

01F.3113  
P 11 pno  
III

43080

Mendoza, Febrero 2005

Al Señor

Secretario General

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ing. JUAN JOSE CIACERA

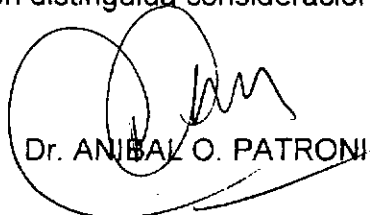
San Martin 871

CAPITAL FEDERAL

Adjunto a la presente, Tercer Informe de Avance correspondiente al periodo 16-11-2004 al 15-02-2005, Expte. N° 619000101 "Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco".

Asimismo, remito Factura N° 039 por la suma de \$7.200,- (pesos Siete mil doscientos) correspondiente al 20% del Contrato.

Con tal motivo, saludo a Ud. Con distinguida consideración

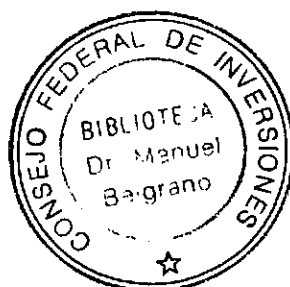
  
Dr. ANIBAL O. PATRONI

NOTA: Adjunto Original y 2 Copias del 2º Informe de Avance; CD del Documento; Rendición de Cuentas viaje 28/11 al 11/12-2004

# **Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincia del Chaco**

## **TERCER INFORME DE AVANCE**

**Consultor: Dr. Aníbal O. Patroni**  
**16 de Noviembre al 15 de Febrero 2005**



# INDICE

<b>Trabajo 1:</b> <b>ASISTIR Y FORTALECER A LAS GERENCIAS</b> <b>DE DESARROLLO REGIONAL</b>	<b>1</b>
<b>Trabajo 2:</b> <b>ASISTIR Y FORTALECER A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>6</b>
<b>Trabajo 3:</b> <b>BRINDAR ASISTENCIA PARA LA CONSOLIDACION REGIONAL</b>	<b>11</b>
<b>Trabajo 4:</b> <b>ASISTIR A LOS PROMOTORES LOCALES</b>	<b>16</b>
<b>Trabajo 5:</b> <b>ASISTENCIA TECNICA A LA SECRETARIA DE PLANIFICACION Y</b> <b>EVALUACION DE RESULTADOS (SPER)</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</b>	
<b>1. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA</b>	<b>20</b>
Participación en el desarrollo	<b>21</b>
El concepto de comunidad	<b>23</b>
Planeamiento participativo	<b>26</b>
Estrategia de Desarrollo Local	<b>29</b>
La Etica y el desarrollo	<b>31</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>34</b>

## ABREVIATURAS

CFI – Consejo Federal de Inversiones  
CRP – Consejos Regionales de Planificación  
CLP – Consejo Local de Planificación  
GDR – Gerencias de Desarrollo Regional  
SPER – Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados  
SPPER – Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados

# **Trabajo 1:**

## **ASISTIR Y FORTALECER A LAS GERENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

**Objetivo:** *Apoyar técnicamente a las Agencias de Desarrollo Regional de los Consejos Regionales de Planificación (CRP), a través del desarrollo gerencial y la articulación de sus acciones con las políticas públicas.*

En el lapso que comprende este Informe se dio continuidad a los Talleres mensuales programados para las Gerencias Regionales. En la medida en que progresa el Proyecto de Regionalización y Desarrollo Local y comienzan a funcionar los Consejos Regionales de Planificación (CRP) y los Consejos Locales de Planificación (CLP) se hace cada vez más significativa la acción y responsabilidades de los Gerentes Regionales que expresan la existencia de las Agencias de Desarrollo Regional, organizaciones encargadas de dar soporte técnico a los Consejos mencionados. En estos talleres se contó con la presencia del Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados, Cpn. Eduardo Yunes, la Lic. Gladis Bossio de Fontana que mantiene un contacto permanente con los Gerentes Regionales por sus tareas de capacitación de los Promotores, así como el Prof. Eduardo Soto que está efectuando tareas de coordinación del Proyecto y que visita a los Gerentes en sus sedes durante el mes.

Entiendo que corresponde mencionar que, además de estos Talleres realizados con los Gerentes Regionales, tuve otros contactos con ellos -que implicaron intensos intercambios de opinión y perfeccionamiento de la metodología de trabajo- durante las visitas que efectué a cada una de las Regiones, mencionadas al referir los Trabajos siguientes.

Durante este período se realizaron dos Talleres: el primero se concretó el día 29-11-2004; y el siguiente el día 10-12-2004. Ambas actividades se realizaron en el local especial que tiene el Consejo Federal de Inversiones en la Ciudad de Resistencia.

En el primero de los Talleres mencionados y siguiendo las pautas acordadas oportunamente, se realizó con los Gerentes una lectura y análisis de los contenidos de las “Guías para analizar las necesidades locales/regionales de innovación”. Estas Guías habían sido tratadas con los Gerentes en el Taller del 7-9-2004 cuyo desarrollo figura en mi Segundo Informe de Avance (pág. 5, 6, 7). Por el extenso contenido del cuestionario se eligieron Guías para ser leídas y discutidas en esta reunión: La Guía para la Región Metropolitana que fuera cumplimentada por la Gerente Cpn. Martha de Pereyra; la que corresponde a la región Sudoeste II que realizó el Gerente Ing. Jorge A. Kulay; la Guía que corresponde a la Región UMDESOCH, que fuera cumplimentada por el Gerente TA. Benito Moreno; y, por último, la Guía correspondiente a la Región Impenetrable, por el Gerente Ing. Daniel E. Pértile.

Aunque hubo consenso en el sentido de no producir un documento con los resultados hasta tanto se discutan en Taller las otras 4 Guías que corresponden a las otras Regiones, creo interesante efectuar algunas precisiones respecto de los trabajos analizados:

1. Una conclusión que abarca a los cuatro trabajos es la que muestra, con claridad, las distintas percepciones que tiene cada Gerente respecto a un mismo problema. Estas diferencias, que enriquecen al tratamiento de los temas, provienen de su distinta formación, experiencia y compromisos; pero todas ellas muestran una comprensión creciente de la problemática socio-política-institucional que habría que utilizar para profundizar el impacto social del Proyecto.
2. Es interesante, a modo de ejemplo, consignar alguna de esas opiniones respecto a temas centrales de la Guía. Al preguntarse por los problemas que se refieren al nivel de participación de la población, sugieren :
  - La necesidad de que se realicen convocatorias permanentes a la comunidad para tratar temas específicos y hacer luego seguimiento de los resultados, articulando acciones con otras instituciones.
  - Divulgar los propósitos del Proyecto y la necesidad de participación de las comunidades, utilizando todos los medios de comunicación disponibles
  - Constituir asambleas barriales permanentes para que los ciudadanos participen en la definición de los objetivos y estrategias que llevan al Desarrollo Local
  - Educar a la ciudadanía en la práctica de la toma de decisiones colectivas

- Asegurar que la comunidad ocupe espacios en la toma de decisiones a través de las organizaciones creadas por la Ley 5.174
3. Cuando se refieren al funcionamiento de la cooperación en las comunidades, de una u otra forma, proponen poner en marcha mecanismos que los ciudadanos utilicen en el convencimiento de que sus decisiones van a ser tomadas en cuenta
  4. En todos los casos ven al sistema educativo y a las instituciones creadas por la Ley 5.174 como los espacios en que la ciudadanía puede formarse en la participación en el desarrollo del territorio
  5. Al reflexionar sobre la identidad del territorio, los cuatro trabajos muestran una preocupación clara por la necesidad de incrementar y difundir el conocimiento de las características de cada territorio, en particular los aspectos culturales para que, a partir de ellos, las comunidades definan y afirmen esa identidad.

En los trabajos en discusión se proponen una serie de actividades, coincidentes, destinadas a acentuar la relación de las comunidades y ciudadanos con su territorio

6. Al tratar el tema 3 de la Guía, que se refiere a “Actividades y empleos”, y aunque existe cierta diferencia entre los trabajos, particularmente en cuanto hace a las metodologías a utilizar para definir acciones innovadoras, es posible verificar que, más allá de las diferencias que se visualizan, fundamentalmente a nivel de instrumentos, existe una convergencia hacia la necesidad de generar un proceso que defina, con suficiente seguridad, los perfiles productivos del territorio y los califique de acuerdo a las posibilidades del desarrollo tecnológico y de que puedan servir para la generación de fuentes de trabajo, que incorporen a la mujer y que, en la medida de lo posible involucren la creación de empresas locales cuidando las posibilidades de integración en cadenas productivas.
7. El tratamiento de estos temas y los demás que conforman el encadenamiento de la Guía sirvieron, más allá de sus propósitos específicos, para acentuar la necesidad de realizar y/o actualizar -con cierta urgencia- diagnósticos participativos (utilizando las pautas mínimas incluidas en el Segundo Informe Parcial) de cada una de las Regiones como base necesaria para poder llevar adelante los procesos de planificación regionales y locales, atendiendo a la aceptada realidad de los distintos estados de desarrollo (o crecimiento) de cada una de ellas.

También se discutió la necesidad de realizar, a través de los Promotores, un “inventario” de las organizaciones sociales supuestamente existentes y actuantes en cada uno de los ámbitos organizativos de las Regiones. Esa tarea, de suma importancia, y que ya fuera tratada anteriormente, debería permitir no solamente constatar si están actuando o no en el territorio, sino sobre todo, poder identificar dos dimensiones centrales de esas asociaciones: a)

capacidad interna para ejecutar sus funciones y resolver sus conflictos; y, b) capacidad para concretar sus propósitos externos.

La capacidad interna de estas organizaciones se refiere a aquellos elementos del manejo colectivo de los recursos y la habilidad con que cuenta la organización para optimizarlos frente a las funciones que le son naturales. Capacidad externa está referida a aquellos aspectos relacionados con las habilidades de vinculación, negociación y ejecución de servicios tanto con instituciones gubernamentales como con las otras instancias privadas que conforman su medio.

También sería importante obtener esa información para poder agruparlas tomando en cuenta si han tenido o no vinculación directa con la ejecución de proyectos comunitarios; o si, en su defecto, han ejercido o ejercen actividades de asistencia técnica. En ambos casos se requeriría conocer el tipo de actividades realizadas y durante cuánto tiempo.

Este tipo de información debe resultar de mucha utilidad para que los Gerentes Regionales y los Promotores puedan obtener y procesar datos que les permitan acceder a suficientes referencias de la práctica de los actores sociales, es decir, su desempeño en tanto que agentes sociales, económicos, institucionales, etc. ya que esta práctica es, simultáneamente una causa y una consecuencia del grado de desarrollo del territorio. Es útil situarnos en la idea de una racionalidad de cada agente que, a su vez, está condicionada o definida por el perfil del territorio pero no está determinada de forma absoluta por el mismo. Como ya hemos visto, la naturaleza de esta dependencia o interacción de las personas con el territorio, para las distintas prácticas, está vinculada a la función que cumple el territorio para cada actor.

Hay actores para los que el territorio es solamente una base de operaciones, que pueden encontrar bases territoriales similares y de allí su tendencia a la alta movilidad geográfica; pero también existen aquellos que crean fuertes interdependencias y sinergias con los recursos del territorio y con otros actores locales. El conocimiento de estas relaciones alumbra las posibilidades de utilizar diversos instrumentos para "incluir" a esos ciudadanos en las actividades de Desarrollo Local.

En Informes anteriores he comentado que la descentralización del planeamiento a nivel de la comunidad (regional o local) representa un requisito fundamental para democratizar el poder local. También he comentado la posibilidad de organizar equipos de apoyo comunitario que trabajen en los Municipios, realizando tareas de micro-planeamiento, capacitación y asistencia técnica.

Es posible imaginar un esfuerzo interinstitucional (con el apoyo de las organizaciones sectoriales públicas) de micro-planeamiento y capacitación que se desarrolle mediante oficinas colectivas en las propias comunidades, conducidas por éstas y actuando como unidades simples, descentralizadas, interdisciplinarias, estructuradas entre técnicos de nivel medio debidamente capacitados que pueden pertenecer a diversos organismos públicos, municipalidades y, también, a ONG's.

Para asegurar coherencia y garantizar el enfoque sistémico que requiere la regionalización para robustecer la capacidad coordinadora provincial, estas actividades y equipos deberían ser operados, a nivel regional, con la participación de los Gerentes Regionales que serían los responsables de viabilizar un proceso de planeamiento de tipo ascendente. Los equipos pueden realizar varias actividades simultáneamente: informar a las comunidades sobre las políticas y objetivos del programa; iniciar un trabajo pedagógico orientado a mejorar la calidad de la organización; focalizar a los beneficiarios; estimular a las comunidades a definir sus prioridades; contribuir a diseñar el o los proyectos específicos junto a la comunidad; contribuir a la transformación de las conductas de los actores, partiendo de la reflexión sobre su entorno y el mundo; efectuar análisis de viabilidad; verificar los impactos ambientales de los Proyectos, etc. que son, como ya lo hemos mencionado en otros Informes, actividades o responsabilidades propias de los Gerentes Regionales.

Estas unidades ad hoc a que nos estamos refiriendo, deben contar con la presencia del Promotor Coordinador a nivel de cada Municipio y de los Promotores, en general, a nivel de la Región.

Durante el próximo Taller, programado en principio para este mes de Febrero, se tratarán las ideas de los Gerentes Regionales acerca de las actividades que éstos consideren prioritarias para ser ejecutadas durante el año 2005.



