

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

***“LA IMPORTANCIA DEL PROYECTO SOCIAL EN LA ELABORACIÓN DE
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL”***

Tesis que para obtener el grado de licenciatura presenta:

Flores Huerta Marlenne del Socorro


Directora: Mtra. Silvia Solís San Vicente

Octubre de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Para el proyecto más importante que he iniciado en la vida, mi hija Natasha...

I've got sunshine
On a cloudy day.
When it's cold outside,
I've got the month of May...

I don't need no money,
Fortune or fame.
I've got all the riches, baby,
One man can claim....

Well, I guess you'll say
What can make me feel this way?
My girl. (My girl, my girl)
Talkin' 'bout my girl. (My girl)...

Talkin' bout my girl.
I've got sunshine on cloudy day
With my girl.
I've even got the month of May
With my girl...

My Girl, The Temptations (Fragmento)

AGRADECIMIENTOS

A mi Maestra Silvia Solís San Vicente, la mentora, la amiga, la consejera, la madre; gracias por compartir un poco de su sabiduría con sus alumnos y ser una gran guía y ejemplo a seguir en el camino de la vida. Sabe que sin usted y su paciencia, pero sobre todas las cosas, sin esa gran calidad humana que la distingue, este trabajo no hubiera podido ser realizado.

A los Profesores del jurado revisor, gracias por enriquecer mi trabajo con sus observaciones y conocimientos.

A mi madre y a mi tía, por su valentía.

A mis hermanos de sangre.

A mis hermanos del alma, mis amigos, gracias por estar conmigo, apoyarme, ayudarme, escucharme, aguantarme, no dejarme caer nunca y defenderme hasta de mi misma cuando ha sido necesario, los adoro.

Gracias a todas aquellas personas que han estado conmigo en todos y cada uno de los momentos de mi vida, y un reconocimiento especial a los que se han quedado a mi lado...

INDICE

Página

Introducción

CAPITULO I: TRABAJO SOCIAL Y PROYECTOS SOCIALES

1.1 Definición	4
1.2 La intervención de Trabajo Social	5
1.3 Trabajo Social e Instituciones	7
1.3.1 Definición	7
1.3.2 Labor del Trabajo Social dentro del marco de los proyectos sociales	7
1.3.3 Importancia del Trabajo Social en la creación de Proyectos Sociales	8

CAPITULO II: EL CONTEXTO DEL PROYECTO SOCIAL

2.1 Definición de proyecto social	10
2.2 El ciclo de vida del proyecto social	11
2.3 Fases del ciclo de vida del proyecto social	12
2.3.1 Fase de Preinversión	12
2.3.1.1 Generación y análisis de la idea	14
2.3.1.2 Estudio a nivel de perfil	14
2.3.1.3 Estudio de prefactibilidad	15
2.3.1.4 Estudio de factibilidad	15
2.3.2 Fase de Inversión	15
2.3.3 Ejecución	17
2.3.4 Fase de operación	18
2.3.5 Puesta en marcha	18
2.3.6 Operación plena	18
2.3.7 La evaluación de los proyectos	19
2.3.8 La programación de la ejecución	21
2.4 El proyecto social en el proceso de la planeación	22
2.5 La importancia del proyecto social en el proceso de planeación	23

CAPITULO III: PRINCIPALES DIMENSIONES DEL PROYECTO SOCIAL

3.1 El proyecto social como base para la acción	25
3.2 El proyecto social en la toma de decisiones	27
3.2.1 Descripción del problema	31
3.2.2 Descripción del proyecto	31
3.3 Organización para la gestión	36
3.3.1 El proceso productivo en la gestión social	38

3.3.2	La estructura en la gestión social	40
3.3.3	Cultura y clima organizacionales	42
3.3.4	Las funciones en la gestión	44
3.3.5	El modelo "ODPEME"	44
3.3.6	La diferente naturaleza de las funciones administrativas	47
3.3.7	El contexto en la gestión social	47
3.3.8	Los modelos de organización y gestión social	50
3.4	La importancia del capital social en el contexto del proyecto social	54
3.4.1	Definición de capital social	54
3.4.2	Tipologías del capital social	55
3.4.3	El capital social como medio para el empoderamiento de la sociedad	55
3.4.4	La importancia del capital social en el marco de los proyectos para el desarrollo local	57
CAPITULO IV: REGIÓN Y LOCALIDAD		
4.1	Consideraciones iniciales	58
4.2	El papel de la globalización en los procesos de desarrollo local	58
4.2.1	El término "globalización" y sus diversas implicaciones	59
4.2.2	Globalización y territorio: diversas implicaciones en el contexto de una localidad	61
4.3	El concepto "región" como fundamento del aspecto local	64
4.3.1	Antecedentes	64
4.3.2	La región	65
4.3.3	El concepto de desarrollo	66
4.3.4	Para entender el desarrollo local	68
4.3.5	Los enfoques del desarrollo local desde la perspectiva de la globalización	70
CAPITULO V: EL DESARROLLO LOCAL		
5.1	¿Qué es el desarrollo local?	73
5.1	Aspectos comunes de los procesos de desarrollo local	73
5.2	La estrategia del desarrollo local como un enfoque integral	80
CAPITULO VI: HERRAMIENTAS FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO DE UNA LOCALIDAD		
6.1	La matriz de potencialidades, limitaciones y problemas	85
6.2	El árbol de problemas, causas y efectos	88
6.3	El análisis de objetivos: el árbol de medios y fines	91
6.4	Definición de los objetivos	92
6.5	Definición de la estrategia de desarrollo local	94

CAPITULO VII: ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL

7.1 El árbol de problemas	100
7.2 El árbol de objetivos	105
7.2.1 Definición de objetivos	105
7.2.2 El árbol de medios y fines	105
7.3 Identificación de alternativas de solución	108
7.3.1 Identificación de acciones	108
7.3.2 Postulación de alternativas	109
7.4 Diagnóstico de la situación actual	109
7.5 La etapa de inversión	122
7.5.1 El plan de inversión	123
7.5.2 El diagnóstico de la localidad	124
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	133
HEMEROGRAFIA	138

INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de formación de los alumnos de la Licenciatura en Trabajo Social, se nos prepara para llevar a cabo diversas tareas que culminen en el logro de unas mejores condiciones de vida para la población con la que decidamos trabajar en su momento. Para ello, es fundamental que seamos capaces no solo de trabajar en la etapa de operación de los proyectos sociales que se formulan continuamente, sino que, seamos partícipes del proceso de creación de los mismos enriqueciéndolos con nuestra visión sobre los fenómenos sociales que se configura debido a la naturaleza de las asignaturas que estudiamos durante nuestros estudios de Licenciatura en Trabajo Social.

El surgimiento del presente trabajo, es en primer momento, una inquietud personal, en cuanto a la forma de creación de los Proyectos Sociales desde sus raíces, los aspectos que deberían ser tomados en cuenta, la forma de intervención en una localidad determinada, criterios de selección, aspectos a tomar en cuenta al momento de la creación de los proyectos, etc.

La que presenta este material, se dio a la tarea de recopilar aquella información que, por sus características de claridad y concordancia con la realidad social actual, fuera de utilidad para los alumnos que se encuentran estudiando la licenciatura, pretende ser una guía que los auxilie en la tarea de crear Proyectos Sociales que puedan ser una herramienta eficaz en la consecución del fin de llevar bienestar social a un sector de la población, tomado en cuenta los diferentes aspectos que influyen en el mismo.

El presente material, constituye pues, una recopilación bibliográfica presentada en la forma de una propuesta metodológica que auxilie a los estudiantes en la creación de Proyectos Sociales con altas posibilidades de impacto, tomando en cuenta las influencias externas a que estamos expuestos en el mundo actual de constantes cambios y transformaciones sociales. Es en este sentido, que se incluye un breve apartado dedicado a la globalización, que, entendida como un fenómeno multifactorial, afecta de manera determinante el desarrollo de las sociedades actuales, ya que, los cambios que esta genera, repercuten de manera directa en todos y cada uno de los aspectos que se relacionan con el desarrollo del individuo, de la familia y de la sociedad en su conjunto; afectando cada uno de los aspectos que conforman la realidad en la que se desenvuelven los mismos.

Durante el desarrollo del presente trabajo se profundiza en la estructura del proyecto social, y con ello se demuestra la importancia que este representa cuando de lograr desarrollo social se trata, se desglosa su estructura, sus partes, la lógica que debe de tener cada una de ellas, posteriormente se aborda el tema de la gestión, proceso fundamental al momento de poner en práctica todo lo que

se planeó con anterioridad; ya que todo ello, depende en mayor medida de los resultados de esta etapa.

Se da una breve teorización sobre el concepto de la localidad, entendida en el sentido del espacio en el que se pretende lograr una mejora en las condiciones del grupo social que en ella se desarrolla; para lo anterior, es necesario que se entiendan conceptos tales como el de región, que es actualmente el espacio que se toma como referencia cuando hablamos de las divisiones creadas con fines de atender a la población. Durante el curso de la licenciatura, abordamos este tema de forma breve, con la materia de Desarrollo Regional, de la misma forma, otra asignatura importante la constituye la Práctica Regional, en la cual, se busca que el grupo de prácticas asignado a determinada región, pueda lograr algún tipo de cambio o d impacto en la población o en sus condiciones de vida, mediante la implementación de proyectos creados por los propios alumnos.

Debido a que este trabajo es resultado de la inquietud de la alumna por la manera en como se abordan las materias que tienen que ver con la capacitación que se nos da para ser generadores de proyectos sociales exitosos, se aborda como una recopilación documental que se realizó con base a las propuestas metodológicas más novedosas que se encontraron al respecto. Esto, debido a que en la experiencia propia como alumna de la escuela, me pude dar cuenta de la carencia de claridad que tenían con respecto a este tema, la mayor parte de los compañeros con quienes cursé mis estudios de licenciatura.

La figura del Trabajador Social, es por su propia naturaleza, un elemento fundamental en los procesos de desarrollo social que se llevan a cabo para el mejoramiento de diversos sectores de la población. Es un profesional capacitado para la intervención en diversas realidades sociales con el objetivo de impactar benéficamente a determinadas poblaciones, o espacios específicos donde habitan grupos sociales. Es debido a esto, que se hace necesario, que cuente con herramientas que le permitan desarrollar una de sus más grandes potencialidades a nivel profesional; me refiero a la creación de proyectos sociales, cuya elaboración en la actualidad, desafortunadamente encuentra en manos de diversos profesionales que en ocasiones nada tiene que ver ni siquiera con profesiones del área de las humanidades.

El licenciado en Trabajo Social, por su perfil, cuenta con las bases teóricas y prácticas que le permiten involucrarse de manera directa con la población objetivo; al mismo tiempo, y precisamente por esta característica, se configura como un elemento que puede impulsar la participación de la propia población en su proceso de cambio y mejoramiento. Es decir, que en opinión de la que suscribe, es de suma importancia que el profesional del Trabajo Social tenga una mayor claridad y dominio en cuanto al tema de la creación de proyectos sociales se refiere. No con ello se le resta importancia al conocimiento del proceso de

planeación, que constituye la base del posterior proceso de creación de los programas y proyectos específicos.

CAPITULO I: TRABAJO SOCIAL Y PROYECTOS SOCIALES

1.1 Definición

Comenzaremos por citar a continuación, algunas definiciones existentes sobre esta disciplina, con el objetivo de entender la importancia de que los Profesionales de Trabajo Social, sean partícipes tanto del proceso de creación, como de operación de los proyectos sociales:

- Durante el curso sobre el Desarrollo Histórico del Trabajo Social, se nos enseñó que el Trabajo Social es *“la disciplina de las Ciencias Sociales que mediante metodología científica pretende coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida, desarrollo y organización de la comunidad para el bienestar social”*.¹
- Otra definición es la siguiente: *“La profesión de Trabajo Social promueve la resolución de problemas en las relaciones humanas, el cambio social, el poder de las personas mediante el ejercicio de sus derechos y su liberación y la mejora de la sociedad. Mediante la utilización de teorías sobre el comportamiento humano y los sistemas sociales, el Trabajo Social, interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno. Los principios de los Derechos Humanos y la Justicia Social son esenciales para el Trabajo Social”*.²
- El Trabajo Social *“es una profesión que actualmente se ocupa de estudiar y analizar los problemas sociales que afectan a diversos grupos de la sociedad. Los espacios de intervención son simbólicos, por cuanto el objeto de estudio y atención lo constituyen las necesidades, intereses y aspiraciones forjadas en una historia individual con los otros y otras, e inscritos en las configuraciones de una cultura, clase social, género, generación, étnica o de un grupo familiar”*.³

De acuerdo a las anteriores definiciones, podemos decir entonces, que el Trabajo Social, es una disciplina cuyo quehacer profesional se encuentra enmarcado en la tarea de lograr mejores condiciones de vida para determinados grupos de población. El profesional en Trabajo Social, se

¹ Asignatura “Desarrollo Histórico del Trabajo Social” impartida por la Dra. Ma. Del Rosario Silva Arciniega, 2002.

² Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) Asamblea General celebrada en Montreal en julio del 2000.

³ Universidad Católica de Chile, en “Temario de la Licenciatura en Trabajo Social”, 2003.

encuentra capacitado para por medio de su intervención, provocar cambios en determinadas realidades sociales, también, debido a su preparación, se puede constituir como un puente importante de comunicación entre la sociedad y las instituciones encargadas de brindar las condiciones necesarias para la creación de bienestar social; dichas instituciones, son generalmente las encargadas de la creación de los proyectos sociales, los cuales constituyen sus herramientas más importantes para la generación de bienestar social.

1.2 La intervención de Trabajo Social

Su intervención se inscribe en las dos esferas de la vida social, la pública y la privada, la primera, se reconoce en medio de los intercambios sociales e institucionales, cristalizados en las distintas relaciones y organizaciones colectivas, así mismo intercambia adquiere y transforma su saber del mundo en un empeño diariamente renovado por lograr satisfacciones materiales e inter subjetivas; lo privado, se constituye en un espacio de relación con los íntimos, reconociendo la familia como entorno donde idealmente se satisfacen necesidades biológicas, subjetivas y se dinamizan las demandas socioculturales.

De acuerdo a la esfera de acción en la que se lleve a cabo la intervención, el Licenciado en Trabajo Social, contará con una gran carga de ayuda y referencia teórica y técnica, así como también, una metodología específica por medio de la cual, al aplicarla se busca lograr un impacto positivo en el área sobre la que se esté trabajando.

Debido a la naturaleza del presente trabajo, nos centraremos en describir la labor del Trabajador Social en el ámbito de lo público, que es el espacio en el que generalmente se utiliza el Proyecto Social como la herramienta más importante para generar cambios a nivel de un grupo social. En lo concerniente a este ámbito, el Trabajador Social, es la figura encargada de tratar de generar un impacto positivo en las condiciones de vida de los diversos grupos sociales que conforman una sociedad cualquiera que esta sea. Es decir, se configura como el especialista encargado del estudio de los problemas y las necesidades sociales y, al mismo tiempo, busca alternativas de solución a los mismos.

Para clarificar lo anterior, citaremos lo siguiente: *“El lugar de la Intervención en lo social se relaciona con la vida cotidiana, pero en definitiva el mismo se vincula con los espacios microsociales, en términos de representación pero especialmente en tanto constructores de sentido. Esta cuestión implica una mirada a lo macro social desde allí y especialmente desde la palabra de ese otro que se convierte en el centro de la acción. No de manera individual. En otras palabras, esta visión del otro implica reconocerlo como sujeto histórico social.*

De ahí que la Intervención del Trabajo Social se dirija a un conocimiento más profundo orientado a disminuir , atenuar el padecimiento de quien consulta, pero especialmente en función de la recuperación de sus lazos sociales, en definitiva, de su vinculación histórico social con los otros”⁴.

Es decir, que el Licenciado en Trabajo Social, gracias a la preparación obtenida, cuenta con las herramientas necesarias para llevar a cabo una intervención en un área determinada, ya sea por localización de cierto grupo social, o de manera geográfica como un espacio limitado por lineamientos predeterminados, ya sea por cuestiones metodológicas, o a nivel gubernamental.

En este momento, es importante recordar la importancia que reviste el hecho de que se cuente con los conocimientos necesarios para llevar a cabo una intervención a nivel comunitario, es decir, que las bases para la creación de Proyectos Sociales exitosos, se encuentran en la aplicación de la Metodología para la Intervención en Comunidad. Para lo cual se debe partir del hecho de que se tiene un conocimiento más o menos profundo sobre las características del área sobre la que se va a trabajar, o, en su caso, del grupo social con el que se piensa llevar a cabo el trabajo.

Estas cuestiones, son las que constituyen en sí, la base para la posterior tarea de creación de Proyectos Sociales, que desde la perspectiva de Trabajo Social, constituye una labor mucho más integral, dado que por su naturaleza, esta disciplina, busca la colaboración y participación activa de los actores sociales beneficiarios de los mismos.

Una cuestión importante que no se debe de perder de vista, es la existencia de las instituciones, las cuales, constituyen otro tipo de herramientas de las que el profesional en Trabajo Social puede ayudarse para la consecución de sus fines de desarrollo social; esto por el hecho de que en ellas se concentra la mayor parte de los apoyos que se destinan para fines sociales. A continuación, explicaremos la importancia de las mismas, y la forma como se relacionan con la labor de Trabajo Social, así como su importancia en cuanto a proyectos sociales se refiere.

⁴ Manuel Carballeda, Alfredo; La Intervención del Trabajo Social en la denominada NUEVA CUESTIÓN SOCIAL”, Ficha de Cátedra de Trabajo Social, Universidad de Dos Ríos, Argentina, 2005.

1.3 Trabajo Social e Instituciones

1.3.1 Definición

“Se entiende por institución cualquier organismo o grupo social que, con unos determinados medios, persigue la realización de unos fines o propósitos”⁵. De acuerdo a la anterior definición, que es la que generalmente usamos y aceptamos sobre este concepto, podemos decir que son entidades que agrupan a las personas de acuerdo a características determinadas. Sin embargo, encontramos la siguiente definición, de acuerdo a la cual, institución son: *“cuerpos normativos, jurídicos y culturales, conformados por un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas que condicionan las formas de intercambio social”⁶.* De acuerdo a la cual, la institución se configura entonces como una herramienta de control usada generalmente por los gobiernos con la finalidad de atender las necesidades de los diversos sectores de la población, de acuerdo a las características específicas de cada uno. Constituyen los medios por los cuales se destinan recursos para la atención de la sociedad; ya pueden ser del sector público, dependientes del gobierno, o de carácter privado, manejadas generalmente por grupos de personas organizados entre si con fines de solidaridad.

A nivel gubernamental, podemos decir entonces, que son estas entidades las encargadas de hacer uso de los recursos que le destina el propio gobierno, para de esta forma, apoyar aquellas iniciativas que busquen generar un mejoramiento en las condiciones de vida de los grupos sociales determinados, o, en este caso y de acuerdo al tema tratado, a las localidades que requieran de dichos apoyos.

1.3.2 Labor del Trabajo Social dentro del marco de los proyectos sociales

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, el Trabajo Social, trabaja de hecho con todos los actores sociales de la realidad en la que se involucre, es decir, que trabaja de igual modo tanto con la sociedad, como con las instituciones específicas encargadas de la atención de determinadas demandas de tipo social, ya sean públicas o privadas.

Tomando como referencia lo mencionado anteriormente sobre la naturaleza y las funciones del Trabajo Social, podemos comprender la real importancia de su labor en cuanto a este tema se refiere. Es decir, que el Trabajador Social, se

⁵ Varios, “Diccionario enciclopédico ilustrado”, Ed. Larousse, México, 2004.

⁶ Internet, “Monografias.com.ar”, actualizada a Junio de 2006.

configura como el puente de comunicación entre los sujetos que requieren la atención y las entidades encargadas de darles lo que requieren o al menos tratar de encaminar sus peticiones por los canales adecuados.

