

Material disponible en los Servicios del CECSO

www.serviciosdelcecsoblogspot.com / sercecsoblog@fcs.edu.uy

Fotocopiadora: 2410 6720 (208 / 218) Por trabajos: pedidosercecsoblog@gmail.com
 Cantina & Cafetería: 2410 6720 (220)

33	PLANIFICACION Y PROYECTOS			
	CB	CP	SOC	TS
54 copias	2	3	4	

ARLETTE PICHARDO MUÑIZ

Nació en 1957, en Santo Domingo, capital de la República Dominicana. Se graduó de Licenciada en Sociología "magna cum laude" en la Universidad Nacional "Pedro Henríquez Ureña", de su ciudad natal y obtuvo la distinción al mejor promedio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Promoción de 1978. Se recibió de Magister Scientiarum en Planificación Social en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela.

Actualmente, es Directora Ejecutiva del Centro de Estudios en Planificación (CEPLA).

Es autora del libro *Evaluación del Impacto Social*, y de una cantidad importante de artículos y documentos de trabajos, en especial sobre Planificación.

Este libro es producto de su amplia trayectoria docente, desarrollada en varias universidades e Institutos de Educación Superior y de su experiencia institucional en diversos organismos nacionales e internacionales.

PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL

Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales.

Arlette Pichardo Muñiz



eh



MAESTRIA EN POLITICA ECONOMICA PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

EDITORIAL HUMANITAS
 Carlos Calvo 644 - San Telmo
 1102-Buenos Aires
 Argentina



MAESTRIA EN POLITICA ECONOMICA PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

0 3 0 6 0 1 0 3 3



CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN: INTRODUCCIÓN AL TEMA

1. **Definición general:**
Proceso de análisis y cálculo que orienta la toma de decisiones
2. **Etapas de la Planificación:**
Diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste.
3. **Alcances de la Planificación:**
Según las zonas de ubicación y el horizonte temporal.
4. **Niveles operativos de la Planificación:**
Plan, programa y proyecto.

PRIMERA PARTE

1. DEFINICIÓN GENERAL: PROCESO DE ANÁLISIS Y CÁLCULO QUE ORIENTA LA TOMA DE DECISIONES.

El término Planificación tiene diversas aplicaciones: se puede planificar un viaje, planificar una familia, planificar una sociedad, etc.

En su sentido más amplio, la Planificación puede definirse del modo siguiente:

Es el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles ⁽¹⁾.

Conviene aclarar que toda acción es producto de una decisión, ya sea improvisada o planificada. Cuando se realiza un proceso de análisis sistemático de la realidad presente y un cálculo de las posibles evoluciones de esa realidad, la toma de decisiones que antecede la acción es planificada. Es por ello que la Planificación supone:

- a) Definir propósitos.
- b) Establecer mecanismos para el logro de los propósitos.
- c) Ejecutar acciones
- d) Conocer los resultados de las acciones.

De lo anterior, se deriva que la Planificación debe concebirse como un proceso y como un sistema. Como proceso supone un conjunto de etapas sucesivas y complementarias; como sistema, una organización que posibilite

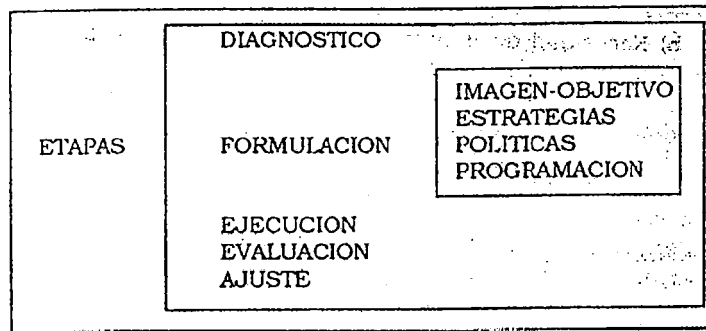
ARLETTE PICHARDO MUNIZ

atender los aspectos relacionados con la ubicación y los plazos. Esto define las etapas y los alcances de la Planificación.

**2. ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN:
DIAGNÓSTICO, FORMULACIÓN, EJECUCIÓN,
EVALUACIÓN Y AJUSTE.**

La noción de proceso implica una secuencia lógica que debe abarcar las etapas siguientes:

Diagrama N° 1 - 1
ETAPAS DE LA PLANIFICACION



A continuación, se define brevemente el contenido de cada una de las etapas mencionadas.

2.1 DIAGNÓSTICO

Consiste en investigar la realidad social en que se desea planificar, para determinar la naturaleza y magnitud

de los problemas que en ella se manifiestan, así como las causas y consecuencias de éstos. Para ello, es necesario analizar la tendencia histórica que origina y explica la existencia de tales problemas. Se trata, entonces, de conocer e interpretar la dinámica de los hechos que se han manifestado en el pasado y que se observan en el presente para prever las probables evoluciones de la situación diagnosticada. Esto último se relaciona con la formulación del pronóstico ⁽²⁾.

La importancia del diagnóstico estriba en el hecho de que la Planificación, entendida como una toma de decisiones anticipada, necesariamente tiene que fundamentarse en el conocimiento de la realidad ⁽³⁾.

2.2 FORMULACIÓN

Se refiere a elaborar, en términos claros y precisos, las decisiones y la forma en cómo éstas se llevarán a la práctica. Para tal efecto, es posible considerar las siguientes fases:

2.2.1. *Imagen-objetivo*: dado que el propósito de la intervención planificada es lograr una evolución en los acontecimientos distinta a la pronosticada, el paso siguiente es definir la situación que se desea alcanzar en el futuro, es decir, la imagen-objetivo.

2.2.2. *Estrategias*: en términos simples, es posible definir las como las orientaciones generales que pueden guiar el proceso de intervención. Estas deben contemplar el establecimiento de objetivos y metas. Ambos son los propósitos perseguidos y deben considerarse de carácter cualitativo, los primeros, y de carácter cuantitativo, las segundas.

2.2.3. *Políticas*: consiste en establecer las líneas generales que orientarán las acciones. Debe incluir los instru-

mentos que se utilizarán para la ejecución de las mismas.

2.2.4. *Programación*: se refiere a identificar, seleccionar y diseñar las acciones requeridas para llevar a la práctica las políticas. Así como al establecimiento de las responsabilidades para ejecutar y evaluar las medidas planificadas⁽⁴⁾.

Es importante el nivel operativo que se alcance en la Programación ya que éste condiciona la posibilidad de evaluar los resultados de las políticas; puesto que es a partir de los productos específicos, que se puede apreciar los efectos de las mismas. De lo contrario, se realiza una práctica bastante frecuente de sobreestimar o subestimar el papel de las políticas al elaborar conclusiones partiendo solo de los enunciados de estas.

2.3 EJECUCIÓN

Consiste en poner en práctica las medidas formuladas. Esto lleva a considerar cómo organizar y administrar el trabajo, lo que implica el control y seguimiento de las acciones que se realicen.

2.4 EVALUACIÓN

Es determinar las posibilidades de cumplimiento de los propósitos perseguidos, así como en el nivel de cumplimiento logrado en el caso de medidas en ejecución o ya ejecutadas. Debe concebirse como un proceso integral y continuo que apunte no sólo a detectar las irregularidades, sino también a proporcionar la información necesaria para elaborar las medidas preventivas y correctivas necesarias.

Lo anterior implica que la evaluación debe comprender tres momentos:

- a) Antes de la ejecución, evaluación *ex-ante*.
- b) Durante la ejecución, evaluación concurrente.
- c) Después de la ejecución, evaluación *ex-post*⁽⁵⁾.

2.5 AJUSTE

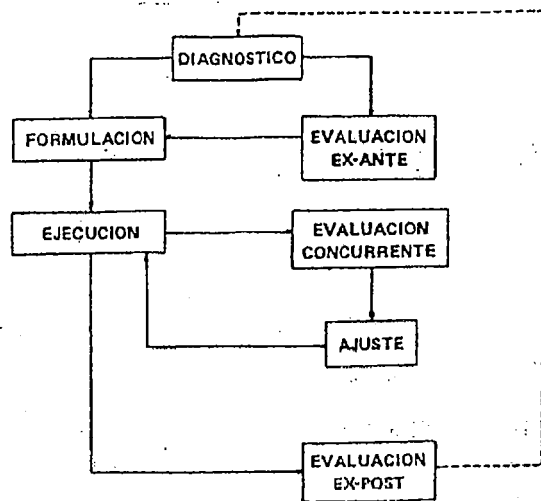
Se trata del proceso para incorporar las medidas correctivas necesarias que permiten lograr los propósitos buscados. Su importancia radica en el hecho de considerar, fundamentalmente, dos tipos de elementos:

- a) Evolución de algunos aspectos de la realidad en forma diferente a la esperada.
- b) Necesidad de incluir efectos o resultados no previstos en la formulación inicial.

Estas cinco etapas del proceso de planificación deben realizarse en una secuencia tal, que los resultados de unas sirvan como insumo para la realización de otras, y se establezcan mecanismos de retroalimentación⁽⁶⁾. En ello, juega un papel fundamental la evaluación, ya que permite localizar informaciones básicas para introducir, mantener o modificar las medidas tomadas, así como para suprimir las innecesarias.

El ciclo del proceso de Planificación podría resumirse esquemáticamente del modo siguiente:

DIAGRAMA No. 1 - 2
CICLO DE LA PLANIFICACION



(*) Sus resultados alimentan a nuevos diagnósticos.

3. ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN: SEGÚN LAS ZONAS DE UBICACIÓN Y EL HORIZONTE TEMPORAL.

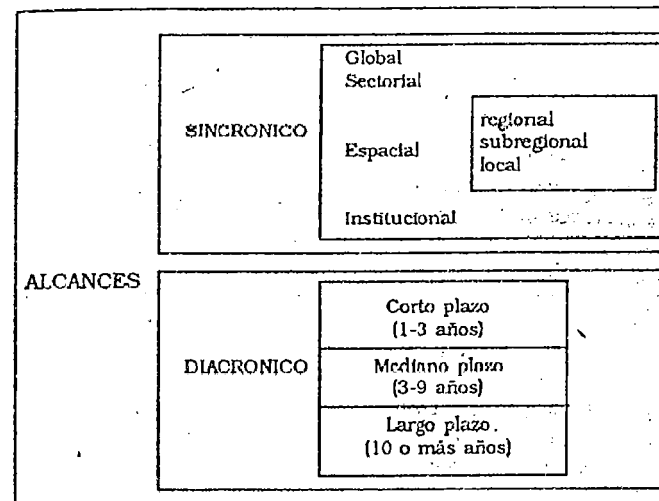
La idea de sistema se utiliza para hacer referencia a un conjunto de aspectos interrelacionados e interdependientes relativos a la ubicación y los plazos que debe comprender la Planificación.

Usualmente, se utilizan dos esquemas básicos de parcelización para aprehender sectores (o conjunto de sectores), espacios geográficos y horizontes temporales

que definen los alcances de la Planificación. Dichos esquemas se denominan:

- a) Síncronico, que se refiere a la ubicación espacial y
- b) Diacrónico, relativo al horizonte temporal

DIAGRAMA No. 1 - 3
ALCANCES DE LA PLANIFICACION



A continuación, se define brevemente el contenido de cada uno de los alcances.

3.1 EL ALCANCE DESDE EL PUNTO DE VISTA SINCRÓNICO

Abarca los distintos niveles comprendidos por el proce-

so de Planificación en términos de la ubicación por sectores (o conjunto de sectores) y espacios geográficos.

3.1.1. *Global*: se centra en el análisis del conjunto de la sociedad, a partir de la interrelación y proyección de las variables macroeconómicas y macrosociales para definir políticas nacionales; éstas operan como el marco general en que deben inscribirse los lineamientos sectoriales, espaciales e institucionales. En esa categoría, se incluyen los planes globales de desarrollo, mejor conocidos como Planes Nacionales de Desarrollo, que en la mayoría de los países latinoamericanos, parten del programa de gobierno del partido en el poder y rigen por cuatro o cinco años de acuerdo con la duración del periodo gubernamental ⁽⁷⁾.

3.1.2. *Sectorial*: se interesa por la desagregación de las variables macroeconómicas y macrosociales en función de sectores productivos (por ejemplo, el Plan Nacional de Agro-industrias o el Plan Nacional de Desarrollo Forestal) o de los llamados sectores sociales (por ejemplo, el Plan Nacional de Salud o el Plan Nacional de Educación) ⁽⁸⁾, para definir políticas y acciones que sirvan como marco de referencia para tales sectores.

3.1.3. *Espacial*: se ocupa de las cuestiones relativas a la ubicación territorial; se concreta en políticas y acciones regionales referidas, fundamentalmente, al uso de los recursos espacialmente localizados. Un ejemplo de este tipo lo constituyen los Planes Integrales de Desarrollo para la Región Atlántica.

3.1.4. *Institucional*: pretende el ordenamiento racional de las actividades institucionales dentro de un marco de coordinación y evaluación permanentes. Con el propósito de definir políticas y acciones que orientan las tareas que competen a la institución de que se trate ⁽⁹⁾.

La diferencia entre Planificación global, sectorial y regional, está racionalmente concebida para los fines de división y especialización del trabajo. Sin embargo, en la prác-

tica lo que se hace es perder de vista la noción de totalidad y sustituirla por una globalidad en la que aparecen una serie de aspectos desvinculados unos de otros ⁽¹⁰⁾.

3.2 EL ALCANCE DESDE EL PUNTO DE VISTA DIACRONICO

Se refiere a los horizontes temporales que puede abarcar la Planificación tal como se explica a continuación:

3.2.1. *Largo plazo*: pretende trazar las líneas generales del desarrollo para un período de tiempo prolongado. Se le denomina también prospectiva o perspectiva ⁽¹¹⁾. En América Latina este tipo de experiencia no se ha realizado, aunque existen algunos estudios prospectivos. Ejemplos de tales esfuerzos se han desarrollado en Ecuador (1964-1973), Perú (1968-1978), Panamá (1970-1980), Bolivia (1971-1991), Honduras (1974-1983), República Dominicana (1976-1986).

3.2.2. *Mediano plazo*: define acciones tendientes a la organización de la sociedad para el logro de los objetivos de desarrollo. Comúnmente, el plazo establecido es de cuatro a cinco años. En esta categoría, se incluyen los Planes Nacionales de Desarrollo.

3.2.3. *Corto plazo*: intenta adaptar las medidas del largo y mediano plazo en función de los problemas coyunturales que van surgiendo. Ello se hace con el propósito de regular las fluctuaciones imprevistas en los procesos económicos, sociales y políticos. Ejemplos de Planificación para el corto plazo, son los Planes Operativos Anuales.

Es conveniente destacar que los alcances de la Planificación contemplados en los esquemas diacrónico y sincrónico no son excluyentes sino complementarios. Es decir, la Planificación global, sectorial, regional e institucional se define en horizontes temporales, para el largo,

mediano y corto plazo. Así, por ejemplo, los Planes Nacionales de Desarrollo son, al mismo tiempo, globales y de mediano plazo.

4. NIVELES OPERATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN: PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO.

Como ya se ha señalado, la Planificación debe definir las acciones específicas que permitan concretar las medidas de carácter general. Por lo tanto, es necesario clarificar la relación entre los diferentes niveles operativos de la Planificación.

Comúnmente, las categorías de plan, programa y proyecto se usan indistintamente. Sin embargo, es recomendable superar esa situación, puesto que en la práctica, se convierte en un elemento que distorsiona la organización del trabajo e impide precisar los límites de acción de cada uno.

En rigor, el plan debe ser el marco general que contenga las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas. Estos últimos deben ocuparse de atender problemas específicos. En tanto, los proyectos, como el eslabón final del proceso de Planificación, deben orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en las políticas.

En el Cuadro No.1-1. se resumen los elementos principales que permiten hacer la distinción entre plan, programa y proyecto.