## **Trabajo 2:**

# **ASISTIR Y FORTALECER A LOS MUNICIPIOS**

**Objetivo:** *Fortalecer a los Municipios como institución para intervenir como actor sustantivo del proceso, en su carácter de miembro de los Consejos Regionales de Planificación, a través de la Unión Regional de Municipios, mediante la transferencia de conceptos y herramientas metodológicas de trabajo.*

Las reuniones de trabajo previstas para este período resultaron limitadas en las distintas Regiones y Municipios por problemas climáticos serios producidos por lluvias intensas que hicieron imposible transitar por diversas rutas. Esta situación afectó tanto a las tareas de asistencia previstas para este Trabajo como para el Trabajo 3.

Pese a estas circunstancias y venciendo dificultades tales como las mencionadas inundaciones, se concurrió a los siguientes Municipios:

**Región UMDESCH:** Municipios de Villa Angela (2), Samuhú, Santa Silvyna y La Tigra

**Región Oriental:** Municipios de Puerto Eva Perón(3) y Puerto Tirol(2)

**Región Centro-Oeste:** Municipios de Presidencia Roque S. Peña, Taco Pozo y Concepción del Bermejo

Las cantidades entre paréntesis señalan la cantidad de visitas efectuadas cuando son mas de una

Estas reuniones, al igual que las realizadas a partir del día 15-5-2004, implican el comienzo y/o afianzamiento del trabajo conjunto en el conocimiento y uso del instrumental básico que asegure la posesión de una capacidad de gestión inicial suficiente para reafirmar el proceso del Programa. En el caso que estamos refiriendo se trató de actividades dirigidas al manejo de las herramientas que hacen a la planificación participativa que es, fundamentalmente, la que debe ser instalada a nivel municipal, sin dejar de considerar el hecho importante de la confluencia de

los intereses y propósitos municipales en la Región que han conformado y que requiere otros mecanismos complementarios.

La definición y tratamiento de estos instrumentos debe ser una consecuencia reconocible de la importante dirección política impresa a este Programa por la Ley 5.174 que señala que el desarrollo sostenible persigue objetivos de equidad que procuran producir transformaciones cualitativas en las relaciones que han determinado la exclusión social y la desigualdad. Todo lo actuado hasta ahora por la SPER, en cumplimiento de las definiciones programáticas normadas, apuntan a sostener un proceso de apertura a la democracia participativa que haga posible el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones; el ejercicio de la ciudadanía más allá del voto; la movilización y compromiso de las organizaciones y comunidades; el establecimiento de mecanismos permanentes de participación social; la articulación del movimiento comunitario con los segmentos organizados de la sociedad civil; la creación de oportunidades de capacitación para que la población asuma su propio proceso de auto-organización; la articulación conciente, permanente y dinámica de las comunidades en torno a intereses comunes; y el acceso a la información y a los medios para hacer posible la concreción de los proyectos elaborados en forma participativa.

Todos estos conceptos ya han sido referidos en informes anteriores –juntos o por separado– pero se insiste en ellos porque apuntan a definir la importancia del esfuerzo por construir un soporte social y político duradero y adecuado, capaz de impulsar verdaderas transformaciones locales. El esfuerzo realizado, que ha sido compartido por muchos ciudadanos en las Regiones y Municipios, reconoce la capacidad potencial de las comunidades humanas para evaluar sus propios problemas y necesidades, incluso para construir sus propias condiciones de auto-dependencia. En cada una de las comunidades en las que se ha demostrado el uso de instrumentos básicos, tales como el Análisis FODA y el Arbol de Problemas, las respuestas de la comunidad han reafirmado, sin lugar a dudas, esa capacidad.

El análisis de las tendencias actuales, en particular las de descentralización, permiten afirmar **la necesidad de la creación, a nivel municipal y regional, de nuevas capacidades para constituirse en actores efectivos del Desarrollo Local.** No es nuevo afirmar que el Municipio, como la parte más próxima del Estado al ciudadano, necesita identificar los problemas locales prioritarios, así como también las potencialidades, para actuar convenientemente. Sin embargo, con sus actuales deficiencias, sin mecanismos que promuevan y aseguren la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas locales, muy difícilmente el Municipio (o la Región en su caso) podrá responder a las nuevas expectativas.

Tal como han sido diseñados los CRP y los CLP, están en condiciones de convertirse en instrumentos que estimulen la democratización del poder local, articulando los procesos comunitarios y los esfuerzos locales en espacios cada vez más amplios. **Por eso es que el fortalecimiento y capacitación de estos Consejos constituyen una de las preocupaciones inmediatas del Programa** ya que es evidente el papel definidor de los Municipios, como actores sustantivos del proceso de Desarrollo Local.

Las reuniones realizadas en los ámbitos de los Municipios y en los que han participado diferentes representantes de la comunidad, dejan como saldo muy positivo, el afianzamiento cuando no la concreción de relaciones entre la institución municipal y la comunidad a la cual sirve. Lo mismo ha ocurrido en las reuniones con los CRP.

El papel concurrente de los Municipios, los CRP y los CLP se insertan en la lógica de ampliación de las prácticas democráticas como proceso educativo que procura fortalecer la conciencia de la ciudadanía en las personas para que puedan asumir, de manera creciente, el papel de sujetos en la definición y ejecución de los procesos de desarrollo. Ya he dicho anteriormente que estos Consejos pueden y deben actuar como articuladores e integradores de múltiples intereses comunitarios. Su carácter consultivo surge de su capacidad de interpretar la realidad municipal (o regional) y debatir ampliamente las diferentes alternativas, reconociendo como legítimos los diversos intereses. Para que esto ocurra así, como se pretende que ocurra, **es necesario insistir en el desarrollo de una metodología de capacitación que estimule la toma de conciencia al interior de los Municipios pero, sobre todo, al interior de los Consejos, es decir, que mejore la capacidad crítica de sus miembros y su habilidad para manejar instrumentos de planificación.**

Para lograr los propósitos que define el Programa de Regionalización y Desarrollo Local necesitamos favorecer -estimular de distintas maneras- un cambio de conciencia, lo que significa transformar además de valores y actitudes, la lectura que cada uno de los actores sociales hace de su propia realidad, favoreciendo una visión más totalizadora e integradora del desarrollo, admitiendo que muchas circunstancias que giran alrededor de este esfuerzo están impulsadas por la globalización y que todas ellas representan formas limitadas y casi absurdas de "lo que significa desarrollo". Estas visiones tienden a definir un proceso perverso, que no valora las diversidades de intereses y situaciones de los actores sociales, que insiste en imitar patrones de consumo elitistas, productor de exclusiones y desigualdades, violencia, desempleo, hambre y desesperanza. Esta visión globalizadora tiene su preocupación puesta en la apertura de espacios sociales para la libre operación del mercado y aún más, en nuestro

país y en estos últimos años, la concepción del mercado utilizada ha sido, exclusivamente, la que adopta el pensamiento neoliberal a despecho de la existencia de otras concepciones capitalistas de mercado que podrían haber evitado mucho de los daños que ha sufrido nuestra sociedad.

Es justamente contra esa realidad patológica que se definen los procesos de Desarrollo Local como alternativa a una estrategia global de reestructuración productiva e interacción regional que pretende, mediante un esquema de apertura comercial y completa movilidad de capital financiero, definir las articulaciones externas de nuestro país con el sistema productivo mundial ignorando las necesidades y potencialidades nacionales.

Este programa regional está atento a los impactos imprevisibles que la globalización y la política macroeconómica consiguiente origina en las formaciones sociales regionales, micro-regionales y locales. El instrumental que se ha pensado formando parte de este proceso de Desarrollo Local, intenta transmitir a las organizaciones municipales y regionales y a las comunidades una visión distinta del problema y de las posibilidades de solucionar los desajustes provocados por una visión equivocada del desarrollo.

Estas causas externas y otras internas han motivado que hasta hoy, en lo que llamamos poderes locales, parezca no existir cultura para el desarrollo sostenible. El modelo de gestión predominante es el tradicional, donde los liderazgos políticos aún intentan operar de forma patrimonialista sin asumir la necesidad apremiante de abrir espacios para que los excluidos puedan ser legítimamente representados y trazar su propio proyecto.

**La medida más eficaz que propone el Desarrollo Local no es solamente la capacitación sino la institucionalización de mecanismos de participación social** que requieren, por supuesto, la creación de espacios y canales de interacción y diálogo que es lo que se intenta conseguir a través de las instituciones creadas en el seno de este Programa. **Es urgente formular programas de desarrollo basados en las propias comunidades y administrados por los Gobiernos Locales.** Para apoyar esta búsqueda este proceso está a favor de la idea de que el fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras y gerenciales locales, del asociativismo y del potencial emprendedor de la democracia participativa, así como de las asociaciones entre actores sociales e instituciones, y del fortalecimiento de la política a nivel local, constituyen la contrapartida de las tendencias demostradamente insostenibles que promueve la globalización económica.

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**3º Informe – Período Noviembre 2004 /Febrero 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Es alentador comprobar cómo cada día es mayor la cantidad de ciudadanos que acepta la idea de que las posibilidades de mejorar su nivel de vida, crear nuevas oportunidades para sus actividades, están ligadas a las posibilidades del Proceso de Regionalización y Desarrollo Local y, cómo éste Proceso requiere instrumentos que favorezcan el diseño del futuro que quieren. Se ha podido recibir, inclusive, testimonios de funcionarios municipales, entre ellos varios Intendentes e incluso Presidentes de Consejos Regionales que se manifiestan en el mismo sentido y resaltan su adhesión al Programa, más allá de cualquier identificación política.

En el espacio dedicado a conclusiones y recomendaciones se incorporarán otras reflexiones que corresponden o vinculan con el ámbito municipal y, por supuesto, con el de las organizaciones sociales que en ellos participan.

## **Trabajo 3:**

# **BRINDAR ASISTENCIA PARA LA CONSOLIDACION REGIONAL**

**Objetivo:** *Fortalecer a las organizaciones sociales para su participación en el desarrollo regional, con actividades de sensibilización, promoción y capacitación.*

El cuidado puesto en el tratamiento de las temáticas que corresponden a cada uno de estos Trabajos, no puede evitar que, en el desarrollo de temas que están vinculados con una unidad que los contiene, se vierta en uno de ellos, por razones de íntima conexión, comentarios que también se corresponden con otro Trabajo. Esto ha ocurrido con la serie de reflexiones que se han volcado en el Trabajo 1 respecto de la urgente necesidad de realizar un relevamiento de las organizaciones sociales que actúan en cada una de las Regiones y que realmente correspondería incluir en éste.

Durante este período, en parte por las razones mencionadas anteriormente, no se han realizado reuniones especiales con representantes de las organizaciones sociales, que están respondiendo a las convocatorias que se efectúan. Sí han estado presentes estos ciudadanos en casi todas las actividades realizadas en los Municipios.

En el Informe anterior, los comentarios apuntaban a destacar la importancia del asociativismo respecto del proceso del Desarrollo Local y Regionalización. Se sumaban allí conceptos como el de “capital social” y, necesariamente, los de “cooperación” y “participación” ya que para las tareas a cargo del equipo de la SPER el fortalecimiento de las organizaciones sociales está dirigido a favorecer su participación en el Proceso que estamos llevando a cabo.

Se mencionaba en ese Informe que había conversado con los Gerentes Regionales solicitándoles la realización de la investigación a la que me he referido en los comentarios del Trabajo 1; y la necesidad de corroborar informaciones acerca de cierta dispersión del

movimiento social comunitario afectado, entre otros, por un débil asociativismo. La experiencia personal del que suscribe es que esta situación no deseable no se da por igual en todo el territorio provincial. Hay Regiones y Municipios que se han mencionado expresamente en Informes anteriores, en donde es alentadora la presencia de estas organizaciones y su manifiesta voluntad de participar de este proceso tan vigorosamente como les sea posible.

Creo oportuno agregar que los vocablos capital social, participar, asociarse y cooperar se vinculan, todos ellos, con la imagen o la idea de comunidad y, a través de ella, con la de desarrollo sostenible. En los diálogos mantenidos con los ciudadanos que concurren a las reuniones programadas, ya sea como miembros de organizaciones sociales o como interesados individuales en las cuestiones que se proponen, la mayoría expresó su acuerdo con la noción de que el desarrollo era, a la vez, posible y necesario pero, aclaraban de distinta manera su opinión acerca de que debía concebirse y ser puesto en práctica en términos muy diferentes a lo que ellos habían conocido. **El desarrollo, decían, debería reconocer la heterogeneidad radical de la experiencia, la existencia de muchos caminos para el desarrollo, a la comunidad como la base del proceso que implicaba y a las personas mismas como la única agencia efectiva para el cambio.**

Volcando en términos “técnicos” lo que estas personas afirman “sentir” o “percibir” -aunque no sean capaces de definiciones precisas- es que el modelo neoliberal que ha afligido nuestro continente y a nuestro país durante los últimos veinte años, ha logrado muchas cosas, muchas personas han mejorado su situación notablemente. Pero se asombran de que las diferencias entre ricos y pobres hayan crecido como nunca a través de estos años, a pesar de que leen acerca de impresionantes tasas de crecimiento económico. Miran a su alrededor y observan un aumento desmedido de las desigualdades sociales y de las inequidades del crecimiento encabezado por el mercado. También viven y sufren la realidad de un exceso en los límites ecológicos del crecimiento económico y de la industrialización que han conducido a un deterioro drástico, sino fatal, del ecosistema que constituye su lugar de vida.