De esta misma forma, se configura como un mediador entre estos dos actores sociales; sus labores, parten desde la organización de la comunidad para la resolución de sus propias necesidades haciendo uso de la metodología y las herramientas profesionales de que dispone, logrando con ello clarificar las reales necesidades y lo que dicha comunidad requiere para lograr una mejoría en cuanto a su calidad de vida –fin último de los proyectos sociales-; llegando al momento en el que tiene como tarea la de buscar una entidad que pueda apoyar con medios para la consecución de este fin.

Al hacer mención de esto último, resulta claro que hacemos referencia a la etapa de gestión del ciclo de vida de los proyectos, momento en el que se conectan los sujetos a que nos referimos en este apartado en particular, es decir, la figura del Profesional en Trabajo Social, y las instituciones de las que depende en gran medida la puesta en marcha de los proyectos sociales. Sin una correcta gestión, resulta imposible el llevar a cabo el proyecto en cuestión, ya que hablamos de la obtención tanto de los recursos materiales como los financieros y, recordemos que esto es parte del esqueleto de un proyecto social, soporte y fundamento del mismo.

Luego, de la labor del profesional en Trabajo Social, depende el éxito en la obtención de dichos recursos de los cuales, depende la puesta en marcha de lo que se proyectó con anterioridad.

1.3.3 Importancia del Trabajo Social en la creación de Proyectos Sociales

De acuerdo a todo lo anterior, y resaltando lo mencionado en las líneas superiores, podemos decir, que la participación del Trabajo Social en la tarea de creación de proyectos sociales, se centra en el hecho de que por ser una disciplina integral, involucra visiones de todos, los partícipes tanto del proceso de creación, como del proceso de operación de los proyectos que se crean. El trabajo Social, cuanta con una tarea en cada una de las etapas del ciclo de vida del proyecto social, al mismo tiempo que este constituye en si una de las herramientas más importantes con las que cuenta el trabajador social para llevar a cabo su quehacer profesional.

El licenciado en Trabajo Social, no solamente se centra en la creación del proyecto, sino que, por su naturaleza, busca que sean los propios sujetos de beneficio, quienes se involucren de manera directa en la resolución de sus problemas y necesidades; ya que, la comunidad debe ser entendida como sujeto

activo de su desarrollo capaz de enfrentarse ante las diferentes contradicciones y situaciones cambiantes de la vida cotidiana, ahora bien, ya es sabido que lo determinante en el proceso de intervención no puede ser la eliminación o solución de la problemática sino la concientización y el descubrimiento de potencialidades que propicien un proceso de autoconocimiento que les permita tomar decisiones ante nuevas contradicciones y configurar proyectos de crecimiento comunitario.

De igual forma, el Licenciado en Trabajo Social, con su carga teórica de conocimientos, es un profesional que cuenta también con una gran carga empírica de los mismos, la que es dada por su trato diario con la comunidad, con el acercamiento a la realidad social en la que va a intervenir, la riqueza que le da la posibilidad de poder llevar a cabo una investigación participante en la que por medio del contacto directo con los actores, se empape de las condiciones de vida y el sentir de los mismos; de esta manera, se sensibilizará y podrá llevar a cabo un trabajo integral, que tome en cuenta la visión de la vida de los propios sujetos de beneficio, lo que resultará en un trabajo que pueda lograr un impacto real en la realidad en la que se lleva a cabo la intervención.

Siguiendo en la misma línea, cuando hablamos de desarrollo local y su relación con Trabajo Social, podemos hacer énfasis en lo siguiente: Desarrollo local presupone que perseguimos el cambio de la comunidad más eficazmente, implicando a un amplio espectro de residentes suyos en la determinación de las metas y en la consiguiente acción.

Por lo que, de acuerdo a todo lo señalado en el apartado anterior, podemos observar que la importancia de la intervención del Trabajo Social en la elaboración, operación y posterior evaluación de los proyectos sociales, radica en el hecho mismo del nivel de contacto que la misma profesión tiene con los distintos actores sociales que participan de los procesos que se llevan a cabo en cualquier realidad social de la que se hable.

CAPÍTULO II: EL CONTEXTO DEL PROYECTO SOCIAL

2.1 Definición de Proyecto Social

Para comenzar a definir lo que es un proyecto social como tal, tenemos que comenzar por definir lo que es un proyecto, ya que, el primero es en sí una especificidad del segundo, esto es, que la razón de ser del proyecto social, se encuentra explicitada en que su finalidad es la de generar un impacto y un cambio positivo en determinado o determinados sectores de una sociedad. Por lo tanto, comenzaré por citar algunas definiciones sobre proyecto:

- a) *“Es un modelo del emprendimiento a ser realizado, con las previsiones de recursos, de tiempo de ejecución y de resultados esperados”.*¹
- b) *“El término proyecto se refiere a la menor unidad de actividad que puede ser planificada y ejecutada aisladamente”.*²
- c) *“Conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios”.*³

Con definiciones de procedencias tan variadas, sin embargo, es importante destacar que la esencia de las mismas nos da una idea clara sobre lo que es un proyecto como tal; entonces, englobando las definiciones anteriores, podemos construir la siguiente definición:

- ❖ un proyecto es una decisión sobre el uso de recursos con el objetivo de mantener o incrementar la producción de un cierto bien o la prestación de un determinado servicio. Esta decisión se puede materializar en una obra física o en una acción específica.

Sin embargo, el presente apartado, trata sobre lo que es específicamente el Proyecto Social, tarea que se facilita mucho al contar con las definiciones anteriormente mencionadas, las cuales podemos usar para definirlo:

¹ Ibarrola Coronel, Teodosio. “Algunos comentarios sobre aspectos metodológicos en la formulación del proyecto”. Río de Janeiro, FVG/EIAP, 1972. p-1

² Solomon, Morris J. “Análisis de proyectos para el crecimiento económico”. Río de Janeiro, APEC, 1972, p.4.

³ Organización de las Naciones Unidas. “Manual de proyectos de desarrollo económico”. México, 1988. p.3.

Un proyecto social, se puede entender como aquel conjunto de actividades programadas con la finalidad de movilizar los recursos necesarios para la consecución de determinados fines que se relacionan con el logro del bienestar de determinado sector o sectores de una población; ubicándose en los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

De la misma manera, a continuación se citan algunas características de los proyectos que es importante tener en cuenta, las cuales son de suma importancia en el momento de la elaboración del mismo:

- Un proyecto tiene un objetivo específico.
- Persigue alcanzar metas concretas.
- Existen fechas deseadas de inicio y término del proyecto.
- Para su materialización es necesario desarrollar varias actividades relacionadas.
- El desarrollo de las actividades conlleva una necesidad de recursos.

Además de tener que incluir estas características, el proyecto como tal se lleva a cabo dentro de determinados tiempos que van a ser cumplidos de acuerdo al avance del mismo y que conforman el llamado Ciclo de Vida, el cual se describirá a continuación:

2.2 El ciclo de vida del Proyecto Social.

“La transformación de una idea para satisfacer una necesidad o dar solución a un problema, hasta la puesta en marcha o implementación de la solución a dicha necesidad es lo que se denomina el ciclo de vida del proyecto social”⁴. Cada una de las etapas de esta transformación requiere de recursos humanos, materiales, financieros, de información, etc., que van agregando valor a las ideas. Si bien es cierto que este proceso adquiere en la práctica matices diferentes para cada caso, es posible visualizar características que permiten una cierta generalización del mencionado proceso de transformación.

⁴ Nieto, Ma. De la Luz. “Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales”. CEPAL – ILPES, Chile 1999, pp. 21 – 31.

2.3 Fases del ciclo de vida del proyecto social

En el ciclo de vida de los proyectos se pueden distinguir tres fases (o estados) sucesivos: “**preinversión, inversión y operación**”⁵ (ver esquema 1). La fase de preinversión corresponde a todo el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable. Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o implementación de las actividades. Finalmente, en la fase de operación se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo a lo proyectado. En este momento se comenzarán a generar los beneficios estimados en la fase de preinversión.

Se describirán a continuación las características de cada una de las fases mencionadas:

2.3.1 Fase de preinversión

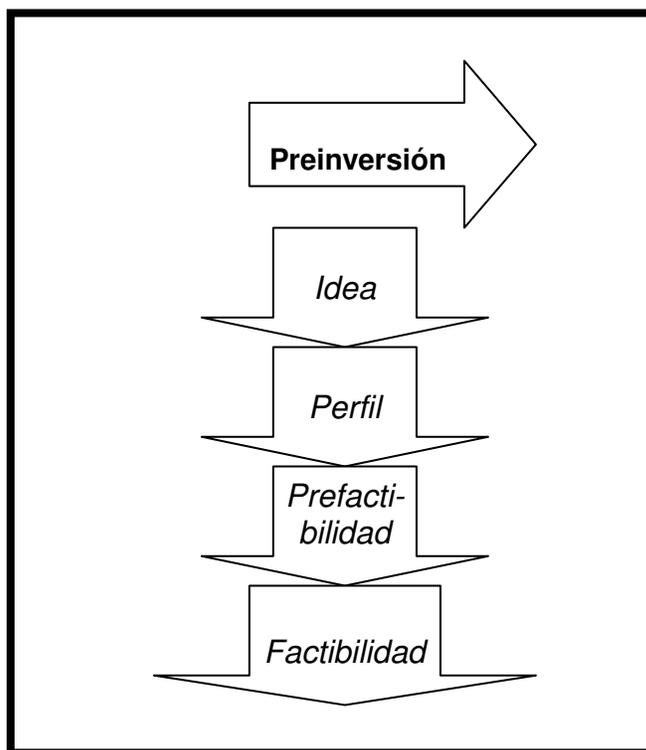
La selección de la alternativa que se transformará en el proyecto y la decisión sobre la conveniencia de ejecutarlo requiere seguir una serie de etapas. “El grado de complejidad que alcanzan los estudios dentro de la preinversión está asociado a la etapa y depende de la complejidad y costo del proyecto.”⁶

En la fase de preinversión se distinguen las siguientes etapas:

- Generación y análisis de la *idea* de proyecto.
- Estudio a nivel de *perfil*.
- Estudio de *prefactibilidad*.
- Estudio de *factibilidad*.

⁵ ILPES-Dirección de proyectos y programación de inversiones. “Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas”. Chile 2003. pp. 40 - 49

⁶ Nieto, Ma. De la Luz. “Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales”. CEPAL – ILPES, Chile 1999, p. 22.



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

Cada una de estas etapas puede tener como resultado decisiones tales como: pasar a una etapa más avanzada, paralización temporal del estudio en la etapa alcanzada o dar por terminados los estudios, ya que en ese punto se logró el nivel de detalle suficiente para tomar la decisión de ejecutar el proyecto o abandonarlo definitivamente. A través de estas etapas se va precisando el problema a solucionar, los bienes o servicios que serán otorgados, las alternativas más convenientes y sus respectivos costos y beneficios. Por lo tanto, las distintas etapas constituyen un proceso gradual de “compra de certidumbre”, donde la complejidad de los proyectos va a exigir pagar más por el nivel de detalle y profundidad de los estudios.

2.3.1.1 Generación y análisis de la idea

En esta etapa, producto de un diagnóstico preliminar, o en algunos casos presión de la comunidad, “se identifica el problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios, la localización geográfica y los objetivos que se espera alcanzar con el proyecto”⁷. Por último, se generan algunas posibles alternativas de solución.

2.3.1.2 Estudio a nivel de perfil

En esta etapa se incorpora información adicional y se precisa la proveniente de la etapa anterior. La elaboración del perfil debe incluir un análisis preliminar de los aspectos técnicos, del objetivo a impactar, de beneficios y costos, además de la evaluación a ese nivel. Para su realización se deben utilizar los datos y la información con que se cuenta, sin incurrir en mayores costos adicionales para su obtención.

El perfil permite analizar la viabilidad técnica-económica de las distintas alternativas propuestas, descartando aquellas que no son factibles de ejecutar. Típicamente, un estudio a nivel de perfil describirá y estudiará los siguientes aspectos:

- Identificación del problema
 - Descripción del problema que da origen al proyecto.
 - Causas y efectos del problema.
 - Medios para la solución del problema y fines a alcanzar.
 - Acciones- alternativas de proyecto.

- Diagnóstico de la situación actual
 - Área de estudio y área de influencia.
 - Oferta, demanda y cálculo del déficit.
 - Línea base medioambiental.

- Análisis de alternativas
 - Optimización de la situación actual.
 - Dimensionamiento del proyecto.

⁷ CEPAL. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas, Manual no. 24. Chile, ILPES-ECLAC, 2001. p. 41

- Localización del proyecto.
- Tecnología a emplear.
- Impacto ambiental.
- Viabilidad y sostenibilidad del proyecto.
 - Evaluación
- Estimación de costos y beneficios.
- Cálculo de indicadores privados y sociales.
- Análisis de sensibilidad.

Cabe destacar que en la etapa de perfil se logra una gran disminución de la incertidumbre a un costo bastante bajo. Por ello, la preparación de buenos perfiles de proyectos es de suma importancia ya que puede evitar incurrir en costosos estudios para proyectos no viables.

2.3.1.3 Estudio de prefactibilidad

En esta etapa se precisa con mayor detalle la información proveniente del perfil y se incorporan datos adicionales que permitan descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes.

Con el conjunto de alternativas preseleccionadas se hacen las evaluaciones técnicas y económicas, con el propósito de establecer cuál es la mejor alternativa de proyecto y descartar las restantes.

2.3.1.4 Estudio de factibilidad

Este estudio debe enfocarse al examen detallado de la alternativa que se ha considerado mejor en la etapa anterior. Esto significa poner el esfuerzo en medir y valorar en la forma más precisa posible sus beneficios y costos. Se debe profundizar en el análisis de variables que inciden en el proyecto.

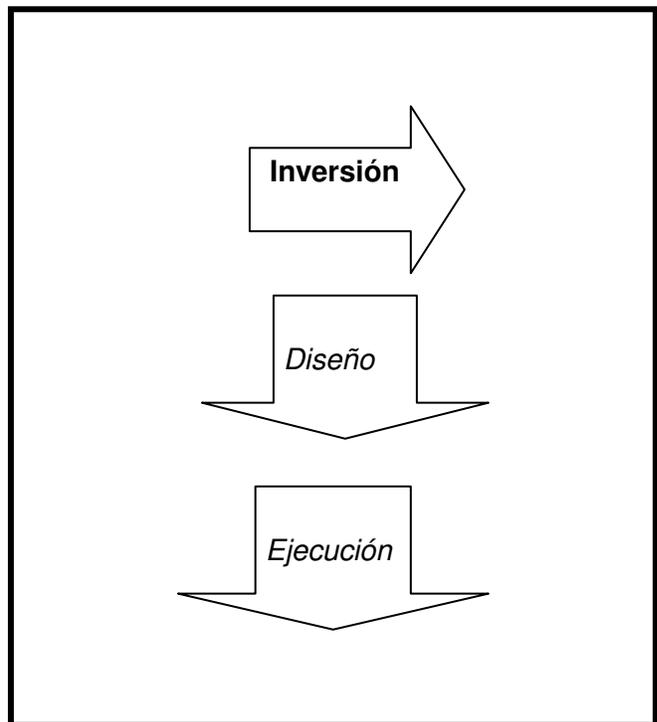
Una vez que el proyecto ha sido definido y caracterizado, deben optimizarse todos los aspectos relacionados con la obra física, el programa de desembolsos de inversión, programa de ejecución, puesta en marcha y operación, con el objeto de hacer más eficiente todo el proceso.

2.3.2 Fase de inversión

En esta fase se realiza la ejecución física de los proyectos, de acuerdo a las estimaciones realizadas en el estado de preinversión. En el estado de inversión se pueden distinguir las siguientes etapas (Ver esquema 2):

- **Diseño** del proyecto.
- **Ejecución** del proyecto.

ESQUEMA 2



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

En la fase de diseño se deben preparar todos los antecedentes necesarios para asegurar una buena ejecución del proyecto. Usualmente se asocia a esta etapa con las especificaciones técnicas y presupuesto detallado del proyecto.

Para un proyecto que consista en la prestación de un servicio, la etapa de diseño corresponde a la planificación y programación detallada de las actividades a ejecutar.

2.3.3 Ejecución

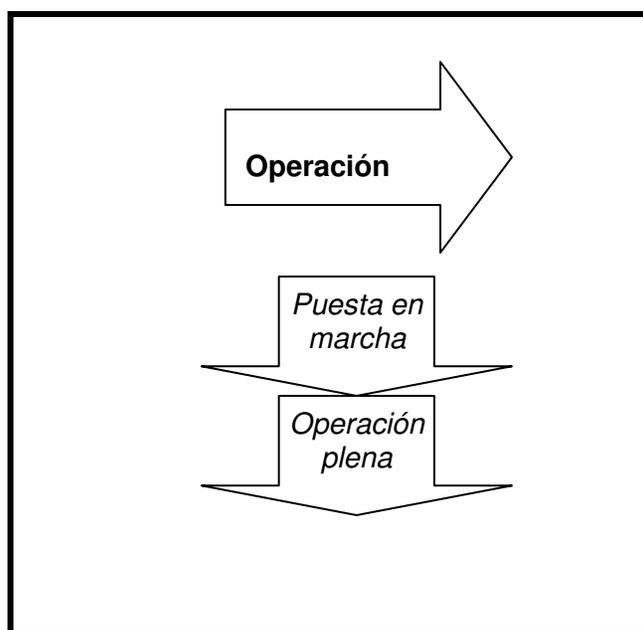
Corresponde a la fase donde se realiza el desarrollo de la obra física o la implementación de las actividades programadas (Ver esquema 3). Consideraremos como inicio de la fase de ejecución el momento en que se le asignan recursos al proyecto, y como término, al instante en que la obra es entregada lista para entrar en operación, o al instante en que se completa la última actividad en el caso de un proyecto consistente en la entrega de un servicio puntual.

En esta fase se realiza la mayor inversión en el proyecto, con el objetivo de materializar la alternativa de solución seleccionada en las etapas anteriores.

Dentro de esta etapa es posible distinguir distintas tareas necesarias para garantizar el desarrollo del proyecto, las cuales incluyen:

- Llamado a licitación
- Asignación
- Negociación y contratación
- Ejecución financiera
- Ejecución física
- Supervisión técnica
- Seguimiento físico-financiero
- Informe de término de proyecto

ESQUEMA 3



2.3.4 Fase de operación

Esta fase corresponde a la puesta en marcha de los proyectos. En ésta se comienzan a concretar los beneficios estimados en la preinversión. Se distingue dentro de la fase de operación una etapa de puesta en marcha, y una etapa de operación plena del proyecto.

2.3.5 Puesta en marcha

Corresponde al primer período de operación del proyecto, durante el cual se produce un aumento gradual de la generación de productos o prestación de servicios del proyecto, hasta alcanzar el nivel de producción para el cual fue diseñado. Durante esta etapa se efectúa, además, el análisis de la operatividad del proyecto según los parámetros de diseño.