CUADRO No. 1 - 1
PLAN - PROGRAMA - PROYECTO: Caracterización general

	PLAN	PROGRAMA	PROYECTO
DEFINICION	Es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Además, resume el conjunto de decisiones en torno de los propósitos (objetivos y metas) que se desean lograr y a los medios (esquema de asignación de recursos) para obtenerlos. Se le considera el elemento típico de Planificación Estatal.	Es un conjunto coordinado y ordenado de proyectos que tiende a la atención de problemas específicos para el logro de algunos aspectos de los objetivos de desarrollo.	Es la unidad más operativa dentro del proceso de Planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos.
ELEMENTOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN SU PRESENTACION*	<ul style="list-style-type: none"> —Diagnóstico —Estrategia —Políticas —Objetivos —Previsiones —Identificación de acciones —Marco Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> —Antecedentes —Justificación —Prioridades de Intervención —Marco estratégico (imagen objetivo, estrategia, objetivos y metas) —Marco de acción (identificación y ordenamiento de proyectos) —Marco Institucional —Inventario de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> —Descripción sumaria del proyecto. —Justificación —Objetivos y metas —Tamaño y localización —Estructura —Presupuesto —Calendario —Evaluación
DURACION	1 - 30 años	1 - 5 años	meses-años
RESPONSABLES DE SU FORMULACION	Organo Central del Sistema Nacional de Planificación (SNP) (13) o, en su defecto, la Oficina de Planificación. En el caso de los planes institucionales, corresponde a las entidades.	Instituciones públicas o privadas de acuerdo con la asignación de responsabilidades del Gobierno Central y con base en los lineamientos dados por el Organo Central del SNP o por la Oficina de Planificación.	Unidades ejecutorias de los organismos públicos y privados involucrados en la problemática que se pretende atender.
EJEMPLOS	Plan Nacional de Desarrollo 1982-86 "Volvamos a la tierra" Plan Global Económico y Social para 1982.	Programa de Vivienda	Proyecto de construcción de 500 viviendas en Chacnrita de Pintarenas

NOTAS

(1) En el caso de la Planificación Societaria, esta definición es válida, siempre y cuando se maneje en términos generales sin hacer referencia a ninguna sociedad en particular. Esto es así ya que, dependiendo de las condiciones históricas, a la Planificación se le asignan funciones distintas, tal y como se examinará en el Capítulo II.

(2) Sobre esto se insistirá más adelante.

(3) La importancia, requisitos y procedimiento que deben seguirse para la elaboración del diagnóstico, se desarrollan en el Capítulo V.

(4) El procedimiento metodológico que debe seguirse en la Programación se presenta en la Cuarta Parte.

(5) Lo relativo a la evaluación es tratado en el Capítulo VI, al abordar el tema que se refiere a la elaboración del diagnóstico.

(6) En el desarrollo de esas etapas, es conveniente señalar la importancia que adquiere la coordinación, entendida ésta como algo más que asistir a reuniones. Se trata de definir en común acuerdo, los puntos de partida para establecer niveles de responsabilidad compartida en la ejecución de las acciones.

(7) Los planes Nacionales de Desarrollo constituyen una expresión de la política gubernamental para los diferentes aspectos que debe contemplar el proceso de Planificación. Deben incluir, al menos, un resumen de los resultados del diagnóstico, estrategia para el desarrollo que esté especificada en políticas y objetivos, previsiones e identificación de programas.

(8) Los ejemplos de planes, salvo indicación contraria, se refieren a la experiencia de Planificación en Costa Rica. Se presentan a modo ilustrativo, sin juzgar su contenido.

(9) Una propuesta en tal sentido, se encuentra en el trabajo realizado por la autora junto a Rodolfo Vargas Vásquez. Cfr. "Planificación Institucional: Esquema de una alternativa para el presente". En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, número 2, año II, San José (Costa Rica), enero-junio 1982, pp.207-219.

(10) Ejemplo de ello lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", Costa Rica, Presiden-

cia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, San José, 1979.

(11) Es el caso del Plan de Electrificación de la URSS (GOELRO), que fue el primer plan societario realizado en el mundo y era un plan prospectivo.

(12) Esta lista no es exhaustiva. Se señala los elementos mínimos que deben ser considerados en los documentos de planes, programas y proyectos.

(13) Entendido éste como una unidad central de Planificación que asume el papel de rectora del proceso y unidades sectoriales y regionales ubicadas en los ministerios e instituciones autónomas, cuyo propósito es operar en conjunto para la instrumentación de las decisiones.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

AHUMADA, Jorge: *Notas para una teoría general de la Planificación*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1965.

—: *Planificación del Desarrollo*, Santiago (Chile), ICIRA, 1969.

MARTNER, Gonzalo: *Planificación y presupuesto por programas*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, Siglo XXI editores, 1979.

TINBERGEN, Jean: *La Planeación del Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO V

DIAGNÓSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES: ESCLARECIMIENTO DE LA NATURALEZA Y MAGNITUD DE LOS PROBLEMAS Y UBICACIÓN DE LOS ESPACIO ESTRATÉGICOS PARA ACTUAR

1. ¿Qué es el diagnóstico "situacional"?
2. Requisitos que debe cumplir el diagnóstico: precisión y oportunidad
3. El contenido de la categoría "situación"

1. ¿QUÉ ES EL DIAGNÓSTICO "SITUACIONAL"?

Etimológicamente, la palabra diagnóstico significa "conocer a través de" y es utilizada por profesionales de distintas disciplinas.

De igual modo, en la Planificación el punto de partida para la intervención es realizar un diagnóstico. Sin embargo, los alcances y el contenido del mismo, estarán en función de los objetivos perseguidos y del nivel en que se sitúe la intervención. De ahí la dificultad y complejidad del diagnóstico requerido para la toma de decisiones. Así entonces, el diagnóstico para la planificación debe contener:

- a) Una caracterización de la naturaleza y magnitud de los problemas que requieran atención; sin perder de vista su inserción en el contexto global en que aparecen las relaciones y determinaciones que dan origen y explican la existencia de tales problemas.
- b) También se necesario incluir una evaluación de las acciones realizadas o en proceso de realización, que se vinculen con el problema que se trate.
- c) Un examen de la actuación de las fuerzas y grupos sociales presentes en la escena política.

Sin embargo, la experiencia práctica muestra que, en la mayoría de los casos, los diagnósticos para la toma de decisiones incluyen información bibliográfica, indica-

dores del nivel y calidad de vida, inventarios de equipamientos, etc.; pero no captan el significado e importancia de los problemas con que se enfrenta la población. De ahí, que sus resultados no puedan convertirse en un insumo útil para orientar la toma de decisiones y muchos menos, para hacer operativa a esta mediante la formulación de programas y proyectos de intervención.

Lo anterior lleva a plantear la necesidad de que el diagnóstico, entendido como el punto de partida para el proceso de Programación, se centre en identificar las posibles determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y en delimitar las posibilidades de acción. Para referirse a ese tipo de diagnóstico, es que se utiliza el término diagnóstico "situacional".

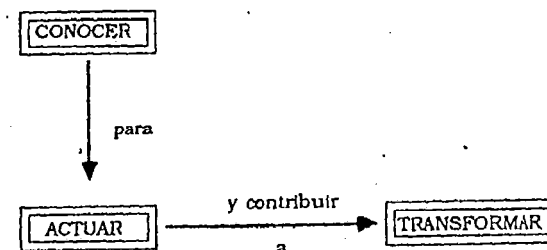
El cumplimiento de los propósitos señalados en el párrafo precedente, requiere la realización de investigaciones empíricas, sustentadas en un sistema teórico-metodológico que permita emprender el análisis de los hechos sociales, de manera tal, que los resultados del diagnóstico proporcionen:

- a) **Una visión orgánica y dinámica de los procesos sociales** y las determinaciones de éstos, para esclarecer la naturaleza y magnitud de los problemas que se pretenden atender. Es decir, el diagnóstico debe identificar la situación inicial de la que se parte. Ello requiere incluir una caracterización de los grupos sociales⁽¹⁾ que están siendo afectados por el o los problemas de interés, así como elementos que permitan realizar el análisis de la probable evolución desde la situación inicial hasta la situación futura.
- b) **Una ubicación de los espacios estratégicos** para la acción. Para lo cual, el diagnóstico no puede limitarse a destacar la existencia de estruc-

turas y procesos sociales; se debe estudiar el comportamiento de los grupos sociales "afectados" e "involucrados" en la problemática⁽²⁾ para proporcionar los elementos necesarios que permitan analizar la viabilidad de las posibles opciones de intervención capaces de conducir desde la situación inicial hasta la situación deseada.

En rigor, las cuestiones anteriormente señaladas no se constituyen en dos aspectos separados, más bien están íntimamente imbricados y, si se presentan de ese modo es para facilitar su comprensión. Su importancia radica en que el interés del diagnóstico para la toma de decisiones, no es conocer por conocer, sino:

GRAFICO No. V - 1
LOGICA DEL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL"



En tal sentido, es oportuno destacar que algunos investigadores sociales establecen diferencias entre problemas para investigar y problemas para intervenir. Al respecto, vale la pena señalar que las diferencias atribuidas a unos en relación con otros, no son intrínsecas a los problemas mismos. Tales diferencias están dadas por la opción de quien investiga, de acuerdo con su concepción del mundo y con el contenido práctico de sus decisiones. Ambos elementos configuran una cierta "comodidad intelectual", que lleva a realizar investigaciones sobre temas que permiten recrearse en un "ver pasar alrededor" sin tomar posición y sin asumir responsabilidad ante el futuro.

Con este planteamiento, no se trata de exacerbar una tendencia al pragmatismo que eche por la borda la cuestión teórico-metodológica. De lo que se trata, es de plantear la discusión sobre la necesidad de ubicar "espacios" para el desarrollo de acciones constructivas que rescaten -en la mayor medida posible- los intereses de los grupos sociales más vulnerables⁽⁴⁾. Para ello, hay que adentrarse en la búsqueda de una combinación adecuada del conocimiento teórico y del manejo técnico.

2. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL DIAGNÓSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES: PRECISIÓN Y OPORTUNIDAD.

Para que el diagnóstico sirva de base al proceso de selección y exploración en la toma de decisiones, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- a) **PRECISION:** se refiere a incluir los aspectos necesarios y suficientes para la comprensión del o de los problemas en estudio.
- b) **OPORTUNIDAD:** se refiere a que las informaciones proporcionadas por el diagnóstico, deben

presentarse en el momento en que la necesidad de la acción lo señale como oportuno; pues de lo contrario, las informaciones pierden actualidad y razón de ser.

El logro de los requisitos anteriores está condicionado, en lo fundamental, por:

- i) Las condiciones en que se desarrolle la investigación, especialmente en lo relativo a la existencia y acceso a informaciones estadísticas actualizadas, etc.⁽⁴⁾
- ii) La capacidad e interés del diagnosticador para desentrañar los elementos que debe estudiar, sin remontarse a aspectos de escasa o nula utilidad. Esto, por supuesto, no se trata de un simple problema práctico, sino de un intrincado problema teórico-metodológico⁽⁵⁾.

2.1 LOS PROBLEMAS TEÓRICO-METODOLÓGICOS QUE AFECTAN LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS PARA LA TOMA DE DECISIONES: LA PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO Y SU VÍNCULO CON LA INTERVENCIÓN.

En ese sentido, la cuestión central estriba en cómo aproximarse a respuestas para las interrogantes siguientes:

- a) ¿Cómo seleccionar en cada caso, lo que es relevante para entender la naturaleza de los fenómenos sociales?
- b) ¿Cómo identificar los múltiples condicionantes que explican tales fenómenos?
- c) Planteado de un modo más simple: ¿Cómo vin-

cular los aspectos del contexto global con lo específico del problema que se esté estudiando?

Estas interrogantes conducen a las siguientes consideraciones.

2.1.1 El problema de la producción del conocimiento.

El conocimiento no es algo preconcebido ni de generación espontánea; sólo la relación del hombre con el mundo material y con los otros hombres, es capaz de crear las condiciones para su producción; su asimilación y síntesis son resultado de la actividad cerebral humana y sólo su confrontación con la vida práctica, permite decidir sobre la veracidad de las ideas. Esto es así, dado que es en la articulación de las relaciones sociales establecidas y de la praxis (acciones realizadas en y con respecto a las relaciones sociales), en donde tiene lugar el proceso de producción del conocimiento, que expresa la unidad entre lo real (lo que existe) y lo virtual (lo posible).

Aquí, el cuestionamiento de fondo es:

¿Cómo se pueden captar los elementos de la realidad que permiten conocer la naturaleza y magnitud de un problema?

Para ello es fundamental la búsqueda de una perspectiva de análisis adecuada para estudiar los fenómenos sociales. Esta perspectiva puede encontrarse en la *totalidad social*⁽⁶⁾, en los términos ya señalados con anterioridad:

"... realidad como un todo estructurado y dialéctico en el cual puede ser conocido cualquier hecho"⁽⁷⁾.

Ahora bien:

"reunir todos los hechos no significa aún conocer la realidad y todos los hechos (juntos) no constituyen aún la totalidad"⁽⁸⁾.

Es necesario descubrir la naturaleza de la realidad social para que ésta pueda ser conocida como unidad dialéctica. Descubrir la naturaleza de la realidad requiere adentrarse en la cuestión del fenómeno y de la esencia. Se trata de ver cómo el fenómeno, en una relación dialéctica, muestra y oculta la esencia y cómo esta última, se manifiesta en el primero, pero sólo parcialmente, sin que fenómeno y esencia sean radicalmente distintos. Su diferencia estriba, entonces, en que el fenómeno se manifiesta directamente, mientras que la esencia permanece relativamente oculta y requiere de procedimientos especiales para captarla.

2.1.2 La segunda consideración que de ningún modo se desliga de la anterior, lleva a vincular el conocimiento con la intervención.

En otras palabras, se trata de responder a: ¿cómo deslindar lo que se debe conocer de modo tal que se obtenga información para elaborar recomendaciones prácticas que permitan influir con precisión y oportunidad en los problemas estudiados?

La mayor dificultad radica, entonces, en ¿cómo rescatar el nivel de concreción de un problema?. Aquí, lo primero es aclarar la diferencia entre lo abstracto y lo con-

creto. Generalmente, estos términos se distinguen por su significado desde el punto de vista gramatical: sustantivo concreto es el que representa algo que podemos ver, tocar, etc., por ejemplo, la silla o la mesa. Sustantivo abstracto es aquél que se utiliza para designar las cosas carentes de contenido material, por ejemplo, la bondad. Sin embargo, en el plano de la Epistemología los términos concreción y abstracción desbordan el contexto gramatical para ubicarse dentro de las concepciones de la realidad y el modo de aprehenderla en el pensamiento.

Para los fines de este trabajo, se asume que

"... lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso"⁽⁹⁾.

Y, lo abstracto no es linealmente opuesto a lo concreto, sino que hacer una abstracción significa simplificar y escoger los elementos que permiten obtener un determinado nivel de explicación de lo que es concebido como concreto.

El problema fundamental se encuentra, entonces, en lo que Karel Kosik, ha planteado:

¿cómo lograr que el pensamiento, al reproducir mentalmente la realidad, se mantenga a la altura de la totalidad concreta y no degenera en totalidad abstracta?⁽¹⁰⁾

Por supuesto, que la respuesta a esta interrogante no es fácil. A continuación, se presentan algunas reflexiones al respecto, tomando como punto de referencia, la categoría situación.

3. EL CONTENIDO DE LA CATEGORÍA SITUACIÓN.

El término "situación"⁽¹¹⁾, tal como fue expuesto en páginas anteriores, es definido por Carlos Matus del modo siguiente:

"Situación es donde esté situado algo; ese "algo" es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Por eso, una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su acción... De manera que la situación es todo aquello que es relevante para la acción... La situación es condicionante del actor y de la acción, y la acción de los actores es eficaz en la construcción de la situación. En la situación, aparece un componente estructural y un componente fenoménico específico que cubre o envuelve esa estructura típica. Ambos elementos integrantes y distintivos de una situación, están en permanente interacción"⁽¹²⁾.

Partiendo de la relación actor-acción, que es la idea fundamental que subyace en el contenido de la categoría "situación", se discutirán una serie de cuestiones que inciden en la elaboración de diagnósticos. Ellas son:

- a) La periodización.
- b) La delimitación de lo que es relevante para la acción de los actores.
- c) La identificación de las múltiples determinaciones que explican los fenómenos estudiados.

3.1 LA PERIODIZACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES.

En el diagnóstico "situacional", la temporalidad en una situación dada, no se delimita tomando como base fechas preestablecidas, sino en función de la singularidad de una acción con respecto a otra. Es por esto, que el criterio para seleccionar el período de tiempo en que se inscribirá el análisis, está dado por aquello que desde el punto de vista de un actor, marca cambios significativos.