Podría esperarse que su escepticismo, incluso su descreimiento, respecto de las promesas del progreso fuera total. Sin embargo, en todos estos años han adquirido conciencia de la existencia de algunas luces, de esfuerzos que permiten disminuir el peso de la penumbra y que afirman esperanzas. En muchos de estos casos esos esfuerzos han provenido de las mismas comunidades, de algunos grupos organizados por su voluntad de negarse a vivir en exclusión; por los esfuerzos de algunas personas, de diferentes sectores, que asumiendo liderazgos han procurado crear mejores condiciones para los suyos.

Esfuerzos de hombres y mujeres ordinarios que se auto-organizan de manera autónoma para luchar con sus problemas, para ajustarse a las condiciones que los enmarcan y encontrar los “huecos” que les permitan sobrevivir. De estos ejemplos podríamos mencionar muchos y a través de todos estos años. Lo importante de este proceso de concientización es que se ha ido avanzando en cambios de fondo en lo que podríamos llamar “filosofía” del desarrollo que ha ido cambiando desde la mera búsqueda de resultados económicos hasta la actual concepción del desarrollo humano que he tratado, extensamente, en Informes anteriores.

**Lo que se necesita, argumentan muchos hoy en día, es que cada pueblo con referencia a sus propios valores y sobre la base de la acción autónoma y de sus organizaciones de base, construya sobre sus propios tejidos culturales, su propio futuro.** Esta construcción social de la realidad -cuyas condiciones son más subjetivas y políticas que objetivas y estructurales o económicas- no está basada en principios universales abstractos, en el discurso racionalista o en las grandes narrativas del pensamiento modernista. Lo que define las diversas concepciones del desarrollo alternativo es el reconocimiento y valoración de una diferencia sustancial: la noción de que el desarrollo en sus diversas dimensiones es heterogéneo y que puede y debería tomar múltiples formas; que los pueblos deberían construir su propio desarrollo sobre la base de la acción autónoma de organizaciones basadas en la comunidad, locales o de base; que el desarrollo debe ser participativo en forma, humano en escala y asentado en el pueblo.

**La inclusión del término participación en esta descripción, que para este Programa está estrechamente unida a las de asociativismo, solidaridad y organización, es un excelente enumeración de los intereses y objetivos que, con propósitos de equidad, sostienen y procuran la Regionalización y el Desarrollo Local.**

El único pero importante elemento diferencial incorporado es la “organización” que, desde el punto de vista del proceso global de este Programa, implica la necesaria presencia del Estado como agente cohesionador de los esfuerzos locales y regionales; y como garantía de un desarrollo provincial equilibrado que minimice los desequilibrios regionales.

En otras palabras, **para este Programa existe una concepción alternativa de la participación** que no es tomada ni tratada como un medio de asegurar una mayor eficiencia y efectividad en los costos de diseño y puesta en práctica de proyectos, sino **como una verdadera forma alternativa de desarrollo que es, a la vez, socialmente fortalecedora de las personas involucradas; y transformadora de la estructura institucional más amplia de la sociedad.** El desarrollo participativo no es un proyecto sino más bien un proceso sin un



marco temporal definido. Su meta es una forma de sociedad descentralizada, no autoritaria y humanista, que sea ambientalmente sustentable y esté basada en un sentido de comunidad real.

Estas son algunas de las causas por las que en este Programa se hace especial hincapié en la necesidad de fortalecer a las organizaciones sociales para que puedan participar activamente en el Proceso asegurando la consolidación de los esfuerzos regionales.

**Se necesita a la cooperación junto a la asociación, ya que, como se afirmó en Informes anteriores, son factores clave para el éxito de las actividades que hacen al Desarrollo Local** y, por ello, debemos estar atentos a cómo funciona, cómo se genera, y como se distribuye en los territorios regionales. Por supuesto que, la motivación de los asociados y la composición de la cooperación variarán dependiendo de quienes sean los instigadores de la misma (personas, empresas, o entes públicos). No obstante es tal la fuerza de la necesidad que siempre se acaba alcanzando la cooperación adecuada en una etapa determinada del desarrollo, si es que se comprometen los esfuerzos necesarios. La diversidad de los contextos de partida da lugar a una diversidad de modelos de cooperación local que, por supuesto, condiciona las soluciones escogidas.

Algunos territorios tropiezan con conflictos y problemas de reconciliación entre grupos de población; en otros faltan iniciativas locales; en otros ya existe una tradición arraigada de iniciativas locales y de suficiente sentido del bien común. En ciertos territorios las asociaciones existentes se enfrentan hoy día a problemas institucionales; en otros hay pérdida de confianza en estas instituciones y un cierto escepticismo hacia las formas asociativas como resultado de experiencias negativas del pasado, cuando un funcionamiento poco adecuado las desacreditó. En otros territorios hay problemas de baja densidad de población; en los casos de habitantes de territorios cercanos a las ciudades y en razón de que éstos trabajan en ellas, hay escasa vida social de relación. Estas situaciones tan diversas exigen, como ya lo hemos afirmado en otras oportunidades, soluciones distintas pero todas ellas necesitan la cooperación local: tanto para crear vínculos como para movilizar iniciativas, o encontrar formas de organización alternativas, para solucionar problemas territoriales emergentes, etc. Las soluciones serán siempre diferentes para ser eficientes, lo que ha de dar lugar a una variedad de modelos y de procesos de construcción del asociativismo y la cooperación.

De cualquier manera todos ellos deberán estar asentados en un fuerte sentido solidario, de lo contrario su existencia no prosperará.

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**3º Informe – Período Noviembre 2004 /Febrero 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Para poder definir con mayor justeza procesos e instrumentos que pueden ser utilizados para estimular y organizar el asociativismo y la cooperación, se requiere poder disponer de los elementos que se han solicitado tanto en el Trabajo 1 y que se han reiterado con otras argumentaciones en este Trabajo.

Al referir las conclusiones y recomendaciones que corresponden a este período se sumarán algunas reflexiones que considero importantes para concluir una imagen más adecuada de la situación actual en lo que hace a estos temas.

## **Trabajo 4:**

# **ASISTIR A LOS PROMOTORES LOCALES**

**Objetivo:** *Apoyar y fortalecer, conceptual y técnicamente, a promotores locales a través de la capacitación, buscando la formación y consolidación de grupos de acción local que permitan conformar una red regional de apoyo a las respectivas Agencias de Desarrollo Regional*

En este período se continuaron intensamente las actividades de capacitación de los Promotores, a través de numerosos Talleres que estuvieron normalmente a cargo de la Lic. Gladis Bossio de Fontana. De esos Talleres participé en tres realizados en:

- 1. Región UMDESOCH:** Municipio de Villa Angela
- 2. Región Oriental:** Municipio Puerto Eva Perón y Municipio de Puerto Tirol

Corresponde consignar que en todas las reuniones efectuadas en las localidades señaladas al describir el Trabajo 2, se contó con la presencia de los Promotores que correspondían a esas Regiones y Municipios.

Los informes de la Lic. Bossio de Fontana, a los que me remito, ofrecen una acabada imagen de la marcha de la capacitación, de la forma en que estos Promotores están asumiendo sus funciones y su grado de consustanciación con los objetivos y valores que definen a este Programa así como su habilidad para el manejo de los procesos involucrados.

No puede dejar de destacarse el hecho de que la figura central de acción de este grupo está constituida por los Promotores-Coordinadores, uno en cada Municipio, algunos de los cuales han mostrado excelentes condiciones para la realización de sus tareas y evidencian un alto grado de compromiso con el Programa, existe conocimiento del medio en que operan y una fuerte capacidad de relacionamiento a través de su interacción con ese medio. Algunos de

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**3º Informe – Período Noviembre 2004 /Febrero 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

ellos han conformado ya, como en el caso de Pampa Almirón, verdaderos grupos de acción que están avanzando en tareas fundamentales para la marcha de este proceso.

Creo que la institución "Promotores" puede constituir un elemento de creciente importancia, en particular al aumentar su acción coordinada con los Gerentes Regionales tal como ya ocurre con los Promotores-Coordinadores.

## **Trabajo 5:**

# **ASISTENCIA TECNICA A LA SECRETARIA DE PLANIFICACION Y EVALUACION DE RESULTADOS (SPER)**

**Objetivo:** *Apoyar técnicamente a la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados en todo lo relacionado con el Programa de Regionalización y Desarrollo Local*

Las necesidades de apoyo que se enlazan con la profundización de un marco conceptual para decisiones y acciones vinculadas con el proceso de este programa; así como el diseño y utilización de otros instrumentos necesarios para la operación, continúan estando presentes.

Las autoridades de la SPER, el Señor Secretario Cpn. Eduardo Yunes, y el Coordinador Prof. Eduardo Soto, están realizando tareas permanentes de contacto tanto con las autoridades municipales como con los Consejos Regionales, para apoyar sus actividades y robustecer la vinculación entre esas instituciones y el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER). Esta tarea que tiene alta significación para el Programa, debe ser complementada, en forma urgente, con decisiones políticas de los niveles superiores del Gobierno provincial, para dar cauce a soluciones reclamadas por las comunidades que, de no solucionarse, pueden afectar la marcha del proceso por la pérdida de credibilidad de los funcionarios que concurren al interior de la Provincia.

**Está pendiente aún el dictado del Decreto Reglamentario de la Ley 5.174** que daría solución a varios problemas operativos, en particular a las demandas de los Consejos Regionales para su definitiva institucionalización.

En el mismo sentido se advierten fuertes **reclamos de los grupos organizados para acceder a los beneficios potenciales del Fondo Regional de Desarrollo** que aún no está disponible para los demandantes.

Durante el mes de Enero del corriente año, elaboré un Manual para la “Evaluación Inicial de Micro-Proyectos de Desarrollo”, (ver Anexo I) como complemento del Documento central denominado “Formulación de Proyectos” que fuera elaborado por la Lic. Bossio de Fontana y que ésta utiliza permanentemente.

En apoyo a estas apreciaciones incluiré, en el punto de conclusiones y sugerencias diversos comentarios, algunos de ellos de carácter netamente político-institucional y que hacen a los aspectos de fondo de la ejecución del Programa de Regionalización y Desarrollo Local.

## **CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

### **1. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA**

Las diversas cuestiones descriptas en las primeras páginas de mi Segundo Informe del año 2004, continúan sin soluciones de fondo pese a los esfuerzos empeñados. Como manifiesto en el presente Informe, creo que hay necesidad de que las autoridades provinciales adopten decisiones para poder prefigurar una situación más clara que la actual evitando que se produzcan inconvenientes en el corto plazo y se deteriore lo mucho que se ha conseguido hasta ahora.

Asimismo, las gestiones de las Gerencias Regionales deberían ser controladas en forma más cercana para que puedan llevar adelante actividades que he puntualizado repetidamente, tales como las que se refieren al diagnóstico inicial y al relevamiento de la situación de las organizaciones sociales de cada Región, que permitirían una mejor toma de decisiones respecto al proceso de planificación del Desarrollo Local. Este hecho adquiere mayor relevancia si consideramos que, tal como lo he manifestado, éstas tienen diferentes situaciones que hacen muy difícil adoptar medidas eficientes que convengan a todas ellas simultáneamente.

La permanente referencia a la "comunidad" tanto cuando se comentan aspectos regionales como municipales no debe ser entendida por los responsables de este proceso como la representación de una situación homogénea o, dicho de otra manera, sin una visión crítica que surge, naturalmente, del contacto con la realidad.

Como estos comentarios están destinados a ser utilizados tanto por las autoridades provinciales como por los técnicos que están participando de esta tarea, creo conveniente efectuar algunas precisiones a ese respecto.

## Participación en el desarrollo

Es probable que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) haya actuado en nuestros países como conductora de la oposición a un modelo neoliberal de desarrollo capitalista; así como lo ha sido en la búsqueda de formas alternativas de desarrollo. En sus formulaciones más recientes, la clave para el modelo que CEPAL propicia es la noción de la “participación”, como un eslabón perdido en la cadena de “transformación productiva-equidad” implicada en el proceso de desarrollo. En este modelo, la equidad es requerida y puede lograrse en dos niveles: acceso a los recursos productivos de la sociedad y distribución de los frutos del desarrollo.

El propósito de CEPAL es ampliar la base social del proceso productivo, incorporando a un espectro social tan amplio como sea posible, apuntando sobre todo a los que han sido excluidos completamente del proceso de desarrollo neoliberal. **El punto de articulación de este modelo es la noción de que los productores y grupos marginales deberían incorporarse, en el proceso de desarrollo, bajo las condiciones existentes de producción a pequeña escala y que las personas involucradas deben participar activamente en este proceso, y hacerlo en su mismo centro.** Varios de los expertos que forman parte del equipo técnico de CEPAL apuntan -respecto a estos últimos años- a la “decreciente capacidad del Estado para proveer servicios y reducir las desigualdades en el ingreso” que van acompañadas por una reducción similar en la “confianza pública en la legitimidad de sus esfuerzos”. Al unirse con los procesos de democratización política, no resulta sorprendente que la comunidad internacional esté buscando la “participación” como un medio de conseguir que sus proyectos de desarrollo funcionen mejor ayudando a las personas a subsistir y como una dimensión indispensable de las políticas ambientales que ya no pueden ser evadidas o pospuestas.