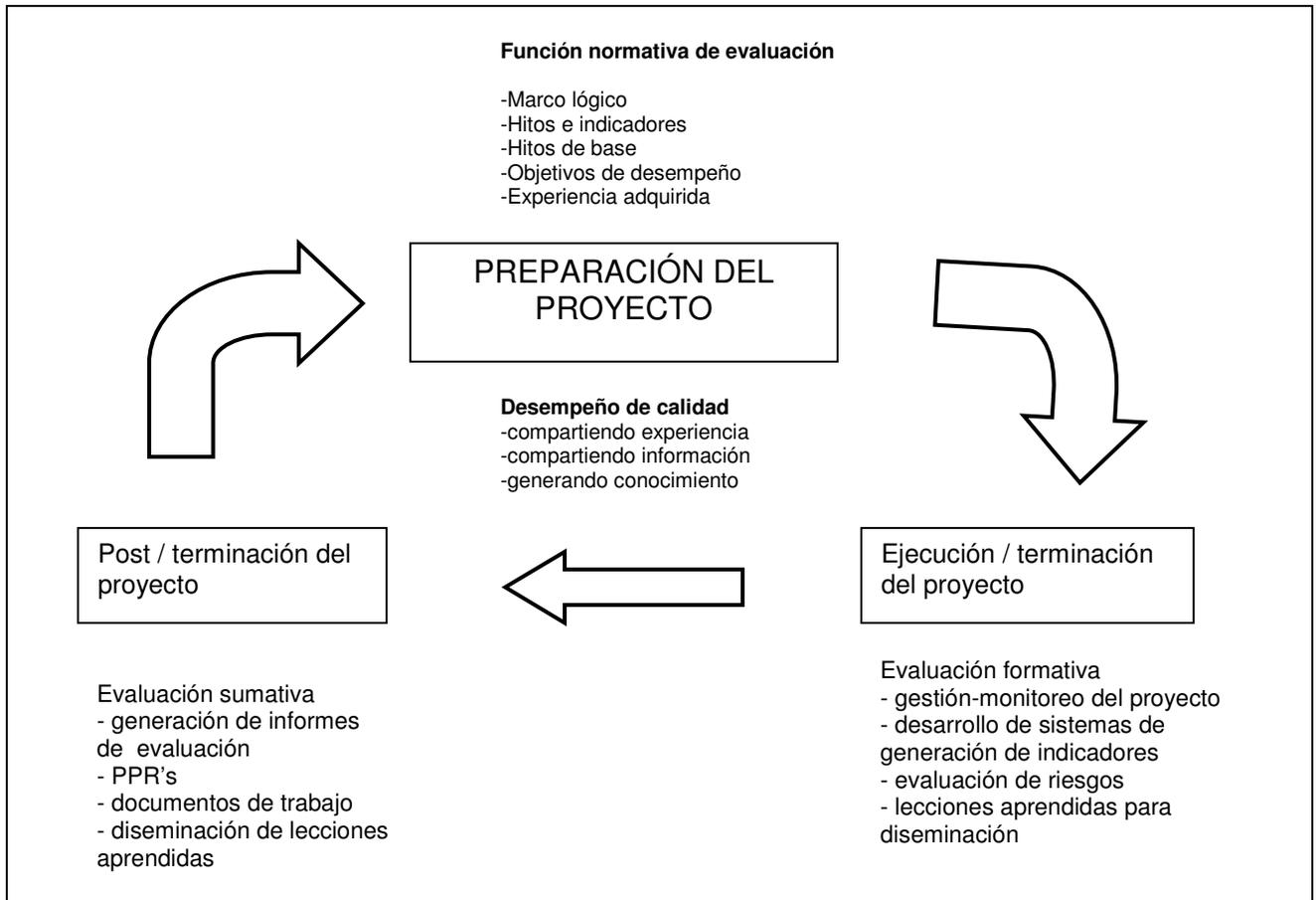
Dependiendo del tipo de proyecto, esta etapa puede tomar desde unos minutos hasta varios años.

2.3.6 Operación plena

En esta etapa el proyecto ha alcanzado su pleno funcionamiento y opera de forma regular. No necesariamente opera a plena capacidad, pues puede haber sido diseñado con capacidad de reserva para aumentos futuros de la demanda. Durante esta etapa se realiza un seguimiento de la operación y, después de algún tiempo, puede realizarse la evaluación ex-post del proyecto. La etapa de operación se extiende mientras dure la vida útil del proyecto, la cual puede ir desde un breve período a muchos años.

Por último, es de suma importancia señalar que, diferentes instituciones, principalmente de tipo económico, dan diferentes descripciones acerca del ciclo de vida de los proyectos, sin embargo, todas coinciden al señalar que dentro de este se encuentran las fases de estudio previo, ejecución y operación del mismo; por lo que, para ejemplificar mejor lo dicho en párrafos anteriores, se presenta un esquema conteniendo las fases anteriormente señaladas en una propuesta dada por el Banco Interamericano de Desarrollo (Ver esquema 4).

ESQUEMA 4



Fuente: Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico), Oficina De evaluación, Banco Interamericano de Desarrollo.

2.3.7 La evaluación de los proyectos

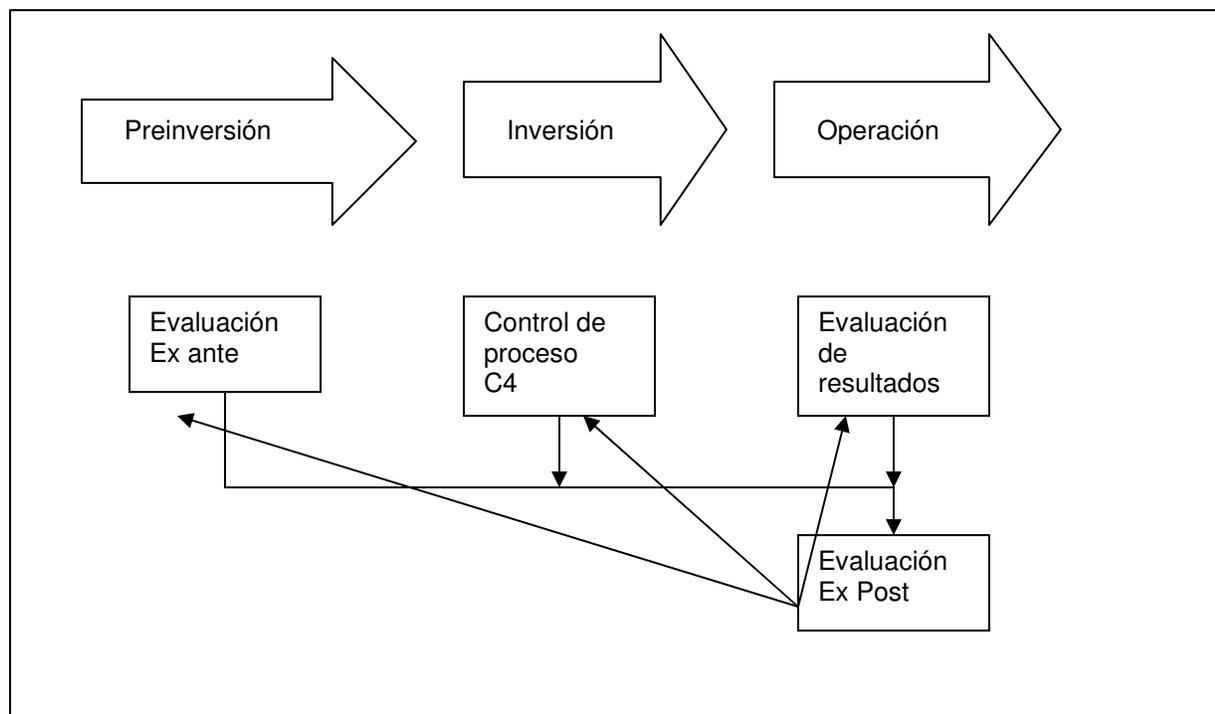
Es de suma importancia el conocer si el proyecto que se va o que se está desarrollando, tendrá algún impacto real sobre aquella situación en la que se pretende que incida, esa es la razón de ser del momento de la evaluación. Para cada momento del ciclo de vida del proyecto, existe un tipo de evaluación específica que se ajusta a los requerimientos de lo que se está llevando a cabo en ese momento.

Asociadas a fases por los que pasan los proyectos están las distintas evaluaciones a las que son sometidos. Durante la fase de preinversión se efectúan evaluaciones ex-ante del proyecto (a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad).

En la fase de ejecución se efectúa un seguimiento físico-financiero del proyecto, evaluando si el avance observado está de acuerdo a lo planificado.

Por último, en la fase de operación puede efectuarse un seguimiento del proyecto a objeto de efectuar una evaluación ex-post de él.

ESQUEMA 5



Fuente: ILPES

Por evaluación ex-ante se entenderá la comparación, numérica o no, de los costos y beneficios que se estima generará el proyecto si es ejecutado. Si dicha comparación se realiza desde el punto de vista de la institución o entidad que realiza el proyecto será una evaluación privada. En cambio, si la evaluación se realiza desde la perspectiva de los miembros de la localidad en la que se está llevando a cabo el proyecto, se tratará de una evaluación social.

Por control de proceso se entenderá el seguimiento físico y financiero que se realiza a un proyecto durante la etapa de ejecución. El objetivo de este seguimiento es detectar desviaciones respecto a la programación inicial del proyecto que sean resultado de problemas en la ejecución o de una mala planificación. Ello, a fin de adoptar a tiempo medidas que minimicen los efectos (sobre costos, atrasos) de los problemas que se presenten.

“La información del seguimiento, así como la descripción de los problemas detectados, la solución que se les dio y los resultados que se obtuvieron, debe ser resumida en un informe de término de proyecto”⁸. Este deberá contener toda la información necesaria para evaluar la eficiencia y efectividad con que se desarrolló la ejecución del proyecto. Además, deberá sugerir las variables que será conveniente seguir en el estado de operación a objeto de poder realizar más tarde la evaluación ex-post del proyecto.

Durante la fase de Operación, con el propósito de cerrar el ciclo de un proyecto y de retroalimentar todo el proceso, es recomendable realizar un seguimiento periódico de aquellas variables que puedan determinar en una evaluación de resultados si efectivamente el proyecto o programa está alcanzando (o alcanzó) los objetivos estimados en la evaluación ex-ante.

“Se entenderá por evaluación ex-post al proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados”⁹.

2.3.8 La programación de la ejecución

La programación de la ejecución de proyectos, también llamada planificación de obras, es una tarea que se encuentra asociada a todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. “Consiste en una serie de técnicas que nos permiten responder en forma acertada a las preguntas:

¿Cómo se va a hacer?

¿Cuánto va a demorar?

¿Cuánto va a costar?”¹⁰

Esta información es básica en los estudios de preinversión. Por ello, todo estudio de prefactibilidad o de factibilidad debe incluir un capítulo que presente la programación de la ejecución en que se basan las estimaciones de tiempo y costo

⁸ Verstraete, Luc. “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)”, Oficina de Evaluación (EVO), BID o “Propuesta metodológica para la evaluación ex – post y el informe de término de los proyectos de inversión”. Documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, 1993, p. 84

⁹ Díaz, Pamela. “Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión”. Documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, 1994. p. 19

¹⁰ Ibidem, p. 49.

del proyecto. A nivel de perfil, en cambio, no es necesario realizar una programación detallada de la ejecución de un proyecto; basta con basarse en experiencias previas con proyectos del mismo tipo o similares para contestar estas preguntas.

Cabe destacar que la programación de la ejecución, al igual que la evaluación, es una tarea que se repetirá con mayor detalle en cada una de las etapas por las que pasa el proyecto. Así, al concluir la etapa de diseño, se contará con una programación detallada de la ejecución.

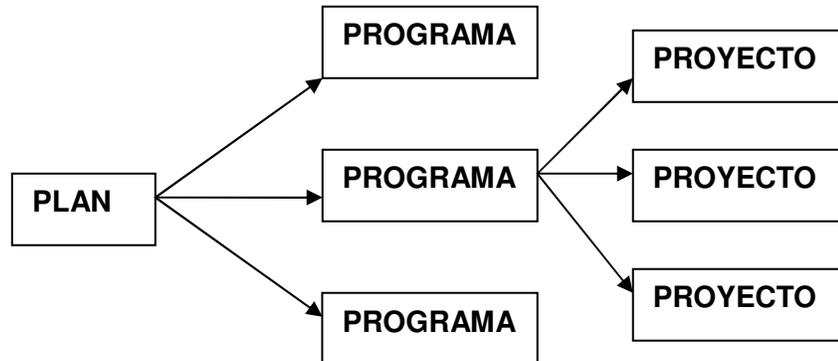
Durante la ejecución del proyecto, esta programación será revisada periódicamente con el objeto de ajustarse a los cambios que se vayan produciendo respecto a las estimaciones originales. Sin embargo, la programación efectuada al inicio de la ejecución será la base a la que habrá que tratar de ajustarse y, además, será una referencia fundamental en caso de efectuarse una evaluación ex-post.

2.4 El Proyecto Social en el proceso de la planeación

Para comenzar, es importante definir a la planeación con el objetivo de ubicar al Proyecto Social en este contexto; podemos señalar, que planear significa anticipar el curso de una acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada.

Dentro del contexto de un plan, se encuentran insertos una variedad de programas específicos, y dentro de estos programas, al mismo tiempo, se ubican otra variedad específica de proyectos, de la misma manera que, cada proyecto se conforma como un conjunto de actividades específicas para cada uno de estos, y, posteriormente, cada actividad conlleva a la existencia de varias tareas específicas. En el siguiente esquema, se muestra lo anteriormente expresado¹¹ (ver esquema 6):

¹¹ Ander – Egg, Ezequiel, “Modelos de Intervención en Trabajo Social”, Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1985.



Fuente:Ander-Egg, Ezequiel (1985)

Cabe apuntar que, el proceso de planeación se lleva cabo a una escala de mayores dimensiones, o a un nivel macro, mientras que el Proyecto Social busca insertarse en un nivel micro. Es decir, en el proceso de la planeación, como tal, se puede buscar incidir en una amplia variedad de situaciones, mientras que, el proyecto social, como tal es mucho más específico en cuanto a la situación a la que busca impactar con su aplicación.

Un ejemplo que terminará por clarificar esta cuestión, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo de nuestro país, mismo que, está compuesto por una gama de Programas específicos para cada área específica de la vida nacional, y de estos a su vez, se pueden derivar una variedad aún más amplia de proyectos específicos para situaciones de muy diversa índole que se insertan dentro de lo que cada programa busca atender. Esta es pues, la lógica del proceso de la planeación.

2.5 La importancia del Proyecto Social en el proceso de planeación.

El proyecto, dentro del proceso de la planeación, se describe como *“una actividad limitada en el tiempo y en el espacio, con la finalidad de cumplir un*

*objetivo específico que se intercala entre los objetivos de un Programa y, en último análisis de un Plan*¹².

El proceso de la planeación, se sitúa, como anteriormente se ha señalado, en un contexto a nivel macro, como puede ser un país, mientras que, un proyecto pretende tener un alcance mucho más específico dentro de ese nivel. Considerando, sobre todo, a esta última realidad como el principal objeto de acción al interior de un País determinado, principalmente por su propia naturaleza mucho más específica.

Con lo anterior, es tarea sencilla el ubicar la propia importancia del proyecto social en el contexto de la planeación, podemos decir, que es un camino mucho más específico con el que se logran conseguir determinados objetivos que son esperados en el marco de un proceso mucho más global como un programa, mismo que se encuentra inserto en el plan.

Sin la creación de proyectos, sería imposible impactar a las localidades con necesidades específicas dentro de cada contexto macro a nivel nacional, que se busca atender con cada plan que es formulado; por lo que, el proyecto en si, constituye una herramienta de alta importancia con la que se pueden lograr cambios en cada una de las diferentes áreas prioritarias que pueda tener englobadas un plan.

Para los fines de este trabajo, tenemos que ubicar lo anteriormente dicho dentro de la realidad social, la cual es constituida por todas las diferentes relaciones que tienen lugar en el interior de un lugar determinado por los actores sociales que en ella se desenvuelven: instituciones, organismos no gubernamentales, habitantes de la localidad y demás organismos que participan directa o indirectamente en la dinámica social que en si misma, engloba una gran variedad de necesidades que surgen como consecuencia de los variados procesos nacionales que conforman a un país. El proyecto social pues, busca incidir en el mejoramiento de las condiciones sociales con el objetivo principal de generar los requerimientos necesarios para el desarrollo óptimo de una población determinada.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo. "Proyectos de Desarrollo: Planificación, Implementación y Control" Vol. I. Escuela Interamericana de Administración Pública Fundación Getulio Vargas. Ed. Limusa, 1985. p. 209.

CAPÍTULO III: PRINCIPALES DIMENSIONES DEL PROYECTO SOCIAL

3.1 El proyecto social como base para la acción.

A continuación, trataremos de describir, las razones por las que el Proyecto Social puede ser considerado como el elemento base cuando hablamos del emprendimiento de acciones que van a permitir una mejoría en las condiciones sociales de determinada población.

Para comenzar, recordemos que, dentro del contexto de la vida de cualquier País, el eje rector de los procesos que son emprendidos desde el gobierno de dicho País para el mejoramiento de las condiciones sociales al interior de su territorio, es la Política Social; cabe señalar, que la Política Social la conforman todos aquellos lineamientos y ordenamientos que son establecidos por el gobierno, para atender a la gran diversidad de situaciones de índole social, tales como la pobreza, la exclusión, la marginación y la insuficiencia en los niveles de bienestar que se dan al interior de su población, y que, en gran medida, constituyen el fundamento de todas las acciones emprendidas para lograr este mismo fin. Esto, desde luego, se traslada a todos los niveles que integran a ese mismo País, y para los fines de este trabajo, nos centraremos en el nivel local.

En una sociedad en la que los problemas del desempleo, el empobrecimiento y la exclusión de ciertos sectores de la población, exigen políticas sociales eficaces y una administración eficiente, los proyectos sociales ocupan un lugar estratégico. En este escenario se está generalizando la convicción de que se debe estructurar el desempeño de las funciones estatales en estos términos. A través de proyectos se accede al financiamiento, se adjudican responsabilidades institucionales y se distribuyen acciones entre distintos niveles de gobierno¹.

Desde esta perspectiva y con la intervención de los factores anteriormente mencionados, entre muchos otros más, es claro ver que los proyectos sociales se constituyen como medios por los que puede intentarse una transformación de las modalidades de gestión: permiten establecer el marco para la fijación de prioridades e instalar sistemas de seguimiento y evaluación. Posibilitan el despliegue de una mayor capacidad de análisis y de la participación social para la asignación, distribución y utilización de recursos, así como una mejor determinación de sus impactos redistributivos y sobre los destinatarios².

¹ Martínez Nogueira, Roberto. "Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico". ONU-CEPAL, Chile, 1998. pp. 11 -12

² ONU-CEPAL. "Metodología para la gestión de programas sociales en América Latina". Volumen I; Chile, 1998. p.14

Se mencionan a continuación, algunas características sobresalientes de los proyectos sociales en cuanto a su papel fundamental dentro de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones sociales³:

a) constituyen expresiones de las políticas selectivas que atienden a las heterogeneidades sociales y que procuran la construcción de capacidades;

b) tienen atributos que les permiten responder en mayor medida a los criterios de focalización fundados en la necesidad de introducir una mejor orientación al gasto social, en particular privilegiando a categorías de ciudadanos por sus condiciones de riesgo o carencias;

c) se prestan al financiamiento compartido, con aportes de la cooperación técnica y financiera internacional;

d) brindan la posibilidad de mayor coordinación y concertación en las acciones desplegadas por distintos niveles de gobierno;

e) permiten articular las contribuciones estatales con los recursos de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales;

f) se constituyen en el marco para la provisión de bienes públicos desde el sector privado;

g) tienen un horizonte temporal determinado, lo que los convierte en mecanismos de notable flexibilidad para atender circunstancias precisas, como las emergencias sociales o la construcción de redes de contención en situaciones de cambio estructural profundo, y

h) la definición de sus objetivos y metas permite una mejor constatación de resultados e impactos.

En este sentido, debe hacerse referencia a los términos en que se ha planteado en los países de América Latina el debate sobre las políticas sociales. En el escenario del ajuste y de la reestructuración del Estado, y apoyándose en los cuestionamientos normativos y operacionales al volumen y a la eficiencia del gasto social, desde algunos ámbitos internacionales y con eco en círculos políticos y académicos locales, se difundió una postura simplista que hacía de la gestión por proyectos la opción excluyente para las políticas sociales.