Asimismo, en una situación es posible distinguir tendencias históricas distintas para diferentes sucesos considerados. Por ejemplo, si se analiza la estructura del nivel y calidad de vida de la población costarricense en los últimos años, se observa una tendencia al deterioro en el grado de satisfacción de las necesidades básicas de gran parte de la población. Ahora bien, dependiendo de la variable considerada, la tendencia histórica que explica tal fenómeno, se puede situar a partir de fechas distintas. Un rápido examen de las estadísticas existentes muestra que: a) el encarecimiento de los bienes que constituyen la canasta básica ha adquirido dimensiones significativas a partir de 1978 ⁽¹³⁾; y b) las tasas de subutilización de la fuerza de trabajo mostraron una tendencia al crecimiento en los primeros años de la década de 1980 ⁽¹⁴⁾. Más aún si el análisis de las variables mencionadas se remite al examen de las características asumidas por la dinámica de la estructura productiva del país, entonces hay que remontarse en varias décadas.

Este aspecto relativo a la temporalidad es sumamente importante, sobre todo si se toma en cuenta que la tendencia en la mayoría de los estudios socio-económicos, es establecer anticipadamente los períodos en que se analizarán los sucesos. En muchas ocasiones, esto lleva al examen de fenómenos que no necesariamente están vinculados con el problema en estudio, y que por tanto, no

aportan nada significativo a su entendimiento. Incluso, algunas veces, el análisis se dispersa en el examen de sucesos históricos que bien podrían ser obviados.

Lo anterior está íntimamente relacionado con la capacidad del diagnosticador para desentrañar las múltiples determinaciones de los fenómenos, pues si bien es cierto que éstos sólo pueden ser entendidos como elementos de un todo, "...para su comprensión no es necesario considerar todos los elementos que están en la realidad observada sino la constitución de las relaciones de significación" ⁽¹⁵⁾. Asimismo "...la totalidad cambia en la medida en que cambian las determinaciones fundamentales del objeto históricamente constituido" ⁽¹⁶⁾. Sobre esto, se insistirá más adelante.

3.2 LA DELIMITACIÓN DE LO QUE ES RELEVANTE PARA LA ACCIÓN DE LOS ACTORES.

En el diagnóstico "situacional", la delimitación de lo que es relevante para la acción de un actor, depende del significado que éste atribuya a los hechos sociales. Quien diagnostica, en la mayoría de los casos, no forma parte de los actores privilegiados en la intervención, es decir, con capacidad de incidencia en la realidad social. Sin embargo, debe ser capaz de situarse en la perspectiva de un actor específico, aprehender el sentido de sus actuaciones y de su interacción con los demás actores presentes en la situación.

En lo anterior, hay que tener en cuenta que una misma realidad dependiendo de la valoración que de los hechos posean los actores, puede constituirse en situaciones diferentes. Así, por ejemplo, para una ecóloga o un ecólogo naturalista, la contaminación ambiental puede parecer un simple resultado de la acción indiscriminada de un conjunto de seres humanos sobre la naturaleza;

para una educadora o educador, este puede ser un problema de falta de instrucción en cuanto a la forma de deshacerse de los residuos contaminantes; en cambio, para una Planificadora o un Planificador con una visión amplia e integral de la realidad social, este problema puede ser enfocado a partir de la relación entre los procesos naturales y los procesos socio-económicos vinculados con la prevalencia de un determinado modelo de desarrollo que, a su vez, incide en determinados patrones o estilo de vida.

Asimismo, es necesario considerar que a partir de la concepción del problema y los objetivos que los actores persiguen, éstos podrán plantearse imágenes-objetivo con propósitos cualitativamente distintos. Probablemente, a la ecóloga naturalista le interesará -exclusivamente- la promulgación de medidas restrictivas, mientras que la educadora abogará por la elevación de los niveles educativos de la población. A diferencia de los anteriores, la Planificación puede centrar su atención en re-formular la estrategia de desarrollo vigente, para incorporar la dimensión ambiental como una de las variables esenciales del desarrollo y considerar la promulgación de medidas restrictivas y la elevación de los niveles educativos, como algunas de las acciones específicas que deben llevarse a la práctica.

Es obvio, que cada una de las posiciones mencionadas llevará al enfrentamiento de una gama de fuerzas sociales constituidas de manera diferente.

En otras palabras, la viabilidad de cada una de las intenciones anteriores, estar condicionada por la remoción de obstáculos distintos que implican niveles de dificultad para llevar a cabo acciones, también distintos.

Lo anterior lleva a plantear que el diagnóstico no sólo debe incluir la explicación "autoreferencial" que cada actor realiza de la situación, sino también la de sus opo-

nentes y potenciales aliados. Más adelante, se especifica este asunto.

3.3 LA IDENTIFICACIÓN DE LAS MÚLTIPLES DETERMINACIONES QUE EXPLICAN LOS FENÓMENOS ESTUDIADOS.

En cuanto a las determinaciones que explican un fenómeno, en la actualidad los científicos sociales aceptan sin mayores discusiones, las múltiples causas de los fenómenos sociales y rechazan el estudio de dichos fenómenos desde una perspectiva simplista como la que postula que "A produce B", al estilo del examen "*ceteris paribus*" de los economistas convencionales ⁽¹⁷⁾.

Sin embargo, para efectos de realizar un diagnóstico para la toma de decisiones, la fuente de discusión sigue siendo cómo estudiar los problemas dentro de la dinámica de la organización social en que estén inmersos, teniendo en cuenta su especificidad y particular inserción en un momento y ubicación históricamente condicionado. En tal sentido, un punto de partida interesante puede ser el reconocimiento y aceptación de dos premisas básicas:

a) **La concepción unificada de la realidad** que descarta la posibilidad de dividirla en la forma clásica del ámbito de "lo económico", "lo social", "lo político", etc., estudiados de manera autosuficiente por las disciplinas que los definen como su objeto particular de estudio. Interesa, entonces, rescatar la Planificación Social desde la perspectiva en que fue definida en capítulos anteriores.

b) **El estudio del problema a partir de la reproducción en el pensamiento de lo concreto, sin alterar su esencia.** Una forma de aproximarse a ello, es rescatando el análisis de las acciones e interacciones entre actores,

como el punto de partida para delimitar lo que es condicionante de los hechos sociales.

A partir de las reflexiones anteriores, en el siguiente Capítulo se destacarán algunos ejes de análisis útiles para formular una estrategia de captación metodológica, que permita adentrarse en el intrincado campo de la elaboración de diagnósticos para la toma de decisiones. Por supuesto, que no se es tan ambicioso como para pretender superar de una vez y para siempre los problemas apuntados, pero sí, por lo menos, enfrentarlos.

NOTAS

(1) Entendido en su sentido más amplio: conjunto de individuos.

(2) Por grupos sociales "afectados" se entiende, aquellos sobre los cuales recae directamente el o los problemas objeto de atención. También se les puede denominar grupos sociales más vulnerables, especialmente cuando interesa además del tratamiento, la prevención del problema. "Grupos sociales involucrados" son aquellos que pueden participar en el problema ya sea por su interés en contribuir a su atención o su rechazo a que se brinde tal atención. Más adelante se explica con mayor detalle.

(3) Esta práctica puede realizarse fuera del Estado al servicio de organizaciones populares, sindicatos, etc. o bien dentro del Estado, dependiendo de la permeabilidad del sistema.

(4) Sobre la dificultad para localizar información y otros tipos de problemas relacionados, cfr., principalmente, ILPES, obra citada, pp. 238-9.

(5) Por método científico se entiende:

"... el procedimiento planeado que se sigue en la investigación para descubrir las formas de existencia de los procesos objetivos, para desentrañar sus conexiones internas y externas, para generalizar y profundizar los conocimientos así adquiridos, para lle-

gar a demostrarlos con rigor racional y para comprobarlos en el experimento y con las técnicas de su aplicación". Gortari, Eli de: *El método dialéctico*, México, Editorial Grijalbo, 1979, p.41.

(6) Sobre la totalidad social como un elemento decisivo para el conocimiento de la realidad, cfr. Lukács, Georg: *Historia y consciencia de clase*, México, Editorial Grijalbo, 1969.

(7) Kosik, Karel: *Dialéctica de lo concreto*, op.cit., p.55.

(8) *Ibidem*.

(9) Marx, Carlos: *Prólogo a la Contribución a la crítica de la Economía política con la introducción de 1857*, Madrid, Alberto Corazón editor, 1976, pp.269.

(10) Obra citada, p. 70.

(11) Esta categoría es utilizada por Matus y Ozbekhan, obras citadas.

(12) *Planificación de situaciones*, op. cit., pp. 69-71.

(13) Cfr. Costa Rica. Ministerio de Economía y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos: *Índice de precios al por menor, ingresos medios y bajos área metropolitana de San José*.

(14) Cfr. Costa Rica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo; Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos: *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, (serie de datos corregidos 1979-1981)*, San José, 1982.

(15) Silva Michelena, José Agustín: *Notas de clase sobre metodología de la Investigación Social*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974. Citado por Barrios, Sonia; *Sobre la construcción social del espacio*, Cuadernos del CENDES No.8, Caracas, 1976, p.9.

(16) Silva Michelena, José Agustín: *Notas sobre la Metodología para el Diagnóstico Integral de Venezuela*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, pp. 12-3.

(17) Esta aceptación se ha generalizado independientemente del paradigma en que se base la investigación. Sin embargo, ello no implica que el significado mismo de causalidad sea objeto de consenso. La interpretación que se le dé, puede variar de acuerdo con la perspectiva epistemológica, que se adopte.

ARLETTE PICHARDO MUNIZ

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

CASTELLS, Manuel: "El plano epistemológico". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, ELAS-FLACSO, No.4, Santiago (Chile), 1972.

CASTELLS, Manuel: *Las nuevas fronteras de la Metodología Sociológica*, San José, Publicación de la Universidad de Costa Rica, sin fecha de edición.

KOSIK, Karel: *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, 1976.

LABASTIDA, Jaime: *Producción, Ciencia y Sociedad: De Descartes a Marx*, México, Siglo XXI editores, 1969.

LUKACS, Georg: *Historia y conciencia de clase* (Estudios de dialéctica marxista), México, Editorial Grijalbo, 1969.

MARX, Karl: *Contribución a la crítica de la Economía Política con la introducción de 1857*, Madrid, Alberto Corazón editor, 1976.

MATUS, Carlos: *Planificación de situaciones*, op. cit.

SILVA, Ludovico: *Teoría y praxis de la Ideología*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970.

VERON, Eliseo: "Ideología y producción de conocimientos sociológicos en América Latina". En *Introducción al pensamiento sociológico*, Centroamérica, EDUCA, 1974, pp.310-343.

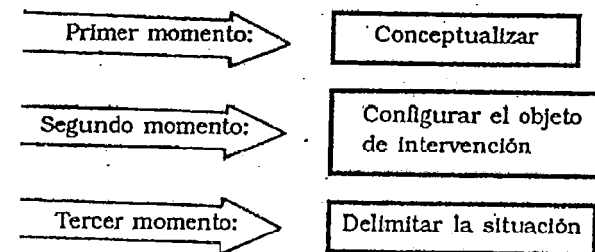
CAPÍTULO VI

DIAGNÓSTICOS PARA LA TOMA DE DECISIONES HACIA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CAPTACIÓN METODOLÓGICA

1. Primer momento: Conceptualizar
2. Segundo momento: Configurar el objeto de intervención.
3. Tercer momento: Delimitar la situación.

En el Capítulo anterior se abordaron los aspectos relevantes a la reflexión teórico-metodológica en la elaboración de diagnósticos para la toma de decisiones. En este Capítulo, se trata de presentar las bases de una estrategia de captación metodológica para emprender tal proceso, en la cual se delimitan tres momentos de acción fundamentales:

GRAFICO No. VI - I
MOMENTOS EN LA ESTRATEGIA DE CAPTACION
METODOLOGICA EN LA ELABORACION DE DIAGNOSTICOS
PARA LA TOMA DE DECISIONES



A continuación, se desarrollan algunos de los elementos por considerar en los tres momentos enunciados.

4864

1. PRIMER MOMENTO: CONCEPTUALIZAR.

En la mayoría de los casos, quien diagnostica se encuentra inserto en una institución (ya sea una dependencia del gobierno central, organismo autónomo, organización con carácter popular u organización no gubernamental) lo que significa que no se desenvuelve como una "suerte de observador académico no comprometido". Por consiguiente, no escoge el problema que va a diagnosticar, sino que tal elección depende de los intereses y objetivos de la institución para la cual trabaja. De ahí que su tarea comienza cuando conceptualiza el problema, es decir, cuando lo define a partir de una determinada perspectiva de análisis y en función de ello selecciona las categorías conceptuales que usará para esclarecer el problema de interés.

La escogencia de dicha perspectiva va a depender de la interrelación de varios factores, tales como: su concepción del mundo, sus experiencias previas y el contenido práctico de sus decisiones. Sin embargo, también está condicionada por su inserción institucional. Las características de la institución en que trabaja, así como el nivel técnico o jerárquico que ocupe en la misma incidirán en la conceptualización que realice.

2. SEGUNDO MOMENTO: CONFIGURAR EL OBJETO DE INTERVENCIÓN.

Al segundo momento, dentro del proceso para elaborar un diagnóstico "situacional", a falta de un nombre mejor, se le ha denominado **configurar el objeto de intervención**; éste se entiende como la especificación espacial y temporal del área problemática a la que irán dirigidos los programas que se formularán posteriormente. El propósito fundamental de este momento debe ser lograr el ma-

nejo del tema en que se enmarca el problema estudiado, que permita entender las causas y manifestaciones de este último.

Para elaborar este segundo momento, el principio metodológico que debe seguirse es la concepción de la realidad social como unitaria o totalidad en auto-desarrollo; en ellas es posible apreciar expresiones y manifestaciones susceptibles de ser seleccionadas y aprehendidas como problemas específicos que se constituyan en el objeto de intervención ⁽²⁾.

Dentro de este segundo momento, es posible delimitar dos submomentos:

- a) Reconocer la situación, que significa identificar los hechos sociales de interés.
- b) Interrelacionar e interpretar los hechos sociales de interés, por medio del establecimiento de una estrategia de análisis multidimensional.

2.1 RECONOCER LA SITUACIÓN: IDENTIFICAR Y ANALIZAR LOS HECHOS SOCIALES DE INTERÉS.

Reconocer la situación significa identificar los hechos sociales de interés como punto de partida para entender las relaciones, condicionantes, determinaciones y su ubicación en el escenario. Además, se debe analizar tales hechos con la visión de la realidad que tengan los actores que intervienen en la situación. Para identificar los hechos basta con referirse al plano de los fenómenos, de la apariencia, dado que es en ese plano donde aparecen las acumulaciones concretas, por eso, se manifiestan directamente y con mayor transparencia. Por ejemplo, la desnutrición severa en menores, puede apreciarse por los sentidos. El hambre se le ve en la cara a los niños; aunque para mayor precisión, es posible sofisticar el

modo de captar ese fenómeno, utilizando indicadores antropométricos, tales como el retraso estatural y el déficit ponderal.

Ahora bien, de acuerdo con la naturaleza del problema estudiado, su manifestación fenoménica será más o menos difícil de percibir a través de los sentidos. Así el subempleo, a diferencia de la desnutrición, no se le ve en la cara a la gente; sin embargo, para tener un indicador del crecimiento del Sector Informal Urbano, sólo hay que recorrer las calles del centro de las ciudades capitales y observar los hechos sociales que caracterizan a este problema.

2.2 INTERRELACIONAR E INTERPRETAR LOS HECHOS SOCIALES DE INTERÉS: ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA DE ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL.

Para realizar tal labor, es posible distinguir -con fines analíticos- tres niveles de análisis íntimamente vinculados entre sí:

a) Relaciones o vínculos simples entre los hechos. Por ejemplo, en un diagnóstico de la delincuencia es necesario conocer, entre otras cosas, las clases de delito (contra la propiedad privada, contra la función pública) y las características de los delitos (por ejemplo, autor, acto, víctimas, etc)

b) Condicionantes o articulaciones más complejas establecidas entre los hechos, que tienen un mayor nivel de arraigo en las estructuras existentes.

Siguiendo con el ejemplo anterior, las clases y características de los delitos están relacionadas con los aspectos centrales del modelo de desarrollo vigente en una sociedad, en especial, lo que se refiere a los efectos de diver-

sas políticas públicas, por ejemplo, de salud, educación, vivienda, cultura, empleo, salarios, etc.

c) Determinaciones estructurales de la realidad social que se estudia. Estas son las causas que, en última instancia, sustentan el significado estructural de los hechos sociales, ya que son las acumulaciones esenciales vinculadas con el auto-desarrollo del proceso histórico que se expresan en las leyes básicas que rigen la sociedad. Así, las características del sistema que se trate, incluirán en la clase de delito.