Este argumento es aceptado ahora ampliamente dentro de la comunidad internacional del desarrollo como un principio fundamental en lo que concierne a la puesta en práctica, supervisión y evaluación de los proyectos de desarrollo y del proceso de desarrollo más amplio. Quien haya participado de las muchas reuniones que se han mantenido, durante este Programa, con grupos de pequeños productores, comerciantes, industriales y otros, ha podido apreciar cómo éstos sienten la necesidad de participar y ven en ese mecanismo una respuesta que aumenta su confianza respecto de los resultados. Esta circunstancia afirma los comentarios hechos en la literatura reciente sobre desarrollo local, enfatizando la contribución



multifacética que la incorporación productiva de los grupos marginales puede hacer a la sociedad. Necesitamos muchos más trabajos y estudios en esta área para identificar las estrategias específicas que pudieran funcionar para asegurar el desarrollo sustentable de las comunidades marginadas, pero el principio general es suficientemente claro: **los grupos y comunidades marginales deben integrarse en los procesos productivos y políticos más amplios de los que son parte.** Esto es lo que se está persiguiendo desde que comenzó la implementación del Programa.

Desde la perspectiva de este proceso de desarrollo centrado en las personas, el crecimiento económico no es un requisito ni un resultado necesario. Los estándares de vida de las personas pobres y carentes de poder no se mejorarán rápidamente a través de las variaciones en la tasa de producción sino por el cambio en los métodos de producción. Esto implica un cambio en el nivel comunitario desde la especialización y la integración hacia una economía de diversidad y auto-sostenimiento. Esto evidencia la necesidad de formar unidades más pequeñas, que se prefieren no sólo porque conducen a forjar relaciones humanas, sino también porque son consideradas más eficientes. Igualmente se requiere una descentralización concomitante de los sistemas político y económico, para permitir a las personas y comunidades tener más control sobre sus vidas. **El éxito de estos métodos se mide en términos de crecimiento y bienestar humanos, de equidad y sustentabilidad.**

Se afirmó antes que **la clave del proceso de desarrollo centrado en la personas -el desarrollo humano- es la participación popular** que implica, fundamentalmente, la incorporación de las comunidades excluidas al proceso de desarrollo. Así, la participación es vista como un medio para lograr este desarrollo y como una de sus metas. Si la descentralización ha de ser más que la mera delegación de la autoridad formal en niveles inferiores, las personas deben ser capaces de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas. No basta la simple consulta; se requiere la integración de las personas en las estructuras de poder reales. Para que esto ocurra, la iniciativa debe venir desde abajo, que es un aspecto prioritario del Desarrollo Local, es decir, del desarrollo a partir de la comunidad.

## **El concepto de comunidad**

Al opinar o definir circunstancias respecto al Desarrollo Local, reiteradamente se utiliza la referencia a la participación y a la comunidad. Algunos de los que hablan de comunidad lo hacen como una expresión de nostalgia de algo que no puede ser revivido; otros lo utilizan como proyección de un ideal utópico y otros, cada día más, lo ven como condición social indispensable para el desarrollo. Así está concebido su significado en este Programa. Durante estos últimos cincuenta años, en que se corporizó la inquietud por construir un proceso de desarrollo, ha ocurrido que tanto en la teoría como en la práctica los papeles se han centrado en el Estado y en el mercado, asignando en el tiempo diferentes pesos y valores a cada uno. Sin embargo, el concepto de comunidad ha persistido a lo largo de esos procesos y hoy es un centro de referencia primordial para la búsqueda que está ocurriendo en todo el mundo de un modelo de desarrollo alternativo centrado en las personas.

**El concepto de comunidad implica un conjunto de concepciones comunes, vínculos sociales de obligación mutua, al igual que prácticas institucionalizadas compartidas.** En este sentido, claramente, es más difícil construir una “comunidad” bajo algunas condiciones que bajo otras. En nuestro medio, en este medio en el que se gestiona el Programa, hay una sociedad “rural” en la que prevalece más el sentido de comunidad que en los centros urbanos, donde ese sentido y, a veces, una verdadera comunidad operativa, sólo puede constituirse en el nivel de asociaciones de vecindad y de las instituciones locales.

En muchos casos de evolución de la comunidad, sin embargo, no hay una comunidad real, real o imaginada. El término “comunidad”, en la práctica, suele significar con frecuencia una unidad limitada de personas que se relacionan simplemente por comodidad administrativa o analítica o por vecindad geográfica. Sin embargo en muchos otros casos, las personas involucradas o que son el objeto de proyectos y programas de desarrollo de la comunidad, están divididas por lo que podríamos llamar “líneas de clase o intereses” y estratificadas a lo largo de diversas dimensiones. De esta realidad resulta que, tanto en la práctica como en el análisis, la noción de comunidad no es sólo muy problemática sino que es difícil y a veces imposible, trasladarla de la teoría a la práctica.

La noción operante de “comunidad” es tan importante para los aspectos medulares del Programa de Regionalización y Desarrollo Local que me permito insistir en este análisis.

**El concepto de comunidad que se ha estado utilizando en el Programa denota compartir no sólo ciertas formas de hacer las cosas sino también un sentido de identidad social, de pertenencia y obligación mutua, como ya he afirmado. Pero para constituir finalmente una comunidad se requieren otras condiciones. Una de ellas es el tamaño pequeño. Podemos concebir una comunidad virtual, sin cuerpo, sobre la base, por ejemplo, de una red de relaciones formadas a través de Internet, sin límites en el tiempo y el espacio. Sin embargo debemos ser conscientes de que las personas así agrupadas no constituyen una comunidad real. La comunidad humana real a la que aspiramos, la que necesitamos para perfeccionar y asentar el programa de Desarrollo Local requiere que los miembros se conozcan y reconozcan entre sí e interactúen directamente, condiciones que se aplican en los pueblos de reducidas dimensiones y en las comunidades rurales.**

Siguiendo esta línea, hay que aceptar que estas condiciones son difíciles de mantener -o propiciar- en los centros urbanos, medianos y grandes, donde reside una gran parte de la población. Esta dicotomía es una primera gran división social que debe ser considerada en nuestros proyectos. Otras divisiones surgen a partir de las diferencias en las relaciones sociales de producción que se forman dentro de la división urbano-rural. Al describir la organización social de la población, sobre todo con propósitos prácticos, los técnicos suelen encontrarse con la contraposición entre los conceptos de "clase" y de "comunidad", en particular cuando definen las "clases" en función de las distintas relaciones que se producen en producción. En nuestro medio los propietarios de las grandes extensiones constituyen un grupo claramente diferenciado. Los medianos o pequeños terratenientes constituyen otro grupo o "clase" en el sentido tradicional. Finalmente, los asalariados y aún los que no siéndolo son mini-propietarios a nivel de subsistencia, son otra clase.

En los centros urbanos el término "comunidad" sí tiene un referente empírico, pero no es fácil de definir y es muy difícil de construir. Con frecuencia corresponde a relaciones formadas entre personas en "vecindades particulares", donde la residencia por oposición a lugar de trabajo, forma la base de un sentido o espíritu de comunidad. Aceptemos que un sentido de comunidad, bajo estas condiciones, contiene una multiplicidad de relaciones y condiciones que atraviesan a la población dentro de una vecindad y que las divide.

En el medio rural, tiende a persistir un sentido de comunidad que está relativamente difundido, tanto que puede ser utilizado, por ejemplo, para los propósitos del Programa, para definir a la población como una red de vínculos y relaciones que unen a las personas en varias entidades orgánicas. Este tipo de "comunidades rurales" pueden constituir -y de hecho lo son- la base de los esfuerzos del Gobierno para inducir un proceso de desarrollo económico, sobre la base de

un proyecto u otro. Este puede llegar a ser el principal objeto del desarrollo rural o del desarrollo basado en la comunidad.

Claro que el problema no es tan simple en la realidad. De hecho, la designación de "comunidad" sólo sirve para identificar a grupos con proximidad geográfica o que comparten un límite o una unidad administrativa (Municipio). Es más frecuente, realmente, que las relaciones de solidaridad no definan a las personas agrupadas de esta manera, aún en su sentido de comunidad. Porque los diferentes miembros de ella establecen, naturalmente, diferentes relaciones con los medios de producción como se ha mencionado más arriba, lo que, en otras palabras, significa que los elementos de la estructura de clases más amplia se reproducen también a nivel de la comunidad. Y no sólo están divididas por clase sino que con frecuencia están inmersas en conflictos de clase.

Visto el panorama de la "comunidad" de esta manera ¿cómo realizar un esfuerzo de desarrollo basado en ella, dado que ninguna organización formada para este propósito y ningún proyecto que pueda ponerse en práctica abarcará o representará a toda la población o a toda la comunidad?

El tema que se debe enfrentar entonces es: ¿Qué elementos de la comunidad son representados o están comprometidos en un proyecto particular? ¿Quién representa a la comunidad en este contexto? No es fácil encontrar respuestas a estos interrogantes y las contradicciones que envuelven. Sin embargo tienen un elemento que los une. En la relación entre la comunidad global y los grupos o clases formados por las distintas relaciones de poder, hay elementos de complementariedad que han sido suficientemente probados en la práctica. No es nada difícil encontrar ejemplos a nuestro alrededor de miembros de una comunidad unidos en una lucha común, en un esfuerzo común aún cuando sean divergentes los intereses, metas y objetivos de los diferentes grupos que la componen -y que así se conectan con la sociedad más amplia-. **Este es un problema crucial para afirmar la integración de los Consejos Locales y Regionales de Planificación.** Me refiero a no constituirlos sobre la base de una homogeneidad comunitaria que no existe, sino como personas que pertenecen a un pueblo que, con mucho, comparte las mismas condiciones de vida y cultura y que, por lo tanto, pueden con cierta facilidad llegar a constituir una comunidad.

Varias de nuestras comunidades están relativamente aisladas desde el punto de vista geográfico -así como marginadas en términos económicos, sociales y políticos- lo que ha llevado a que muchos estudiosos vean las condiciones de marginalidad (privación, pobreza) como resultado del aislamiento geográfico, y las consideran como auto-impuestas, en lugar de

mirarlas como producto de la exclusión y la discriminación socio-política, de la naturaleza de la relación que estas comunidades tienen con el resto de la sociedad y de la cultura e instituciones económicas y políticas que les son propias. Este es el caso de varias de nuestras comunidades en el interior, no sólo en zonas del Impenetrable. Si observamos a estas comunidades desde esta descripción, es posible pensar en soluciones a sus problemas a partir de esfuerzos para que estas comunidades superen su aislamiento y se integren a la sociedad, en su acepción más amplia para ser incorporadas en sus prácticas y estructuras institucionalizadas. **Las condiciones que marca el término “marginalidad”, deben ser vistas no como el producto del estatus marginal de esas comunidades, sino de la forma específica de su relación con la sociedad civil más amplia y el Estado.**

### **Planeamiento participativo**

**El Programa de Regionalización y Desarrollo Local plantea como un instrumento principal el planeamiento participativo** que, como proceso de enseñanza-aprendizaje, no repudia el tecnicismo ni la eficiencia como he manifestado en otros Informes. Simplemente constata que no se puede construir un desarrollo de tipo sostenible, sin organización y cambio en la conciencia de las personas, sin participación social y capacitación, sin acceso a la información. La cuestión es dialéctica. No se trata de preguntar qué es más importante y viene primero, si la propuesta técnica o la capacitación de las comunidades. Las dos actividades se dan juntas y tienen que ser trabajadas simultáneamente. Es peligroso mistificar la participación social, así como valorizar en exceso el conocimiento técnico. Pero la experiencia nos demuestra, acabadamente, que el planeamiento técnico sin participación comunitaria es vulnerable e impotente. También lo sería la participación social sin planeamiento técnico.

**Por esta causa, en las actividades de capacitación y asistencia técnica a los proyectos comunitarios es necesario compatibilizar sus contenidos, técnicos y gerenciales, con las características culturales de las comunidades involucradas.** Se trata de actuar dentro de la cultura y de desarrollar, no sólo los conocimientos técnicos que garanticen mayor eficiencia y productividad sino aquellos que desarrollen capacidades de gestión y habilidades, capaces de estimular la participación y la auto-dependencia. Tan importante como las relaciones entre el ser humano y la tierra, o entre el ser humano y los instrumentos de producción, son las relaciones entre los seres humanos.

Hasta ahora, los responsables de poner en marcha este proceso de micro-planeamiento participativo han aplicado una metodología de aprendizaje grupal. Podría evaluarse este proceso como lento en producir resultados finales; pero las experiencias demuestran, hasta hoy, que de esta manera el aprendizaje se expande y se internaliza en los participantes. Y esto porque se trata de socializar instrumentos, de reflejar de manera gradual y colectiva -buscando sistematizar, en cada momento- las experiencias de los participantes. Así, las nuevas ideas y conocimientos se transforman cada vez más en objeto de análisis y la simplicidad cultural de las personas se convierte en fuerza crítica, capaz de conocer las causalidades y diseñar alternativas. En otras palabras, hemos visto a la capacitación/planificación actuar como proceso educativo de carácter social, en el cual el ciudadano aparece como sujeto activo y no como asistente pasivo. ¿Cómo se podría de otra manera instalar un proceso de desarrollo basado en la comunidad?

