es así como se establece la necesidad de buscar los tiempos adecuados para cada proyecto según sus propias características. Se convertiría así en una supervisión con sentido correctivo y de reprogramación.

c. Evaluación ex post: sirve para el aprendizaje, la experiencia, para observar la repetibilidad del proyecto y la reprogramación institucional destinada al diseño de nuevos proyectos. Es la memoria como capitalización de una experiencia transmisible. Cabe agregar la importancia de que las agencias externas no evalúan proyectos aislados, sino dentro del contexto institucional de la entidad ejecutora y en medio de la sociedad en que se desarrolla. Por lo tanto, una buena evaluación puede influir en la aceptación del modelo y metodología de la institución por otras agencias.

66. Se destacan, como acuerdos, los diferentes grupos metas de evaluación, a saber:

- A nivel de beneficiarios para verificar si el proyecto ha satisfecho sus demandas y/o necesidades, y si el índice de retorno ha sido satisfactorio.

- A nivel de instituciones ejecutoras la evaluación debe ser considerada como una actividad permanente, y como elemento debe servir de materia de reflexión en las actividades operativas del proyecto, con el fin de mejorarlo.

- A nivel de las instituciones financieras es una forma de justificar la utilización y administración de los recursos.

67. Sin embargo, esta función reflexiva no está exenta de dificultades, mencionándose entre otras, el predominio de la dimensión económica; el impedimento que produce el menoscabo de los resultados, impidiendo la acumulación de experiencias; las restricciones que imponen los propios evaluadores al realizar sus tareas en forma incompetente; el uso de metodologías de evaluación de grandes proyectos inaplicables o inadecuadas para los pequeños proyectos.

68. Al partir de una evaluación institucional fundada en la hipótesis de que existen una serie de prerequisites que posibilitan esta labor, y que estos prerequisites son productos de evaluaciones institucionales previas, sería necesario instrumentar esta evaluación con las siguientes características:

- a. Partir de la evaluación de áreas institucionales prioritarias (objetivos, estrategias, instrumentos, departamentos, etc.) para extenderse luego al resto de la institución.

- b. Ser orientada por una visión general dirigida a rectificar o ratificar criterios, instrumentos, estrategias.

- c. Pasar de lo general a lo particular, incluyendo nuevos aspectos institucionales sometidos a evaluación, como podrían ser el paso de objetivos globales a programáticos, de estrategias a normas de acción, de instrumentos a programas, buscando mantener coherencia entre los diferentes elementos.

- d. En base a los datos anteriores se definirían las bases para la evaluación de proyectos, recopilando un volumen suficiente de informaciones.

69. La segunda alternativa sería inversa a la anterior: partir de la evaluación de proyectos concretos y luego, a medida que sean notorias las necesidades de evaluación institucional, se evaluarían áreas más globales.

70. En vez de aspirar a evaluaciones formalizadas (y tomando en cuenta el instrumento difuso e insuficiente de que disponemos), sería mejor institucionalizar la reflexión permanente acerca de los impactos de la acción y

su metodología, implicando a evaluados y evaluadores y logrando, a la vez, el aprendizaje y capacitación de ambos. La evaluación formal tiene poco efecto correctivo sobre la marcha del proyecto. La auto-reflexión, en cambio, que acompañe el proyecto, permitirá a la vez capitalizar la experiencia y reajustar la acción oportunamente, incluyendo el papel de la institución ejecutora y su personal.

71. Por otra parte, las instituciones requieren no solo información referida a sí mismas y su acción, sino también acerca de la experiencia de otras instituciones ejecutoras. Por ello, se propone que se generen mecanismos de transferencia de los resultados de evaluaciones como las propuestas, en base a los organismos actuales de conexión a nivel nacional y continental. Por último, habría que priorizar el análisis de las áreas temáticas de la organización de los procesos evaluatorios internos en términos de división de tareas y diseño de procesos y también en el diseño de procesos y también en el diseño de técnicas dirigidas a la evaluación de control y seguimiento, para poder concretar la primera propuesta.

72. Se recomienda priorizar el análisis de las áreas temáticas de las organizaciones, de los procesos evaluatorios internos en términos de división de tareas, diseño de procesos, y profundizar el diseño de las técnicas dirigidas a la evaluación, control y seguimiento.