³ Martínez Nogueira, Roberto. "Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico". ONU-CEPAL, Chile, 1998. pp. 13-16

Por cierto, los atributos señalados no son suficientes para que desplacen a las políticas universalistas, las cuales son aquellas con las que se pretende impactar a una gama de necesidades sociales con una sola solución. Por el contrario, son instrumentos adecuados para complementar y perfeccionar las consecuencias de esas políticas universalistas, constituyendo su incorporación una vía estratégica para hacer un mejor uso de los recursos sociales en el marco de instituciones y de los mecanismos a través de los que se despliega la solidaridad de la sociedad.

Esta exigencia de un mejor uso de los recursos sociales plantea la cuestión de los modelos de organización y gestión dentro del proceso de planeación al interior de un País. El viejo Estado de Bienestar fordista fue no sólo un patrón articulado de políticas sociales, sino un modo de relación entre el Estado y la sociedad. “La visualización de una comunidad más heterogénea —pero a la vez más organizada y participativa, capaz de desplegar su iniciativa— requiere dejar de lado modos de organización y gestión que la concebían como sometida al tutelaje estatal, pasiva, simple receptora de servicios en los que no intervenía ni tenía posibilidades de controlar.”⁴

Pero la superación de este Estado no puede provenir de la destrucción de sus organizaciones y el debilitamiento aun mayor de sus capacidades. El ajuste y la reestructuración constituyen etapas perversas si no van seguidas de esfuerzos rigurosos de transformación de los modelos de organización y gestión. A aquel Estado debe sucederle otro, con capacidades para la innovación permanente, atento a las demandas sociales, flexible, responsable ante la sociedad y efectivo. “Todo ello hace que la necesidad de actualizar aquellos modelos sea a la vez una consecuencia de las nuevas realidades sociales y de las nuevas orientaciones de política, así como una condición necesaria para atenderlas e implementarlas.”⁵

3.2 El proyecto social en la toma de decisiones.

El Proyecto social como un conjunto ordenado de pasos a seguir para la solución favorable de determinados problemas sociales, es de suma relevancia en el proceso de la planeación, recordemos que, debido a su naturaleza específica, el proyecto social es en si mismo, un conjunto de toma de decisiones que se lleva cabo con la finalidad de resolver o mejorar determinado problema que se esta presentado.

⁴ Silva Lira, Ivan. “Metodología para la elaboración de estrategias para el desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile 2003, pp. 12-13

⁵ Ibidem p. 13

Dentro de la lógica de la formulación de los proyectos sociales, es importante distinguir entre los diferentes momentos que la conforman, los cuales nos van a permitir tomar la dirección adecuada para lograr el impacto que se pretende con la puesta en marcha del proyecto social en sí mismo.

“Los siguientes ítems, pueden ser tomados como una guía de los elementos que se debe de tomar en cuenta en el momento de tomar las decisiones correspondientes en cada etapa del ciclo de vida del proyecto social.”⁶

a) La descripción del problema. El problema social se estudia a través de un diagnóstico que describa su naturaleza, relevancia, magnitud y causas que le dan origen. De la estructura causal surgen las áreas de intervención. También contempla la descripción de las características de la población afectada por el problema.

b) El análisis del proyecto. Aquí se toma como insumo la descripción de la gestión y parte de la conceptualización y definición de criterios para la identificación y estudio de las brechas, nodos y senderos estratégicos.

Las brechas muestran la distancia entre el rendimiento deseado-posible y el actual-real. Junto con las brechas se identifican los nodos estratégicos, que las producen.

Los facilitadores son los componentes del programa que contribuyen al logro de los objetivos de impacto y eficiencia perseguidos. Pueden ubicarse en la formulación del proyecto o en el modelo de organización y gestión.

c) La selección y construcción de los senderos estratégicos que permiten la superación de los nodos, con el objetivo de maximizar la eficiencia e impactos del programa.

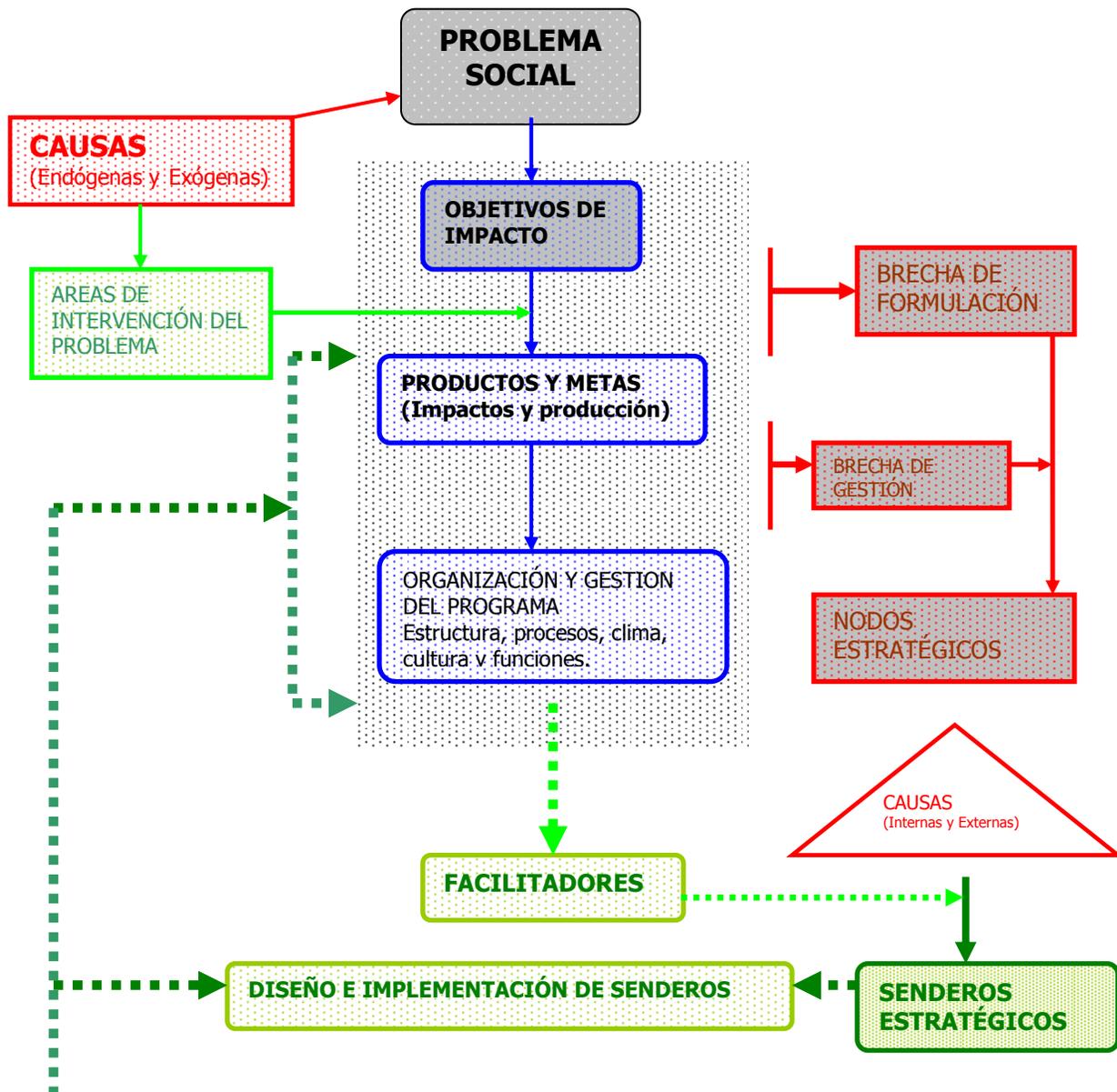
El modelo tiene la “lógica siguiente:”⁷ (ver esquema 7)

- Todo proyecto social pretende solucionar un problema social, para lo que define uno o más objetivos de impacto.
- La capacidad de modificación de las causas del problema determinan las áreas potenciales de intervención del programa.

⁶ Cohen, Ernesto, et al. “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile 1998. pp. 1 - 2

⁷ Martínez Nogueira, Roberto. “Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”. ONU-CEPAL, Chile, 1998, pp. 15-18

- Para el logro de sus objetivos, se definen productos y metas de producción e impacto.
- El logro de las metas requiere de un modelo de organización y gestión.
- La distancia existente entre los objetivos de impacto y las metas de producción, genera una brecha de formulación.
- La distancia entre las metas de producción e impacto y el rendimiento del modelo de organización y gestión, produce una brecha de gestión, la cual hace referencia a las actividades que se llevan a cabo desde el momento que se tienen fijadas las metas y los productos que se pretenden obtener y la gestión y organización del programa en sí mismo.
- El análisis causal de las brechas de formulación y gestión permite identificar los nodos estratégicos.
- El análisis de los nodos posibilita elaborar los senderos estratégicos que permiten superarlos.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Gestión de programas sociales en América Latina", Chile, 1998.

3.2.1 Descripción del problema

“Los elementos que caracterizan el problema social y la población afectada por el mismo son:”⁸

a) El problema: Las necesidades, carencias o demandas de la población objetivo. Junto con su definición cualitativa hay que precisar su magnitud e importancia.

b) Causas del problema: La identificación de las causas que generan el problema permite determinar las áreas de intervención posibles. Ello posibilita establecer el grado de adecuación de los productos del programa al logro de sus objetivos.

La descripción de las causas incluye tanto las que son genéricas del problema (exógenas) como las específicas de la población afectada (endógenas).

c) Respuesta institucional. La posición que tiene el problema en la agenda gubernamental, presente y pasada. La importancia que se le asigna (distribución del gasto social global, sectorial y programático), las instituciones, programas y proyectos, infraestructura y marco normativo relacionados con el mismo.

d) Otras intervenciones: La identificación y descripción de otras instancias y proyectos orientados a dar cuenta del problema permite posicionar al proyecto. Incluye la identificación de las distintas iniciativas de ONG's, comunidad u otros, así como la coordinación existente entre ellas.

3.2.2 Descripción del proyecto

a) Antecedentes

La caracterización del proyecto comienza con una revisión histórica del mismo con especial referencia a su organización y gestión. Se debe explicitar:

i) Objetivos y metas de impacto: Traducción operacional de los cambios que se tratan de alcanzar en la población objetivo.

ii) Horizonte temporal: Período previsto para la operación del proyecto.

iii) Población objetivo: Grupo de la población afectada al que están dirigidos los beneficios del proyecto. Su estudio incluye el grado de

⁸ ONU-CEPAL. “Gestión de Programas Sociales en América Latina” Volumen I. Chile, 1998. p. 36

heterogeneidad/homogeneidad, su localización espacial y la identificación de beneficiarios directos e indirectos.

iv) Cobertura y focalización: Cantidad de personas beneficiarias del proyecto y la proporción de ellas que forma parte de la población objetivo.

v) Productos: Bienes y/o servicios que entrega el programa, así como sus características cualitativas y cuantitativas.

Se debe considerar su grado de estandarización, explicitando la medida en que éstos responden a un patrón de calidad y cantidad preestablecido.

vi) Financiamiento: Fuentes y montos. Las fuentes de financiamiento, pueden afectar las modalidades de organización y gestión, en la medida que establezcan requisitos para su utilización. Se debe considerar el presupuesto global, su tendencia y proyecciones.

vii) Resultados y previsiones: Información y estimaciones de producción y distribución, cobertura, focalización, eficiencia, efectos e impactos.

b) El modelo de organización y gestión

“El modelo de organización está influenciado por diversos factores a lo largo del tiempo, dado que se inserta en un medio complejo que se recrea continuamente.”⁹ A continuación se analizan los elementos que permiten la descripción de dicho modelo.

i) Procesos. Es la organización racional de los recursos materiales, humanos y financieros para lograr un fin determinado, que incluyen actividades, procedimientos, normas y reglas.

Un proyecto social está compuesto por un conjunto de procesos. Su estudio requiere diferenciar los principales de los de apoyo y describir las actividades de los primeros en función del aporte que producen para el logro de los objetivos de impacto y/o eficiencia, a través del estudio de la cadena de valor, la cual se especifica en párrafos posteriores.

- Los procesos principales son los vinculados directamente con la producción y distribución de los bienes y/o servicios del proyecto. Los de apoyo constituyen el soporte administrativo de los primeros.

⁹ Cohen, Ernesto, et. al. “Metodología para la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL; Chile, 1998. pp. 16 - 19

Algunos criterios que permiten distinguir los procesos principales de los de apoyo son:

- relevancia estratégica: si forman parte del proceso principal de producción y/o distribución del programa,
- visibilidad: si los cambios en el proceso son perceptibles por los beneficiarios,
- volumen: si utiliza una alta proporción de los recursos (físicos, humanos y/o financieros) del programa.

- El estudio de los procesos centrales debe focalizarse en su contribución a los objetivos de impacto y/o eficiencia del programa. Para ello es preciso identificar las tareas que aportan valor a través de su análisis sistémico.

La cadena de valor permite desagregar al proyecto en actividades estratégicas para estimar su aporte real y potencial y costos que suponen. Se aplica en las actividades de los procesos de diseño, producción, distribución, entrega y apoyo de los productos del programa.

“Se deben distinguir las actividades primarias, directamente implicadas en la transformación de insumos en productos, y las de soporte que sirven de apoyo a las primarias, (gestión de recursos humanos, desarrollo de tecnologías y gestión administrativa).”¹⁰

Una actividad se justifica si el valor que genera excede su costo.

Las relaciones intra o inter procesos, entre las actividades de la cadena de valor son sus «eslabones». Estos muestran la forma en que se desarrolla la actividad, su costo y/o aporte (en términos de impacto o beneficio) y el efecto que producen en la siguiente. Para generar mayor valor hay que optimizar los eslabones, vía la coordinación de actividades.

Los eslabones horizontales son las relaciones entre actividades de igual nivel, independientemente de la unidad de la estructura en la que se llevan a cabo. Los verticales, son relaciones entre actividades de diferente nivel dentro de una misma unidad o con otras unidades.

Finalmente, es la cadena de valor de la población objetivo la que determina qué necesidades les van a ser satisfechas. La cadena de valor puede ser utilizada, también, para el análisis de las funciones.

¹⁰ Ibidem, p. 23.

ii) *Estructura organizacional*. La estructura mayor incluye el grado de descentralización (en términos decisorios, financieros y de ejecución) de la gestión, las dependencias jerárquicas y los niveles de coordinación del programa con otras organizaciones

La endoestructura comprende la forma en que se efectúa la división del trabajo: grados de especialización, formalización, formación y capacitación del personal; criterios de departamentalización (funcional, territorial, por procesos, etc.); ámbito o tramo de control; sistemas de planificación; dispositivos de enlace y resolución de conflictos; comunicación, etc.

El estudio de la estructura incluye la explicación de la forma que ésta asume. Dichas causas derivan de factores de situación, como antigüedad y tamaño de la organización; sistema técnico (regulación, complejidad y grados de automatización); entorno (estabilidad, complejidad, diversidad y hostilidad); y grados en que la organización es objeto de control externo.

iii) *Cultura y clima*. Son los elementos más dinámicos y subjetivos de la gestión. El estudio de la cultura organizacional requiere la descripción de:

- Los valores y normas de la organización y su grado de internalización por los actores, grupos y unidades administrativas. Corresponde indagar la orientación a resultados o personas, trabajo en equipo, lealtad, innovación y estabilidad, aversión/propensión al riesgo, orden y disciplina, cooperación, etc.

- Las subculturas, resultantes de las diferencias entre códigos y normas informales que existen entre las distintas unidades.

El clima organizacional incluye:

- *“El liderazgo*. El tipo de liderazgo debe ser cualificado según su orientación a las tareas o a las personas. El cruce de ambas dimensiones permite tipificar los líderes: organizado (con preocupación por ambos), de gestión de club (mayor por las personas), agotador (mayor por las tareas), improvisado (baja en ambas). Otra dimensión relevante se relaciona con la forma en que se toman las decisiones: autoritaria, democrática, “laissez faire”.
- *La comunicación*. Las características de los canales informales y su grado de concordancia con los formales permite identificar la congruencia de la estructura con la dinámica real. Los canales informales se pueden generar como resultado de las características de las personas que ocupan los cargos y/o que los mismos (cargos) adquieran un poder distinto al que les fue asignado al definir la estructura.
- *La información*. Se refiere al conocimiento que tienen los actores sobre los objetivos, metas, políticas, normas y operación real de las distintas

unidades del proyecto. · El control. Se relaciona con los aspectos informales que orientan, limitan o reprimen las conductas de los actores en los distintos procesos y actividades, tales como reclutamiento de personal, supervisión de horarios, cumplimiento de tareas, etc.

- *La motivación.* Es el grado de compromiso que tienen los actores con el proyecto que expresan en su comportamiento y actitudes.”¹¹

iv) Funciones. Son dimensiones analíticas que delimitan un conjunto de actividades y tareas de igual naturaleza y con la misma finalidad, independientemente de su ubicación en uno o más procesos.

El estudio de las funciones requiere:

- el conocimiento de las actividades y tareas que comprenden y la identificación de los roles de los actores que las desempeñan;
- la medida en que el desempeño de una afecta al rendimiento de otra a la que está asociada y el nivel de coordinación requerido entre funciones.

Aquí resulta nuevamente útil el uso de la cadena de valor. Los eslabones son las relaciones entre la forma en que se desempeña una función y el costo de su aporte, en eficiencia y/o impacto de otra.

La realización de una adecuada "programación" reduce los costos ocasionados por falta de coordinación, abastecimiento de insumos fuera de tiempo e improvisaciones. Mejorar la programación produce ahorros en los costos y disminuye las necesidades de coordinación durante la ejecución. De igual manera, la externalización de servicios puede generar incrementos en la calidad, el volumen y, al mismo tiempo, disminuir el costo de las prestaciones.

El desempeño de las funciones requiere la asignación de roles a los actores del proyecto, que se interceptan y/o superponen con las actividades que integran los procesos.

v) Influencia del contexto. En la formulación se pueden identificar restricciones del diseño, derivadas del conocimiento del problema, la tecnología, la normativa vigente, la oferta de recursos (físicos, humanos y/o financieros), etc.

En la operación, los cambios adaptativos de un programa, pueden producirse por re-estructuración, rediseño de procesos, revisión de las actividades que componen las funciones, reajuste de los roles funcionales y cambios de comportamiento en los miembros de la organización.

¹¹ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias para el desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003, p.39

Los proyectos sociales pueden concebirse como sistemas abiertos con intercambios constantes con el medio a través de sus fronteras. La apertura de dichas fronteras define su grado de permeabilidad.

Algunas variables relevantes del contexto son:

- *“Objetivos y metas.* Nuevos conocimientos sobre el problema, grupos de presión, modificaciones en las fuentes de recursos (físicos, humanos y financieros).
- *Procesos.* Tecnología existente, oferta de recursos, cantidad y calidad de proveedores, legislación vigente.
- *Estructura.* Nuevas formas de organización del trabajo, marco regulatorio de la actividad laboral, orientación política sobre desconcentración, descentralización y terciarización, características de la población objetivo y tendencias sobre participación.
- *Clima y cultura.* Modificaciones en las normas y valores respecto al trabajo y sus actores, las modas administrativas (liderazgo, comunicación, motivación, etc.).
- *Funciones.* Cambios del problema en la población, avances en el conocimiento y tecnología de la información, existencia de sistemas de evaluación y monitoría en la exoestructura.”¹²

El estudio del contexto requiere la identificación del potencial cooperativo o amenazante de los diversos actores (tales como proveedores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gubernamentales, etc.) que lo conforman, así como de las estrategias gerenciales que permitan encauzar su conducta.