El planeamiento, el micro-planeamiento sobre todo, define un método de selección de alternativas de caminos realistas de acción comunitaria, que procura crear oportunidades sociales y promover niveles crecientes de organización y participación comunitaria, mediante un proceso de aprendizaje social que se concreta en la formulación, implementación y gestión de proyectos específicos. **Lo que se está intentando transmitir es un instrumento diseñado a escala local que, con la participación de la comunidad, pretende definir propuestas simples e innovadoras, que puedan armonizar las necesidades y aspiraciones de las comunidades con las potencialidades locales, estimulando la auto-dependencia.**

Por supuesto que entender al planeamiento participativo como proceso de aprendizaje social implica reconocer en él, una compleja articulación de diferentes momentos y dimensiones. Las metodologías convencionales de planeamiento generalmente privilegian el momento de elaboración de la propuesta técnica. Inspiradas en un frágil pragmatismo burocrático, existen experiencias de planeamiento centradas en la relación consultor-comunidad, libre de compromisos y sin vinculación con los resultados. Se trata de un abordaje reductor que a la hora de justificar inversiones sólo respeta las directrices burocráticas y las fórmulas cuantitativas. Este planeamiento fragmentario, cuando no forma parte de un proceso educador e interactivo, no construye un saber que resulte de la relación entre sujetos, capaz de determinar una nueva forma de desarrollo y consolidar una práctica sostenible. **Desde el punto de vista social, el planificador aislado y desvinculado de los resultados no crea ni transforma nada; apenas si contribuye a reproducir el status quo, claro que lo hace en nombre del desarrollo.**

**El planeamiento participativo, que se intenta utilizar, es esencialmente, un método de preparación para el ejercicio de la ciudadanía en grupos sociales excluidos y marginados socialmente.** La organización de cada trabajo es necesariamente diferente, pero el propósito es común. Cada actividad de planeamiento, micro-planeamiento, debe expresar la lucha y la esperanza de las comunidades cadenciadas en busca de un futuro alternativo, como antítesis de aquello que les fue destinado. En las actividades de planeamiento participativo se desarrollan los intercambios de conocimientos, información y cuestionamiento. En este aprendizaje, cada productor, industrial o comerciante sale del silencio estructural en que se encuentra y se vuelve sujeto, ciudadano que tiene voz y capacidad, aunque sea mínima, para influir en las decisiones.

**En este sentido, la formulación de los proyectos comunitarios significa una propuesta técnica y política localizada que concreta el combate a la pobreza promoviendo, al mismo tiempo, el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y creando condiciones de auto-gestión comunitaria.** Los proyectos específicos no sólo se adecuan a las posibilidades objetivas de la comunidad, condicionadas por la cultura y las potencialidades existentes, sino que estimulan, simultáneamente, una transición a nuevos estados de conciencia social, auto-organización y existencia política.

Cualquier análisis de la enorme cantidad de información que proviene del mundo entero, señala sin dudas que los días de la centralización del desarrollo han llegado a su fin. Agonizan los modelos sectoriales y verticales de intervención pública que surgieron de la visión economicista del mundo y del autoritarismo político aliado a la modernización conservadora. Hoy, cualquier esfuerzo de planeamiento socio-económico considera conceptos de justicia, equidad, solidaridad, escasez ecológica, participación social, ejercicio de la ciudadanía, aprovechamiento de las potencialidades locales, valorización de espacios locales, incorporación activa del movimiento social, valoración de la cultura y, así, por delante.

En el transcurso de la puesta en escena del Desarrollo Local, hemos comprobado una creciente expectativa entre las comunidades locales ante la posibilidad de asumir el papel de sujetos de derechos y agentes de transformación, reconociendo el potencial de los ciudadanos en cuanto a la reivindicación de los derechos individuales que, durante mucho tiempo, fueron reducidos a poco menos que enunciados formales.

**La utilización de este tipo de instrumentos pretende que el desarrollo, en todos sus aspectos, sea discutido, analizado, y realizado en el seno de la propia sociedad local.**

No sólo mediante mecanismos tradicionales de representación, sino por medio de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La creciente importancia del Municipio en el desarrollo explica una estrategia reciente para conducir, impulsar y manejar procesos de transformación social, política, económica, cultural y tecnológica. Forma parte del debate sobre nuevas estrategias y alternativas que ha nacido del dramatismo de las vulnerabilidades sociales y ambientales generadas por el modelo de desarrollo que ha predominado, así como por las políticas de ajuste estructural y estabilización.

**Esta propuesta contenida en el Programa, de descentralizar el desarrollo, expresa una tendencia en dirección a una sociedad más sostenible, igualitaria y participativa capaz de impedir la fragmentación social. Es también el elemento esencial que puede permitir estructurar una nueva institucionalidad, capaz de articular esfuerzos, enfocar las intervenciones y racionalizar la aplicación de recursos, como medio para fortalecer el combate a la pobreza, mejorar las condiciones de vida y reorganizar los servicios.**

La idea de imprimir carácter municipal o regional al desarrollo, propia del Programa de Desarrollo Local, se vincula también con la necesidad de incorporar el potencial efectivo de la diversidad local, tanto social como ecológica, a la formulaciones del desarrollo. La construcción de la identidad local, en cuanto elemento de convergencia y consenso entre las fuerzas sociales que conforman la comunidad, depende de la capacidad del desarrollo de la diversidad. La concepción en un espacio geo-político local (el Municipio o la Asociación de Municipios) como unidad básica de planeamiento y gestión del proceso de desarrollo, hace posible en principio, una verdadera descentralización, promoviendo el diálogo con el movimiento social y la posibilidad de crear nuevas asociaciones entre las instituciones que operan más cerca de las comunidades locales.

### **Estrategia de Desarrollo Local**

**Esta estrategia supone respeto y apoyo a la implementación de un conjunto de actividades de desarrollo comunitario, rural y urbano, con el fin de atenuar los graves problemas que afectan a los sectores sociales más pobres.** Se trata de promover, de manera participativa, el proceso de cambio y desarrollo local caracterizado, principalmente, por el aumento de las oportunidades sociales y la calidad de vida, así como también por la



ampliación cualitativa de las capacidades de organización comunitaria. Lo que se está tratando de establecer es una base social sostenible que haga posible activar, de acuerdo con las potencialidades endógenas y las condiciones del mercado, pequeños emprendimientos empresariales, generando empleo y renta.

Esto implica, básicamente, incentivar la capacitación de los cuadros técnicos locales, procurando favorecer las actividades de planeamiento, orientando las inversiones para satisfacer las necesidades básicas de la población, promoviendo procedimientos productivos alternativos, educando a los sectores locales en una conciencia democrática y ecológica; y buscando nuevos modelos de infraestructura rural y tecnologías que estimulen las economías de los pequeños productores. Esto es lo que se intenta en el Programa con la convocatoria a las capacidades técnicas disponibles en los sectores, con la coordinación de los Gerentes Regionales y con la capacitación de los Promotores.

**Para avanzar se necesita fundamentalmente, elaborar un mapa de la actividad social en cada Municipio y en cada Región, junto con un mapa de la pobreza, partiendo de un trabajo de zonificación territorial, identificando las comunidades en estado más crítico.** La diversidad de situaciones locales que demandan soluciones urgentes impone la necesidad de formular intervenciones micro-sectoriales e Inter-comunitarias, procurando terminar con la ejecución de intervenciones aisladas y puntuales. Es necesario evitar que la característica "municipal", inevitable en parte, de la estrategia de desarrollo comunitario, se convierta en un esfuerzo atomizado y fragmentado, exclusivamente compensatorio, sin impactos transformadores, implantados mediante disparos a ciegas. El momento requiere mucho más que lo que pueden ofrecer los patrones asistencialistas de desarrollo comunitario. **Para lograr implementar esta estrategia necesitamos, básicamente, el perfeccionamiento de las instituciones sociales, afianzar su participación; y, simultáneamente, la modernización de la institución municipal,** que se refiere al fortalecimiento de la gestión pública para lograr una conducción eficiente, eficaz y efectiva de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo. Si la institución municipal adquiere estas capacidades, en forma automática se trasladarán a la Región. Es poco probable pensar en CRP actuantes con instituciones municipales débiles.

Para lograr esta meta es necesario un gran aumento de conocimientos técnicos sobre planeamiento y sobre gestión y, al mismo tiempo, capacidades mínimas para procesar información. Requiere asimismo un comportamiento institucional enfocado al aprendizaje continuo procurando siempre el perfeccionamiento.

## La Etica y el desarrollo

**Proponer un desarrollo basado en la comunidad, es una manera de afirmar un desarrollo sostenible, basado en la participación y en la comunidad, en el que la política importa y mucho.** La vieja aproximación tecnocrática al desarrollo se basó en el supuesto, que hoy sabemos infundado, de que la ciencia y la técnica tenían todas las soluciones para el problema del desarrollo y que la aplicación efectiva de estas soluciones era sólo cuestión de "voluntad política". Hoy sabemos, dolorosamente, que la ciencia y la técnica representan aproximaciones tan importantes como limitadas al desarrollo, que a partir de ellas es necesario realizar opciones políticas y que esas opciones no son el simple correlato de la voluntad. **Ni la ciencia comprende todas las razones disponibles ni la voluntad política se produce en el vacío.** Contrariamente, las opciones políticas se dan siempre dentro de un marco institucional determinado que expresa un equilibrio de fuerzas y de preferencias así como de potenciales conflictos entre actores estratégicos. Pero la decisión política nunca está totalmente predeterminada, siempre es hasta cierto punto, fruto de la libertad y de la responsabilidad. De allí la importancia de la ética de los decidores.

Por estas razones el juicio técnico y experto que tan necesario resulta, no pueden nunca imponerse ni sustituir al juicio político. El Consenso de Washington, origen de nuestros males presentes, representó la última ilusión tecnocrática en materia de desarrollo. **Cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios** (legislación e implementación, incluida la opción por un tipo u otro de agencia gubernamental y de su forma de operación) **nos aproximamos mucho más fecundamente a la realidad.** Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes, y cuyas reglas son construídas, al menos parcialmente, por los mismos participantes, a medida que el juego avanza. Cada uno de esos participantes tratará de manipular la operación sub-siguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva, las instituciones pasan a cobrar un rol determinante en el entendimiento de la formulación y aplicación de políticas.

En un reciente trabajo de Joan Prats dedicado a Luis Ossio Sanjinés, titulado “Ética del oficio Político”<sup>1</sup>, afirma que no habrá desarrollo humano sin buena política. Pero las malas políticas no se corrigen con solo la ética, sino con la buena política. Para encontrar la ética específica que requiere la buena política es necesario reconocer a la política como un oficio, como una función socialmente necesaria, quizás la más importante y difícil de todas. Además hay que tener presente que el oficio requerido para hacer mala política es muy diferente del que se requiere para la buena política; y las éticas de uno y otro también son diferentes. Prats se pregunta ¿qué es lo que hacen los buenos políticos que en parte tenemos y que masivamente necesitamos?

Primeramente son grandes patriotas, pero patriotas que no sólo aman al país que fue y es sino al que puede y debe ser; no se engañan ni engañan con la realidad, pero no renuncian a un ideal, tienen un proyecto, una estrategia, forman equipos, y tratan de proyectar su acción en el tiempo creando partidos institucionalizados. En segundo lugar desarrollan lo que Berlin llamó el buen juicio político, tan diferente del juicio científico o experto: captan las anomalías, las amenazas y oportunidades, soportan la presión, crean sistemas de información, proponen metas creíbles y movilizadoras, crean conceptos e imágenes, superan bloqueos que previamente parecían insuperables, gestionan conflictos, negocian, construyen coaliciones, saben lo que en cada momento corresponde hacer y en base a ello renuncian a involucrarse en muchas cosas importantes pero inoportunas... Para hacer todo esto tienen que contar o pactar con quienes manejan la mala política, pero lo hacen poniéndolos al servicio de la transformación de la propia política y no dejándose atrapar en su lógica conservadora. Transformando al país, no sólo lo hacen crecer sino que dejan mejores instituciones, mejores prácticas políticas, mejores valores, actitudes y capacidades. Transformando la política se transforman a sí mismos y a la sociedad. ¿O es que alguien cree que podremos alguna vez ser desarrollados y seguir siendo como somos, por ejemplo, en materia de relaciones de género?

Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada situación es la comprensión de la situación en su singularidad, de los hombres, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar... Los buenos políticos saben que no pueden saberlo todo, pero que es imperdonable cometer errores por no contar con información necesaria y disponible. Pero el tipo de información y conocimientos que precisan es diferente de la información y conocimientos que construye la ciencia y la técnica. Estos producen conocimientos codificados,

---

<sup>1</sup> Joan Prats, “Ética del oficio Político”, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Universitat Oberta de Catalunya, en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo-[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

fácilmente comunicables, dotados de gran valor objetivo en tanto no se hayan falseado. Es loco ir contra el conocimiento científico bien esclarecido. Por eso el buen político se rodea de asesores que están al día y supera viejos esquemas ideológicos e interioriza las lecciones aprendidas por la comunidad internacional en material de desarrollo. El compromiso con la realidad es compatible y se refuerza con la firmeza de los valores y los principios, pero es incompatible con el apego dogmático a esquemas ideológicos periclitados.

## **ANEXO I**

# **EVALUACION INICIAL DE MICRO-PROYECTOS DE DESARROLLO**

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincia  
del Chaco**

**Consultor: Dr. Aníbal O. Patroni  
ENERO 2005**

## **INTRODUCCION**

El Documento "Evaluación Inicial de Micro-Proyectos de Desarrollo" está destinado a la capacitación de los integrantes de los Grupos de Desarrollo Local, en particular, de los Promotores de cada una de las Regiones.

Este Manual ha sido elaborado como complemento del denominado "Formulación de Proyectos"<sup>1</sup>, elaborado por la Lic. Gladis Bossio de Fontana, cuya lectura previa es imprescindible para que los destinatarios de este esfuerzo tengan un suficiente conocimiento del proceso general.