73. Las evaluaciones externas requeridas por las Agencias de Financiamiento no deben ser unilaterales, siendo conveniente la participación conjunta de un evaluador externo y uno nacional, lo que no excluye - con rigor - ni distorsiones, ni falsificaciones, ni conflictos, ni garantiza la competencia del equipo.

74. Asimismo, es conveniente que en el sistema de evaluación a ejecutar, se incorpore personal de la institución y algunos otros cuadros locales. Tomando en cuenta que con los indicadores y criterios económicos actuales no se puede medir el verdadero impacto en materia de organización, y en lo social, se recomienda no sobredimensionar el significado de estos datos financieros obtenidos de los beneficiarios, sino que se ponderen de acuerdo a la confiabilidad estimada. Haciendo conciencia en que la evaluación es un elemento mismo de la administración, se recomienda que los organismos financieros nacionales o internacionales influyan en los organismos ejecutores, para que éstos den seguimiento a los resultados de la evaluación y lo hagan en forma sistemática y/o periódica.

75. Se recomienda la simplificación de la metodología, adaptada a la naturaleza del pequeño proyecto, tomando en cuenta los aspectos organizacionales, sociales, etc. Para ello se sugiere a las instituciones financieras simplificar la metodología de evaluación de pequeños proyectos, dada su diferencia a la de los grandes proyectos.

76. Otra recomendación es que los organismos ejecutores, cuando preparen proyectos para la consecución de recursos, incluyan en el presupuesto los gastos inherentes a la actividad de evaluación, tanto a nivel de los beneficiarios como los gastos que tenga la propia institución.

77. Se propone generar mecanismos de difusión y transferencia de los resultados de evaluaciones para enriquecer los procesos de reflexión de los participantes y de otras agencias de desarrollo que puedan utilizar la metodología y estrategia generada.

TEMA 5:

INSTITUCIONALIZACION DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO

78. El tema fue extensamente considerado por el Dr. Martínez Ferraté partiendo de lo que debiera entenderse por "pequeño proyecto de desarrollo", a saber:

"...aquellos en que un grupo de personas participan, para conformar una organización, ya sea para fines empresariales o de mejora en su comunidad, y que en conjunto su proyecto^{1/}no supera el promedio de ingresos familiares del país, multiplicado por un factor y por el número de miembros de la organización potencial".

79. La característica central de este tipo de proyecto es el apoyo a grupos de bajos ingresos con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, en donde el costo del mismo es relativamente bajo en relación con otros proyectos.

80. Se resaltan ciertas características de los mismos por el importante papel que ellos juegan, puesto que:

- inducen a la organización de empresas asociativas
- crean nuevas fuentes de trabajo
- aumentan la producción local
- mejoran los ingresos de los beneficiarios
- mejoran la relación urbano-rural
- intensifican el uso de mano de obra
- benefician nuevos grupos de población
- mejoran la distribución del ingreso

^{1/} El mismo autor considera un proyecto..." el conjunto de acciones que realiza una institución, empresa o grupo organizado, con el objeto de alcanzar una meta (resultados definidos en el tiempo)".

81. Los pequeños proyectos pueden ser productivos, realizados por un grupo organizado o empresa, o sociales, que son realizados con el concurso de un grupo o comité de la comunidad para el logro de su propio desarrollo. Sin embargo, también pueden darse condiciones mixtas.

Lo anterior se explica por la incapacidad empresarial original de los miembros del grupo, dada la falta de experiencia de trabajo en grupos y la escasa metodología para la institucionalización de los grupos organizados.

82. La consolidación de un grupo de base en una empresa organizada tiene tres facetas:

- a. la consolidación social del grupo;
- b. la consolidación empresarial; y
- c. la consolidación económica.

83. La institucionalización sigue un proceso que podría llamarse "de consolidación o desarrollo empresarial", en el cual pueden definirse algunas etapas, como serían:

- a. Etapa de discusión, preparación e inducción de la idea asociativa;
- b. etapa de integración grupal, selección del liderazgo y establecimiento del proyecto;
- c. etapa de desarrollo del proyecto y adquisición de capacidad empresarial.