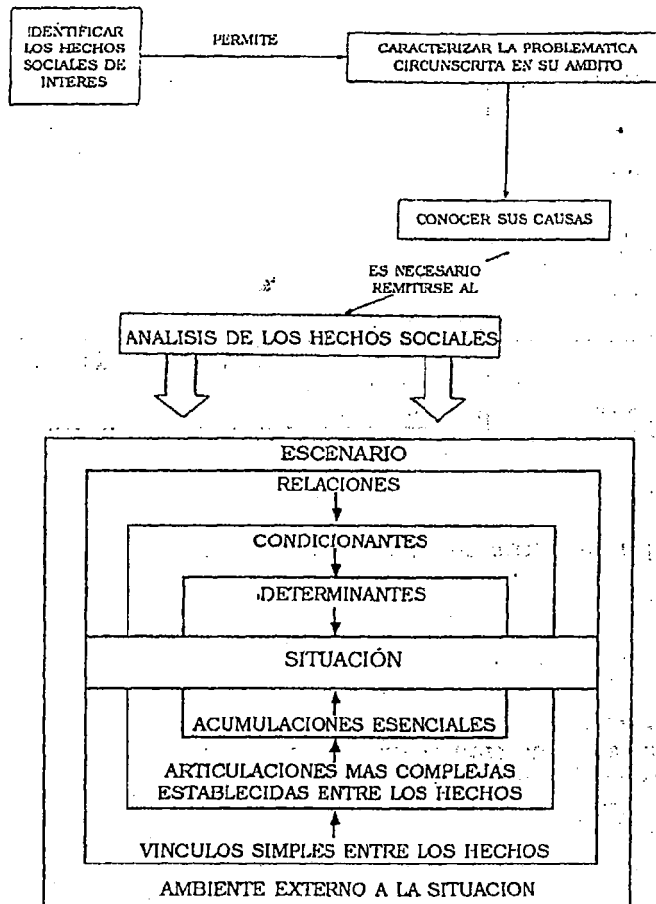
En el análisis de los hechos sociales, es necesario, además, ubicar la situación en el escenario que la envuelve. Este se considera como el ambiente externo a la situación en el que pueden ocurrir hechos que influyan en la misma. La definición de lo que es el escenario, dependerá de la ubicación espacial de los actores.

Sobre el particular, Carlos Matus señala:

"El escenario es un metacontorno relevante y limitante de la situación, que envuelve no sólo a la situación específica objeto del análisis, sino que cubre a varias situaciones distintas simultáneas en el tiempo, pero con legados históricos diversos y en espacios también diferentes. Traducido esto a experiencias históricas concretas, podemos decir que el escenario o metacontorno en el caso de la Alemania Bismarkiana, es el capitalismo mundial y, la situación distinta simultánea en el tiempo, pero con legado histórico diverso y en otro espacio, es la Inglaterra Victoriana"⁽³⁾.

El gráfico siguiente intenta recoger la lógica del segundo momento, en la elaboración del diagnóstico "situacional".

GRAFICO No. VI - 1
SEGUNDO MOMENTO EN LA ESTRATEGIA
PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL":
Configurar el objeto de intervención



Ahora bien, el análisis de los hechos sociales no puede emprenderse sin la consideración de los productores de estos hechos, es decir, de los actores que participan en la situación. En tal sentido, es útil recordar que, si a los programas se les asigna el papel de hacer operativas las medidas de carácter general⁽⁴⁾, el diagnóstico "situacional" debe considerar como actores, aquellos que se relacionan con el proceso de planificación de las políticas. Así, aparece como uno de los actores, el Estado, por ser la autoridad política que, en lo formal, expresa el consenso de los diversos sectores sociales y asume la responsabilidad de brindar atención a los problemas de dichos sectores.

Sin embargo, como la acción del Estado "no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales -y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo-, son a la vez sujeto y objeto del proceso"⁽⁵⁾, aparecen otros actores en la escena planificadora⁽⁶⁾. Tales actores, para efectos de la estrategia de captación metodológica planteada, se han denominado actores o grupos sociales afectados o más vulnerables por el problema objeto de intervención y actores o grupos sociales involucrados en la atención que pueda ofrecérsele a los problemas diagnosticados.

Ampliando la definición, por **Grupos sociales afectados o más vulnerables** se entiende a aquellos individuos en los cuales la problemática estudiada se manifiesta con mayor rigor. Para efectos del diagnóstico "situacional", la selección de esos grupos puede hacerse a partir de muestras o estudios de casos y con base en criterios objetivos, tales como:

- Incidencia del problema,
- Disponibilidad de recursos,
- Existencia de respuestas institucionales.

En el caso de la alimentación, es posible seleccionar como grupo social afectado, a un conjunto de individuos que presenten síntomas de desnutrición severa, habitantes de las zonas deterioradas del área metropolitana y pertenecientes a familias que reciban salarios mensuales inferiores al más bajo de los mínimos legalmente establecidos.

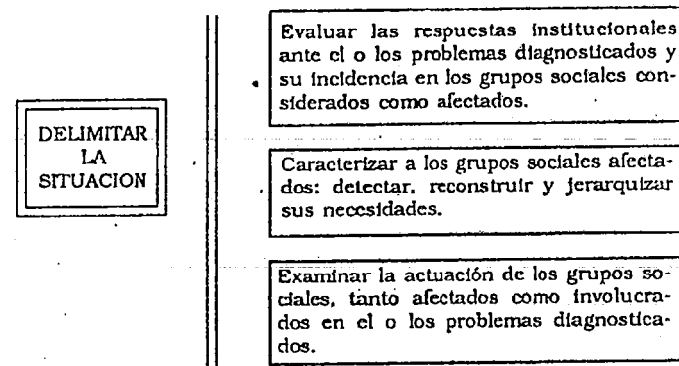
Sin embargo, es útil destacar que en ocasiones, la escogencia de los criterios pueda estar orientada por decisiones políticas.

Por Grupos sociales involucrados se entiende a aquellos que si bien no son directamente afectados por el problema diagnosticado, podrían serlo por las soluciones que se llegaran a proponer. Además, son grupos que tienen capacidad para influir en la toma de decisiones. Por consiguiente, su apoyo, rechazo o indiferencia, pueden incidir en el interés y decisión de brindar atención a los problemas diagnosticados.

3. TERCER MOMENTO: DELIMITAR LA SITUACIÓN.

El tercer momento dentro de la estrategia de captación metodológica para realizar el diagnóstico "situacional", consiste en delimitar la situación. Ello significa caracterizar y analizar la acción de los actores, considerando el comportamiento de estos tanto en el momento en que se realiza el diagnóstico, como en la tendencia histórica que origina y explica ese comportamiento, así como en las probabilidades futuras de evolución del mismo. Para emprender esa tarea, se propone un procedimiento que incluye tres aspectos. Los cuales deben considerarse en un orden lógico y no cronológico y se presentan en el gráfico siguiente.

GRAFICO No. VI - 3
TERCER MOMENTO EN LA ESTRATEGIA
DE CAPTACION METODOLOGICA
PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL":
Delimitar la situación



A continuación, se desarrollan algunos de los elementos por considerar en los tres niveles de análisis mencionados.

3.1 EVALUAR LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES⁽⁷⁾.

En este análisis, es necesario considerar un nivel de delimitación de gran relevancia: no se trata de evaluar todas las acciones institucionales vinculadas con el área de intervención de interés, o con todo el quehacer de las instituciones participantes, sino de seleccionar aquellas acciones que, por su naturaleza, se vinculen con el problema diagnosticado y tengan algún nivel de incidencia

con los grupos sociales considerados como afectados o más vulnerables.

Por otra parte, si los programas y proyectos se conciben como las acciones mediante las cuales se hacen operativas las políticas, entonces la evaluación de las respuestas institucionales debe partir del análisis del proceso de Planificación de las políticas. En tal sentido, es posible distinguir, con fines exclusivamente analíticos, tres dimensiones para enfrentar tal labor.

CUADRO N^o. VI - 1
DIMENSIONES QUE DEBEN ABORDARSE EN LA
EVALUACION DE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES ⁽⁸⁾

DIMENSIÓN	SE REFIERE A:	CONDUCE AL:
DE LA FORMULACION	la expresión formal de la política por medio de mecanismos e instrumentos de acción tales como leyes, decretos o reglamentos.	examen de los documentos normativos y programáticos para evaluar el grado de coherencia interna de los mismos.
DE LA OPERACION	la ejecución de respuestas institucionales pasadas o actuales.	análisis de las acciones realizadas o en proceso de realización.
DE LOS EFECTOS E IMPACTOS	la acción conjunta de las respuestas institucionales formuladas (tanto en el plano de los normativo como de lo programado) y las operaciones reales ejecutadas	análisis de las implicaciones en los grupos sociales afectados y con la sociedad en su conjunto

En el análisis de la formulación, interesa el examen de los documentos que contengan las políticas y acciones, tanto en el nivel normativo (leyes, decretos, reglamentaciones) como programáticos (planes de desarrollo, planes sectoriales, planes regionales, planes institucionales, programas, planes de trabajo y proyectos). En el análisis de los documentos programáticos, algunos de los elementos que se pueden considerar, se refieren a la coherencia interna entre:

- Diagnóstico y propuestas.
- Objetivos y metas.
- Programas y proyectos.
- Situación inicial, estrategia y situación deseada⁽⁹⁾.

Estos aspectos señalados son importantes porque permiten realizar una "lectura ideológica" de los textos y deslindar las intenciones de una determinada respuesta institucional. Sin embargo, por sí solos son insuficientes para entender las implicaciones de la misma en un contexto particular. Lo anterior lleva a plantear la dimensión referida a la ejecución de las políticas. Esto implica que el examen de las prácticas reales no siempre se corresponde con lo que ha sido formulado. Incluso, en ocasiones se observan diferencias sustanciales entre lo postulado y lo realizado.

En cuanto al análisis de la dimensión operativa, este debe realizarse distinguiendo dos niveles:

- uno general, referido al quehacer institucional en su conjunto; y
- otro específico, relativo a las acciones con incidencia directa en los grupos sociales afectados por el o los problemas objeto de intervención.

Algunos de los aspectos que pueden utilizarse en el nivel general, son los siguientes:

- a) **Marco jurídico-institucional** en que operan las instituciones y organizaciones que se estén considerando, en lo relativo al tipo de legislación que respalda su actividad, los mandatos institucionales, los procedimientos administrativos y operativos existentes.
- b) **Objetivos** generales de las instituciones y organizaciones consideradas.
- c) **Líneas de trabajo** existentes⁽¹⁰⁾, considerando las acciones, los programas definidos, el contexto socio-histórico en que se inscriben, la articulación entre los mismos y la existencia y niveles de coordinación intra e interinstitucional, entre otras cuestiones.
- d) Las **acciones realizadas**, en término de su diversidad y cobertura.
- e) La **organización interna**, especialmente en lo referido a la asignación y cumplimiento de responsabilidades.
- f) El **presupuesto**, que incluye inventario de recursos, capacidad instalada y posibilidades futuras de contar con nuevas fuentes de financiamiento.

En el nivel más específico, la evaluación debe centrarse en el examen de las acciones, involucrando a los grupos sociales afectados y considerando como fundamentales, los elementos siguientes:

- a) Determinar el **grado de cumplimiento de los objetivos** y metas en función del esquema de asignación de recursos.
- b) Detectar la regularidad y calidad al prestar los servicios, es decir, la **eficacia y eficiencia institucional**.

La evaluación de las respuestas institucionales debe iniciarse al identificar las instituciones responsables de

brindar atención al objeto de interés. En algunos casos, pueden existir organismos no estatales (de carácter nacional o internacional) que también ofrezcan atención en ese campo, los cuales deben ser incluidos en el análisis.

El paso que sigue es tratar de buscar respuestas a las interrogantes siguientes:

- a) ¿Qué se está haciendo?
- b) ¿Qué se hizo? y
- c) ¿Qué se podrá hacer?

En la evaluación de las respuestas institucionales, es útil considerar dos criterios básicos:

- a) **Eficacia institucional:** que se centra en la existencia de respuestas institucionales⁽¹²⁾. El examen de la eficacia debe referirse, fundamentalmente, a determinar el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos. Para esto, es necesario conocer la cobertura de las acciones en términos del número de beneficiarios y la distribución espacial y temporal de los mismos, lo que lleva a plantear el concepto de eficacia significativa en cuanto a la cantidad de atención brindada y su vínculo con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

Los criterios para determinar la eficacia significativa se pueden definir comparando lo programado con lo ejecutado, con base en el análisis de la relación entre variables de una misma categoría. Algunos de los ejemplos que pueden ser considerados, son los siguientes:

- a) Objetivos alcanzados versus objetivos programados.
- b) Metas alcanzadas versus metas programadas.
- c) Recursos efectivos versus recursos programados.
- ch) Actividades realizadas versus actividades programadas.

- d) Costo efectivo versus costo programado.
- e) Costo unitario promedio efectivo versus costo unitario promedio programado.
- f) Consumo medio de material efectivo versus consumo medio de material programado.
- g) Productividad del trabajo efectivo versus productividad del trabajo programado.

b) **Eficiencia institucional:** que se refiere a la calidad de los bienes producidos y/o de los servicios prestados. Esto involucra la racionalidad en el uso de los recursos disponibles y la determinación del impacto de las acciones realizadas. Aquí, es importante plantearse la necesidad de desentrañar hasta qué punto los efectos observados, luego de realizadas determinadas acciones, pueden ser imputados exclusivamente a la realización de las mismas.

Si bien es esto un campo muy difícil de manejar, dada la imbricación de los fenómenos y relaciones sociales en ello, puede ayudar la consideración de los aspectos del contexto global en que se inscribe la ejecución de las acciones. Asimismo, pueden ser útiles los modelos experimentales y cuasi-experimentales, a pesar de las deficiencias que puedan imputárseles⁽¹³⁾.

Para determinar la eficacia en la organización, administración y utilización de los recursos que permiten arribar a los resultados finales exhibidos, se pueden utilizar algunos criterios establecidos a partir de la relación entre variables de distinta categoría, tales como:

- a) Objetivos alcanzados versus metas alcanzadas.
- b) Objetivos alcanzados versus recursos gastados.
- c) Metas alcanzadas versus recursos gastados.
- ch) Actividades realizadas versus recursos gastados.
- d) Costo efectivo versus recursos gastados.

- e) Resultados programados versus recursos gastados.
- f) Resultados programados versus actividades realizadas.
- g) Producción efectiva versus costo efectivo.
- h) Producción efectiva versus recursos gastados.
- i) Producción efectiva versus metas programadas.

La eficiencia institucional, medida a través del impacto en los destinatarios de las acciones realizadas, proporciona elementos para el análisis de los efectos. Para ello es necesario profundizar en los procesos para construir, verificar y validar indicadores sociales, que sean capaces de reflejar los problemas a que van dirigidas las acciones y la magnitud de tales problemas, en función de las particularidades históricas de la sociedad que se trate. Para lo anterior, hay que comenzar cuestionando la utilización de listados de indicadores "pre-fabricados" por organismos internacionales e instituciones del gobierno y subrayando la necesidad de someterlos a prueba en las instancias de diagnóstico y evaluación; asignándole en tal proceso, un papel importante a aquellos sectores a los cuales van dirigidas las acciones institucionales. Lo que se trata de resaltar es la orientación teórico-metodológica que debe seguirse en la elaboración del diagnóstico "situacional", para que sus resultados sean capaces de verificar el sistema de indicadores utilizados o bien dar sugerencias para la construcción de otros nuevos.

Los resultados de la evaluación institucional deben permitir el análisis de las posibilidades y restricciones del quehacer institucional, en cuanto a su capacidad futura para formular y ejecutar acciones. Es decir, se trata de proporcionar elementos para la evaluación ex-ante de las acciones, que debe hacerse a la hora de proponer opciones de intervención. En ello, es menester rescatar cuáles experiencias son susceptibles de repetirse, cuáles deben re-formularse y cuáles no deben ser repetidas. Se trata,

entonces, de localizar la información básica que permita retro-alimentar la toma de decisiones para introducir, mantener y modificar las medidas necesarias, así como suprimir las innecesarias.