El propósito de este documento es avanzar, en forma sistemática, en la capacitación en materia de preparación y evaluación de micro-proyectos desarrollando, en cada uno de los Talleres, un aspecto particular de este proceso, comenzando por los aspectos básicos de cada tema para ir profundizando en él, en la misma medida en que se compruebe que aquellos aspectos han sido debidamente aprehendidos.

A la fase inicial de elaboración de un micro-proyecto, se incorpora la utilización de un instrumento especial denominado "Marco Lógico", cuyo propósito de dotar a los capacitandos con un instrumento que les haga posible resumir y estructurar presentaciones de cualquier iniciativa de inversión. La experiencia demuestra que el marco lógico facilita, tanto a los integrantes del grupo que elabora el proyecto como a terceros, la comprensión de la lógica de la intervención que se pretende. También facilita, por estas mismas razones, alcanzar acuerdos precisos con todas las personas involucradas en el proyecto, acerca de los objetivos, metas y riesgos estimados. Por sus características posibilita, además, sentar una base para evaluar, posteriormente, la ejecución del proyecto, sus resultados e impactos.

El estudio financiero que se incorpora en este documento, contiene conceptos básicos suficientes para permitir que el grupo responsable reflexione y adopte las primeras decisiones al respecto.

Es evidente que, a partir de estos pasos iniciales, deben utilizarse otros instrumentos para perfeccionar el método y completarlo integralmente. Para esto se elaborarán, posteriormente, otros documentos que incluirán los temas referidos a: costos de inversión inicial; costos de operación del proyecto; cálculo de rentabilidad; viabilidad financiera del proyecto; métodos para comparar proyectos desde el punto de vista financiero; métodos y procedimientos de la evaluación financiera; análisis de sensibilidad y evaluación económica de un proyecto. Finalmente, y en un documento especial, se incorporarán las técnicas de negociación, necesarias para facilitar y ordenar la búsqueda de posibilidades de financiamiento para micro-proyectos de desarrollo.



## **INDICE**

<b>I. EL MARCO LÓGICO DEL PROYECTO</b>	<b>1</b>
1. Los elementos del proyecto	1
2. La relación lógica de los elementos del proyecto	3
3. Criterios de éxito e indicadores	4
4. Los factores externos de riesgo	5
<b>II. LA MATRIZ DEL PROYECTO</b>	<b>6</b>
1. Elementos utilizados en la matriz del proyecto	6
2. Ubicación de la etapa de “evaluación inicial” del proyecto	7
<b>III. EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO</b>	<b>8</b>
1. Algunos criterios para evaluar la factibilidad técnica y organizativa	8
2. El estudio financiero inicial del proyecto	10
3. Cómo conseguir la información necesaria para calcular los costos y beneficios de nuestro proyecto	17
4. Los costos de producción de nuestro proyecto	17
5. Evaluación inicial	18

# I. EL MARCO LÓGICO DEL PROYECTO

El Marco Lógico<sup>2</sup> es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas de preparación: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex post. Debe elaborarse con la participación inicial del Grupo de Desarrollo Local. Se mejora y modifica repetidas veces tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto.

Diseñar el **Marco Lógico del Proyecto** nos sirve, entonces, para planificar el proyecto de manera concisa y medible; y para prever posibles riesgos.

Mediante el marco lógico se planifican:

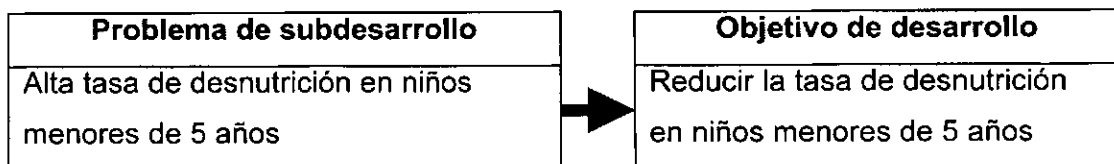
1. Los elementos del proyecto
  - Objetivos de desarrollo y objetivos inmediatos
  - Resultados esperados
  - Actividades
2. Criterios de éxito e indicadores
3. Factores externos de riesgo

## 1. Los elementos del proyecto<sup>3</sup>

### ▪ El objetivo de desarrollo

Es el objetivo a largo plazo, el objetivo estratégico a cuyo logro el proyecto contribuye pero que está más allá de su alcance directo. Es el objetivo que se persigue en función de los problemas de subdesarrollo detectados en el Diagnóstico y cuya solución queremos lograr a través de un conjunto de proyectos. El objetivo de desarrollo se formula como inversión del problema de subdesarrollo. Muchas veces se utilizan verbos como: “aumentar”, “reducir”, “mejorar”, etc.

Ejemplo:

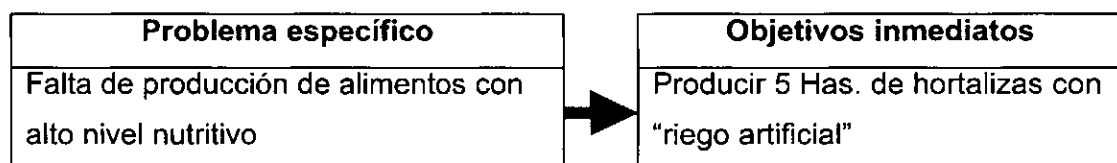


- **Los objetivos específicos o inmediatos**

Son los objetivos propios de nuestro proyecto, lo que pretendemos lograr a corto o mediano plazo mediante las acciones específicas de nuestro proyecto. El objetivo inmediato se formula como la inversión del factor causante que seleccionamos como punto de partida de nuestro proyecto de desarrollo.

Se escriben en forma de acciones: “producir”, “construir”, “establecer”, etc.

Ejemplo:



- **Los resultados del proyecto (outputs)**

Son los productos concretos y tangibles que pretendemos obtener con las actividades de nuestro proyecto. Los resultados están directamente relacionados con los objetivos inmediatos, por lo tanto, tienen que ser coherentes en cantidad y en calidad (por lo menos un resultado por cada objetivo inmediato)

Como los resultados esperados **son los medios de evaluación** más concretos y obvios para constatar el éxito de nuestro proyecto, se recomienda escribirlos de la siguiente manera:

Ejemplo:




**“X Has. de maíz sembradas”, etc.**

- **Actividades del proyecto**

En este primer diseño se trata de proyectar y enumerar en su orden lógico aquellas acciones principales del proyecto que son fundamentales para lograr sus resultados y objetivos.

Se formulan claramente los pasos esenciales de la ejecución del proyecto en forma de acciones:

Ejemplo:

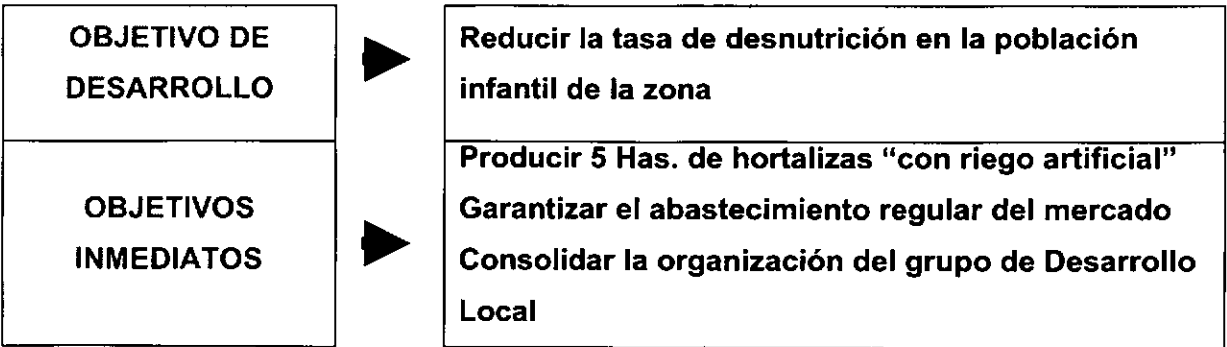
-  Adquirir e instalar equipos de riego
-  Capacitar a “X” agricultores en la utilización y mantenimiento del equipo
-  Sembrar 5 Has. de hortalizas, etc.

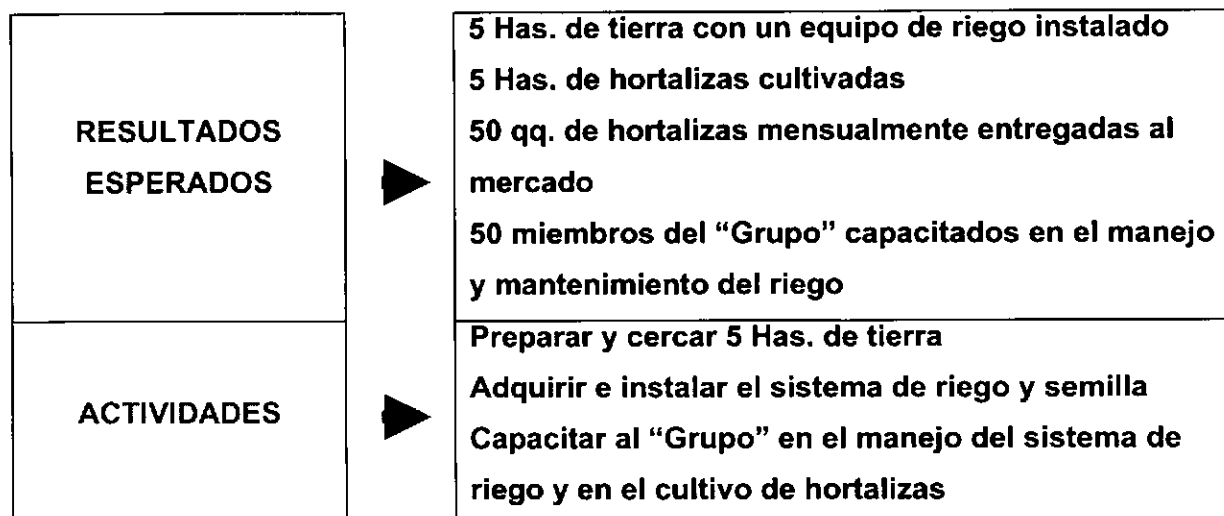
**2. La relación lógica de los elementos del proyecto**

Los elementos del proyecto están relacionados lógicamente., Se trata de los diferentes niveles de resultados que esperamos obtener mediante las acciones de nuestro proyecto.

Las actividades del proyecto llevan a los resultados esperados. Los resultados llevan a lograr los objetivos inmediatos. Los objetivos inmediatos contribuyen a acercarnos al objetivo de desarrollo.

Ejemplo:





### 3. Criterios de éxito e indicadores

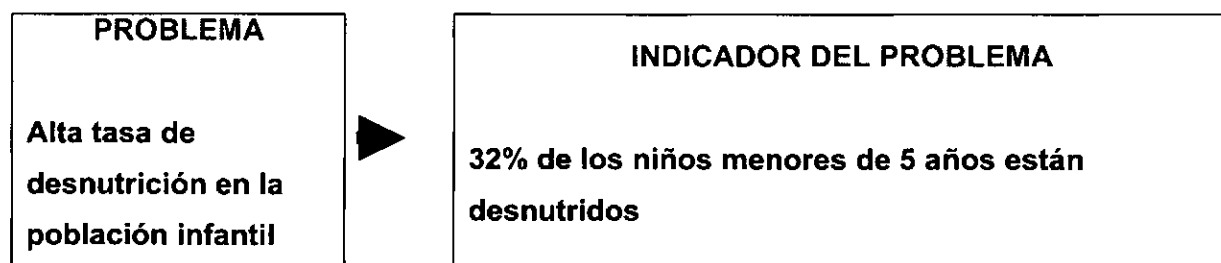
Para evaluar los objetivos y resultados, tenemos que establecer criterios cualitativos (criterios de éxito) y cuantitativos (indicadores) que nos permitan controlar y evaluar en qué medida se han logrado los objetivos y resultados.

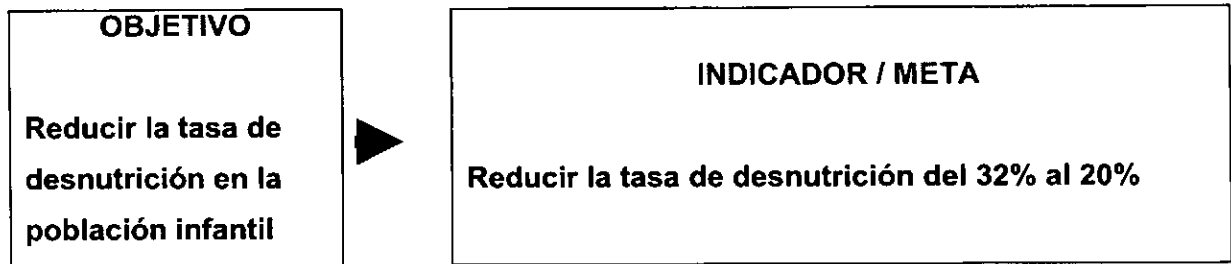
Características de un buen indicador:

- Es objetivamente medible y verificable
- Contiene metas

Para cuantificar nuestros problemas de subdesarrollo ya hemos obtenido o calculado indicadores en la etapa del Diagnóstico (por ejemplo: 35% de analfabetos; 40% de niños desnutridos entre los menores de 5 años, etc.) este mismo indicador nos sirve para cuantificar nuestro objetivo de desarrollo:

Ejemplo:





Otros indicadores pueden ser:

- Los qq. de hortalizas producidas
- Los qq. entregados al mercado
- El funcionamiento permanente del sistema de riego
- La opinión del Grupo de Desarrollo Local

#### **4. Los factores externos de riesgo**

El logro de los objetivos de un proyecto depende también de una serie de factores externos que no están bajo nuestro control. Estos factores pueden ser factores climáticos, las políticas nacionales de crédito, salarios, los precios internacionales de nuestros productos, etc.