En todas estas actividades y etapas ha ocurrido una institucionalización, o sea la integración del grupo en lo social y económico. Ha surgido una organización empresarial, se va consolidando en lo económico y va adquiriendo capacidad de autogestión hasta que se institucionaliza como organismo empresarial, capaz de manejar una empresa rentable, con participación de todos sus miembros. No existe un orden secuencial invariable de estas actividades y etapas del proceso ni tampoco puede fijarse una duración definida. Hay muchas veces simultaneidad o sucesión de eventos.

84. Sin embargo, la institucionalización de las empresas asociativas no está exenta de dificultades, entre las que se pueden mencionar:

- a. el régimen económico-social vigente no contempla un marco de desarrollo de las empresas asociativas como lo hace con el sector de empresas privadas tradicionales;
- b. el sector financiero está organizado para apoyo a aquellos que tienen garantías y concentran medios de producción y no en apoyo de los que no los tienen o los tienen en forma escasa;
- c. el régimen económico social de la mayoría de nuestros países produce una serie de presiones sobre los grupos de base que los lleva a su desintegración, frustración y quiebra como empresa económica;

d. la empresa asociativa presenta ciertas divergencias o diferencias con la empresa privada que controlan los grupos sociales, propietarios de los grandes medios de producción, a saber:

- distribuye los excedentes según aporte de trabajo y no de capital;
- recibe excedentes adicionales a un salario;
- voto por socio y no por aporte de capital;
- los socios tienen una forma de propiedad social en lugar de la propiedad accionaria;
- propician un poder y participación creciente de grupos que hasta ahora no tenían influencia en el sistema económico;
- compiten por los escasos recursos disponibles en el medio con el sector tradicional.

85. El financiamiento del pequeño proyecto ha jugado un papel importante y podríamos definirlo como la acción de promover, fomentar, fortalecer, crear o apoyar una empresa aportando recursos financieros necesarios para ello. El financiamiento puede ser realizado en la forma de a) préstamo, b) subsidio, c) donación o d) aporte. El crédito o financiamiento a grupos organizados y no individuos, para realizar pequeños proyectos puede ser el elemento que lleva a reunirse y a discutir la posibilidad de conformar un grupo y luego una empresa asociativa. El crédito es el elemento de inducción natural, que lleva al grupo a tomar la iniciativa de asociarse espontáneamente.

86. El financiamiento de un pequeño proyecto es tal vez el elemento fundamental en la promoción de una organización y de su institucionalización. Los recursos asignados deben ser suficientes para que un grupo logre el objetivo deseado y no tantos que desestimulen la participación del beneficiario. Además del financiamiento influyen en la institucionalización del proyecto, que es más la institucionalización de la organización que lo lleva a cabo, la capacitación, la asistencia técnica y otros servicios de apoyo.

87. Debe estimularse que todos los miembros de un grupo se reúnan a discutir sus estudios de prefactibilidad y factibilidad incluyendo las características de una empresa asociativa, su organización, autogestión y problemática. Todo ello como parte de un proceso continuo e indivisible, orientado hacia la integración del grupo y de su consolidación como empresa.

88. La financiación de un pequeño proyecto tiene tres orígenes, a saber:

- a. un aporte en efectivo individual de los socios, aunque sea mínimo;
- b. un aporte en trabajo personal y otros servicios de los socios;

c. un crédito o subsidio de una institución de apoyo.

Es conveniente que se mantenga el principio de aporte del grupo en efectivo, en trabajo o especie, porque lo hace sentir que la empresa es de ellos, los asociados; que les cuesta esfuerzos, logrando un mayor compromiso, orgullo y empeño para sacarla adelante.

89. En algún momento los grupos exitosos llegan a un estado de consolidación en que las funciones empresariales y la gestión son realizados por sus propios esfuerzos y miembros, estabilizándose la empresa. Tiene como objetivo consolidar y fortalecer una entidad empresarial o grupo organizado. Se basa en el hecho que la acción de las entidades de apoyo, sean fundaciones, bancos, centrales de servicios u otras, es temporal, lo cual implica que se deben realizar acciones tendientes a consolidar el grupo organizado para que pueda continuar sus actividades y asumir un activo papel en su propio desarrollo.