3.3 Organización para la gestión.

“Los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto.”¹³ Por ello, las preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios. Se postula que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados.

Esta concepción se ha traducido en que el análisis de la gestión de los proyectos sociales se haya centrado en la eficacia y en la eficiencia en la generación de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto. En general,

¹² Ibidem, p. 40

¹³ Cohen, Ernesto. “Metodología para la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998, pp. 12-20

los modelos de gestión utilizados operan tratando de lograr la mayor eficiencia en la generación y entrega de productos asumiendo el impacto como un dato. En respuesta a ello, este trabajo parte de una concepción más compleja de la gestión social, que responde a una doble imagen-objetivo:

- maximizar el impacto sobre los beneficiarios; y
- optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.

Tradicionalmente los modelos de gestión han sido diseñados y operan tratando de lograr el modo más eficiente para la generación y entrega de productos, asumiendo el impacto como un dato. La función objetivo a optimizar es la eficiencia (mínimo costo) y cobertura.

El “modelo tradicional”¹⁴ sigue la siguiente lógica:

Modelo de Organización → Modelo de Gestión → Procesos/Actividades → Productos

Acorde con la lógica propuesta anteriormente, la función objetivo debiera ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna. Gráficamente este “modelo innovador”, se resume de la siguiente forma:

Impacto → Productos → Procesos/Actividades → Modelo de Gestión → Modelo de Organización

Se persigue maximizar el impacto, lo que determina la gestión y la organización. No implica desconsiderar la eficiencia sino subordinarla a su justificación que es el impacto. (Los proyectos sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben, sino por los resultados que persiguen obtener).

Ello hace que la gestión social sea definida atendiendo a tres dimensiones diferentes:

- i) Como una función de producción global del programa, que persigue transformar todos los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria de los mismos. En este caso, la secuencia de insumos, actividades y productos es analizada en función de la eficiencia y eficacia en el proceso productivo, midiendo complementariamente el impacto resultante.

¹⁴ ONU-CEPAL. “Metodología para la gestión de programas sociales en América Latina” Volumen I. Chile, 1998. p. 19

- ii) Como una actividad que, además de lo anterior, debe innovar con respecto a la función de producción establecida, adaptar las tecnologías en uso a las circunstancias enfrentadas y redefinir aquellos parámetros de programas y proyectos que no hayan sido debidamente precisados en la etapa de formulación.
- iii) Como una actividad que además de la operación, interviene en los estados de formulación e inversión del programa o proyecto.

La gestión social presenta características comunes:

- Todo programa tiene un objetivo (misión) que busca alcanzar con la implementación de una serie de procesos que transforman los insumos en productos para generar impacto;
- Estos procesos se implementan en una estructura social y material;
- La interacción de los miembros de la estructura social genera una particular cultura y clima organizacionales;
- Junto con los procesos, los actores de la estructura cumplen una serie de roles funcionales que permiten articular las acciones para maximizar el logro de los objetivos perseguidos;
- El programa se encuentra inserto en un contexto, con el cual interactúa en mayor o menor grado;
- La interacción de todos los elementos descritos genera un modelo específico de organización y gestión en cada programa social.

3.3.1 El proceso productivo en la gestión social

“Todo proyecto social se implementa a través de la producción y distribución de bienes y/o servicios a través de los cuales se busca dar cuenta de sus objetivos de impacto.”¹⁵

La tecnología de producción utilizada condiciona los **insumos** de la operación. Estos, son los recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) que se utilizan en el proyecto, los que pueden ser definidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, etc.) o traducidos en dinero (costos del proyecto).

¹⁵ Cohen, Ernesto et.al. “Metodología para la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998 pp. 20 - 21

Los **procesos**, entendidos como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado, se implementan a través de un conjunto de actividades, incluyendo una serie de procedimientos, normas y reglas que viabilizan su realización.

Las **actividades**, articuladas entre sí a través de los procesos, permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos (bienes o servicios).

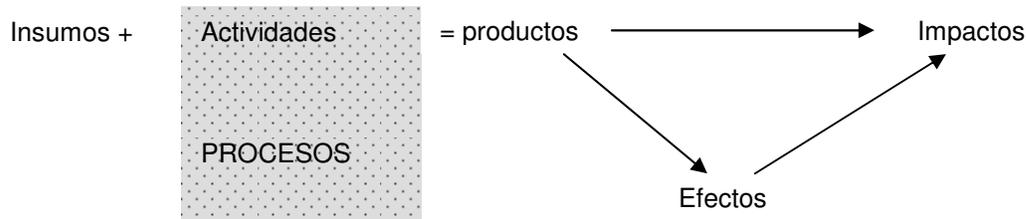
La **relación insumo producto** da cuenta de la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación, refleja, además, la tecnología de producción utilizada, mediatizada por el proceso de gestión, vinculando los recursos reales y financieros con los bienes y servicios producidos. Los productos del proyecto generan un conjunto de efectos e impactos. Los «impactos netos» son los cambios atribuibles al proyecto, ya sea en los individuos o grupos sociales que conforman la población objetivo, o sobre otros aspectos de la realidad no previstos en el diseño.

En algunos casos, las características de los productos entregados requiere incluir a los **efectos** (resultados o “outcomes”) entre los productos y el impacto. Su consideración es esencial cuando el producto entregado supone un cambio de conducta en la población. Los «efectos» corresponden al grado de uso de los productos y/o a las conductas que éstos generan en los usuarios.

En los programas sociales la relación entre productos e impacto es una «estimación» que debe ser explicitada en la evaluación ex-ante y verificada durante la evaluación ex-post. La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos (misión) del programa.

A continuación se presenta el proceso productivo de la gestión y su relación con el impacto.

ESQUEMA 9
EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Gestión de programas sociales en América Latina", Chile, 1998.

3.3.2 La estructura en la gestión social

La división social y material al interior de todo proyecto social viene definida por su estructura. El objetivo de dicha estructura es crear las condiciones de organización del trabajo y definición de cargos, roles y normas que permitan la implementación de los procesos requeridos por la tecnología adoptada.

La estructura tiene dos dimensiones:

- i) la estructura mayor o exoestructura en la que está inserto el proyecto, que atiende a la morfología del sector al que pertenece;
- ii) la endoestructura que refleja los aspectos organizativos del programa relacionados con la forma de departamentalización de las actividades y organización del trabajo.

Toda estructura organizacional adquiere una modalidad específica, asociada a la forma en que se relacionan los distintos actores entre sí. Algunas son de tipo burocrático, otras adhocráticas, etc. Dichas modalidades determinan los ejes que definen las unidades administrativas necesarias para dar cuenta de los procesos establecidos (producción, planificación, distribución, evaluación y monitoreo, administración y finanzas, etc.).

La configuración define objetivos sustantivos de las unidades, las atribuciones que tienen en la organización, sus áreas de injerencia, niveles de autoridad, dependencia, comunicación e interacción. De igual forma, dicha configuración y

las relaciones entre las unidades administrativas generan diversos tipos de estructura, diferenciadas en función de su grado de subordinación / autonomía.

Para caracterizar las estructuras, resulta de utilidad recordar los conceptos siguientes:

- “Concentración. Existe un conjunto reducido de unidades en las que se agrupan todos los procesos.
- Desconcentración. Hay distribución de los procesos en diversas unidades.
- Descentralización. Las unidades tienen autonomía para definir su estructura interna, tecnologías de producción y distribución, objetivos, etc., sin que por ello se deje de cumplir con la misión que le ha sido encomendada.
- Terciarización o externalización. Existen contratos con instituciones externas para ejecutar procesos y actividades.”¹⁶

Esta es una modalidad de creciente utilización para la producción y entrega de prestaciones en programas sociales. Requiere de una función regulatoria vinculada con el seguimiento, control y evaluación, que incluye el análisis de la gestión de contratos (redacción, costos, seguimiento, vigilancia, mecanismos de solución de controversias, etc.). Este nivel involucra normalmente a gerentes y mandos medios, pero eventualmente puede constituirse un grupo staff para realizar dicha función.

En la estructura organizacional es posible identificar tres niveles decisionales:

- i. Nivel estratégico: Define la estrategia y orientación del programa, realiza un análisis de la influencia del contexto en la gestión y construye escenarios de futuro. Es en este nivel, donde se hace necesaria la participación de personal con un perfil profesional que les permita identificar las necesidades y problemas sociales de diversos grupos poblacionales, por lo que, dicho puesto bien puede ser desarrollado por un Licenciado en Trabajo Social.
- ii. Nivel táctico: Operacionaliza la estrategia en áreas específicas y objetivos detallados con plazos definidos, metas y líneas de coordinación. Los actores típicos a este nivel son los mandos medios, ejecutivos encargados del proceso de transformación de recursos (humanos, materiales y financieros) en productos. Son los responsables de las áreas de producción y definen los mecanismos de distribución de los productos (bienes o servicios). Cuidan de la articulación entre el nivel gerencial y operativo. Transforman las estrategias elaboradas para alcanzar los objetivos en programas de acción;

¹⁶ Cohen, Ernesto, et.al.. “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998, pp. 22

iii. Nivel operativo: Desagregan los procesos en actividades y tareas detalladas, normalmente de carácter rutinario y repetitivo. En él pueden distinguirse dos tipos de trabajo: sustantivo, que implica la prestación directa e interacción con los destinatarios de los bienes o servicios, y administrativo (logístico o de apoyo). Los actores son susceptibles de agruparse conforme a las siguientes categorías:

- “los burócratas de contacto o personal operativo sustantivo, son los responsables directos de la prestación de los servicios sociales, así como de la tramitación y papeleo requeridos;
- el personal operativo de apoyo que corresponde a aquellos que realizan labores de “staff”, (servicios generales, seguridad, central telefónica, cafetería, etc.). La organización del trabajo entre las unidades administrativas y al interior de las mismas requiere considerar:
- la descripción de los cargos adscritos a cada unidad administrativa e identificación de las relaciones de autoridad entre los actores que los ocupan;
- los grados de especialización y habilidades requeridas, en función de las tareas que se desempeñan;
- los canales de comunicación entre dichas unidades y al interior de las mismas;
- los flujos de la información necesarios para apoyar la realización de procesos y funciones;
- la capacitación y entrenamiento requeridos por el personal para el desempeño de los cargos;
- los grados de integración y diferenciación de tareas, expresados en criterios de departamentalización (funcional, territorial, por procesos, etc.);
- los dispositivos de enlace y coordinación exigidos por la departamentalización;
- el tramo de control de cada cargo, (cantidad de subordinados por supervisor).”¹⁷

3.3.3 Cultura y clima organizacionales

“La cultura organizacional se define como un sistema de significados (normas, valores, códigos éticos y de comunicación, pautas de interacción, etc.) compartido por los actores del programa, constituyéndose en un rasgo distintivo de la organización.”¹⁸

¹⁷ Ibidem, P. 26

¹⁸ Schein, E.H. “Organizational Psychology”. Prentice Hall, Engelwoods N.J., 1985 p. 47

Es frecuente la existencia de una cultura dominante, así como de subculturas. La cultura dominante expresa los valores centrales compartidos por la mayoría de los actores del programa. Las subculturas, generalmente, se crean como resultado de la departamentalización y la separación espacial.

El sistema de significados que define la cultura puede ser compartido en distintos grados. La medida en que los actores internalizan dichas normas y valores genera un clima organizacional específico. Las organizaciones cuyos actores comparten sistemas de significados tienden a mejorar su rendimiento.

Aunque ya se ha hecho mención de las variables que más inciden en el clima organizacional, a continuación, las abordaremos de un modo más amplio:

i) *Liderazgo*. Es el proceso de influenciar el trabajo de los actores del proyecto para la consecución de sus objetivos. Es difícil establecer una relación directa entre el rendimiento del programa y su conducción, dada la cantidad de variables intervinientes. Pero es incuestionable, que un liderazgo inadecuado genera malentendidos, baja calidad y baja productividad. Existen diversas tipologías de liderazgo en función de la mayor o menor preocupación por las tareas encomendadas o por las personas a su cargo, incluyendo aspectos afectivos y expresivos (desarrollar lealtad y confianza, amistad, apoyo y respeto).

ii) *Comunicación*. Incide en cuatro funciones principales dentro de la organización: control, motivación, expresión emocional e información.

iii) *Control*. Mecanismos por los cuales se orientan, limitan o reprimen las conductas de los actores.

iv) *Motivación*. Voluntad de realizar esfuerzos para alcanzar las metas de la organización. Es el resultado de la interacción entre individuo y situación.

v) *Expresión emocional*. Canales por los cuales los actores pueden reflejar sus sentimientos y emociones en relación a las actividades que desarrollan.

vi) *Información*. Contribuye a la claridad en los objetivos, metas, políticas y normas que requieren los actores para el desarrollo de sus funciones.

vii) *Resolución de conflictos*. Forma y grado en que los distintos actores y/o grupos solucionan las diferencias propias de la interacción que supone la gestión.”¹⁹

¹⁹ Cohen, Ernesto, et.al. “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998, pp. 30

3.3.4 Las funciones en la gestión social

Los actores que conforman la estructura del programa desempeñan una serie de roles funcionales que permiten articular las actividades que contempla la gestión. Una función puede ser concebida como una dimensión analítica que enriquece el estudio de la gestión de los programas sociales.

Cada función delimita un conjunto de actividades y tareas de igual naturaleza y/o con la misma finalidad. Los procesos se encuentran también vinculados a ellas, pudiendo en ocasiones ser equivalentes (tal es el caso de la monitoría y la evaluación). “En conjunto, las funciones conforman el ciclo de gestión de los proyectos sociales. Aquí se recupera la noción sistémica de que el todo es mayor que la suma de las funciones consideradas de manera aislada.”²⁰

3.3.5 El Modelo “ODPEME”

“Siglas con las que se puede facilitar el reconocimiento de los pasos en el proceso de gestión de proyectos sociales, los cuales son: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de Impacto”²¹. A continuación se presenta una breve definición de cada una de ellas:

- *Organización*. Se ocupa de estructurar e integrar los recursos y órganos responsables de la gestión, estableciendo sus relaciones y atribuciones. Permite una utilización equilibrada de los recursos. Relaciona el trabajo (incluyendo sus instrumentos y localización) con el personal que lo debe ejecutar.

La particular forma que asume la función de organización está influenciada por la racionalidad política impulsora del proyecto, por las condicionantes de insumos (humanos, materiales y financieros), de estructura y marco regulatorio externo.

El ámbito de esta función depende del grado de exhaustividad de la formulación. Mientras más detallada sea la formulación, más adelantada estará la organización de las actividades. Cuando se inicia la operación del programa sin haberlo formulado y evaluado adecuadamente, la organización del mismo crece en responsabilidad para dar cuenta de dichas carencias.

Una dimensión relevante de esta función es introducir las modificaciones necesarias a la organización original, a la luz de la información emanada de la operación del programa, cualquiera sea el momento y la periodicidad de dichos cambios.

²⁰ Ibidem, p. 32

²¹ Ibidem, p. 42

- *Dirección*. Trata de orientar el comportamiento de los operadores del proyecto a la consecución de sus objetivos. Comprende la conducción, supervisión, sincronización de las acciones individuales y coordinación de las actividades que están definidas para ser desarrolladas por las distintas unidades de la estructura. Se expresa mediante un particular estilo de liderazgo.

La dirección se encarga de la conducción estratégica del programa, de la prevención y de la resolución de problemas y conflictos (por áreas, grupales y personales). Realiza un balance de las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades. Guía, supervisa y coordina las actividades definidas en la organización bajo criterios de desempeño (eficiencia interna e impacto externo). Conduce personas y equipos (socialización de valores, comunicación interpersonal y participación).

- *Programación*. Se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades a realizar, optimizando los recursos asignados e identificando a los responsables y las interacciones requeridas para su ejecución. Asigna los recursos presupuestarios y realiza la gestión financiera. Se basa en la organización y formulación.

- *Ejecución*. El concepto "ejecución" se ha utilizado con distintos significados en el análisis de proyectos. Se lo ha hecho sinónimo de operación o se ha asociado a la ejecución financiera e inversión en activos fijos.

En este marco, la ejecución corresponde a la implementación de las actividades enmarcadas en los procesos (sustantivos y de apoyo) para alcanzar los objetivos de producto e impacto buscados (proceso principal) por el programa.

- *Monitoría o Monitoreo*. Es la observación concomitante de la ejecución. Compara lo realizado con lo programado, con estándares (promedios u óptimos) y con otros programas.

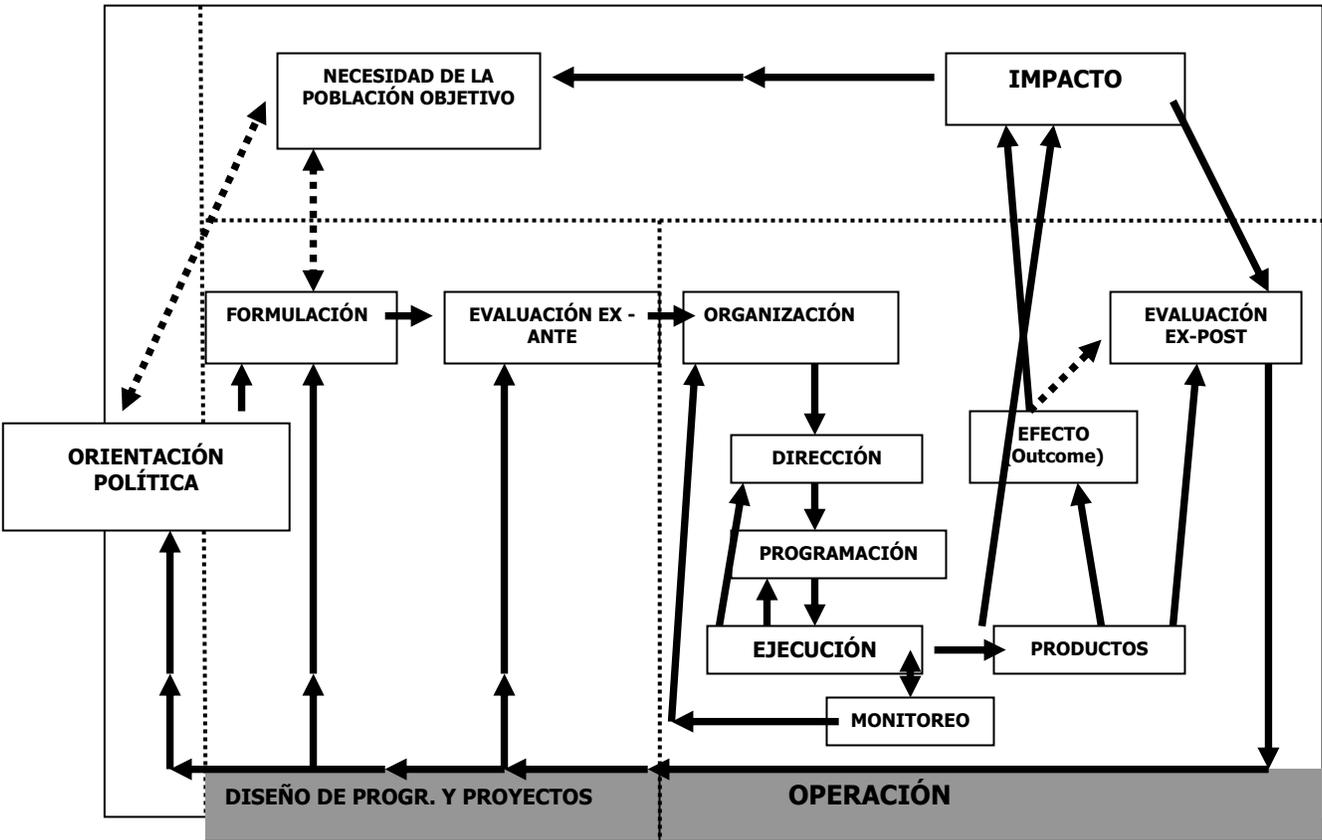
La información resultante de la monitoría se canaliza a través de distintos circuitos de información (monitoría-ejecución, monitoría-programación, monitoría-dirección y monitoría-organización) con el objetivo de producir acciones correctivas en dichas funciones y procesos.