Es importante tener en cuenta estos factores en la planificación del proyecto y pronosticar su probabilidad.

## II. LA MATRIZ DEL PROYECTO

Después de elaborar el Marco Lógico de nuestro proyecto, para concluir el primer diseño utilizaremos un instrumento más amplio:

### La matriz del proyecto

La matriz nos sirve para presentar nuestro proyecto en una sola hoja. Es indispensable para realizar los próximos pasos de la evaluación inicial de nuestro proyecto.

#### 1. Elementos utilizados en la matriz del proyecto

- Los beneficiarios
- El objetivo de desarrollo
- Los objetivos inmediatos
- Los resultados esperados
- Las actividades del proyecto
- Los recursos necesarios

Definamos los conceptos que todavía no hemos visto y que nos permitirán confeccionar el Cuadro N° 1:

#### ✓ Los beneficiarios

Son las personas o grupos sociales que se benefician por las acciones del proyecto.

Hay que especificar detalladamente sus características sociales, productivas, locales, etc.; y su cantidad a fin de poder constatar posteriormente, si los beneficios del proyecto llegan realmente a su destino previsto.

Ejemplo:

**400 niños menores de 5 años, habitantes de la Zona**

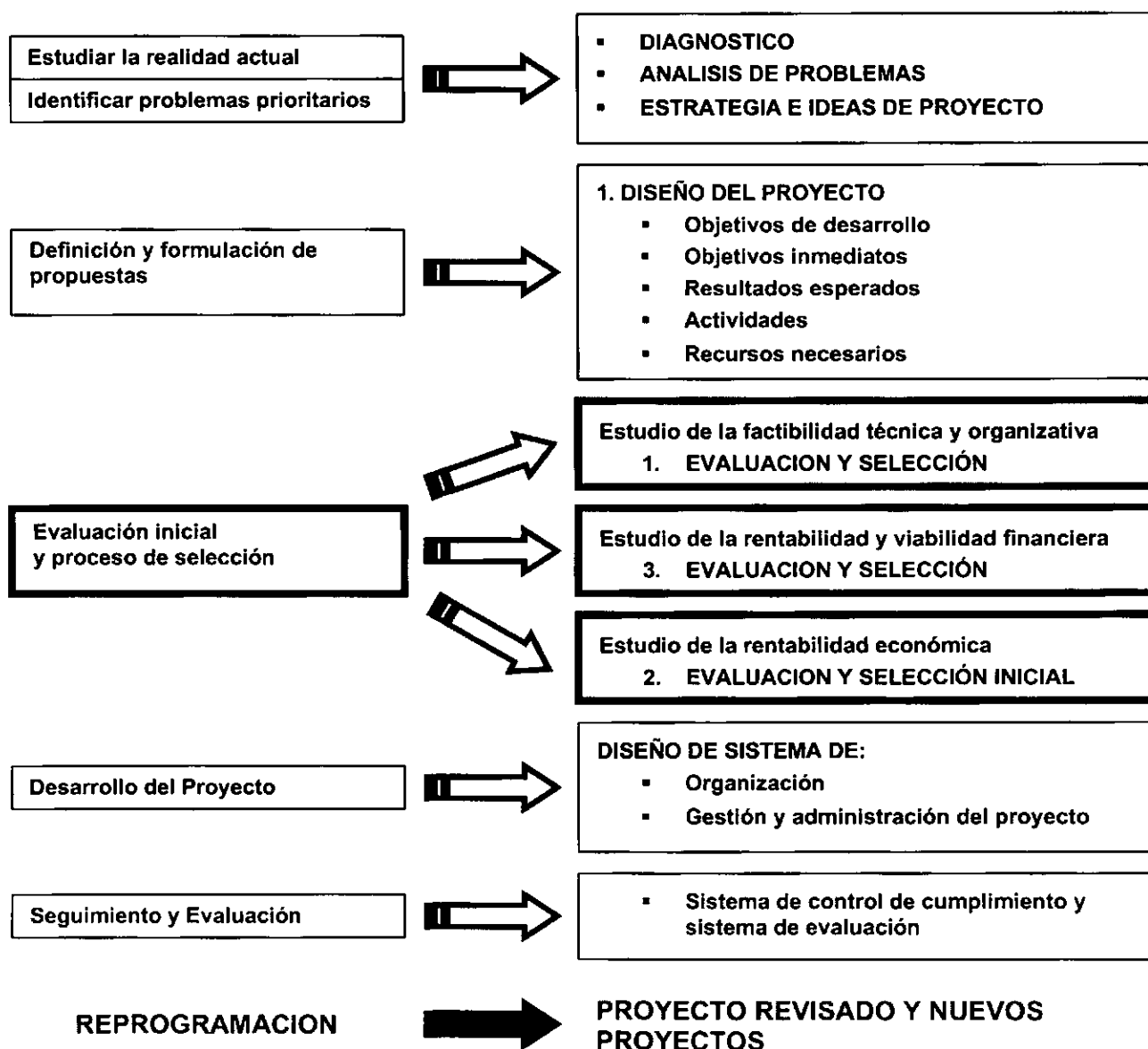
En nuestro formato de matriz, indicamos los beneficiarios en la parte superior izquierda del Cuadro N° 1, debajo del nombre del proyecto.

✓ **Los recursos necesarios (insumos, inputs)**

En esta columna se trata de especificar en detalle los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, etc. que son necesarios para realizar cada una de las actividades y cada uno de los resultados del proyecto. Tener un listado completo y detallado de los insumos necesarios es indispensable para calcular las inversiones y la rentabilidad financiera del proyecto.

## 2. Ubicación de la etapa de "evaluación inicial" del proyecto

Proceso de formulación de proyectos





### III. EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

La evaluación inicial de un proyecto significa tener en cuenta:

- Su factibilidad técnica en función de nuestra capacidad de ejecución técnica
- Su factibilidad organizativa según nuestra capacidad de organización y gestión
- Su rentabilidad y viabilidad financiera
- Su rentabilidad económica en función de nuestros objetivos de desarrollo

Sin embargo, la evaluación de proyectos no puede evitar la incertidumbre. Su propósito es:

**“Reducir la probabilidad del fracaso”**

¿Cómo?

- Desechando proyectos no rentables
- Mejorando la toma de futuras decisiones

#### **1. Algunos criterios para evaluar la factibilidad técnica y organizativa**

El análisis de nuestras experiencias nos permite establecer algunos criterios para evaluar la factibilidad técnica y organizativa dentro de nuestra realidad específica:

##### **1.1 Aspectos técnicos**

- ✓ Si se introduce alguna tecnología nueva, ¿existe alguna experiencia con esta tecnología en la zona, la Provincia, el país?
- ✓ ¿Se utilizan maquinarias e insumos que no están siempre disponibles en el mercado nacional?
- ✓ ¿Disponemos de mano de obra calificada para el manejo y mantenimiento de esta nueva tecnología?
- ✓ ¿Tenemos capacidad técnica y financiera para el mantenimiento de la maquinaria que utilizará el proyecto?

- ✓ ¿Existe en el país (o en otros) alguna experiencia con los “efectos secundarios” de esta tecnología?

Por ejemplo:

- Contaminación o destrucción de las fuentes de agua
  - Destrucción de bosques
  - Contaminación de la producción alimenticia y de las personas
  - Desplazamiento de la producción de alimentos o de mano de obra
- ✓ ¿Tenemos capacidad de abastecimiento de materia prima para aprovechar la capacidad de producción de la maquinaria?
  - ✓ ¿qué condiciones de infraestructura (luz, agua, caminos, etc.) requiere la nueva tecnología? ¿Tenemos esas condiciones?

## **1.2 Aspectos organizativos**

- ✓ ¿Cuántos grupos y/o instituciones estarán involucrados en la ejecución del proyecto? ¿Tenemos convocatoria y capacidad de coordinación?
- ✓ ¿Qué cantidad de gestiones implica la ejecución del proyecto y en qué niveles?
- ✓ ¿Qué grado de participación de la población implica? ¿tenemos suficiente capacidad de organización?
- ✓ Si el proyecto crea un fondo rotativo: ¿tenemos capacidad de control y administración para este fondo?
- ✓ ¿existen condiciones o políticas que afectan la estabilidad del personal o de la población?

Una conclusión a la que podemos arribar consiste en comprender que la evaluación sistémica y crítica de estos aspectos (técnicos y organizativos) nos ayuda a realizar una primera selección de las ideas para formular un proyecto.

Hay que descartar de antemano aquellos proyectos que, según nuestra experiencia, no son factibles dentro de las condiciones específicas de nuestra realidad.

La preferencia debería estar dirigida a:

- **Proyectos que utilizan recursos locales y tecnología tradicional**
- **Proyectos que no involucren la participación de instituciones de índole muy diversa entre sí**
- **Proyectos que no requieran administración y/o gestión de alto nivel**

## 2. El estudio financiero inicial del proyecto

Realizar un estudio financiero significa calcular los costos y estimar los futuros beneficios de nuestro proyecto.

### 2.1 Conceptos financieros básicos para efectuar el estudio

#### ➤ Inversión inicial

Entendemos por inversión inicial todos aquellos costos de “infraestructura” del proyecto, que tenemos que hacer para crear las condiciones iniciales de operación del proyecto.

##### **Ejemplo:**

- La tierra, edificios, instalaciones de agua, luz, maquinaria, vehículos, capacitaciones a personal, etc.

Es importante asignarle un valor monetario a todos los elementos necesarios, aunque no deban pagarse con dinero (puede ser el caso de la tierra, infraestructura que pone la comunidad, etc.)

#### ➤ Depreciación, vida útil, valor residual

Dentro de los elementos que componen la inversión inicial del proyecto, hay ciertas cosas que sufren una depreciación, es decir, que van perdiendo su valor en el transcurso de las operaciones.

##### **Ejemplo:**

- La maquinaria, los vehículos o, también, los edificios

El valor de la depreciación por período, depende de la “**vida útil**” de dichos bienes, es decir, del tiempo -en meses o años- que los bienes conservan su utilidad para el proyecto.

Otros elementos de la inversión inicial –como la tierra- no sufren depreciación, siempre y cuando el proyecto prevea acciones para mantener, por ejemplo, su fertilidad. Al igual que la infraestructura en caminos o energía, donde el proyecto tiene que considerar, entre los gastos de operación fijos, el mantenimiento de los bienes.

Si prevemos al final de un período la liquidación del proyecto, podemos vender el equipo o la maquinaria a un precio que corresponde a su “**valor residual**”. La

cantidad de dinero que obtengamos por esta venta entrará como **ingreso** para el proyecto, bajo ese concepto.

➤ **Costos de operación fijos**

Una vez establecidas las condiciones para que el proyecto pueda funcionar (infraestructura, equipos, maquinaria, vehículos, etc. adquiridos por nuestra inversión inicial), el proyecto puede comenzar sus operaciones. Para el funcionamiento de éstas, tenemos que hacer periódicamente (en forma mensual, trimestral o anual) ciertos gastos para el mantenimiento de la inversión inicial, a fin de garantizar la operatividad, independientemente de cuánto esté produciendo el proyecto.

**Ejemplo:**

- Gastos de agua, luz, mantenimiento de vehículos y maquinaria, un presupuesto promedio para reparaciones, alquiler de local, etc.

Como estos gastos tienen mínimas variaciones en cada período, presupuestamos un promedio fijo y los llamamos **"Gastos de operación fijos"**.

➤ **Costos de operación variable**

Son los gastos que tenemos que realizar para adquirir regularmente los "Insumos no elaborados", es decir, la materia prima para elaborar nuestros productos. El monto total de estos gastos varía según la disponibilidad de materia prima y de la cantidad de productos que queremos producir.

**Ejemplo:**

- Cemento, arena para la fábrica de bloques, combustible para los vehículos, semillas, insumos agrícolas para el proyecto de producción de alimentos

➤ **Salarios**

Pueden contarse entre los **"costos de operación fijos"** o en los **"costos variables"**, según la política de remuneración que emplea el proyecto.

**Ejemplo:**

- El pago de un contratista para una determinada obra, se cuenta entre los costos variables

➤ **Costos de producción**

Son todos aquellos gastos que tenemos que hacer para producir "una unidad de nuestro producto". Esto incluye el costo de todos los insumos para elaborar nuestro producto, el costo de la mano de obra por unidad y la parte correspondiente a los gastos fijos (parte de los gastos administrativos,

depreciación de la maquinaria, etc.). Estos últimos se calculan dividiendo el promedio de costos fijos por período, entre la cantidad de unidades producidas.

**Ejemplo:**

- Costo de producción de un qq. de maíz
- Costos de producción de transporte por kilómetro por tonelada
- Costo de producción de una casa prefabricada

Para ciertos cálculos financieros, establecemos los costos de producción únicamente en base a los costos variables y los costos de mano de obra

➤ **El precio de venta**

Es el valor que obtenemos en el mercado por la venta de una unidad de nuestro producto. En una economía de mercado, este precio está fundamentalmente determinado por la oferta y la demanda del producto, es decir, la competencia que tiene nuestro producto en el mercado, independientemente de lo que cuesta su producción.