90. Institucionalización es la consolidación de una asociación o empresa alrededor de un proyecto, hasta que llega a tener criterio empresarial, importancia económica y social, y permanencia. Se puede denominar también institucionalización de una modalidad empresarial que hacen que en un lapso de tiempo determinado cierta modalidad económica sea reproducida por muchos grupos y adquiera estabilidad económica, política y jurídica de un espacio geográfico temporal determinado.

91. Una vez aprobado y desembolsado el crédito para el pequeño proyecto y reunidos los aportes individuales, se desarrollan varias etapas tendientes a la institucionalización de la empresa asociativa, la cual se puede alcanzar durante el período entre el desembolso, la puesta en marcha de las actividades del proyecto y el momento en que los mismos se realizan normalmente por los propios socios, que son capaces de planear, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar las actividades del proyecto.

92. El punto central sería entonces cómo conformar alrededor del financiamiento, paquetes de actividades de fortalecimiento institucional, de tal manera que se solucione en forma permanente uno o varios problemas a una cantidad predeterminada de seres humanos que se asociaron para resolverlos. Debemos recordar que la institucionalización es un proceso que ocurre en todas las etapas del proyecto, y que las acciones tendientes a alcanzarla, que podríamos llamar de fortalecimiento institucional, deben ser parte importante de la estrategia de las agencias de promoción o apoyo. El elemento fundamental para la organización de empresas asociativas es el pequeño proyecto, que constituye el pivote de la promoción, organización y consolidación de las mismas. A la vez, un conjunto de esas empresas puede constituir los núcleos básicos del desarrollo de un área geográfica determinada.

93. Las instituciones de apoyo o instituciones de financiamiento no gubernamentales no pueden cubrir totalmente la demanda potencial de P.P.D. realizados por grupos organizados; es por ello que en muchos casos su función es crear un modelo, una metodología e influir en que se tome la decisión política necesaria para crear un sistema de crédito a grupos organizados de los sectores productivos marginados.

Las razones adicionales que hacen urgente esta decisión son:

- a. Que el apoyo a los sectores de menos ingresos para mejorar su producción es una de las medidas que estimula la redistribución del ingreso, mejorando el ingreso de los grupos marginados.
- b. Es obvio que un mayor ingreso a los productores marginados los capacitará y transformará de consumidores potenciales en consumidores reales, rompiendo favorablemente la estructura de circulación de bienes y servicios y el ingreso generado.
- c. Que en un momento de desajuste económico e inflación es conveniente que se estimule el crédito productivo y aquél que capitalice al país, retirando fondos que pueden utilizarse con otros fines.
- d. Que los sectores marginados son los únicos que tienen suficientes proyectos productivos para utilizar los fondos bloqueados en el sistema bancario.
- e. Que es justo apoyar a los sectores que tradicionalmente han sido marginados.
- f. Que el crecimiento que ha tenido la producción de alimentos básicos ha sido relativamente bajo, porque los cultivadores tradicionales de los mismos han sido pequeños productores, sin acceso al crédito.
- g. Que la actividad agropecuaria y artesanal es la única que puede absorber a corto plazo una gran parte de la mano de obra desocupada y subempleada en las áreas de minifundistas.
- h. Que un programa de crédito en el área rural detendría momentáneamente parte del alto porcentaje de éxodo de campesinos a las ciudades y posteriormente la neutralizaría, al integrarse el crédito a programas de organización campesina empresarial, estímulo de agroindustria, creación de complejos agroindustriales, mejoramiento de la comunidad rural, infraestructura y riego, modificaciones de la tenencia de la tierra, etc.
- i. Que el acceso al crédito de estos grupos y su aumento de ingresos ampliaría el mercado para la industria nacional.
- j. Que se imprimiría un efecto multiplicador favorable al desarrollo ordenado de la economía con una proyección social que se hace indispensable.