Su implementación requiere indicadores, periodicidad de recolección de datos, fuentes de información y su sistematización.

- *Evaluación de impacto*. Tiene por finalidad determinar la magnitud de los cambios producidos por el programa, tanto buscados como no buscados.

A la luz de los resultados generados, es posible realizar acciones correctivas en los objetivos y procesos implementados. Dicha información es un insumo para la función de organización, la formulación y evaluación ex-ante de otros programas y las políticas del sector. Podemos observar la descripción gráfica de la anterior estructura en el esquema número 10.

**ESQUEMA 10
LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN SOCIAL**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Gestión de programas sociales en América Latina", Chile, 1998.

3.3.6 La diferente naturaleza de las funciones administrativas

“Las funciones administrativas pueden ser lineales, cíclicas y de aprendizaje. Esta clasificación permite recuperar los recientes aportes de la teoría de la organización.”²²

- *Funciones lineales.* Permiten estructurar tareas y actividades a través de una lógica secuencial y temporalmente definida. Especifican quién ha de actuar, cómo y cuándo. Sus ejemplos son Organización, Dirección, Programación y Ejecución.

Sin embargo, la interacción entre ellas no es lineal, se superponen y subordinan de manera diversa.

- *Funciones cíclicas.* Realizan ciclos regularizados de actividades para detectar y corregir errores. Se caracterizan por la realización de un contraste continuo de los productos frente a estándares y/o la programación realizada. Posibilitan la identificación de problemas atribuibles a la ejecución o programación e inducen cambios en la dirección y organización. Propician la acción correctiva.

Este proceso de retroalimentación potencial hace que sean también denominadas funciones de aprendizaje simple. Las funciones de Monitoreo y Control, son los ejemplos.

- *Funciones de aprendizaje.* Una organización que no aprende a renovar sus rutinas está condenada a envejecer y, más temprano que tarde, a desaparecer. Las funciones que favorecen el aprendizaje organizacional son aquéllas que, además de resolver problemas, cuestionan la pertinencia de los objetivos y estrategias de la organización. Favorecen la adaptación y el cambio. Estas funciones, denominadas de doble ciclo tienen su expresión en la evaluación de impacto de los programas sociales.

La importancia de la función de aprendizaje no es menor. Tiene por finalidad garantizar la adecuación permanente del programa para viabilizar el logro de sus objetivos.

3.3.7 El contexto en la gestión social

“Los proyectos sociales interactúan de manera continua con su contexto, influyen sobre y son influidos por él. Es posible concebirllos como sistemas abiertos, que realizan un intercambio constante con el medio a través de sus fronteras. La apertura de las mismas define su grado de <permeabilidad>.”²³

²² ONU-CEPAL. “Gestión de programas sociales en América Latina” Volumen I. Chile, 1998, pp. 26-27

²³ Schein, E.H. “Organizational Psychology”. Prentice Hall, Englewood N.J., 1985, p. 59

Los diversos actores que se vinculan de manera directa e indirecta con el programa pueden ser o no parte del contexto, en función del rol que desempeñan. Después que la selección de ellos ha sido realizada, forman parte de la operación del programa y han sido internalizados en el mismo.

El contexto interactúa permanentemente con los distintos componentes de la gestión social:

- Comprende a la exoestructura e influye en la configuración de la endoestructura a través de marcos regulatorios, normas, orientaciones de política, etc.

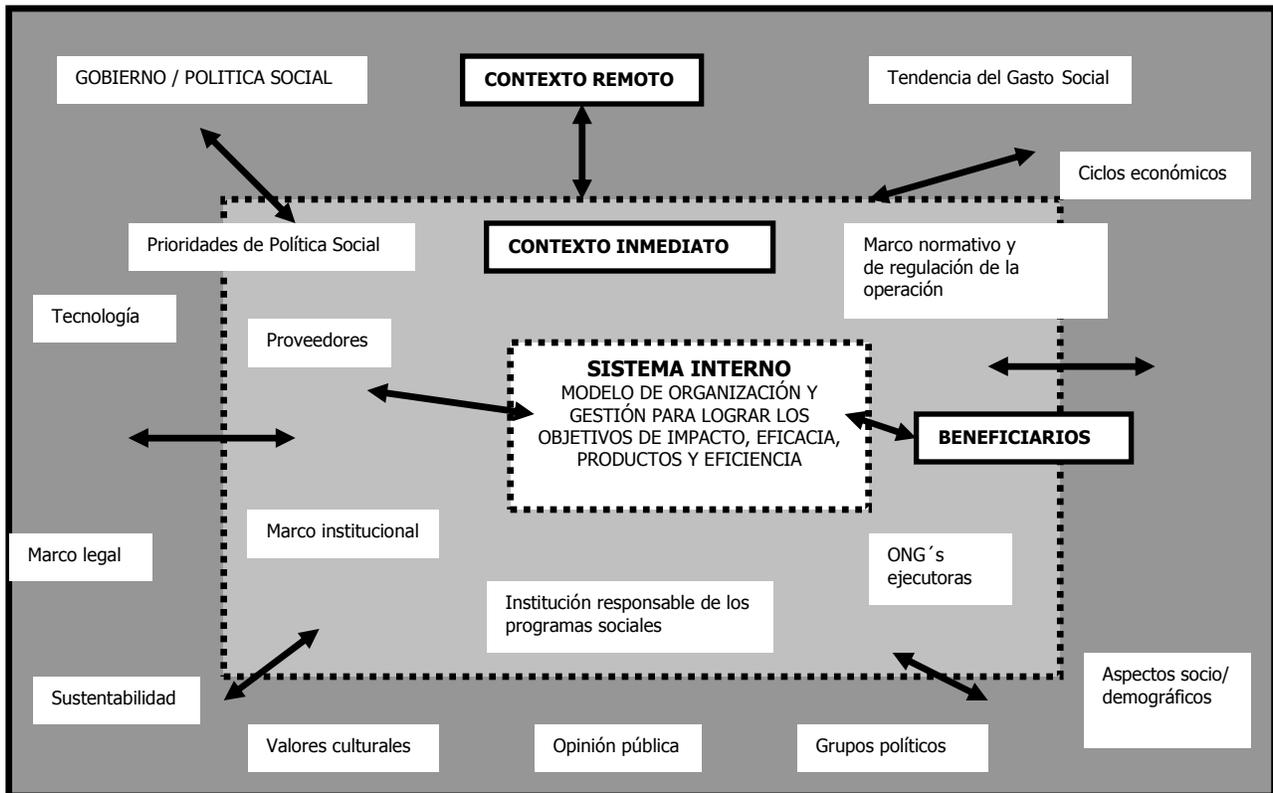
- Los actores, además de pertenecer al programa, están insertos en el contexto, con lo cual se convierten en agentes de influencia sobre la cultura y clima organizacionales.

- Los procesos, que están determinados por las características de los beneficiarios, tecnología, oferta de insumos (recursos humanos, materiales, financieros), etc.

- La particular forma en que se desempeñan las funciones del programa y los estándares a utilizar están orientados y limitados por las capacidades existentes en el entorno del programa (modalidades de organización de actividades, técnicas de gestión, herramientas de programación, metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación).

El contexto puede ser subdividido según su proximidad e influencia sobre el programa en contexto inmediato y remoto. En ellos pueden distinguirse actores y variables. (Consulte Diagrama: Contextos Inmediato y Remoto). Veamos lo anterior de manera gráfica en el esquema 11.

**ESQUEMA 11
CONTEXTO INMEDIATO Y REMOTO**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Gestión de programas sociales en América Latina", Chile, 1998.

i) Contexto inmediato. Es el marco institucional, normativo y regulatorio de la organización. Comprende a las organizaciones proveedoras de insumos y al organismo jerárquicamente superior al que el programa está adscrito.

En este nivel destacan variables como:

- las político-estratégicas, que muestran la importancia del programa en la agenda gubernamental;
- las institucionales, que describen la influencia del marco normativo y regulatorio en el modelo de organización y gestión; y

- la gestión de redes, que destaca la interacción y el entramado particular de relaciones entre organizaciones y actores que se encuentran conectados por recursos de poder, legitimidad, conocimiento, información y financieros. La estructura y dinámica de interacción de tales entramados influye en el rendimiento de los procesos, las actividades y la calidad del programa²⁴.

ii) Contexto remoto. Está constituido por variables y actores sobre los que los agentes del programa no pueden influir, pero que pueden afectar de manera importante su gestión. Estos son “parámetros” a tomar en cuenta y dentro de los que se debe enmarcar la gestión del proyecto.

Incluye la tendencia del gasto social (sectorial y programático) la tecnología, los ciclos económicos, las conductas sociales y los valores culturales, así como, la opinión pública y de los grupos políticos.

3.3.8 Los modelos de organización y gestión social

“Los objetivos de un proyecto y la forma e interacción de los componentes de su gestión (procesos, estructura, clima y cultura organizacionales, funciones y contexto) configuran un modelo de organización y gestión.”²⁵

El modelo de organización se asocia con lo *estático*. Define la anatomía del proyecto a través de su estructura, siendo en él más recurrentes las funciones de organización y programación. El modelo de gestión hace referencia a lo *dinámico*, a la cultura y clima organizacionales, asociándose con la dirección y ejecución.

Ambos son críticos para el logro de los objetivos de impacto de un programa. Determinan los productos generados por los procesos organizacionales, el contacto directo entre operadores y destinatarios, la naturaleza de las relaciones que se establecen y del personal que se dispone, así como sus capacidades, atribuciones, motivación y compromiso.

a) Modelos de organización

Su objetivo es definir la estructura organizacional del proyecto con los elementos que involucra: niveles de decisión, actores, tipos de relación entre éstos, mecanismos de coordinación y control, normas y procedimientos, etc.

²⁴ Mandell, M. P. "Intergovernmental Management in Interorganizational Networks" en International Journal of Public Administration; Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks en Public Administration Vol 73, pp. 437-454.

²⁵ Cohen, Ernesto, et.al. “Metodología para la gestión de programas sociales” Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998, p.

La estructura se ve permanente influenciada por su propia historia y el contexto: la antigüedad y tamaño del programa y/o de la exoestructura en la que está inserto;

No existe un único modelo de organización válido para todas las situaciones, sino distintas opciones que cambian según los parámetros del diseño y el contexto. Esta es la conclusión genérica de diversas investigaciones que se han efectuado desde la década del sesenta que, en general, sostienen que las variables internas y externas, son determinantes para la adopción de uno u otro modelo de organización. Tales investigaciones han evidenciado que:

- “Mientras más antigua y/o más grande es una organización, más tiende a formalizar su comportamiento;
- Cuanto más grande es una organización, más elaborada es su estructura; esto es, más especializados están sus puestos de trabajo y unidades, y más desarrollados sus componentes administrativos;
- Cuanto más regulado sea el sistema técnico (metodologías e instrumentos usados en el núcleo de operaciones para producir los bienes o servicios), o cuanto más se controle al personal del núcleo operacional, más formalizado y burocratizado es el trabajo;
- Cuanto mayor sea la complejidad del sistema técnico, más elaborado y profesional será el staff de apoyo;
- Cuando se automatiza el trabajo del núcleo de operaciones, la estructura administrativa burocrática tiende a la orgánica;
- Mientras más dinámico es el entorno (competencia, clima político y condiciones económicas) de una organización más adaptativa será su estructura;
- Cuanto más complejo sea el entorno de una organización, más descentralizada será su estructura;
- La hostilidad extrema del entorno hace que una organización centralice provisionalmente su estructura;
- Cuanto mayor sea el control externo de una organización, más centralizada y formalizada será su estructura, y

- La moda en la gestión empresarial favorecerá la estructura del momento, aunque sea inadecuada.²⁶

b) Modelos de gestión

La gestión da cuenta del hacer y por ende, se vincula con todo lo relativo a la dinámica organizacional. Incluye la cultura y clima organizacionales, políticas y prácticas de recursos humanos; liderazgo, estilos de dirección y toma de decisiones, resolución de conflictos, y participación del personal. Además, lo referido al funcionamiento de la organización: diseño del trabajo, comunicaciones y control.

Los modelos de organización y gestión están en permanente interacción y se influyen mutuamente. La forma de la estructura influye de manera determinante en el comportamiento de los individuos en la organización y viceversa.

Respecto al comportamiento organizacional se puede distinguir entre:

- “Variables a nivel individual. Características de las personas que influyen en su comportamiento laboral: de orden biográfico (edad, sexo, estado civil); características de la personalidad (valores, actitudes, etc.); niveles básicos de habilidad; toma de decisiones; aprendizaje y motivación;
- Variables a nivel de grupo. Influencia, normas y atracción de los miembros, y cómo afectan los patrones de comunicación, estilos de liderazgo, el poder y la política, a las relaciones intergrupales y los niveles de conflicto, y
- Variables del sistema organizacional. El diseño o modelo de la organización, la tecnología, los procesos de trabajo, las políticas y prácticas de recursos humanos, la cultura, y los niveles de tensión en el trabajo.”²⁷

a) Modelos de organización y gestión de los proyectos sociales

Los proyectos sociales abarcan una infinidad de productos y prestaciones, con distintos procesos tecnológicos. Lo propio ocurre con las posibilidades de interacción con los beneficiarios y el grado de homogeneidad que éstos tienen.

Los modelos de organización y gestión de los proyectos sociales requieren tomar en cuenta dos variables: los grados de estandarización de los bienes o servicios a entregar, y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.

²⁶ Ibidem, pp. 32 - 34

²⁷ Robbins, Stephen P. (1996), Comportamiento organizacional: Teoría y práctica. Séptima edición, Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México.

i) el grado de estandarización del producto: Un producto es estandarizado cuando es el resultado de un proceso de producción y/o distribución (interno o externo) que responde a patrones normatizados de funcionamiento.

ii) el grado de homogeneidad de la población objetivo: Es función del nivel de semejanza en las “variables pertinentes” que afectan a los objetivos de impacto del proyecto.

Modelos de gestión de proyectos sociales

Describiremos a continuación, los modelos de gestión que son derivados de las dos variables descritas anteriormente²⁸:

i) Modelo Burocrático. Los programas que atienden a una población homogénea suministrando productos estandarizados requieren una forma de organización burocrática tradicional, con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control. El trabajo del núcleo operativo es rutinario y repetitivo. El criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad.

El control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder. El componente clave es su tecnoestructura, o personal de apoyo técnico, encargado de establecer las normas, reglas y procedimientos a las que deberá ajustarse el quehacer del personal del núcleo operativo.

ii) Modelo Adhocrático. Este modelo es adecuado cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados. Se requiere una forma flexible de organización del trabajo para adaptarse a los cambios. La gestión descentralizada es una de sus expresiones típicas.

El modelo favorece el trabajo en equipo y el ajuste mutuo como mecanismo de coordinación, ya que los procesos de trabajo exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados en el proceso.

La idea fuerza es el aprendizaje continuo, ya que las tareas nuevas de orientación externa, derivadas del alto grado de interacción con los destinatarios de la acción, exigen una constante adaptación al contexto. Los componentes clave están localizados en el staff de apoyo o el núcleo operativo.

²⁸ Mandell, M. P. (1988), "Intergovernmental Management in Interorganizational Networks" en International Journal of Public Administration; Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks en Public Administration Vol 73, pp. 450 - 456

Son útiles las técnicas que se orientan a la satisfacción del destinatario así como las que privilegian el intercambio constante con el contexto (planificación estratégica) y las de gestión participativa (desarrollo organizacional).

iii) Modelo de Integración Homogénea o Gestión Segmentada. Se corresponde con proyectos dirigidos a una población homogénea con productos no estandarizados. Es el caso en el que existen distintas líneas de productos destinadas a un mismo segmento poblacional. Exige altas dosis de coordinación y de control entre las diversas agencias administrativas involucradas. Tiene tareas de carácter rutinario, pero de orientación externa, requiriendo coordinación intersectorial. La dirección y el rol de los operadores son los componentes clave.

Las técnicas gerenciales diseñadas para la gestión de redes gubernamentales resultan de utilidad, ya que la idea fuerza de este modelo es la coordinación y gestión de los procesos interorganizacionales.

iv) Modelo Clientelar o de Gestión Profesional. Adecuado en situaciones con población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de los bienes o servicios que entrega el programa. El beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia de los bienes o servicios recibidos. La organización del trabajo está basada en un análisis de la demanda de los beneficiarios. La burocracia profesional, según la mayor complejidad de las tareas del núcleo operativo, resulta ser una respuesta adecuada para este tipo de gestión. El componente clave es el personal que participa directamente en la entrega del bien o servicio, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de destrezas.

3.4 La importancia del Capital Social en el contexto del proyecto social.

Para poder comprender la dimensión de este concepto, y las repercusiones del mismo en los procesos de desarrollo local, es necesario comprenderlo y entender a qué se hace referencia con el mismo, a continuación se abordará de manera breve su conceptualización.

3.4.1 Definición de Capital Social

Para Bourdieu²⁹, el capital social significa: *“El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”*.

²⁹ Bourdieu, P. “The forms of capital”. En Handbook of theory and research for the sociology of education, Ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood, 1985. p.36

Para Coleman³⁰, el Capital Social: *“Son los recursos socio–estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura”*.

Para Putnam³¹, son: *“aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”*.

3.4.2 Tipologías del capital social³²

El capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes egocentradas. El capital social colectivo o comunitario, en contraste con el individual, se expresa en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión.

El capital social individual consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre personas.

El capital social colectivo o comunitario, en cambio, consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal tales como Uniones de Vecinos, Sociedad de Padres de Familia, y todo tipo de asociaciones conformadas por miembros de una misma comunidad con fines sociales comunes. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionadoras. Recordemos, al respecto, que las comunidades son mucho más que redes; mucho más, incluso que redes “circunscritas”. La definición clásica de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural, y sentido de identidad.

3.4.3 El capital social como medio para el empoderamiento de la sociedad

La importancia de la teoría del capital social³³ para las estrategias de superación de la pobreza y de integración de sectores sociales excluidos está en la manera en que complementa el empoderamiento.

³⁰ Coleman, James; “Foundations of Social Theory”, Belknap Press, Cambridge Massachussets, 1990.

³¹ Putnam, Robert. “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”. The American Prospect, Princeton University Press, 1993, p 23

³² Durston, John. “¿Qué es el capital social?”. CEPAL-ECLAC-División de Desarrollo Social, Chile, 2000, p. 21

³³ Ibidem, pp. 33-34

“El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles”.³⁴

El énfasis está en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social-sus capacidades para “potenciarlas” es decir de aumentar esas fuerzas pre-existentes. Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno incluyen:

- Creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público;
- Formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto;
- Fomento de organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.
- Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas.

³⁴ Ibidem, pp. 33 - 34

3.4.4 La importancia del capital social en el marco de los proyectos para el desarrollo local

Con base a los elementos que se expusieron con anterioridad, es posible comprender la importancia del capital social en los procesos de desarrollo local; esto es, que dicho capital social se constituye como una herramienta fundamental durante el proceso de planeación, más específicamente cuando se trata de la elaboración de proyectos sociales.

Es importante no perder de vista el hecho de que, en la actualidad y con los cambios que se llevan a cabo a nivel mundial, es de suma relevancia el permitir, y de hecho el tratar que la población de las localidades sean partícipes activas de su propio proceso de desarrollo, ya que, ¿quién mejor que los sujetos de beneficio pueden tener una clara idea de las situaciones que requieren de atención por parte de los encargados de la elaboración de los planes y programas de desarrollo?