3.2 CARACTERIZAR LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS: DETECTAR, RECONSTRUIR Y JERARQUIZAR SUS NECESIDADES⁽¹⁴⁾.

El segundo elemento que se ha mencionado para el tercer momento de la estrategia de captación metodológica para elaborar el diagnóstico "situacional", se refiere a caracterizar a los grupos sociales afectados. Ello significa detectar, reconstruir y jerarquizar sus necesidades, en el marco de lo que se ha conceptualizado y delimitado como objeto de intervención.

En tal sentido, se debe determinar cómo y en qué medida el problema que se desea atender incide en los grupos sociales afectados y cuáles son las posibilidades reales de que sus integrantes se interesen en participar en las posibles opciones de intervención. Esto último es sumamente importante, ya que de lo contrario, las propuestas que se realicen, serán elaboradas con criterios técnicos y no, necesariamente, responderán a los intereses y expectativas de dichos grupos.

El primer paso para realizar dicha caracterización consiste en un acercamiento directo a dichos grupos, para conocer sus condiciones de vida, sus niveles de organización, etc. Para ello puede ser útil, como mecanismo de inserción, el contacto con informantes claves, líderes de la comunidad o representantes de las organizaciones existentes. Sin embargo, para el trabajo posterior hay que considerar otro tipo de acciones, por razones que se explicarán más adelante. Lo siguiente es la detección de las necesidades sociales de los grupos afectados. El pro-

cedimiento para llevar a cabo una tarea de tal magnitud, es un trabajo de constante construcción que la Planificación debe asumir dentro del gran desafío de los años futuros. No obstante, con la única intención de ir abriendo el camino que permita avanzar en tal sentido, se presentan algunas ideas básicas como punto de partida.

La primera se refiere al contenido del **concepto de necesidades básicas**⁽¹⁵⁾. Para explicarlo resulta útil remitirse al concepto de carencia, entendido como aquello de lo que se prescinde o no se tiene en cantidad que se considere suficiente. Por lo tanto, la carencia permite determinar la magnitud de un problema. El procedimiento para determinarla debe orientarse hacia la comparación entre los requerimientos mínimos de bienes (materiales e inmateriales) y servicios necesarios para la subsistencia y la disponibilidad de los mismos. La brecha resultante permitirá establecer el carácter real de la carencia, en el sentido de su existencia como tal.

Para la realización de lo anterior, es importante el tipo y nivel de desagregación de las variables consideradas. Por ejemplo, en el caso del problema nutricional, la primera relación que surge es referida a la producción de alimentos. Si bien esto no deja de ser importante, no es lo más significativo en el cálculo de las brechas, pues la experiencia práctica muestra que en la satisfacción de las necesidades básicas el factor más decisivo es el acceso a la distribución de los recursos⁽¹⁶⁾. Ahora bien, la carencia no se constituye automáticamente en una necesidad, sino en la medida que la carencia adquiere carácter imprescindible y ello está mediado por la conciencia individual y colectiva. Sin embargo, la conciencia no es un resorte que salta en cualquier momento y ante cualquier situación.

"La conciencia actual de un grupo social es el resultado de una praxis heredada (tradición), de una praxis

vivida o adquirida como vivencia (situación) y de una praxis prediccional (predicción)⁽¹⁷⁾.

... Los valores de la tradición, situación y predicción son siempre el resultado de la confrontación entre una estructura ideológica previa y la situación, en el marco dado por la forma de inserción particular de cada grupo social en el sistema-situación⁽¹⁸⁾.

En otras palabras, en la conciencia se manifiesta la influencia que en el individuo ejerce la tradición, en términos de valores, costumbres, creencias, etc., que le son transmitidos de generación en generación. Además, por su experiencia, en especial lo atinente al tipo de problemas que lo afectan y el grado de incidencia de estos y a sus intereses y expectativas para el futuro. Este último elemento resulta importante en la medida que puede permitir la determinación de carencias, susceptibles de convertirse en necesidades⁽¹⁹⁾. Asimismo, en la conciencia se expresa la ideología, entendida ésta como una "concepción del mundo ligada a una determinada forma de producción"⁽²⁰⁾. Esta se manifiesta en un sistema de ideas, representaciones y valores que inciden en el comportamiento social del individuo y se cristalizan en una serie de hábitos, costumbres, intereses, etc. sin que para el hombre sea fácilmente reconocible la presencia de la ideología en tales manifestaciones.

Ahora bien, el hecho de que determinados grupos perciban ciertas carencias como necesidades, no significa que automáticamente ello lleve a que realicen acciones que les permitan satisfacerlas.

Por otra parte, las necesidades sociales de un grupo, para que puedan ser consideradas como tales, deben ser sentidas por este grupo, pues de lo contrario serán construcciones artificiales, ya sea de quien diagnostica o de algún otro agente. Asimismo, el nivel de percepción de

las necesidades y su expresión, puede estar vinculado con los niveles distinguibles en la situación. Es decir, con:

- a) El contorno fenoménico de los hechos sociales.
- b) Las relaciones entre los hechos.
- c) Las articulaciones entre los hechos.
- d) Los condicionantes, que en última instancia, determinan los hechos.

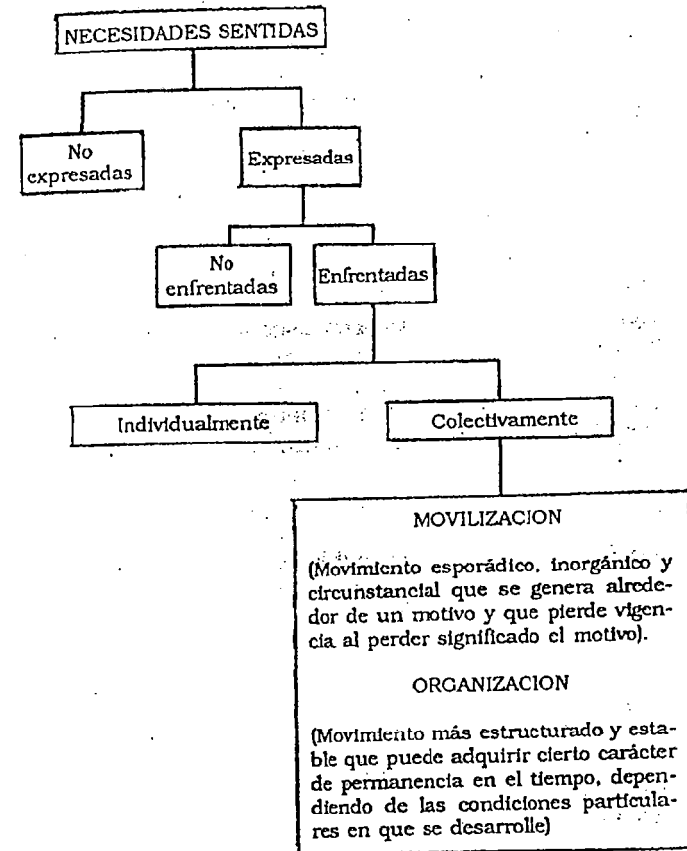
Obviamente, la expresión de necesidades se observará con más frecuencia en el primer nivel y cada uno de ellos corresponderá a un grado de conciencia más elevado⁽²¹⁾. El nivel de conciencia con que se perciba y exprese una necesidad, incidirá en la posibilidad e intensidad con que se enfrente, lo cual puede plantearse de manera individual o colectiva. En esto último, es importante destacar que la confluencia de intereses entre los individuos que componen los grupos sociales afectados, puede ser un factor activador en la búsqueda de alternativas de atención para las necesidades. El interés de enfrentar colectivamente la satisfacción de las necesidades, puede llevar a la movilización u organización de los grupos sociales afectados. En ello es posible encontrar niveles de participación que se sitúan a lo largo de un "continuum" cuyos extremos serían:

- a) Actores con un bajo grado de organización, no organizados u organizados alrededor de un motivo circunstancial, en cuyo caso para, recabar su participación, puede ser necesaria una activación por parte de agentes exógenos; y
- b) Actores con un alto grado de organización -formal o no formal- cuya participación puede ser abierta y espontánea.

Ahora bien, todas esas circunstancias no se originan por relaciones mecánicas, automáticas y directas, sino que están mediadas por una serie de factores sociales, económicos, culturales, etc. y especialmente por las condiciones políticas particulares de una realidad social en un momento histórico determinado. En tal sentido, puede observarse que a través del desarrollo de la sociedad, las necesidades del hombre aparecen históricamente determinadas por las condiciones sociales de producción. Así, las necesidades del individuo en un régimen de producción primitivo difieren de las necesidades del individuo en el sistema capitalista. En este último, el mundo de lo necesario se sitúa en "lo económico" y el hombre es prisionero de ello sin que necesariamente tenga conciencia de que lo es.

Más aún, el tipo e intensidad de las necesidades está relacionado con el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas y los cambios que se producen en los niveles de incorporación de los individuos a los procesos socio-económicos, para satisfacer los requerimientos generados por dicho desarrollo. En este proceso, juegan un importante papel los valores culturales, es decir, aquellas imágenes, criterios, pautas, etc., que se reflejan en los comportamientos generados por los patrones culturales, entendidos éstos como reflejos mentales de una situación real atravesada por la ideología prevaiente.

GRAFICO No. VI - 4
LOS NIVELES QUE MEDIAN ENTRE LA PERCEPCION
DE NECESIDADES SOCIALES Y LA BUSQUEDA
DE SATISFACCION DE LAS MISMAS



La claridad de quien diagnostica sobre los aspectos anteriormente apuntados y su habilidad para trasladarlos al estudio particular de un caso concreto, determinará la posibilidad de recolectar las informaciones básicas requeridas para reconstruir las necesidades sociales de los grupos afectados. Esto consiste en ordenar y analizar la información recolectada en función de los intereses y expectativas de dichos grupos. En ello es necesario considerar que en el interior de los mismos, pueden existir niveles desiguales de insatisfacción de las necesidades, así como percepciones y expresiones distintas.

Los resultados finales de esas tareas deben permitir el establecimiento de un inventario de necesidades de los grupos sociales afectados. Dicho inventario debe ser una síntesis de los resultados del análisis del problema que se desea atender, sus determinaciones y la forma en cómo éste, se manifiesta en los grupos sociales afectados y no una lista de ideas sin estructura.

Los elementos que se deben considerar dependerán de las características del problema que se esté diagnosticando y del enfoque que se esté utilizando como referencia explicativo. No obstante lo anterior, es posible señalar la conveniencia de incluir los elementos siguientes:

- a) Tipos de necesidades.
- b) Cuantificación de la demanda actual por bienes y servicios relacionados con el problema objeto de intervención, así como evolución histórica de la misma.
- c) Preferencias por determinados bienes y servicios.
- ch) Inventario de los recursos que podrían aportar los grupos sociales afectados para eventuales opciones de atención a sus necesidades.
- d) Posibilidades de aportes concretos para tener acceso a los bienes y servicios.

El cuarto paso es, jerarquizar las necesidades, que

consiste en identificar aquellas que se manifiestan colectivamente. Se deben considerar subgrupos que, dentro de los grupos sociales afectados, tienen un nivel mayor de insatisfacción de las necesidades.

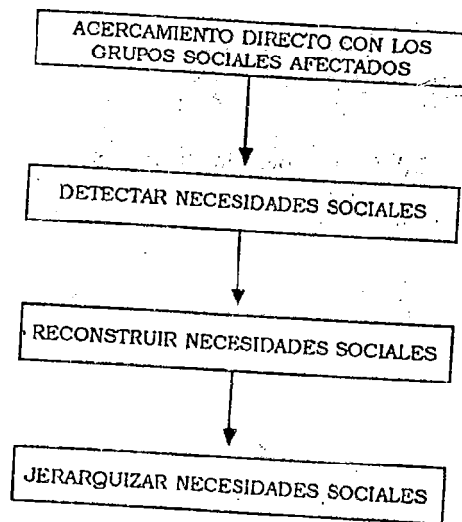
Los resultados de los cuatro pasos que se explicaron deben permitir caracterizar los grupos sociales afectados. Sin embargo, antes de dar por finalizado este apartado es necesario destacar la existencia de una serie de problemas con que puede enfrentarse el diagnosticador.

Tales problemas se podrían agrupar en tres órdenes:

- a) La mediación que los líderes comunales, autoridades y funcionarios gubernamentales pueden ejercer en el proceso para detectar, reconstruir y jerarquizar las necesidades. En tanto que, sus indicaciones no necesariamente van a responder a los intereses y expectativas de la generalidad de los integrantes de los grupos sociales afectados.
 - b) La vinculación establecida entre los grupos sociales afectados y quien diagnostica, ya que éste no siempre puede tener claridad sobre el papel que debe asumir. En tal sentido, no le corresponde imponer sus ideas a los grupos con que trabaja, sino más bien, su función debe ser facilitar el surgimiento de condiciones para el desarrollo de la participación y organización de los componentes de los grupos, que permita a sus integrantes identificar sus necesidades y las posibles formas de atención que se les puede brindar a las mismas.
- En síntesis, debe procurar que los grupos sociales afectados lleguen a considerar al problema como tal y se interesen en su atención, manteniendo las condiciones cuando ya existen o con-

- tribuyendo a que afloren cuando están en proceso de existir.
- c) Los instrumentos de medición utilizados. Este punto se desarrollará más adelante al abordar los aspectos referidos a las técnicas de investigación⁽²²⁾.

GRAFICO VI - 5
CARACTERIZACION DE LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS



3.3 EXAMINAR LA ACTUACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS E INVOLUCRADOS.

El tercer paso dentro de la estrategia de captación metodológica para elaborar el diagnóstico "situacional", es examinar la actuación de los grupos sociales afectados e involucrados. En ello, la primera tarea consiste en identificar a los grupos sociales involucrados. En tal sentido, es posible encontrar actores con un cierto nivel de organización -ya sea formal o no formal-pertenecientes a diferentes tipos de asociaciones, como por ejemplo:

- a) Privadas
- b) Corporativas o que defiendan intereses étnicos, culturales, regionales, comunales, etc.
- c) Organizaciones populares.
- ch) Partidos políticos.
- d) Agrupaciones empresariales, de profesionales, gremiales o trabajadores.

Además, deben ser considerados los centros de influencia, como por ejemplo, la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial.

Existen otros grupos sociales que, a pesar de no ser ni afectados ni involucrados, pueden ejercer influencia en la situación y por lo tanto deben ser incluidos en el análisis, entre ellos, el sector privado nacional y los agentes transnacionales (organismos internacionales y empresas transnacionales). Por otra parte, es conveniente destacar el papel jugado por los medios de comunicación de masas al transmitir las opiniones de los grupos sociales. Tales medios pueden ser utilizados por ciertos grupos, bien para recabar el apoyo de la opinión pública, con el fin de respaldar la intención de imponer sus intereses, o bien, para levantar importantes barreras en contra de la intervención planificada.

La segunda tarea consiste en encontrar respuestas a dos interrogantes básicas:

- a) ¿Hasta qué punto los grupos sociales afectados serán capaces de defender sus intereses para que el problema sea atendido?
- b) ¿Cuál es la reacción previsible de los grupos sociales involucrados en términos de brindar su apoyo, oponer su resistencia o ser indiferentes ante las medidas que se llegaran a proponer?

Dichas interrogantes se pueden especificar aún más en las preguntas siguientes:

- a) ¿Cómo se insertan los grupos sociales en la realidad diagnosticada?
- b) ¿Cómo perciben la realidad?
- c) ¿Cuáles son sus intereses y expectativas?
- ch) ¿Cuál es el grado de desarrollo y nivel de estructuración organizativa con que cuentan?
- d) ¿Cuál ha sido la tendencia en su comportamiento histórico?
- e) ¿Qué acciones pueden proponerse para el logro de sus objetivos estratégicos y/o contingentes?
- f) ¿Qué probabilidades de ejecución pueden tener las acciones que se propongan?