Para que un proyecto sea rentable, el costo de producción de un producto siempre deberá ser más bajo que su precio de venta en el mercado.

**Ejemplo:**

- En una temporada en que hay pocos repollos, logramos venderlos a un precio bastante alto.
- En la temporada de cosecha, cuando los productores necesitan vender muy rápidamente, el precio que le paga el comprador es muy bajo, aún si el consumidor final sigue pagando lo mismo. Muchas veces, el productor tiene que vender a un precio inferior a su costo de producción. Si esta situación es una constante, la producción no es rentable.

➤ **Volumen de venta**

Es la cantidad de unidades de nuestro producto que logramos vender en el mercado durante un determinado período de tiempo.

**Ejemplo:**

- Una sastrería puede tener un volumen de venta de 50 unidades (pantalones) al mes. Una empresa de transporte de carga puede tener un volumen de venta de 20.000 T/Km. Mensual

El volumen de venta depende de la actitud de los consumidores frente a nuestros productos (la demanda) y de la competencia que tiene en el mercado (la cantidad de productos idénticos o similares)

Podemos aumentar nuestro volumen de venta mediante una buena política de mercadeo

➤ **Los futuros beneficios o ingresos**

Llamamos futuros beneficios a aquellos ingresos que el proyecto se propone obtener por la venta de sus productos o servicios. Los futuros beneficios se calculan multiplicando el precio de venta de una unidad de nuestro producto por el volúmen de venta.

En la evaluación financiera sólo consideramos aquellos beneficios que obtenemos como ingresos financieros en dinero.

➤ **Utilidad o ganancia**

La "utilidad" es la ganancia neta que nos queda de la venta del producto una vez que le restamos todo lo que invertimos para producirlo.

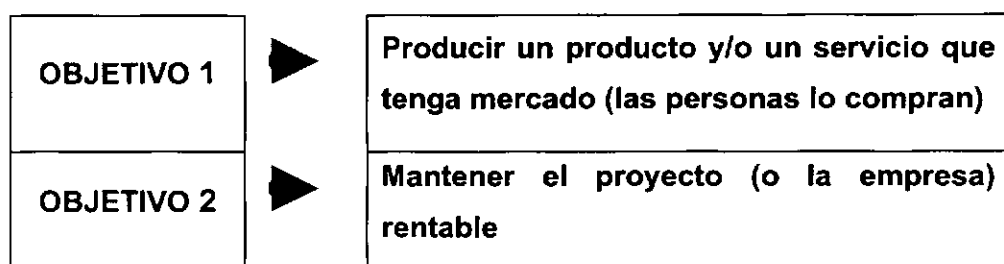
**No deben confundirse los conceptos de "beneficios futuros"  
con los de "utilidades"**

## 2.2 Elementos de mercadeo que deben considerarse

➤ **La relación producto-mercado**

En la mayoría de los micro-proyectos de desarrollo, planificamos producir un bien o un servicio. Aunque nuestro objetivo de desarrollo no sea "ganar dinero", nuestro proyecto tiene que ser "**rentable**" para mantenerse en el tiempo y, por tanto, obedece a los mismos mecanismos que cualquier microempresa.

En este sentido, tiene que lograr dos objetivos "económicos" en función de su supervivencia:



**"Debemos recordar que la rentabilidad y el éxito financiero de nuestro proyecto dependen, fundamentalmente, de la relación producto-mercado"**

Por lo tanto, la planificación de cualquier proyecto de producción de bienes o de servicios tiene que considerar los siguientes puntos clave para la relación producto-mercado:

- Las características que tendrá nuestro producto
- El volumen de producción que pretendemos lograr en el período de tiempo (de ello depende la capacidad de producción que vamos a instalar)
- El precio que debemos fijarle a nuestro producto
- La forma en que será distribuido
- La propaganda -o marketing- que habrá que hacer para que lo conozcan

La planificación de la relación producción-mercado es, entonces:

- **Una parte estratégica en la formulación de proyectos**
- **Las decisiones que tomamos en función de estos puntos clave son determinantes para lograr la rentabilidad y el auto-sostenimiento del proyecto**

### 2.3 Orientaciones básicas para el estudio de mercado



El estudio de mercado nos lleva a reflexiones decisivas para planificar la relación producción-mercado dentro de nuestro proyecto.

Debemos recordar que el cliente y la competencia (igual mercado) determinan el producto y el precio, así como el volumen de venta

El mercado está determinado por los posibles compradores (consumidores, mayoristas, comerciantes) y por la competencia. Estudiar el mercado significa, entonces:

- Estudiar y observar nuestra potencial clientela para conocer su comportamiento
- Estudiar y analizar la capacidad y comportamiento de nuestra competencia

#### **PASO 1: Identificar nuestra potencial clientela**

¿Quiénes son los posibles compradores del producto o servicio que vamos a producir? (individuos, familias, organizaciones, instituciones, otras empresas, etc.)

¿Cuáles son las características de los posibles consumidores? (socio-económicas, culturales y geográficas)

¿De qué manera esta potencial clientela satisface actualmente la necesidad que pretendemos cubrir con nuestro producto o servicio?

#### **PASO 2: Analizar la actitud de nuestra clientela frente a nuestro producto**

Nuestro producto logrará venderse si cumple con los siguientes requisitos:

**1. El cliente DEBE NECESITAR el producto**

¿Nuestros productos satisfacen las necesidades de nuestros posibles clientes?

¿Entenderán las ventajas que recibirán con la compra de nuestro producto?

**2. El cliente DEBE QUERER el producto**

Aunque nuestro producto llene una necesidad de cliente, no lo comprará si él no quiere y si no está dispuesto a gastar en ello

**3. El cliente tiene que PODER PAGAR el precio del producto**

¿Qué precio estará dispuesto a pagar para obtener nuestro producto?

**4. El cliente debe PODER ENCONTRAR CON FACILIDAD el producto**

Es posible que nuestro producto cumpla los primeros tres requisitos pero, si nuestro potencial cliente no lo conoce, no podrá comprarlo. Por lo tanto es necesario que desde la planificación de nuestro proyecto pensemos en las posibles estrategias de comercialización de nuestro producto.

¿Cómo podrá llegar el producto a los lugares donde se compran?

¿Cómo haremos conocer nuestro producto a la potencial clientela?

**PASO 3: Analizar a nuestra competencia en relación con la posible clientela**

¿Quién es nuestra competencia?

Muchos de los productos o servicios que podemos producir en nuestros proyectos o microempresas enfrentan competencia en el mercado. Para sobrevivir y ser rentables, nuestro proyecto tiene que competir en el mercado.

La competencia puede venir de:

- Importaciones ilegales (contrabando)
- Importaciones legales
- Empresas nacionales grandes
- Otras microempresas locales
- Otras microempresas de otras localidades del país

**“Enfrentar la competencia significa lograr que la clientela decida invertir su dinero en la compra de nuestros productos o servicios”**

¿Qué factores influyen en la decisión de la clientela?

El primer paso para enfrentar la competencia es determinar por qué los clientes podrían comprar a la competencia antes que a nosotros.



Revisemos los siguientes factores que influyen en esa actitud:

**El precio:** ¿A qué precio ofrece la competencia el mismo producto que el nuestro o un producto que satisface la misma necesidad?

**La calidad:** ¿La competencia ofrece un producto que es de mejor calidad de lo que nosotros podemos producir?

**La facilidad de acceso:** ¿Podríamos ofrecer más facilidad de acceso al producto que nuestra competencia?

**La variedad:** Los clientes van muchas veces a empresas donde hay más variedad de productos porque quieren estar seguros que encontrarán exactamente lo que buscan. ¿Tenemos esa clase de competencia? ¿Qué variedad de productos podemos ofrecer nosotros?

**El servicio:** Los clientes prefieren comprar, a veces, un producto a una empresa que ofrece garantía, servicio de reparación, entrega a domicilio, etc.

**La propaganda:** ¿Cómo conocen los clientes el producto de la competencia? ¿Cómo haremos conocer nuestro producto?

**PASO 4: Resumen de las características de nuestro potencial mercado**

¿Cuál de los siguientes criterios es determinante para que nuestra clientela compre y pague nuestro producto y lo prefiera al de la competencia?

Marcar con “X” los dos criterios que, a su entender, son más importantes para atraer a nuestros futuros clientes y para enfrentar a la competencia:

El mejor precio	
La buena calidad	
Productos a pedido	
Fácil de encontrar	
Entrega puntual	
Posibilidad de comprar a crédito	
Variedad de productos	
Servicios adicionales	
Propaganda	

**3. Cómo conseguir la información necesaria para calcular los costos y beneficios de nuestro proyecto**

Conseguir la información completa y verídica es el trabajo más costoso de todos los cálculos financieros. Sin embargo, es fundamental. Si trabajamos con datos incompletos o falsos, el mejor cálculo nos dará un resultado equivocado.

Después de establecer la lista del tipo de información que se necesita para el proyecto, tenemos que reflexionar dónde y cómo conseguir esa información.

Algunos datos, como por ejemplo “precios”, podemos obtenerlos en el comercio. Para otros, como “la capacidad técnica y la vida útil de una máquina”, es mejor informarse con otras personas que poseen y trabajan con esas máquinas. En otros casos habrá que reunirse con los beneficiarios del proyecto.

**“PARA TENER MAS SEGURIDAD SOBRE LA VERACIDAD  
DE NUESTRA INFORMACIÓN, SIEMPRE ES BUENO  
CONSULTAR CON VARIAS FUENTES”**

**4. Los costos de producción de nuestro proyecto**

¿Cómo se componen nuestros costos de producción? Los costos de producción son todos aquellos gastos que tenemos que hacer para producir una unidad de nuestro producto.

Para esto hay que sumar:

**4.1 Los costos de los insumos que necesitamos para producir una unidad del producto**

Precio de una unidad del insumo		Cantidad necesaria para producir una unidad del producto
---------------------------------	---	--

#### 4.2 Los costos del trabajo (mano de obra) para elaborar una unidad del producto

<b>Precio unitario de la mano de obra</b> Ejemplo: DIA/HOMBRE	<b>X</b>	<b>Cantidad de DIAS/HOMBRES necesaria para elaborar una unidad del producto</b>
--	----------	---

#### 4.3 La parte proporcional de los gastos fijos de nuestra empresa (luz, agua, administración, amortización de los bienes, etc.) que corresponden a la producción de una unidad del producto

<b>Suma de los costos fijos de nuestra empresa por período</b>	<b>=</b>	<b>Cantidad de unidades producidas en el mismo período</b>
--	----------	--

#### 4.4 La parte proporcional correspondiente a los gastos de comercialización hasta el lugar donde vendemos el producto

<b>Suma de los costos de comercialización de determinada cantidad de productos</b> Ejemplo: si vendemos por mil unidades	<b>=</b>	<b>Cantidad determinada de productos</b> Ejemplo: entre mil
---	----------	--




**“LA SUMA DE ESTOS RUBROS CORRESPONDE A NUESTRO COSTO DE PRODUCCION REAL”**

## 5. Evaluación inicial

Comparemos el costo de producción base con los precios de venta que tiene el mismo producto o un producto parecido en el mercado.

Ahora, reflexionemos y dispongámonos a tomar algunas primeras decisiones:

### EJEMPLO

1. Si el precio de venta corriente es por lo menos un 30% más alto que nuestro costo de producción base  **NUESTRO PROYECTO PODRA SER RENTABLE**
2. Si el precio de venta es sólo un poco más alto que nuestro costo de producción base  **NUESTRO PROYECTO PODRA SER RENTABLE SI LOGRAMOS AUMENTAR EL VOLÚMEN DE VENTA Y BAJAR LOS COSTOS DE PRODUCCION**
3. Si el precio de venta corriente es igual o menos que nuestro costo de producción base  **NUESTRO PROYECTO TIENE POCAS POSIBILIDADES DE SER RENTABLE Y HABRA QUE CONSIDERAR OTRAS ALTERNATIVAS**

Si producimos para el mercado interno (local) además, hay que tomar en cuenta que el poder adquisitivo de las mayorías pobres tiende a bajar cada vez más, por lo tanto las personas están obligadas a priorizar en su presupuesto los productos de primera necesidad.

---

<sup>1</sup> **Gladys Bossio de Fontana:** "Formulación de Proyectos. Cuadernillo de Datos Básicos", Programa de Regionalización y Desarrollo Local, Gobierno de la Provincia del Chaco

<sup>2</sup> **Irene Horejs:** "Formulación y gestión de macroproyectos de desarrollo", 3º Edición, Ed. Humanitas, Bs.As.

<sup>3</sup> **ILPES:** "Guía para la presentación de proyectos", Ed. Siglo XXI, México  
**IICA:** "Guía para la elaboración de proyectos", San José, Costa Rica  
**GTA:** "Manual de gestión de proyectos", Panamá  
**Reichelt, Eberhard:** "Formulación y evaluación de proyectos agropecuarios", Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua  
**OIT:** "Manual de evaluación de proyectos agropecuarios"; Escuela de Administración Agropecuaria, UCA, Nicaragua  
**Aguirre, Juan A.:** "Introducción a la evaluación económica y financiera de inversiones agropecuarias. Manual de Instrucción programada", Ed. IICA, San José, Costa Rica  
**Matus, Carlos:** "Estrategia y plan", 8º Edición, Ed. Siglo XXI, México  
**ICI:** "Material de estudio: folletos sobre los temas La Planificación y El autodiagnóstico de la organización popular"; Panamá