Sin duda nadie mejor que los actores de primera mano, quienes se encuentran inmersos en la realidad social de las localidades en la que habitan y en la que esperan poder mantenerse y lograr su propio desarrollo como individuos, y claro, lograr el desarrollo del espacio en el que habitan.

Es por estas razones, que el capital social se configura como un elemento base para el proceso de planeación, y es importante no perder de vista que se le debe de dar un papel cada vez más protagónico, ya que de esta manera, los proyectos sociales para el desarrollo local tendrán una mayor probabilidad de éxito y serán mucho más integrales, con elementos que surjan desde los sujetos de beneficio, que son al mismo tiempo, actores de su propio cambio social.

CAPÍTULO IV:

REGIÓN Y LOCALIDAD

4.1 Consideraciones iniciales

Es importante, comenzar por señalar, que la base de toda la vida al interior de un País, así como de los diferentes procesos que se llevan a cabo dentro del mismo, se encuentra en la forma como éste se estructura.

Esto, sobre todo entendido en lo que se refiere a la división de competencias en el ámbito territorial como base para la forma de gobierno de determinado País. En el caso de nuestro País, sabemos que este se divide en tres partes principales con base a las cuales se configura la forma de gobierno que se lleva a cabo: el ámbito federal, el ámbito estatal, y por último, el ámbito municipal que es la división política más pequeña con que se cuenta en términos de gobierno.

Es este aspecto, el municipal, el que anteriormente se encontraba limitado a ser una consecuencia de los procesos de toma de decisiones que se llevaban a cabo tanto a nivel federal como estatal, el que actualmente tiene una mayor fuerza e importancia para la configuración del desarrollo entendido no solo en términos económicos, sino sobre todo de índole social; podemos decir que, los procesos que se llevan a cabo a nivel municipal, están cobrando una mayor relevancia para el grueso de la vida nacional.

Es importante aclarar que, durante el desarrollo de este trabajo, el término “local” hará referencia al aspecto municipal de la división territorial de la forma de gobierno de nuestro País.

4.2 El papel de la globalización en los procesos de desarrollo local

En la actualidad, a nivel mundial, se viven tiempos en los que el aspecto de la globalización desempeña un papel fundamental en la manera como se lleva a cabo la forma de gobierno en determinado País; esto, sobre todo en lo que se refiere al aspecto económico, que, como sabemos, constituye la base para el desarrollo a todos los demás niveles.

Debido a lo anterior, es importante conocer un poco más sobre lo que es la globalización, y la manera como puede llegar a determinar los diversos procesos que se relacionan con el desarrollo de un País.

4.2.1 El término “globalización” y sus diversas implicaciones.

Las profundas transformaciones que sufre la sociedad actual obedecen en gran medida a la globalización, que se ha acelerado gracias al uso de las tecnologías de la comunicación y la información. “Este fenómeno ha generado una mayor relación e interdependencia territorial, sobre la base de redes, de manera que es preciso interrogarse sobre el papel que lo local en cuanto a tal ha de jugar en este nuevo universo de economía de mercado generador de grandes disparidades de desarrollo humano a nivel territorial”.¹

La globalización, por tanto, es un tema importante, ya que, aunque no se trata de un concepto ligado a una teoría específicamente articulada, se ha transformado en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso, sobre todo de los procesos sociales, que, a final de cuentas son una resultante de las diversas condiciones que se generan con las dinámicas creadas por la misma.

Sin embargo, a la par de los cambios sociales que se provocan con los procesos de globalización, es importante recordar, que todos estos surgen como consecuencias directas de la modificación de las condiciones económicas de todos aquellos Estados que se encuentran inmersos en este proceso de cambio mundial. El proceso de globalización debe ser entendido como un cambio en la estructura institucional y organizacional de las naciones; por lo cual la presencia del sector externo se considera relevante sobre los modelos económicos planteados por los gobiernos y por tanto el papel de las nuevas relaciones multilaterales, en términos comerciales, financieros, culturales y por ende sociales, debe ser acotado en su justa dimensión.

Esta es una de las características más importantes de la globalización, es decir, la dialéctica que genera; por ejemplo, “en la geografía política, al generar fuerzas diacrónicas que apuntan a la modificación de la ubicación geográfica de la industria de un país, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y una enorme cantidad de lugares productivos discontinuos en la superficie terráquea”.²

Desde un punto de vista estructural, propio de una visión más científica, solo cabe aclarar que el término globalización es un descriptor de la actual fase del desarrollo del capitalismo, y como tal está incrustado en la lógica del sistema capitalista.

¹ Boisier, Sergio. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. En: Revista de la CEPAL No. 86, Agosto 2005. p. 7

² Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias para el desarrollo local”. ILPES – CEPAL, Chile, 2003, pp. 12 – 13.

Recordando un poco la historia, se sabe que, “el sistema de relaciones sociales de producción llamado “capitalismo” – que es eso precisamente y no una ideología- nace en el siglo XVI como protocapitalismo predominantemente comercial, se desenvuelve sobre todo en Holanda y será en la Inglaterra de mediados del siglo XVIII, vía revolución industrial, donde abrirá espacio a una modalidad industrial, la que a su vez dará cabida a una modalidad financiera y esta, finalmente, entrará al fin de la historia como una modalidad tecnocognitiva”.³

Cada una de estas etapas o modalidades coexiste con las otras, pero mostrando la hegemonía de una de ellas: La característica central de la etapa tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, un ciclo de vida cada vez más corto para cada generación de productos y, segundo, un costo en investigación, desarrollo e innovación cada vez mayor.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, tiene un imperativo más que categórico: su producción permanente. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización del producto de generación siguiente y frente a tal exigencia, el sistema no tolera ni tolerará aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entraben el comercio: el sistema requiere un espacio único de comercialización. A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende qué es lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del “regionalismo abierto, que se puede entender, por ejemplo, cuando una economía pequeña debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de casino mundial”.⁴

A manera de síntesis, cabe señalar que la apertura externa, quizás la manifestación más visible de la globalización, obliga a países y regiones a utilizar dicha apertura para colocar sus productos transables en todos los nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado. Obsérvese de paso que la “modernidad productiva” es algo intrínsecamente asociado a la “innovación” que a su vez lo mismo que la “competitividad”, ahora se liga más y más al territorio.

³ Boisier, Sergio. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. En: Revista de la CEPAL No. 86, Agosto 2005. p. 9

⁴ Cohen, Ernesto. “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales” Vol. II. ONU – CEPAL, Chile 1998, pp. 9 - 10

4.2.2 Globalización y territorio: diversas implicaciones en el contexto de una localidad.

Este par de premisas se configuran de tal manera que en la actualidad, sobre su interacción y existencia mínima hay posiciones encontradas entre quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y los que sostienen que, por el contrario, lleva a una revalorización territorial. Los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos que desempeñan las grandes empresas y aquellos interesados en las empresas más pequeñas, y ambos grupos en las causas de la aglomeración espacial de las grandes actividades económicas innovadoras.

Un lado del argumento – que sostienen por ejemplo Froebel, Heinrichs y Kreye; Henderson y Castells; Amin Robins – es que ha surgido una economía global dominada por las grandes empresas transnacionales. Las decisiones de estas empresas sobre la ubicación de actividades como las productivas o las de investigación y desarrollo determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar. Así, el territorio se transforma en una suerte de “variable dependiente” en la función de crecimiento innovador.

Otro lado del argumento, representado por autores como Piore y Sabel; Porter, Scout y Storper; Stohr, Vázquez-Barquero; Garofoli, Cuadrado-Roura y muchos especialistas latinoamericanos y del Tercer Mundo en general, es que los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología.

Los de postura <globalizadora> se apoyan en el hecho evidente de que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional y hay abundantes datos que confirman este hecho. Se sigue de este tipo de línea argumental que las localidades, regiones e incluso países están siendo rediseñados de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las empresas transnacionales.

Los de postura <localista> se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados y a la respuesta de una parte de las empresas frente a una “especialización flexible”, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse al cambio incesante, en vez de intentar controlarlo. Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de “aprendizaje colectivo”, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica; de aquí, en parte, la revalorización del territorio.

Es contundente que ambos argumentos comparten la verdad dentro de la postura propia de cada uno. La globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. Las economías de escala respaldan el gran tamaño y la concentración territorial en tanto que las economías de flexibilidad, y las de diferenciación, respaldan el pequeño tamaño y la dispersión; pero como el tamaño pequeño aislado tiene una alta probabilidad de fracaso, estas economías empujan también la conformación de los llamados nuevos distritos industriales.

Cabe anotar, desde otro punto de vista, por lo menos tres argumentos que avalan la tesis de una revalorización del territorio, precisamente en el contexto de la globalización.

“a) Argumento sociológico. La modernidad generó en el hombre una metástasis del ego, que lo ha llevado a creer en una nueva ciudadanía para él, la de “ciudadano del mundo”, desprovisto de cualquier lazo atávico que lo identifique con su “terruño”, chico o grande. La mayoría de nosotros ni siquiera somos ciudadanos nacionales (salvo en la acepción jurídica del término). Somos, en la generalidad de los casos, “ciudadanos locales”, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano.

Bastaría hacer una pequeña investigación empírica para mostrara que la abrumadora mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que, imaginariamente, no supera un radio de 500 kilómetros. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea, y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de las cotidianidad. Es fácil inferir que para cualquier individuo la realización de su proyecto de vida depende críticamente a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano. Por lo tanto, para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano “le vaya bien” ya que así la probabilidad de tener éxito en el proyecto individual de vida aumenta por consiguiente. Razón de más para involucrarse como ciudadano en la gestión de su propio territorio.

b) Argumento tecnoeconómico. Uno de los efectos más gravitantes de la revolución científica y tecnológica es el de permitir, por la vía de la microelectrónica y otros mecanismos, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia ni de rentabilidad. Esta es una cuestión clave, ya que al ser posible desagregar un proceso productivo en partes componentes, la empresa que piensa localizar dichas partes en diferentes lugares discontinuos en el globo, debe examinar cuidadosamente las características de cada lugar para que su apuesta tenga un resultado positivo.

c) Argumento cultural y de la configuración de la identidad. Desde este punto de vista, el territorio también se valoriza; eso si, dentro de una dialéctica globalizadota producida por la confrontación entre las tendencias a la

homogeneización tanto tecnológicas como culturales y la defensa del ser individual y colectivo. ¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con diferencia la pérdida de la nacionalidad a favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser “ciudadano de la Coca – Cola o de la Mitsubishi” en vez de ser Mexicano o Brasileño, por ejemplo?”⁵

Entre la alienación total y la marginación completa surgen el sincretismo y la cultura “híbrida”. Pero por el contrario, ser local en un mundo globalizado no es una señal de penuria y degradación social. La síntesis se puede encontrar en el surgimiento de un término nuevo: “glocal: es decir, piensa global y actúa local (para la empresa) y piensa local y actúa global (para el territorio). Si bien los escritos de Aristóteles nos recuerdan que somos un “animal político”, no es menos cierto que se es primariamente un “animal territorial” y tal característica de la persona humana aflora con fuerza en la contemporaneidad. Por algo el exilio es considerado como una pena extrema, al perder el acceso al territorio propio, se pierde parte importante de la configuración de la identidad individual”.⁶

La conclusión de esta sección puede ser doble: la globalización corresponde a una fase del desarrollo del capitalismo y como tal, tiene una conducta sistémica que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas, pero tal característica no la hace ingobernable; el territorio desempeña en la globalización, un papel cada vez más importante que en el pasado. No hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Los actuales estudios acerca de necesidades sociales y desarrollo humano, deben de incluir una mirada desde esta nueva perspectiva “globalizante” que genera un importante cambio en la dinámica de los procesos que se llevan a cabo al interior de una nación.

Pues, a pesar de que aparentemente la globalización afecta sobre todo el área económica de las naciones del mundo, en realidad podríamos utilizar el llamado “efecto dominó” para describir todas y cada una de la repercusiones que tiene a nivel de la vida de un país. Es decir, que con un solo movimiento en un área de desarrollo, la totalidad del sistema se ve influida con lo que se afecta la cotidianeidad de los procesos tanto a nivel económico, como político, y desde luego, social.

Podemos agregar una consideración hecha por Buarque (1999) acerca de la importancia de la globalización en cuanto a desarrollo local se refiere: *“El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse*

⁵ Garofoli G. Vázquez-Barquero (compiladores). “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, 1995. pp. 36 - 41

⁶ Buarque, S. “Metodología de planeamiento del desarrollo local y municipal sustentable”. Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). p. 36

*con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones”.*⁷

4.3 El concepto “región” como fundamento del aspecto local

4.3.1 Antecedentes

La palabra región deriva del latín *regere*, compuesta por el radical *reg*, que originó otras palabras como *regente*, *regencia*, *regla*, etcétera. En los tiempos del imperio romano, *Regione* era la denominación utilizada para designar a las áreas que, teniendo una administración local, estaban subordinadas a las reglas generales y hegemónicas de las magistraturas que tenían su sede en Roma. “Algunos filósofos interpretan la emergencia de este concepto como una necesidad de un momento histórico en el que por primera vez surge de manera abierta la relación entre la centralización del poder en un lugar determinado y su extensión sobre un área de gran diversidad social cultural y espacial”.⁸

Un elemento más que contribuyó a esta interpretación fue el hecho de que otros conceptos de naturaleza espacial se hayan anunciado en esta misma época, tales como el de espacio (*spatium*), visto como “continuo” o intervalo en el cual están dispuestos los cuerpos con cierto orden en este vacío, o el de provincias (*provinciere*), áreas atribuidas a los controles de aquellos que la habían sometido al orden hegemónico romano. De esta forma, los mapas del imperio romano están llenos de la nomenclatura de estas regiones que representan la extensión espacial del poder central hegemónico, donde los gobernadores locales disponían de cierta autonomía en función incluso de la diversidad de situaciones sociales y culturales, pero que debían obediencia e impuestos a la ciudad de Roma.

La destrucción del imperio romano siguió, al principio, la línea de fracturas regionales, y la subdivisión de estas áreas fue el origen espacial del poder autónomo de los feudos, predominante en la Edad Media. En la misma época, la Iglesia reforzó este tipo de división del espacio al utilizar el tejido de las unidades regionales como base para el establecimiento de su jerarquía administrativa. También en tal caso la red jerarquizada de los recortes espaciales expresaba la relación entre la centralización del poder, las diferentes competencias, y los diversos grados de autonomía de cada unidad de la compleja burocracia administrativa de esta institución.

⁷ Ibidem, p. 38

⁸ Da Costa Gómez, Paul. “Algunos antecedentes sobre el concepto Región” en: Material didáctico del Diplomado en Desarrollo Regional. UNAM- IEE. No publicado. p. 48

El surgimiento del estado moderno en Europa replanteó el problema de estas unidades espaciales regionales. Uno de los discursos predominantes en la afirmación de la legitimidad del Estado en el siglo XVIII es el de la unión regional frente a un enemigo comercial, cultural o militar externo. La cuestión que resurge es la misma que originó el concepto de región en la Antigüedad Clásica, a saber, la relación entre la centralización, la uniformidad administrativa y la diversidad espacial – diversidad física, cultural, económica y política – sobre la cual debe ejercerse el poder centralizado. El periodo de formación de los Estados modernos fue testigo del renacimiento de las discusiones en torno a los conceptos de región, nación, comunidades territoriales, diferencias espaciales, etcétera.

En esta breve reconstrucción histórica podemos percibir tres consecuencias fundamentales: la primera es que el concepto de región tiene implicaciones en el campo de la discusión política, de la dinámica del Estado, de la organización de la cultura y del estatuto de la diversidad espacial; también notamos que este debate de la región tiene un inequívoco componente espacial, o sea, vemos que el sesgo en la discusión de estos temas, de la política, de la cultura, de las actividades económicas está relacionado de modo específico con las proyecciones en el espacio de las nociones de autonomía, soberanía, derechos, etcétera y de sus representaciones; en tercer lugar creemos que la geografía fue el campo privilegiado de estas discusiones al acoger a la región como uno de sus conceptos claves.

Hoy en día asistimos a la redefinición del papel del Estado, a la ruptura de los pactos territoriales que moldearon el mundo en los últimos años, al resurgimiento de cuestiones “regionales” en el seno de los Estados y a la manifestación cada vez más intransigente de nacionalismos/regionalismos fragmentadores. En el mundo actual, unido por una nueva centralidad de los focos hegemónicos de una política económica impuesta por el capitalismo mundial, vemos surgir con fuerza un nuevo momento de reflexión sobre temas como la política, la cultura, las actividades económicas, seducidos por la cuestión espacial de la centralidad y uniformización en su relación con la diversidad y el deseo de autonomía.

4.3.2 La Región.

Se puede afirmar, que el término región comparte “dos significados fundamentales”⁹: el primero, hace referencia a la noción abstracta de un ámbito en cuyo interior se cumplen ciertos requisitos de semejanza u homogeneidad, ya sea que este se conciba en el mundo material que conocemos o hasta en cualquier lugar del universo. La amplitud de esta acepción permite aplicarla incluso en la

⁹ Palacios, Juan José. “El Concepto de región”. En: Material didáctico para el Diplomado en Desarrollo Regional, UNAM-IEE, México, 2005. pp. 104 – 106.

esfera del pensamiento humano o del razonamiento filosófico, como una figura mental. Así, podemos usar expresiones que van desde región ganadera, región cardiaca en anatomía, hasta región galáctica, región del pensamiento o incluso, región epistemológica.

El segundo significado se inscribe en un nivel más reducido de generalidad, para denotar ámbitos concretos de la realidad física y sus elementos. Concretamente, aquí el término se utiliza para identificar porciones determinadas de la superficie terrestre, definidos a partir de criterios específicos y objetivos preconcebidos, los cuales pueden provenir de las ciencias sociales o de las ciencias naturales.

Para utilidad del presente trabajo, será necesario contextualizar el concepto de región desde el ámbito de las ciencias sociales, es decir, desde la perspectiva en la que se conforma como un espacio que delimita determinada cantidad de relaciones sociales y culturales de un grupo humano.

Es decir, el concepto de región, desde este punto de vista, hará referencia a secciones de un territorio en cuyo seno está asentado un grupo humano que es parte de una formación social más amplia, generalmente concebida dentro de la noción moderna de Estado nacional, de la que también será una variante pero con un cierto grado de autonomía que le permitirá, a su vez, constituirse en una formación social distinta. Este grupo o formación social históricamente determinado imprimirá su sello particular a la organización de este territorio, lo cual resultará en formas especiales concretas que no serán otra cosa que la regionalización de los distintos procesos sociales que lleve a cabo el conglomerado. Su extensión, forma y posición relativa, no se explicarán por leyes físicas, sino por las que gobiernan esos fenómenos sociales de acuerdo al modo de producción dominante.

4.3.3 El Concepto de Desarrollo

Comenzaremos por señalar, que “el concepto de desarrollo no es unívoco, ni mucho menos se limita a la idea del desarrollo económico”¹⁰. Estrictamente hablando, el desarrollo económico se resume en una conjugación de crecimiento (que se expresa a través del crecimiento del PIB, del PNB, o de la renta nacional per cápita) con modernización tecnológica. Por lo tanto, esto abre un aspecto cuantitativo, pero va más allá, pues también comprende el aspecto cualitativo, que es una creciente complejidad de la estructura de la economía (progreso técnico, creciente acción intersectorial, etcétera), lo cual se traduce a través de un aumento de la productividad media del trabajo. Además, “en los manuales de

¹⁰ López de Souza, Marcelo. “Algunas notas sobre la importancia del espacio para el desenvolvimiento social” En: Material didáctico para el Diplomado en Desarrollo Regional. UNAM-IEE, México, 2005, pp. 70 - 78

economía del desarrollo no es raro encontrar alusiones a los objetivos de tipo social, como la mejoría en los niveles de educación y de salud en la población”.¹¹

Sin embargo, es importante señalar, que, contrariamente a los que ambicionan la mayoría de los economistas, las inversiones en “capital humano” (satisfacción de necesidades sociales), no siempre se puede traducir en una disminución de los problemas sociales, y actualmente, ni siquiera de las disparidades económicas.¹²

Tomar el desarrollo económico como sinónimo de desarrollo completo, no es propio, ya que para hablar del segundo, se requiere un proceso en cuya entraña una sociedad consigue producir bienes en mayor cantidad, de mejor calidad y con mayor eficiencia, lo que concierne a los medios, no a los fines.