94. Tomando en cuenta:

- a. Las reflexiones anteriormente enunciadas.
- b. Las opiniones complementarias expresadas por los participantes en el plenario, con posterioridad al comentario general realizado por

Enrique Fernández, de apoyo a la temática en general.

c. El intercambio de criterios, enfoques, perspectivas y experiencias de los participantes.

d. La compatibilización de las resoluciones y recomendaciones de cada uno de los grupos de trabajo.

e. Que en los últimos años las políticas de desarrollo no han conducido a procesos significativos de movilización de grupos de base organizados para su propio desarrollo, lo que hace necesario reflexionar acerca de la situación actual.

f. Que se ha atendido con mayor énfasis los problemas de financiamiento en desmedro de otros enfoques cualitativos más amplios que expresen la capacidad de que los grupos populares pueden lograr una influencia en el destino político de los diferentes países.

g. Que la persona humana insertada en su estructura organizativa es el sujeto, es la célula socio-política original, siendo las agencias de desarrollo elementos catalizadores. Por ello el proceso de institucionalización implica un crecimiento organizado de estructuras de alcance cada vez mayor.

95. Se recomienda:

- Definir la estrategia de desarrollo como la ayuda a grupos de base en su proceso de fortalecimiento y organización, lo que dependerá de la realidad socio-política de que se trate.

- Considerar la institucionalización como un proceso necesario de integración, con las siguientes características: a) un marco jurídico regulador de su naturaleza y desenvolvimiento; b) una participación política expresada como ejercicio de influencia sobre los entes que actúan sobre ellos; c) un rol económico claro y preciso que posibilite su inserción en la estructura económica del medio que se trate.

- Estimar que la institucionalización puede adquirir diversas formas, sean parciales o totales, siendo el status jurídico el factor determinante para los grupos, en tanto que para las agencias de desarrollo es la aceptación de una metodología por parte de los sectores oficiales y los grupos propiamente tales, lo que determinará su grado de influencia y poder, siendo ésto un rasgo más característico.

- Considerar que las condiciones internas de los países afectan los procesos de institucionalización, procesos en los cuales se observa un desenvolvimiento en cadena.

96. Por lo mismo, se estima que, en el orden internacional, los indicadores del grado del proceso de institucionalización alcanzado están referidos a;

- La apertura de algunas instituciones internacionales tradicionales que no financiaban estos proyectos;

- La existencia en el mundo desarrollado, de instituciones que se dedican exclusivamente a estos pequeños proyectos de desarrollo;

- El establecimiento de canales de intermediación regionales para el financiamiento de P.P.D.
- El apoyo brindado por los organismos internacionales y regionales especializados en esta área de proyectos.
- La existencia de proyectos llevados a cabo por organismos gubernamentales de países desarrollados que están incursionando en este campo.

97. En el orden local, el establecimiento de fondos estatales y privados para el financiamiento de P.P.D. (sean en préstamo directo o fondos de garantía), así como los intentos de establecimiento de consorcios de entidades privadas de desarrollo que operan en diferentes países, son indicadores del mismo proceso.

98. Es imposible dejar de mencionar en esta perspectiva el apoyo técnico, las asesorías, las investigaciones, la capacitación, etc. prestada por las universidades de la región.

99. La consolidación en cada país de numerosas instituciones ejecutoras y de apoyo privadas y cooperativas que han estado dando origen a un tercer sector de la economía de interés social, que han propugnado por la adopción de la metodología de los P.P.D., así como el respaldo otorgado por las diferentes iglesias de América Latina, son elementos indiscutibles de la mayor incidencia de estos pequeños proyectos y sus proyecciones .

100. Esto mismo ha contribuido al aumento del grado de confianza en sí mismos y sus compañeros que han experimentado los grupos de base, que unidos a la transferencia de tecnología reciente, les lleva a emprender con optimismo acciones colectivas de tipo económico empresarial, con los consecuentes aumentos de productividad y rendimiento.

101. Sin embargo, es necesario destacar también el rol de las propias agencias de desarrollo, el que fundamentalmente debe promover la elaboración de metodologías adecuadas a los fines de promoción del hombre y a sus acciones con los gobiernos. Estas deben hacer uso de su capacidad para la identificación de la problemática comunitaria, experimentaciones que deben enmarcarse en una coordinación racional de recursos y servicios orientados hacia la ejecución de programas que, mediante la concientización y organización, consigan la promoción social y humana. Dentro de esta conceptualización es comprensible la importancia de no caer en un activismo etéreo que desvirtúe la efectividad de los resultados buscados.