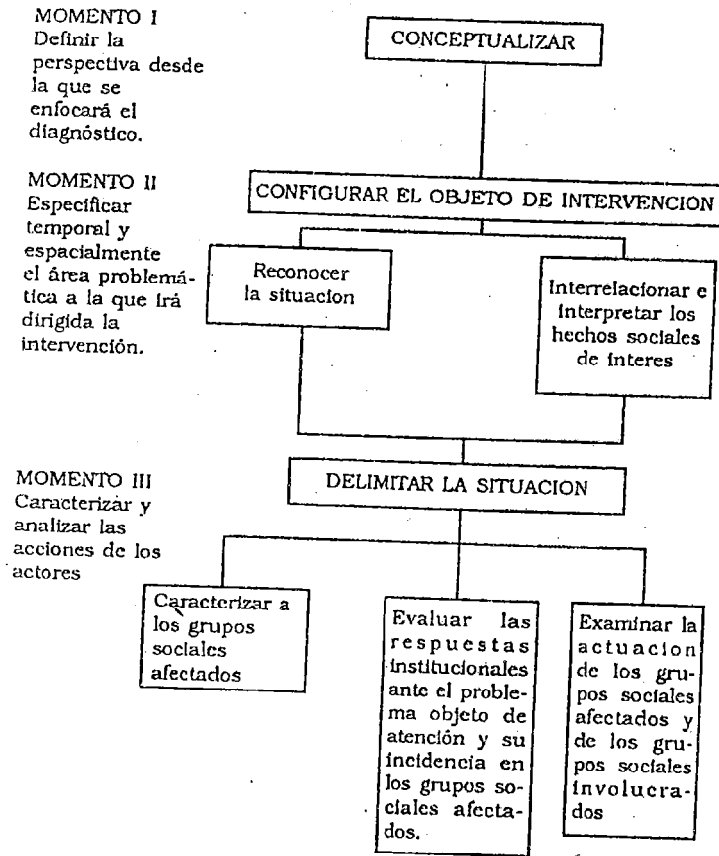
Ahora bien, como los actores no se encuentran aislados unos de otros, sino por el contrario, están en interacción permanente, y compiten por imponerse mutuamente sus intereses, es posible que se establezca la competencia entre ellos. Las modalidades que tal competencia asuma dependerá de la intersección entre los intereses de los diversos grupos. En función de los niveles de conflicto o contradicciones existentes entre los mismos, se delimitarán áreas coincidentes y áreas yuxtapuestas. La exis-

tencia de conexiones y compromisos entre los grupos y las características asumidas por tales relaciones, permitirán deducir las posibilidades de alianzas y antagonismos entre ellos. Dichos antagonismos podrán manifestarse en forma encubierta o solapada o bien adquirir un carácter de lucha abierta y encarnizada.

En resumen, el análisis de la actuación de los grupos sociales, a partir de las ideas sugeridas, debe aportar los elementos necesarios para el análisis de viabilidad a que se hace referencia en el Capítulo siguiente y culminar con el establecimiento de la capacidad de respuestas de dichos grupos ante el problema que se desea atender.

Finalmente, para cerrar este Capítulo puede ser de utilidad presentar un gráfico resumen con los elementos constitutivos básicos de la estrategia de captación metodológica para el proceso de elaboración del diagnóstico "situacional".

GRAFICO No. VI - 6
EL PROCESO DE ELABORACION DEL
DIAGNOSTICO "SITUACIONAL"



NOTAS

(1) Es conveniente aclarar que este capítulo se refiere al método de investigación y no al método de exposición.

(2) Aquí de lo que se trata es de rescatar la totalidad social como perspectiva de análisis, tal como fue planteado en páginas anteriores, al margen de las posiciones atomistas y organicistas que postulan que el todo es la suma de las partes (por lo tanto es posible conocer las partes sin hacer referencia al todo) y que todo tiene que ver con todo (por lo tanto no es posible conocer las partes deslindando las relaciones y condicionantes que la explican).

(3) Planificación de Situaciones, op.cit., p.85.

(4) Cfr. cap.I.

(5) Sunkel, Osvaldo; "La tarea política y teórica del Planificador en América Latina". En García, Eduardo (Compilador), Planificación del Desarrollo en América Latina, op.cit.p.50.

(6) Sobre la necesidad que tiene el Estado de tomar en cuenta diversos intereses sociales, ver Capítulo IV.

(7) En términos semánticos, evaluar significa "estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa". Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Madrid, XXI edición, 1970, p.592.

(8) Para una relación más detallada, Pichardo, Arlette; Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste, Buenos Aires (Argentina), Editorial Humanitas y Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, 1992.

(9) Para la realización de este análisis, puede ser utilizada como guía la propuesta de formulación que se desarrolla en el Capítulo siguiente.

(10) En rigor, se refiere a planes de trabajos. Sin embargo, en vista de que en la generalidad de los casos, estos no aparecen debidamente formulados, se ha preferido utilizar la expresión líneas de trabajo; incluso, en ocasiones, éstas últimas aparecen bastante difusas.

(11) Para una relación más detallada de cómo hacer una

evaluación, cfr. Pichardo, Arlette: Evaluación del Impacto social: El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste, op. cit.

(12) Por ejemplo, los enfermos que acuden a un hospital del Seguro Social en busca de un servicio de salud y reciben atención médica, han obtenido una respuesta a su demanda. En esa medida ha existido eficacia institucional, independientemente de la calidad del servicio que se le haya prestado.

(13) Sobre el contenido y uso de tales modelos, Cfr. Weiss, Carol: Investigación evaluativa-métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción, Méxco, Editorial Trillas, 1978.

(14) La autora quiere dejar constancia de su reconocimiento a Xinia Zúñiga y David Smith, por las conversaciones sostenidas que le permitieron aclarar muchas de las ideas expuestas en este apartado.

(15) Este concepto ha sido objeto de encendidas polémicas, cuya consideración rebasa los objetivos de este trabajo. Por eso se trata de precisar la interpretación asignada en la presente reflexión.

(16) Esta situación ha sido constatada en algunos trabajos realizados, Cfr., principalmente, Organización Internacional del Trabajo, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe: *Criterios y Metodologías para la satisfacción de necesidades básicas*, Santiago (Chile), 1980.

(17) "La palabra predicción como antónimo de tradición no se usa aquí sinónimo de predicción, con dos c. Su significado es el de una praxis que no se ha vivido materialmente pero que es intelectivamente concebida como representación de una realidad". Matus, Carlos; *Planificación de Situaciones*, op.cit.p.211 (aclaración y subrayado del autor).

(18) *Ibidem*.

(19) Sobre el particular es importante anotar el papel que pueden jugar las aspiraciones que se tengan para los hijos y la influencia ejercida en los mismos al transmitírselas, como valores de la predicción.

(20) Esta tesis ha sido trabajada por Labastida, Jaime: *Producción, Ciencia y Sociedad: de Descartes a Marx*, México, siglo XXI editores, 1969 y Silva, Ludovico: *Teoría y praxis de la ideología*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971.

(21) Una interesante tipología sobre los diversos estados en la formación de la conciencia social, puede encontrarse en Matus, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op.cit., pp.226-9.

(22) En varios países y a diferentes niveles se han realizado estudios en lo que se ha detectado la mediación de los problemas señalados. Sobre el particular Cfr. Pichardo, Arlette et al; *Estudio de las condiciones de salud del barrio el Kaliche de Katanga*, Santo Domingo (República Dominicana), publicación de la Universidad Nacional "Pedro Henríquez Ureña"; 1980; y Zúñiga, Xinia: *La situación del indígena y sus forma de organización social. Un estudio de las reservas indígenas de Cabagra, Salitre y Boruca*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, San José (Costa Rica), Universidad de Costa Rica, 1981.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA: *Elementos para una guía de evaluación y selección de proyectos de Desarrollo Social*, sin lugar, ni fecha de edición.

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA: *Sistema General de Evaluación*, sin lugar, ni fecha de edición, 1980.

CAMPBELL y STANLEY: *Experimental and Quasi Experimental Research*, Chicago, (E.U.A.), Rand Mc Nally, 1969.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES: *Seminario sobre uso y diseño de indicadores socioeconómicos en Centroamérica*, San José, (Costa Rica), 1982.

FRANCO, Rolando (editor): *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, op. cit.

FLISFICH, Angel et al: *Dimensiones de una Planificación participativa*, op. cit.

MARX, Karl: *El Capital* (Crítica de la economía política), Bogotá (Colombia), Fondo de Cultura Económica, 1977.

MARX, Karl y ENGELS, Federico: *La ideología alemana*, La Habana (Cuba), Ediciones Revolucionarias, 1966.

MATUS, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op.cit.

PICHARDO MUÑIZ, Arlette: "Modelo lógico para la evaluación de proyectos sociales". Trabajo presentado al Primer Seminario Nacional sobre Modelos de Evaluación, San José (Costa Rica), 1982.

PICHARDO MUÑIZ, Arlette: *Guías general y específicas para la realización de diagnósticos "situacionales" de la delincuencia en América Latina*, San José (Costa Rica), ILANUD, 1983.

PICHARDO MUÑIZ, Arlette y VARGAS VASQUEZ, Ro-

dolfo: *Hacia la elaboración de un marco de análisis para políticas sociales en América Latina*, Caracas (Venezuela), mimeo Universidad Central de Venezuela, 1981.

POUTLANZAS, Nicos: *Clases sociales y poder político en el Estado Capitalista*, México, siglo XXI editores, 1969.

PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Criterios y metodologías para la satisfacción de necesidades sociales*, Santiago (Chile), 1980.

PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Diagnóstico, políticas y Planificación del Empleo y las necesidades básicas*, Santiago (Chile), 1978.

PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, Ginebra (Suiza), 1980.

WEISS, Carol: *Investigación evaluativa-métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, op. cit.

ZUÑIGA, Xinia: *La situación del indígena y sus formas de organización social. Un estudio de las reservas indígenas en Cabagra, Salitre y Boruca*, op. cit.

CUARTA PARTE

CAPITULO VII
FORMULACIÓN DE PROGRAMAS
DE DESARROLLO

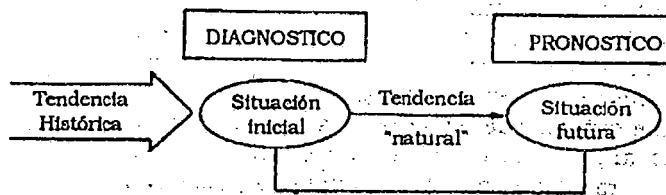
1. Prioridades de intervención: Identificar el grupo que se atenderá en primera instancia, es decir, el grupo-meta.
2. Marco estratégico: identificar y seleccionar las alternativas de intervención.
3. Marco de acción: construir la trayectoria.
4. Marco institucional: definir las responsabilidades de ejecución.

**1. PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN:
IDENTIFICAR A LOS GRUPOS SOCIALES QUE
SERÁN ATENDIDOS EN PRIMERA INSTANCIA,
ES DECIR, AL GRUPO-META.**

En la formulación de programas, la experiencia muestra que, por lo regular, no se dispone de una ilimitada dotación de recursos que permita definir la cobertura del programa abarcando al total de individuos que integran a los grupos sociales afectados. Por consiguiente, el Programador tiene que abocarse a la tarea de seleccionar una cierta cantidad de individuos a los cuales se asignará prioridad en la atención que se brindará. A ese conjunto de individuos se les denominará grupo-meta del programa.

GRAFICO No. VII - 1

DEFINIR LAS PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN



PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN

Tal selección no debe realizarse arbitraria ni azarísticamente, sino a partir de la definición de criterios objetivos. Para esto es menester considerar, fundamentalmente, los elementos siguientes:

- a) Características e importancia del o de los problemas diagnosticados.
- b) Urgencia de plantear opciones de intervención.
- c) Capacidad de las instituciones y organizaciones involucradas para participar en la atención del o de los problemas, en términos de su disponibilidad y posibilidad de movilizar recursos humanos, materiales, administrativos, financieros, entre otros.

Para identificar al grupo-meta, se pueden considerar diferentes factores o combinación de ellos, tales como:

- a) Ubicación espacial.
- b) Pertenencia a un grupo étnico.
- c) Participación en alguna rama de actividad económica, etc.

Así, por ejemplo, en el caso de que los grupos sociales afectados estén constituidos por desnutridos severos, se podría seleccionar como grupo-meta a los niños menores de dos años. Esto ya que es sabido que la falta de proteínas en los primeros años de infancia, ocasiona daños irreversibles en el cerebro humano que se evidencian en una secuela de problemas limitantes del desarrollo físico y mental de los seres humanos.

Cabe señalar que, en ocasiones los criterios para seleccionar al grupo-meta pueden ser de tipo político.

Por otra parte, en algunos programas puede ser conveniente definir prioridades de intervención para ser puestas en práctica en diferentes momentos. Ello es recomendable para el caso de programas con carácter experimen-

tal que se formulen con el interés de sistematizar la experiencia, para luego generalizarlos e institucionalizarlos al convertirlos en actividades rutinarias de la institución responsable de su ejecución.

2. MARCO ESTRATÉGICO: IDENTIFICAR Y SELECCIONAR LAS OPCIONES DE INTERVENCIÓN.

Los resultados del diagnóstico "situacional" permiten caracterizar la situación inicial y delinear mejor a la situación futura. Por su parte, definir prioridades acota el campo de la intervención programada. Por lo tanto, el paso siguiente es diseñar las posibles opciones de intervención, susceptibles de ser seleccionadas.

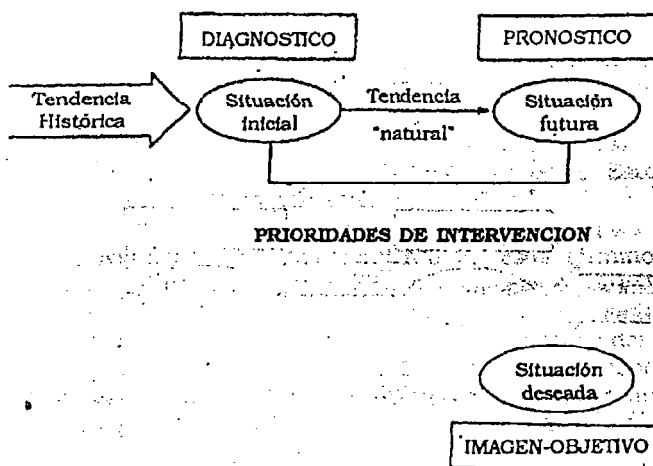
Para dar inicio a ese proceso, es necesario identificar una determinada fuerza social⁽¹⁾ que respalde las propuestas que se diseñen. Además, conocer los objetivos tanto de esa fuerza social como de las otras fuerzas sociales que actúan en la escena política y el posible nivel de interferencia entre éstas. Esto con el propósito fundamental de delimitar con mayor precisión, el ámbito de acción en el que es posible proponer opciones de intervención que tengan un cierto impacto, en la direccionalidad del proceso socio-económico del país, región, etc., que se trate.

2.1. IMAGEN-OBJETIVO: DEFINIR LA SITUACIÓN QUE SE DESEA ALCANZAR.

La primera tarea consiste en caracterizar la situación que, con el propósito de superar la situación inicial y obviar la situación futura, se desea alcanzar. Así, se debe plantear la primera aproximación de la imagen-objetivo,

ya que como se explicará más adelante, su elaboración entraña un proceso de constante construcción, que supone una evaluación y formulación permanentes.

GRAFICO No. VII - 2
DEFINIR LA SITUACION QUE SE DESEA ALCANZAR



PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN

En la elaboración de la imagen-objetivo, hay que tener en cuenta una serie de elementos, características y requisitos que se resumen en el cuadro VII-1.

Cuadro VII-1
Imagen-Objetivo: Elementos, características y requisitos

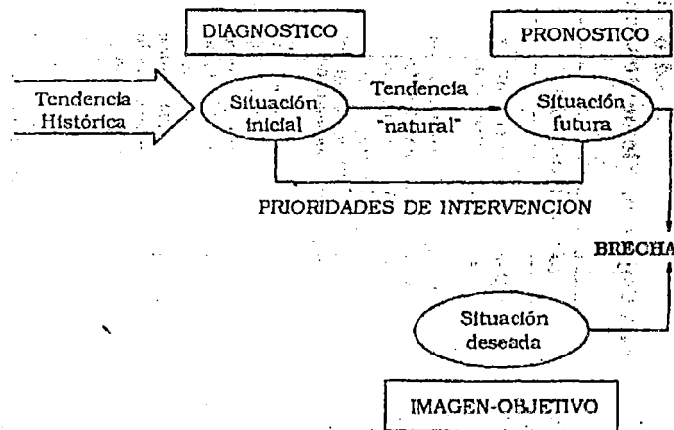
ELEMENTOS	CARACTERÍSTICAS	REQUISITOS
<p>Activos: que implican la modificación o creación de actitudes, mentalidades e instituciones.</p> <p>Condicionantes: que aluden a la potencialidad relativa de la dotación de los recursos y sus limitaciones.</p>	<p>a) Clara: para poder cumplir con su papel orientador.</p> <p>b) Preciso: debe contener los elementos necesarios y suficientes para comprender la situación que se desea alcanzar. No le compete definir metas específicas.</p> <p>c) Realista: debe tenerse conciencia de las limitaciones que el momento histórico impone; pero, al mismo tiempo, tratar de hacer propuestas que signifiquen un grado de avance en la transformación buscada.</p>	<p>a) Representación: debe responder a los intereses y aspiraciones de los grupos sociales más representativos y a los problemas de dichos grupos.</p> <p>b) Viabilidad: se refiere a la viabilidad, es decir, a la posibilidad de alcanzar la situación deseada.</p> <p>c) Singularidad: Su construcción debe realizarse con categorías capaces de reflejar la realidad.</p> <p>d) Significación direccional: debe centrarse en los elementos más importantes del proceso de desarrollo, para no convertirse en una simple relación de objetivos diferentes con jerarquía diversa.</p> <p>e) Capacidad semiótica: su singularidad debe expresarse en unos cuantos símbolos genéricos que sean capaces de expresar los problemas y sus soluciones.</p>

Fuente: Elaborado a partir de *Estrategia y Plan*, op. cit. pp. 19-75.