102. Por otra parte, hay que mencionar en forma separada las agencias del sector público, por cuanto adolecen de ciertos vicios que provocan las distorsiones mencionadas. Entre estos defectos hay que referirse a la falta de continuidad en los planes y programas que se realizan, producto de los cambios a nivel de la administración pública. Especialmente,

la incapacidad del sector público para identificar la problemática de la comunidad, por deficientes canales de información, unidos a veces a una incomprensible actitud de ciertos gobiernos no constitucionales hacia este trabajo de promoción, respondiendo a intereses aislados que en nada afectan la globalidad de necesidades de los grupos promovibles. Por ello, cabe hacer un llamado especial, para realizar esfuerzos tendientes a corregir estas deficiencias.

103. Las Agencias de Desarrollo deben propugnar por un proceso creciente de comprensión de la problemática que les ocupa, tanto por parte de los sectores empresariales como del sector político.

104. Las Agencias deben observar una relación acorde entre su costo de funcionamiento y la población que benefician. Sus objetivos, estrategias y metodologías deben estar en función a las necesidades de los grupos que asisten, es decir, cuidarse de no desarrollar superestructuras inadecuadas a los mismos. En su relación con los grupos, las agencias deben tener siempre presente su carácter de temporalidad; la metodología que utilicen debe procurar contener formas multiplicables a fin de no diluir el impacto.

105. Se considera que el efecto de demostración de los proyectos de desarrollo podría acelerarse mediante acciones complementarias que los divulguen, ya que toda acción, por el hecho de ser positiva no es automáticamente reproducida en otras comunidades.

106. Con base en lo expresado, se recomienda que en la transferencia de recursos para P.P.D, se simplifiquen y adecúen los procedimientos de formulación, negociación, selección, ejecución y control de proyectos.

107. Igualmente se recomienda revisar y adecuar a la realidad actual el marco jurídico que regula el tercer sector de la economía de interés social.

108. Se sugiere a las agencias de financiamiento confiar en la capacidad de los grupos de base para identificar sus necesidades y adecuar a éstas su financiamiento. Igualmente se recomienda a los organismos ejecutores mantenerse alertas para evitar presiones de los organismos financiadores, destinadas a que se ejecuten determinados proyectos coyunturales.

109. Se recomienda la incorporación de representantes de los grupos de base a los procesos de evaluación y planificación de las instituciones ejecutoras como medio de lograr la adecuación de las estrategias de estos a las necesidades de la población meta.

110. Debe rescatarse la saludable inclinación existente de parte de especialistas nacionales e internacionales a contribuir voluntariamente con su trabajo profesional a apoyar los P.P.D., con asesorías y capacitación así como la participación que pudiere caberles en los organismos directivos

de las instituciones ejecutoras. Para ello se recomienda un mayor intercambio y diálogo entre los diferentes agentes que intervienen en este proceso.

111. Conviene que las estructuras institucionalizadas o en proceso de institucionalización, reflexionen acerca de los aspectos doctrinarios y filosóficos que inspiran su accionar con el fin de facilitar la adopción certera de políticas institucionales adecuadas.

LISTA DE PARTICIPANTES

<u>Nombre, Institución y Dirección</u>	<u>País</u>
<u>SOLIDARIOS</u>	
Daniel Vega Puentes FUNDES Apartado Postal 20517 Cali-Colombia Tel.: 893538	Colombia
Rafael Abreu Fundación Dominicana de Desarrollo Calle Mercedes N°4 - Ap. Postal 857 Santo Domingo República Dominicana	República Dominicana
Sergio Molinstky IPRU Cerrito 475 Montevideo Uruguay Tel.:98-04-03	Uruguay
Carlos Blasi IPRU Rincón 723 - 2° Piso Montevideo Uruguay Tel.: 912160, 913605, 914224 y 908120	Uruguay
Arnaldo Díaz Meza DESEC Casilla 880 - Santa Cruz Tel: 49788 Casilla 3490 - Cochabamba Tel.: 21092	Bolivia
Jaime Eduardo Ospina Apartado Aéreo 10188 Cali - Colombia Tel.: 641619	Colombia
Arturo Espinoza Villanueva FMDR Ave. Ejército Nacional 539-12 México 5, D.F. Tel.: 5318518	México
Bolívar Baez Fundación Dominicana de Desarrollo Aptdo. Postal 857 Santo Domingo Tel.: 688-8101	República Dominicana

SOLIDARIOS

<p>Leopold Berlangier Fundación Haitiana de Desarrollo 106 - Ave. Christophe Port-au-Prince Haití Tel.: 52206</p>	Haití
<p>Enrique Fernández SOLIDARIOS Apartado Postal 620 Santo Domingo - República Dominicana Tel.: (809) 566-5641 Telex: ITT 0597 - RCA 4295</p>	República Dominicana
<p>Gilberto Espinoza Instituto Hondureño para el Desarrollo Apartado N°953 Tegucigalpa, D.C. Honduras, C.A. Tel.: 22-2434 32-2159 (particular)</p>	Honduras
<p>Marcelo Hourcade IPRU Cerrito 475 Montevideo Tel.: 98-0443</p>	Uruguay
<p>Luz María Abreu Mujeres en Desarrollo Dominicana Av. Máximo Gómez 70 - Aptdo. 325 Santo Domingo - D.N.</p>	República Dominicana
<p>Miguel Brunswig Dep. Crédito - INDES San Buena Ventura Belmonte Alto 225 - Dep. 10 3500 - Resistencia Chaco</p>	Argentina
<p>Antonio Lapalma Dpto. Capacitación - INDES Luis Sáezn Peña 277 - 5° 1110 - Buenos Aires Tel.: 45-6358 Particular: Av. del Libertador 5509 - 4° "E" Buenos Aires Tel.: 784-7216</p>	Argentina

SOLIDARIOS

Inés Ofelia Zeff
 Vicepresidenta del Instituto de
 Desarrollo Social y Promoción
 Humana - INDES
 Luis Sáenz Peña 277 - 5° Piso
 Tel: 456358
 Part.: VIDT 1942 - 10° "C"
 Tel.: 84-6234

Argentina

Estela Segura
 Dpto. Promoción y Proyecto - INDES
 Luis Sáenz Peña 277 - 5° Piso
 1110 - Buenos Aires
 Tel.: 45-6358
 Part.: Carlos Pellegrini 1089 - 3° "E"
 Buenos Aires
 Tel.: 311-4171

Argentina

Sergio Guevara T.
 Fundación Ecuatoriana de Desarrollo
 Obispo Sancho Andrade 333
 Casilla 2732
 Quito, Ecuador
 Tel.: 45-7491

Ecuador

Julio González
 Director de FUCODES
 (Fundación Costarricense de Desarrollo)
 Aptdo. 7-1270 San José
 Te.: 230496

Costa Rica

BANCOS DE DESARROLLO - ALIDE

José Miguel Gaitan Alvarez
 Superintendencia de Bancos
 14 Ave. "A" 14-53 Zona 10
 Guatemala
 Tel.: 682834

Guatemala

Sergio Díaz Izquierdo
 BANDESA
 9a. Calle entre 9a. y 10a. Aven. Zona 1
 Guatemala
 Particular:
 8a Calle 0-51 Zona 1
 Guatemala

Guatemala

BANCOS DE DESARROLLO - ALIDE

Antonio Ernani Martins Lima Banco de Desarrollo de Río Grande do Sul S/A Badesol - Brasil Rua Sete de Setembro 666 Porto Alegre Cep. 90000/Rs Brasil	Brasil
Alfredo Echegaray Simonet ALIDE Apto. 3988 Lima Perú	Perú
Mario Aliani Banco de la Provincia de Río Negro BPRN 25 de mayo N°99 8500 - Viedma Río Negro Tel.: 22151	Argentina
Adriana Maurizi Banco de la Provincia de Río Negro BPRN Gerencia de Investigaciones Económicas 25 de mayo N°99 8500 - Viedma Río Negro Tel.: 22151/24130 al 139	Argentina
Enzo Ignazi Banco de la Provincia de Río Negro BPRN Cangallo 1740 Piso Bajo "C"Capital Federal 25 de mayo N°99 8500 - Viedma Río Negro	Argentina
Silvio Meglioli Corporación Financiera Regional del Oeste Mitre 419 - Este 5400 - San Juan	Argentina