ARLETTE PICHARDO MUNIZ

Es pertinente señalar que, tanto durante el proceso de diseño de opciones de intervención, como en la ejecución de la alternativa seleccionada, la imagen-objetivo es orientadora. Esto en el sentido que cumple el papel de indicar hacia donde debe encaminarse el proceso de desarrollo. De la comparación de ella con el pronóstico, se evidencia la brecha entre la situación postulada como deseada y la situación pronosticada como futura.

GRAFICO No. VII - 3
IDENTIFICAR LA BRECHA ENTRE
SITUACION FUTURA Y SITUACION DESEADA



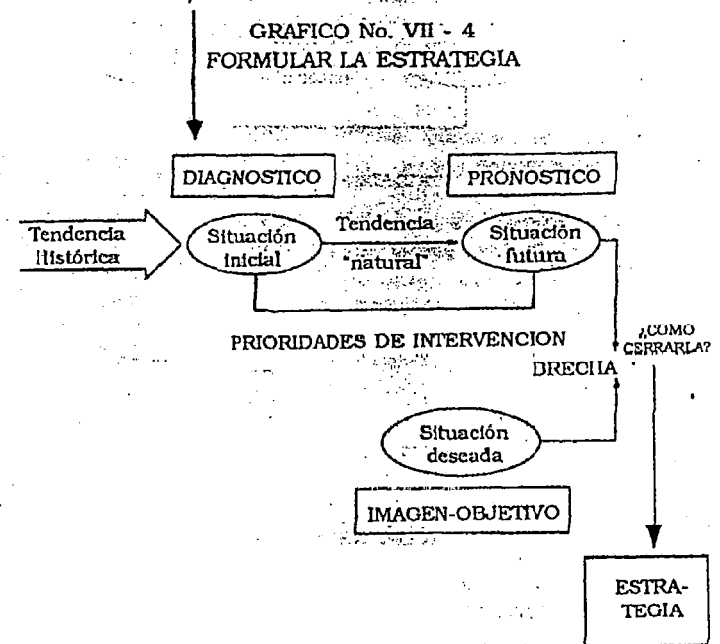
Ahora bien, como el interés de la intervención programada es modificar la tendencia "natural" de los acontecimientos, con el fin de lograr la situación deseada, entonces

el paso siguiente es definir, utilizando la lógica, experiencias previas, hipótesis teóricas, etc., las posibles opciones que puedan contribuir a cerrar la brecha, para lo que se considera la estrategia general.

2.2 ESTRATEGIA: VÍA QUE SE UTILIZA PARA LOGRAR LOS PROPÓSITOS PERSEGUIDOS.

En una primera aproximación, la estrategia puede definirse como la vía que permite cerrar la brecha entre la situación futura y situación deseada.

GRAFICO No. VII - 4
FORMULAR LA ESTRATEGIA



En la jerga militar, el término estrategia es utilizado para designar la forma de llevar a cabo determinadas operaciones militares. En tal sentido, su formulación parte cuando se confrontan las fuerzas opuestas que luchan unas contra otras para imponer sus intereses, en una situación en la que lo planeado se pone en práctica, y de la que se sale retro-alimentado y renovado. La Planificación Estratégica pretende rescatar esa concepción de estrategia, al plantearla no como una cuestión de mera racionalidad técnica, sino de lucha entre oponentes para el logro de determinados objetivos. De ahí que la formulación de la estrategia debe apoyarse en:

- a) El diagnóstico, de cuyo análisis se derivan las posibilidades y restricciones de intervención para el logro de la imagen-objetivo propuesta.
- b) En la trayectoria, entendida como el curso de acciones que permita alcanzar la imagen-objetivo. Esto último se tratará más adelante.

Obviamente, un planteamiento en esos términos requiere como categoría central del análisis a la VIABILIDAD, entendida ésta como la posibilidad de ejecutar las acciones que se propongan. En ello el Programador debe tener en cuenta que la viabilidad no es una condición estática, sino que se puede ir construyendo en función de las condiciones históricas particulares de la situación en que se planifique.

En el análisis de la viabilidad, en su sentido más amplio, hay que incluir la consideración de una serie de factores interrelacionados, que inciden en la puesta en práctica de una estrategia. Ellos son:

- a) Técnicos en relación con la existencia, acceso, disponibilidad y capacidad para movilizar los requisitos ma-

teriales (por ejemplo, insumos), humanos (tales como personal calificado) entre otros.

- b) Financieros relativos a la posibilidad real de contar con los recursos monetarios que sean requeridos.

- c) Jurídicos, que incluye dos dimensiones: una referida a la legislación existente; y otra a las reglas, normas y procedimientos administrativos de las instituciones involucradas en la ejecución del programa.

- d) Políticos, relativos a la actuación de las fuerzas y grupos sociales presentes en la escena política en que se inscribe la problemática que se pretende atender.

- e) Socioculturales, que son los valores, normas, creencias, actitudes y mentalidades que pueden incidir en la ejecución de las propuestas.

- f) Institucionales, que abarcan las cuestiones referidas a las prácticas organizativas que pueden favorecer u obstaculizar la intervención.

Sobre estos elementos se insistirá más adelante, al abordar la formulación de la trayectoria.

Una vez que se han elaborado las posibles estrategias capaces de contribuir a cerrar la brecha, el paso siguiente es analizarlas a la luz de:

- a) Su relación con los objetivos de desarrollo de la fuerza social que respalda la propuesta.

- b) El papel del Estado y las áreas de intervención definidas dentro de los intereses institucionales.

- c) La actuación de los grupos sociales afectados y de los grupos sociales involucrados en la problemática objeto de intervención.

- ch) La disponibilidad de recursos.

- d) La eficacia de las propuestas para atender los problemas considerados.

Los resultados de tal confrontación permitirán deslindar las ventajas y desventajas de cada una de las opciones formuladas. A partir de esto, es posible seleccionar la que se considere más viable. Escogida la estrategia, se pasa a la elaboración de:

- Los objetivos y metas que se desean alcanzar.
- La trayectoria o conjunto de acciones que permitirán alcanzar la situación deseada.

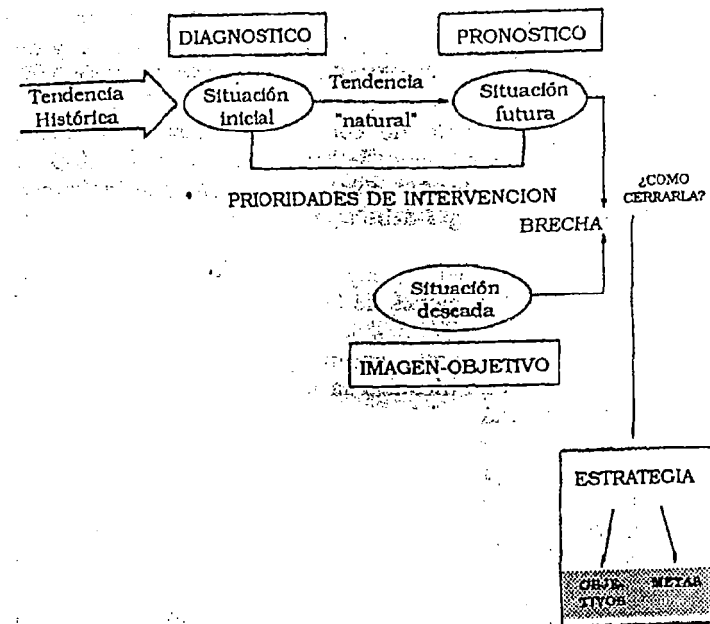
2.3 OBJETIVOS Y METAS: ESTABLECER LOS PROPÓSITOS BUSCADOS.

La estrategia es un lineamiento de carácter general que debe hacerse operativo. La primera vía para lograrlo es mediante el establecimiento de los propósitos buscados, esto es, objetivos y metas.

Los objetivos se consideran como los fines perseguidos y se establecen en función de los recursos disponibles. Se clasifican en:

- Objetivos generales o globales: deben satisfacer un mínimo de consenso social, especialmente de los grupos sociales afectados e involucrados.
- Objetivos específicos: deben derivarse en forma lógica de los generales, y constituir puntualizaciones de aquellos. Además, deben ser compatibles entre sí y alcanzar un grado de operatividad tal que se garantice su medida y factibilidad.

GRAFICO No. VII - 5
ESTABLECER LOS PROPOSITOS



En la formulación de los objetivos generales, es conveniente centrarse en las ideas fundamentales que subyacen en el programa, ya que muchos objetivos pueden llevar a confusiones y ambigüedades, o bien pueden ser competitivos o complementarios. Sólo en circunstancias cuidadosamente estudiadas es recomendada formular varios objetivos a la vez. En esos casos, hay que definir

explícitamente la relación existente entre los mismos, así como considerar si es necesario establecer jerarquía entre éstos. Es igualmente importante no confundir los objetivos con los medios. Los primeros son los fines perseguidos y los segundos los recursos necesarios para lograrlo. Por otra parte, en la elaboración de los objetivos deben tratarse de incluirse las cuestiones siguientes:

- a) La generación de actividades consideradas como estables o permanentes⁽²⁾.
- b) La participación en forma directa del grupo-meta en la ejecución y evaluación del programa⁽³⁾.

Asimismo, los objetivos específicos deben ser traducidos en metas. El establecimiento de éstas requiere que se fije el período en que se pretenden lograr. Una vez que se han definido los objetivos y metas del programa, hay que realizar un análisis de coherencia interna entre éstos, así como con respecto a la estrategia. En el caso que se detecten incoherencias o contradicciones, hay que proceder a reformularlas.

3. MARCO DE ACCIÓN: CONSTRUIR LA TRAYECTORIA.

El punto que sigue a la formulación de los objetivos y metas, es construir la trayectoria de acción. Esto consiste en identificar, seleccionar y ordenar en una secuencia temporal, las acciones que permitirán el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos para alcanzar la situación postulada como deseada.

Al construir la trayectoria, la identificación de las ideas se refiere a definir el contenido esencial de los proyectos. Por ejemplo, de divulgación, capacitación, creación de empresas, construcción de viviendas, cuidado y conserva-

ción de viviendas, etc.⁽⁴⁾; En esta labor es conveniente involucrar al grupo-meta, para garantizar que las acciones que se enuncien respondan a los intereses y expectativas de éstos. Además se debe tener en cuenta que para cada objetivo específico debe identificarse, al menos una idea.

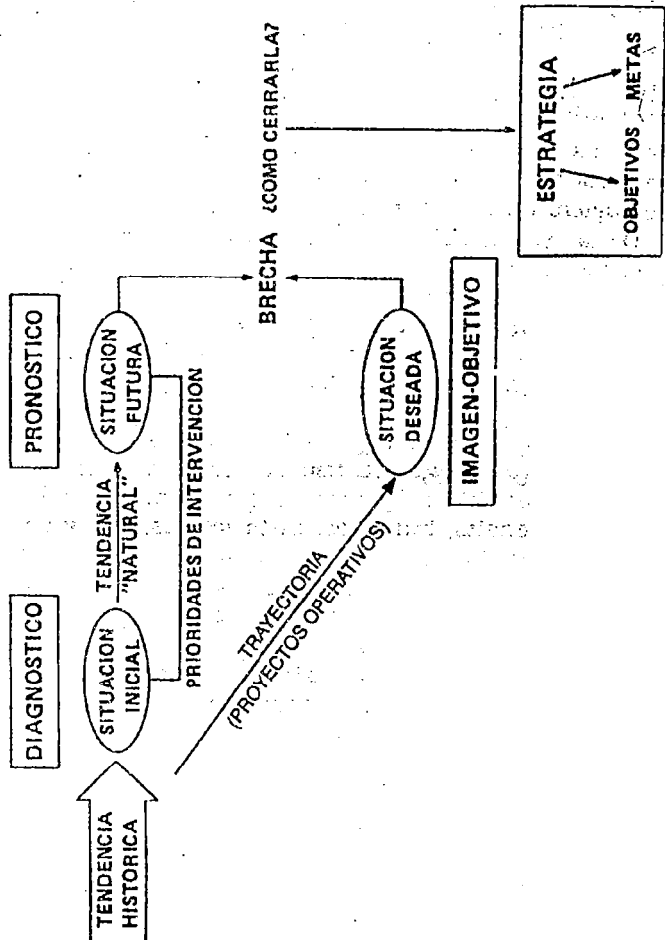
Identificadas las ideas, se pasa a seleccionar y ordenar aquellas que integrarán la trayectoria. En otras palabras, se trata de una evaluación ex-ante. En el Cuadro VII-2, se sugiere un procedimiento para seleccionar las ideas.

De la selección de las ideas resulta el inventario de las acciones necesarias para los propósitos del programa. Sin embargo, el que éstas sean incluidas en el programa dependerá de su probabilidad de ejecución. Para determinar tal probabilidad debe realizarse un análisis de viabilidad, considerando los elementos que a continuación se detallan:

a) **La viabilidad técnica:** se refiere a la existencia, acceso, disponibilidad y capacidad para movilizar los recursos materiales, humanos, instituciones, etc. y conduce al examen de:

- estimación de las necesidades de determinados bienes y/o servicios que requiera el grupo-meta,
- capacidad instalada,
- requerimientos necesarios y disponibles, tanto provenientes de las instituciones involucradas como del grupo-meta,
- existencia de obras de infraestructura (social o de producción),
- necesidades de inversión⁽⁵⁾.

Es pertinente señalar que en esto lo que interesa es una estimación aproximada más que una medición precisa.