ORGANIZACIONES DE PROMOCION DEL DESARROLLO

Nelson Andrade Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas - CESA Calle Inglaterra 532 y Vancouver Quito - Ecuador Yumbos 471 Urb. La Florida Quito	Ecuador
Ricardo Puerta Proyecto Asociación San José Obrero/BID Choluteca Apartado 1286 Tegucigalpa - Honduras Tel.: 32-17-06	Honduras
Víctor Chebez J.B. Cabral 1051 3450 - Goya Corrientes Tel.: 391 o 2637	Argentina
Alberto Lassus OCA Particular: Malabia 2461 - VIII 1425 - Capital Federal Tel.: 71-8549	Argentina
José Rafael Murray Técnico de INCUPO Rivadavia 1275 3560 - Reconquista Santa Fe	Argentina
Esteban de Nevares Gerente de FUNDAPAZ Corrientes 330 - 3° piso of 322 1378 - Buenos Aires	Argentina

ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Delia Beatriz Acevedo Instituto Provincial del Tabaco o Subsecretaría de Agricultura y Ganadería Agustín P. Justo 1187 Goya - Corrientes Tel.: 391 San Martín 2250, Corrientes Tel.: 63580	Argentina
---	-----------

ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

José Crescencio Quijano
Subsecretario de Planeamiento del
Gobierno de la Pvcia. de Corrientes
25 de mayo 667 - 6° Piso
3400 - Corrientes
Tel.: 24668

Argentina

Claudia Van Loc
Jefa Area Desarrollo de Comunidades
Ministerio de Bienestar Social
Pvcia. del Chubut
Irigoyen 36
Rawson - 9103
Chubut
Tel.: 81312

Argentina

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y OTROS

Fernando Osorio Molinsky
Casilla N°5131 - Santiago 3
Santiago - Chile

Chile

Stahis Panagides
8404 Whitman Dr.
Bethesda, MD 20817
EE. UU.

EE. UU.

Jorge Grabner
Asociación Latinoamericana de
Organización de Promoción - ALOP
Avda. Colombia 248
Casilla 1048
Quito - Ecuador
Tel.: 515128

Ecuador

Bernd Breuer
Fundación Alemana para el
Desarrollo Internacional - DSE -
Randestrasse 1
D - 1000 - Berlín 30
Tel.: 12606-485 (030)
Telex: 181615

Alemania

Francisco M. Suárez
Director Centro Interamericano
para el Desarrollo Social - CIDES
Cangallo 524 - 3° Piso
Tel.: 30-1218 y 30-5392

Argentina

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y OTROS

- Ernesto Cohen
Profesor, Centro Interamericano para
el Desarrollo Social - CIDES
de la Organización de Estados Americanos
Cangallo 524 - 3° Piso
Tel.: 30-1218 y 30-5392
Argentina
- Roberto Martínez Nogueira
Ugarteche 3370 - 5°
Buenos Aires
Tel.: 802-9986
Argentina
- Carlos Tobal
Organización de Estados Americanos
1889 "F" Street N.W.
Washington D.C., 20006
U.S.A.
Tel.: 789-3000 (202)
EE. UU.
- Rodolfo Martínez Ferraté
IICA
Aptdo. 55 Coronado 2200
San José, Costa Rica
Tel.: 290222
Costa Rica
- Enrique Vigués Roig
IICA
Aptdo. 55 Coronado 2200
San José, Costa Rica
Tel. 290222
Costa Rica

ICCR-324

Seminario interactivo

Autor

sal sala yegua de

Título

proyecto de desarrollo

Fecha Devolucion

Nombre del solicitante

21 MAR 1985

Ana Victoria

8 ABR 1985

George West

21 MAR 1985

RECEIVED
APR 11 1985
LIBRARY