CUADRO VIII-2

PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE ACCIONES INTEGRANTES DE LA TRAYECTORIA

LISTADO DE IDEAS							
FICHA DE ANALISIS*							
Criterios:	Evaluación:						
<p>1. Contribución al logro de la imagen-objetivo.</p> <p>2. Correspondencia con la estrategia.</p> <p>3. Aporta al cumplimiento de planteados objetivos y metas.</p>							
Legenda							
1- muy significativo							
2- significativa							
3- mediana significativa							
4- poco significativa							
5- no significativa							
* PARA CADA IDEA DEBE LLENARSE UNA FICHA DE ANALISIS							
IERARQUIZACION							
CONDENACION:							
- un criterio							
- combinación de criterios							
PRUEBA DE CONSISTENCIA							
objetivo nacional de desarrollo de la fuerza social que pertenece al programa							
Legenda							
1- correspondencia plena							
2- mediana correspondencia							
3- poca correspondencia							
4- no hay correspondencia							
INVENTARIO DE IDEAS PRIORITARIAS							

b) **La viabilidad financiera:** con ésta se trata de determinar la posibilidad real de contar con los recursos monetarios que se necesitan para llevar a la práctica las acciones que se propongan. En ello hay que tener en cuenta los recursos propios, las posibilidades de recibir donaciones y subsidios, así como el acceso a créditos, el tipo de interés de estos, la cuantía de los desembolsos, los periodos de gracia, etc.

c) **La viabilidad jurídica:** es relativa a la compatibilidad de las acciones con el marco jurídico-institucional en el que las mismas se inscriben. Esto remite al análisis de los siguientes factores:

- leyes nacionales, acuerdos regionales, sub-regionales, locales, etc.,
- leyes de creación de las instituciones involucradas en la ejecución del programa,
- normas, procedimientos, reglamentos internos, etc.,
- decretos relativos al área de intervención del programa,
- leyes que rigen para todas las instituciones del gobierno central (por ejemplo, las del Servicio Civil).

ch) **La viabilidad política:** su centro de interés es la confrontación de las acciones seleccionadas con los intereses y expectativas de los grupos sociales afectados y de los grupos sociales involucrados, con el propósito de determinar cómo tales acciones los afectarán y cuáles serán sus posibles reacciones ante las mismas.

d) **La viabilidad socio-cultural:** atañe a los valores, normas, creencias, tradiciones, costumbres, actitudes y mentalidades que pueden incidir en la ejecución de las acciones. En algunos casos pueden erigirse en obstáculos irremovibles y en otros es necesario generar condiciones para su transformación. Este tipo de viabilidad se distin-

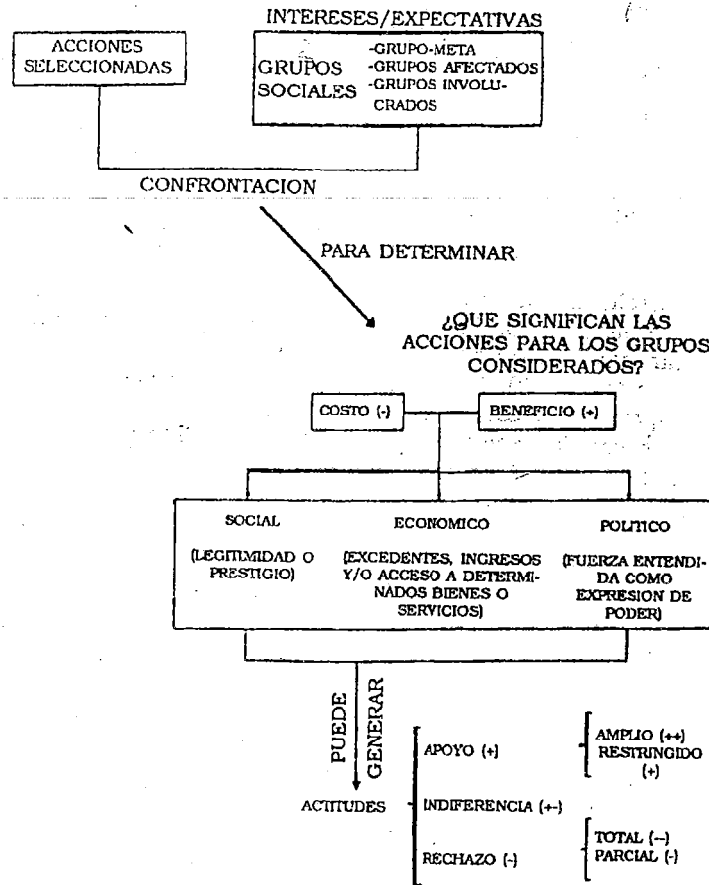
gue de la política en el sentido que ésta se refiere a la medida en que una acción puede responder a las condiciones culturales arraigadas en una población; mientras que la viabilidad política se centra en la capacidad de reacción de esa población y su nivel de respuesta en cuanto a la aceptación o rechazo de las acciones propuestas.

e) **La viabilidad institucional:** se refiere a las condiciones organizativas existentes en una institución que pueden favorecer u obstaculizar la ejecución de las propuestas. Tales condiciones no, necesariamente, aparecen formalmente establecidas. La mayoría de las veces son procedimientos rutinarios establecidos por la costumbre.

Las pautas generales que permiten ordenar un procedimiento para hacer operativo ese análisis, han sido desarrolladas por Carlos Matus en "Estrategia y Plan" y "Planificación de situaciones". A continuación, se presentan aquellas ideas consideradas útiles para los fines de este trabajo (9). El punto de partida es la confrontación específica de cada uno de los grupos sociales considerados con las acciones seleccionadas, al seguir la lógica que expresa el gráfico a continuación.

ARLETTE PICHARDO MUNIZ

GRAFICO No. VII - 7
 CONFRONTACION DE LAS ACCIONES SELECCIONADAS
 CON LOS INTERESES Y EXPECTATIVAS
 DE LOS GRUPOS SOCIALES



Es conveniente destacar que una acción puede significar un beneficio para un determinado grupo social, sin que ello necesariamente se traduzca en un costo para otros y viceversa. Por ejemplo, un grupo social puede ampliar el margen de los excedentes económicos recibidos por el aumento del precio de sus productos en el mercado internacional, sin que ello necesariamente signifique un costo directo para otros grupos. Por otra parte, para ordenar la información obtenida del análisis anterior, puede utilizarse como instrumento una "matriz" del tipo que se ilustra en la página siguiente.

CUADRO VIII-3

MATRIZ PARA ORDENAR LA INFORMACION RECOLECTADA EN LA CONFRONTACION DE LAS ACTITUDES DE LOS GRUPOS SOCIALES CON LAS ACCIONES CONSIDERADAS

CRITERIOS GRUPOS SOCIALES	RELACION COSTO-BENEFICIO				ACTITUD FRENTE A LAS ACCIONES				SINTESES PARCIAL
	SOCIAL	ECONOMICO	POLITICO	SINTESES PARCIAL	APoyo	INDICES RECHAZO	RECHAZO	SINTESES PARCIAL	
Grupos / Grupo social afectado - grupo meta - resto del grupo social afectado	logitudinal	transversal	longitudinal	SINTESES PARCIAL	Amplio restringido	Índice rechazo	Rechazo total	SINTESES PARCIAL	SINTESES FINAL
	prestigio	prestigio	prestigio	SINTESES PARCIAL				SINTESES PARCIAL	
Grupos / Grupos sociales involucrados - partidos políticos - instituciones privadas - asociaciones - organizaciones populares - organizaciones empresariales - sindicatos - etc.	logitudinal	transversal	longitudinal	SINTESES PARCIAL				SINTESES PARCIAL	SINTESES FINAL
	prestigio	prestigio	prestigio	SINTESES PARCIAL				SINTESES PARCIAL	
SINTESES PARCIAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL	SINTESES GENERAL

Una vez que se ha ordenado la información, es posible realizar una síntesis que dé una idea sobre las predicciones siguientes:

- a) Del comportamiento probable de cada uno de los grupos ante las acciones consideradas.
- b) Del comportamiento de los diferentes bloques en que se han agregado los grupos (grupos sociales afectados, grupos sociales involucrados, aparato del Estado y centros de poder), tomando en cuenta la existencia y niveles de conflictos en el interior de los mismos.
- c) De las posibilidades de alianzas y conflictos entre los diferentes grupos considerados (7).

La síntesis final de tales predicciones debe llevar a identificar la viabilidad política inicial de cada una de las acciones consideradas. En esto, lo óptimo sería contar con el apoyo irrestricto de los grupos sociales más significativos. Sin embargo, como esto pocas veces será posible, es menester procurar el más amplio apoyo posible del grupo-meta y, al menos, la no interferencia o el mínimo rechazo de los otros grupos que tengan un importante peso en la toma de decisiones. Esto significa que se debe tener presente que la viabilidad política depende de la medida en que el poder relevante de los grupos que apoyan las acciones, sea superior al poder de los grupos que las rechazan.

Establecido lo anterior, es posible elaborar un listado de las acciones para ser incluidas en la trayectoria de acción y luego pasar a ordenarlas en una secuencia temporal. En ello es necesario enfrentar dos órdenes de problemas:

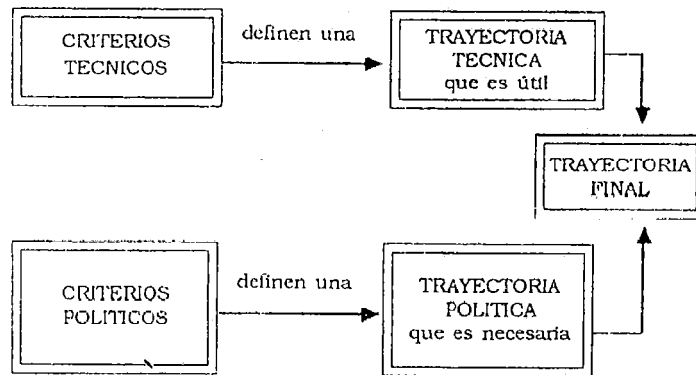
- a) El establecimiento de la trayectoria en el tiempo, es decir la ordenación de las acciones en etapas. Los

criterios que se deben considerar para realizar tal ordenación, son los siguientes:

- técnicos, referidos a la eficacia económica en términos de la utilización de los recursos;
- políticos, relativos a la eficacia política en función del juego de fuerzas establecido entre los grupos, y el posible nivel de interferencia de los mismos en la ejecución de las acciones.

De tal forma que:

GRAFICO No. VII - 8
CRITERIOS PARA ESTABLECIMIENTO
DE UNA TRAYECTORIA FINAL



b) El **análisis de coherencia**, con la imagen-objetivo del conjunto de acciones que constituyen una etapa.

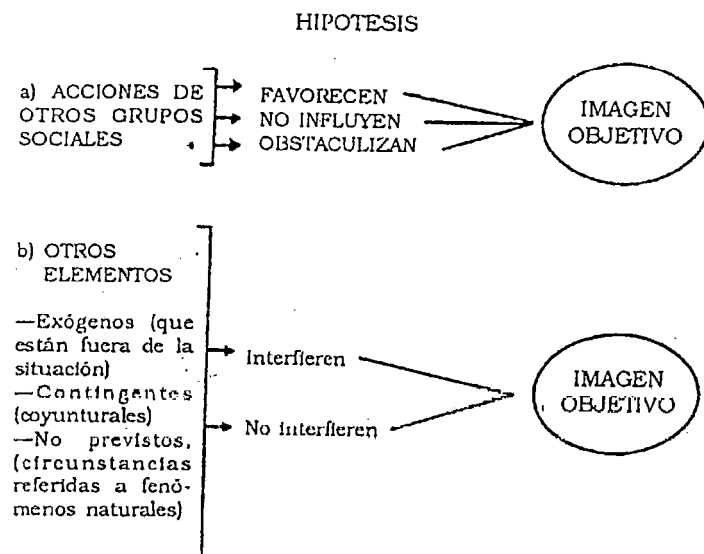
La realización de esto supone un "juego de imaginación real" contra la naturaleza, para llevar a cabo el examen entre:

- Cada acción con respecto a la imagen-objetivo, y
- El conjunto de acciones en relación con la imagen-objetivo.

Abordados los problemas anteriores, es posible tener una definición inicial de la trayectoria, que debe confrontarse con la estrategia, objetivos y metas del programa. Esto lleva a que nuevamente se plantee que el diseño de las opciones de intervención no es un proceso lineal. Por el contrario, entraña una evaluación y formulación permanentes. De este modo, el diseño de la trayectoria supone una primera etapa en la que se definen las acciones que la integran; además una serie de etapas sucesivas para determinar si la trayectoria continúa sin variaciones o si hay que replantearla. Esto es particularmente importante, sobre todo si se toma en cuenta el hecho de que las acciones de una trayectoria pueden interactuar con las de otras trayectorias definidas por otros grupos sociales. Además, que en el proceso de su actuación los grupos sociales podrán ganar o perder poder.

Lo anterior lleva a que se plantee la necesidad de realizar una simulación en los términos siguientes:

GRAFICO No. VII - 9
EJERCICIO DE SIMULACION PARA
CONSTRUIR LA TRAYECTORIA



Como puede deducirse, formular la trayectoria no es simple, pues la probabilidad de que haya un cambio de una situación a otra está determinada por la correlación de fuerza entre aquellos grupos sociales que apoyan o se oponen a dicho cambio. Esto hace que la trayectoria de una estrategia no sea una mera sucesión probabilística de situaciones predecibles, sino la simulación de innumerables opciones de enfrentamiento entre los grupos considerados.

A estas alturas de la exposición, es necesario conside-

rar de nuevo el hecho de que la viabilidad no es una categoría dada, sino que se va construyendo a lo largo del proceso, en el que las nuevas situaciones producidas por la ejecución de las acciones consideradas inicialmente viables, abren nuevas posibilidades de acción.

De ahí entonces, que resultan útiles los conceptos de **requisito de viabilidad y viabilidad resultante**. El primero se refiere a la probabilidad mínima de que una acción pueda realizarse en una situación; y el segundo, a la probabilidad de que otras acciones puedan realizarse en la situación transformada a causa de la materialización de acciones anteriores pertenecientes a la estrategia de un mismo grupo social.

La comparación entre el requisito de viabilidad y la viabilidad resultante, lleva a plantear de nuevo la eficacia de una acción, y distingue entre la **eficacia direccional** y la **eficacia procesal**. La primera se refiere a si una acción es o no eficaz para alcanzar una determinada imagen-objetivo; mientras que la segunda, se refiere al conjunto de acciones y a la ordenación o secuencia de las mismas en una trayectoria que apunte hacia una determinada imagen-objetivo.

Por otra parte, el curso de una trayectoria no es continuo en su dirección ni constante en su velocidad; sino más bien, es un proceso irregular que puede basarse en:

a) **AVANCE**, que es cuando en una situación específica se introduce una acción cuyo aporte es significativo para el logro de la imagen-objetivo.

b) **RETROCESO**, es cuando se introduce una acción que supone anular momentáneamente la transformación que se había generado con una acción previa. Esto puede ser requerido cuando se presentan obstáculos que impiden continuar con el proceso y que amenazan con su sobrevivencia;

c) **CONSOLIDACION**, es cuando se incorpora una

acción cuyo aporte en el avance hacia la situación deseada no es significativo, pero que se traduce en una mayor estabilidad de lo nuevo construido;

d) SALTO ADELANTE, es el caso en que se incorpora anticipadamente una acción de gran significado para el logro de la situación deseada y que acorta el recorrido hacia ésta.

Así, la lógica básica de una trayectoria de transformación se resume del modo siguiente:

"El arte de unir, sumar y avanzar, en el tiempo preciso, es en síntesis el arte de conducir como líder una determinada estrategia. Unir para consolidar el apoyo logrado, sumar agregando nuevas fuerzas sociales favorables al proceso perseguido y avanzar hacia nuevas metas sobre la base del mayor poder obtenido es la esencia de la cuestión que plantea el cumplimiento de una estrategia"(9).

4. MARCO INSTITUCIONAL: DEFINIR LAS RESPONSABILIDADES DE EJECUCIÓN.

Construida la trayectoria de acción del programa, es necesario definir cuáles entidades asumirán la responsabilidad de traducir las acciones en proyectos operativos o de intervención, y cuáles los ejecutarán y evaluarán; así como también, cuáles prestarán su colaboración. En esto es necesario hacer las indicaciones por direcciones, departamentos, secciones, unidades, etc., según sea la división administrativa adoptada por la entidad que se trate.

La definición del marco institucional supone llevar a cabo una serie de conversaciones y negociaciones entre los representantes de las diferentes instituciones y organizaciones involucradas. Esto con el propósito de arribar a convenios y acuerdos que garanticen una efectiva movi-

lización de los recursos necesarios para la ejecución del programa(9).

Las características del programa definirán el tipo de instituciones que deberán incluirse en el marco institucional.

NOTAS

1) En términos simples se conceptualiza como un grupo social que posee o controla recursos de poder.

2) *"Se entiende por actividades estables de desarrollo social aquellas de carácter permanente y funcionamiento auto-sostenido destinadas a generar efectos positivos en la condición social y en la calidad de vida del grupo-meta. En el primer caso, se trata de actividades destinadas a elevar y dignificar el "status" y el "rol" de los individuos y su comunidad en la economía y la sociedad nacionales, como las participativas (participación, autogestión y co-gestión); de generación de empleo e ingreso (promoción y organización de empresas y actividades productivas urbanas y rurales); de capacitación profesional (capacitación y entrenamiento para el trabajo); y de educación (extensión de servicios educativos convencionales). En el segundo, de actividades destinadas a generar y/o ampliar la cobertura de los servicios de infraestructura social, como los de salud (inmunización y prevención de enfermedades, servicios médico-asistenciales, producción y abastecimiento de medicamentos y equipos médicos); asentamientos humanos (vivienda, servicios comunitarios, infraestructura urbana y de saneamiento, desarrollo y planificación urbanas, etc.); nutrición (producción, distribución y conservación de alimentos, etc.); y otros".*

Elementos para una guía de Evaluación y Selección de proyectos de Desarrollo Social, op. cit., p.17 (subrayados del autor).

3) Esto es algo sobre lo que nunca se insistirá lo suficiente.

4) Para la definición de las ideas, puede ser utilizada una