La llamada renta per cápita bien puede representar una ficción de tipo estadístico, toda vez que no revela nada sobre la distribución de la riqueza socialmente producida, la cual es, entonces, su utilidad como indicador del bienestar aunque sea solo material¹³.

La valoración de que el crecimiento, al generar empleos, posee un innegable valor social es mucho más interesante pero no mucho menos obsoleto, pensemos en lo siguiente: si el crecimiento viene después de un progreso técnico que trae desocupación de mano de obra y de desempleo tecnológico, los empleos nuevos generados por esto tal vez no compensan cuantitativa o cualitativamente los empleos perdidos, y no evitará el agravamiento de las situaciones de exclusión. A su vez, la modernización tecnológica, además de sus impactos sobre el mundo de trabajo, puede tener un lado positivo relativizado con la ayuda de la consideración de diferentes aspectos, todos de interés para saber alguna cosa acerca de la calidad de vida de una población.

Las nuevas tecnologías (y las nuevas especialidades, los nuevos patrones) estimulan la creatividad y la convivencia de sus operadores y usuarios, o bien, podemos también señalar que “automatizan” la sociedad y que afectan en mayor medida el grueso de los diversos procesos de tipo social que se llevan a cabo. O ¿acaso podemos asegurar que la modernización colabora para lograr una vida más saludable o que coopera para generar una mayor para generar una participación social más amplia? De la misma manera es interesante hacernos la interrogación acerca de si la modernización contribuye a una participación más amplia de la población en los procesos de decisión a estimular una cultura política

¹¹ López de Souza, Marcelo. “Una teorización sobre el desarrollo en una época de fatiga teórica; o sobre la necesidad de una “teoría abierta sobre desarrollo socio-espacial”. Territorio. Río de Janeiro, 1996, p. 5-22.

¹² Op. Cit. 66, pp. 70 – 78.

¹³ Op. Cit. 68, pp. 70 - 78

más democrática, a formar ciudadanos más conscientes a una mayor libertad individual y colectiva.¹⁴

López de Souza (1996) argumentó que: *“el contenido del desarrollo (es el fin que en el sentido de meta se acepta o se acuerda entre los miembros de una sociedad) debe entenderse como relacionado con cada universo cultural y social particular, siendo luego, en un nivel de detalle que se preste a la operatividad, variable, plural. En tanto, en un plano de abstracción elevada, una formulación del desarrollo que desee evitar la visión instrumental-economista, conservadora, etnocéntrica e historicista de la ideología del desarrollo hegemónico, pudiera ser la siguiente: un movimiento (un fin, o sea, el “estadio final” o la misma dirección concreta predeterminada o previsible que pudiera ser declarado como “acabado”, sujeto a retrocesos) por cuya senda una sociedad se vuelve más justa u aceptable para sus integrantes”*.¹⁵

Con estas consideraciones generales, esperamos dar una visión general acerca de la forma como se configura el término desarrollo, sin embargo, recordemos que aunque el mismo tiene diversas implicaciones, la parte que aún lo sigue, es aquella que hace referencia a la parte económica del mismo, de acuerdo al modo de producción dominante que

4.3.4 Para entender el desarrollo local

Uno de los rasgos más sobresalientes de la última parte del siglo XX, es la emergencia de la dimensión espacial como un referente fundamental del desarrollo social tanto a escala nacional como mundial.

El desarrollo local, *“es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad al municipio, e incluso a microrregiones de tamaño reducido”*¹⁶.

El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio.

¹⁴ Op. Cit. 69, pp. 70 - 78

¹⁵ López de Souza, Marcelo. “Una teorización sobre el desarrollo en una época de fatiga teórica; o sobre la necesidad de una “teoría abierta” sobre desarrollo socio-espacial”. Territorio. Río de Janeiro, 1996, p. 5-22.

¹⁶ Buarque, Sergio. “Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável”. Ed. Recife, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Brasil, 2004.

En cuanto a las condiciones en las que se da el desarrollo local podemos mencionar una aseveración hecha por Perroux (1950): *“El crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de partes conformantes de un Estado cualquiera.”*¹⁷

El desarrollo, es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico y también sistémico, y no nacional en el mismo sentido, y, el concepto del desarrollo global es solo una abstracción construida sobre promedios. Es importante señalar, en este sentido, que “un país desarrollado” rara vez lo es en toda su superficie y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición.¹⁸

Sería de muchas maneras interesante preguntar a cualquier individuo si el desarrollo en su país, es un fenómeno presente de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio, lo más probable, es que, si la persona está medianamente enterada de las condiciones sociales y económicas de su país, su respuesta sería negativa. Entonces, convengamos en que hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular.

Podemos entonces sostener, que el desarrollo es un fenómeno dependiente de la trayectoria histórica de un lugar, es históricamente evolutivo, y como tal, se inicia siempre en un lugar determinado (o en varios, pero nunca en todos) siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material, pueda ser considerablemente exógena), siempre descentralizado y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia.

En un importante trabajo del PNUD, se señalan los siguientes puntos sobre el desarrollo local:

- “i) el desarrollo de un territorio está fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales;
- ii) el desarrollo de un territorio gira alrededor de la valorización de las potencialidades locales,

¹⁷ Perroux, F. “Economic Space: theory and applications”. *The Quarterly Journal of Economic*, vol. 64, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.

¹⁸ Boisier, Sergio. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. En: Revista de la CEPAL No. 86, Agosto 2005, pp. 47 - 61

- iii) en todas partes se ha comprobado la importancia de la pequeña y mediana empresa;
- iv) el desarrollo depende de la capacidad de integrar las iniciativas empresariales;
- v) el territorio debe dotarse de instrumentos adecuados y,
- vi) el secreto del éxito reside en la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional.”¹⁹

4.3.5 Los enfoques del desarrollo local desde la perspectiva de la globalización.

Podemos mencionar que, en este contexto de globalización, surgen dos enfoques complementarios de desarrollo local, que no son necesariamente independientes unos de otros y que cobijan modalidades diferentes y sustantivas del mismo:

1. El desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural.

Comenzaremos primero, por hacer la distinción entre los conceptos de crecimiento y desarrollo. Podemos decir que, actualmente se ha impuesto el concepto de “crecimiento endógeno” para describir un proceso global en el cual el gasto en investigación científica y tecnológica obedece a la racionalidad económica, es decir, que se pretende invertir más en Investigación y desarrollo a nivel de una estructura nacional, esto es, porque resulta más rentable en términos de ganancias futuras.

Entonces, “el crecimiento global es ahora considerado como un proceso endógeno; pero extrapolar esta situación global a una escala geográfica menor, como una localidad, resulta confuso, ya que, a lo menos desde el punto de vista de las decisiones, el crecimiento local asume en la globalización, inexorablemente una naturaleza cada vez más exógena, debido al carácter cada vez más ajeno de quienes toman las decisiones”²⁰. Esto es, los decisores, aún actuando con la racionalidad económica más pura, no son, en su gran y creciente mayoría, habitantes de ese lugar. En este sentido entonces, es propio hablar de un crecimiento exógeno a nivel subnacional.

Podemos decir que, desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social, y la habilidad para

¹⁹ PNUD/OIT/UNOPS/EUR (2002). “Las agencias de desarrollo local”. Nueva York.

²⁰ López de Souza, Marcelo. “Una teorización sobre el desarrollo en una época de fatiga teórica; o sobre la necesidad de una “teoría abierta” sobre desarrollo socio-espacial”. Territorio. Río de Janeiro, 1996, p. 54-55

introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

En este sentido, se afirma que esta endogeneidad podríamos entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cruzan entre si:

En primer lugar, se refiere o se manifiesta en el plano político, donde se la identifica como una creciente capacidad local para tomar las decisiones relevantes frente a diferentes opciones de desarrollo, y al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio. Detrás de esta capacidad, hay necesariamente un arreglo político descentralizador.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En el plano económico, endogeneizar el crecimiento local, significa en la práctica intentar conciliar la propuesta estratégica de largo plazo del territorio con las estrategias de largo plazo de los segmentos de la capital extralocal presentes en el territorio. La reinversión local dependerá, naturalmente, de las expectativas económicas del territorio y del pacto, acuerdo o proyecto político entre las fuerzas sociales que se interesan en el futuro y que actúan en función de ello.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológica como la capacidad interna de un sistema – en este caso, de un territorio organizado – para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema mismo. La existencia de un sistema local de ciencia y tecnología es una condición de trasfondo.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura y la sociedad como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial, cuestión ahora considerada como fundamental desde el punto de vista de un desarrollo bien entendido.

Por último, cabe considerar, que en este aspecto, las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas.

2. El desarrollo local como empoderamiento de la comunidad.

Desde la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2001) ha surgido una nueva propuesta de desarrollo local fundada en la devolución de competencias ejecutivas a los estamentos locales.

Procesos diversos, pero principalmente el de la globalización, están cambiando la racionalidad de la intervención pública en términos de cómo regular la economía y cómo colocar las políticas públicas en su lugar, es decir, cómo reconocer competencias subnacionales. Se da la pauta para que las propias sociedades territoriales asuman (o recuperen) competencias que las capaciten para intervenir en sus propios procesos de cambio social, ya sea el crecimiento o el desarrollo.

Es decir, que se estimula el surgimiento de procesos de crecimiento local, lo que no significa que también se estimulen procesos de desarrollo local.

Se hace clara la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador, y consensuadas para actuar proactivamente, o sea, socialmente organizadas. En palabras de Haddad: *“Esta capacidad de organización social de la región es el factor endógeno por excelencia para transformar el crecimiento en desarrollo, a través de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados por una cultura regional y por un proyecto político”*.²¹

²¹ Haddad, P.R. (s/f) *Relatoría sobre el desarrollo humano del MERCOSUR*, Belo Horizonte, Brasil.

CAPITULO V: EL DESARROLLO LOCAL

5.1 ¿Qué es el desarrollo local?

Como definición, el desarrollo local es entendido como “el desarrollo económico de un municipio concreto aprovechando sus recursos”, es decir, que se busca el mejoramiento de las condiciones generales de un área específica.

Cabe señalar que dicha área no necesariamente debe estar definida por parámetros de tipo geográfico, ni siquiera por divisiones políticas, un claro ejemplo de ello, lo encontramos en la llamada Estrategia Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social en la cual, define a las Microrregiones como: *“espacios geográficos en áreas rurales, conformados por uno o varios municipios, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica, y en los que se registran los índices de marginación más altos del país, así como los que cuentan con población predominantemente indígena, sin importar su grado de marginación”*¹.

Cabe señalar, que la anterior definición, hace referencia específicamente a las etnias indígenas, sin embargo, lo que se busca rescatar de ella, es el hecho de que al hablar de una localidad, podemos hacer referencia a espacios que sobrepasan los límites territoriales establecidos por divisiones políticas. El elemento necesario, es que cumplan con la particularidad de que sean espacios con una o varias características que los identifiquen, las cuales no necesariamente tienen que ver con la situación territorial.

Es debido a este hecho, que podemos decir, que lo local no necesariamente tiene que corresponder a lo municipal, y que lo que denominamos como una “localidad”, puede encontrarse conformada por territorios que a su vez forman parte de distintos municipios entre si.

5.2 Aspectos comunes de los procesos de desarrollo local.

Es importante, comprender en primera instancia, porqué es importante hablar del desarrollo local, sobre todo, en nuestro país, y esto es, principalmente debido al hecho innegable de que en la actualidad, este proceso constituirá la

¹ www.microrregiones.gob.mx

base del futuro desarrollo de cualquier nación, en todos sus aspectos, pero, sobre todo en el aspecto de que trata este trabajo, es decir, el aspecto social.

En los siguientes renglones, se dará una contextualización del desarrollo local en su relación con las diferentes acciones que son emprendidas por todos los países del mundo en busca de su desarrollo; sin embargo, para los fines de este trabajo, conviene centrarse la atención en el área de influencia en la que se ubica México, y esta es precisamente América Latina, ya que, aunque en ocasiones se pierda de vista este hecho, lo que sucede en la mayor parte de los países latinoamericanos, es casi igual para todos ellos.

De la misma manera, es conveniente hacer un breve análisis histórico referente a la experiencia principalmente de los países europeos, en cuanto a desarrollo local se refiere; debido al aprendizaje que ello supondría para los países que mencionamos.

Partiendo de la idea básica de que a nivel macro, de la economía nacional, “las políticas de equilibrio, ajuste y crecimiento están bastante resueltas, cada vez cobra más importancia y mayor fuerza, al menos para un grupo no despreciables de estudiosos del desarrollo, la perspectiva espacial, territorial, regional y local.”²

Es a este nivel donde, lo que en términos nacionales promedio puede reflejar un comportamiento razonable, es posible observar con mayor nitidez el rostro vivo de las desigualdades y, por tanto, el lugar común donde es necesario buscar respuestas concretas para la superación de la pobreza, para el emprendimiento de nuevas actividades productivas que incorporen los avances tecnológicos más recientes, para la generación de empleo, en definitiva, para la potenciación de nuevos estilos de desarrollo originados desde la base. Existen buenas razones para pensar que en lo local y más específicamente en el impulso a procesos de desarrollo local sería posible encontrar fuertes conexiones entre crecimiento y equidad, entre desarrollo económico y desarrollo social, en concreto, una respuesta efectiva para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades de la región.

En el contexto de la actual economía mundializada, y aprovechando la flexibilización de los procesos productivos y la revolución de la microinformática y de las comunicaciones, recobra importancia el aprovechamiento de los recursos locales endógenos expresados en sus potencialidades culturales, institucionales, económicas, sociales y políticas para el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos. Más allá de su agenda tradicional de provisión de servicios y ejecución de proyectos de naturaleza social, las localidades y regiones de América Latina y el Caribe pueden encontrar en esta concepción un campo

² Silva Lira, Ivan. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. CEPAL – ILPES, Chile 2003. pp. 11-13

fértil de incursión que se traduce en aprovechar las habilidades de los actores públicos y privados y en la promoción de su articulación, para impulsar procesos de fomento productivo destinados a dinamizar actividades empresariales con capacidad de generación de empleo local estable.

La realidad de los países de América Latina, sin embargo, con disparidades territoriales muy acentuadas requiere de un abanico de soluciones mucho más amplio que aquel que se podría pensar para ciertas localidades centrales que reúnen mejores condiciones por su mayor nivel de desarrollo reciente. El problema es, mas bien, que se hace en localidades donde la realidad generalizada son las necesidades básicas insatisfechas; la incapacidad técnica y financiera para administrar los servicios traspasados de salud y educación (que es por donde se supone que comienza la equidad); la incapacidad técnica para detectar áreas prioritarias de inversión; localidades con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, tasas de cesantía por sobre los promedios, bajo nivel de infraestructura, escaso nivel de desarrollo empresarial y tecnológico.

Las localidades y regiones que más lo necesitan son, justamente, las que menos condiciones cumplen para impulsar procesos de desarrollo local endógeno. Aquí reside, por tanto, buena parte del desafío para los países del continente y aquí es donde deberíamos encauzar buena parte de nuestros esfuerzos. La ilustración de la experiencia europea puede ser una buena contribución para entender los procesos de desarrollo local, procurando evitar caer en la tentación de hacer un traslado mecánico de la misma, lo que podría llevar más a la frustración que a la creación de las condiciones que ayuden a levantar la barreras sociales, económicas e institucionales existentes.

Como ya se ha escrito en varios textos, desde la década de los ochenta, y con más fuerza en los 90, ha emergido, como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo; este nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo basado en lo local.

Como es bien sabido, el cambio del modelo fordista de producción en masa por modelos de producción flexibles ha significado una revolución que ha permitido la revalorización de lo local como fuente de crecimiento, innovación tecnológica de las actividades productivas de pequeño y mediano tamaño, creación de empleo, capacitación de mano de obra para procesos específicos, en definitiva identificación, valoración y proyección de los recursos locales existentes para desatar procesos de desarrollo endógenos, actividades todas que muy difícilmente podrían enfrentarse con una óptica centralista.

Una buena síntesis de las características más importantes del proceso de reestructuración económica internacional al que hemos asistido desde mediados

de la década de los ochenta y que favorece una nueva visión del desarrollo local, es la que se resume a continuación.

- “Han emergido, con una rapidez inusitada, nuevas tecnologías de producción y comunicación que permiten la segmentación espacial de la producción discreta y del proceso de distribución que en el pasado estuvo espacialmente unificado; las localidades individuales no son más necesariamente el asiento de empresas completas sino que sólo de partes de ellas.
- La expansión reciente de empresas de multiemplazamiento y de nuevas formas de organizaciones empresariales policentros ha favorecido la distribución mundial de funciones empresariales específicas según sus ventajas locacionales específicas.

Muchas localidades han sido por tanto despojadas de sus pasadas funciones empresariales claves y han sido a menudo dejadas con funciones rutinarias de menor nivel.

- La guerra entre regiones y localidades por actividades de producción y distribución (particularmente con alto contenido tecnológico) ha puesto a las localidades a competir unas contra otras por las compañías transnacionales.
- Las reducidas tasas agregadas de crecimiento han significado que el desarrollo local puede sustentarse menos y menos en los mercados en expansión, sino que debe ser alcanzado ganando una mayor participación en los mercados existentes a través de mayor productividad, la creación de nuevos productos, y la aplicación de nuevas tecnologías. Las localidades y regiones están crecientemente tratando de capturar tantas nuevas tecnologías y productos como sea posible para permitirles estar en la era “joven” del ciclo productivo.
- Los requisitos de innovación y flexibilidad que se derivan de las condiciones enumeradas han hecho que las políticas tradicionales de desarrollo local y regional sean ampliamente inefectivas y se han necesitado nuevos enfoques para estimular el desarrollo con creciente énfasis en el nivel local.”³

Las características descritas están principalmente relacionadas con la creciente movilidad mundial del capital que aboga por nuevas estrategias de desarrollo local y regional. Muchos países están tomando esto en cuenta para cambiar sus políticas de Estado. En este contexto, se ha sostenido que las

³ PNUD/OIT/UNOPS/EUR. “Las agencias del desarrollo local”. Nueva Cork, 2002 pp 37 - 39

políticas originadas en el ámbito nacional y central han sido incapaces de movilizar y coordinar los recursos locales.

A continuación se enumeran una serie de aspectos que son característicos de los procesos de desarrollo local y que es importante mantener como referentes al momento de discutir las distintas acciones que podrían dar forma a un proyecto como “estrategia de desarrollo local:”⁴

a) Son procesos de naturaleza endógena. Emergen desde dentro en la medida en que existen, estén desarrolladas o se puedan desarrollar las capacidades que permiten su surgimiento como respuesta a la situación actual. Por tanto, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial. Vale decir que se trata de procesos que se impulsan conscientemente, en los cuales la presencia de algún actor local ha sido relevante para su impulso y la activación del potencial de recursos internos se entiende como una posibilidad cierta de ser alcanzada.

b) Basan su estrategia en una solidaridad con el territorio. Esto, mediante la afirmación de la identidad cultural como medio de lograr una imagen de marca diferenciada y atractiva que signifique la reactivación de un proceso de desarrollo.

Es, por tanto, esencial entender la importancia del territorio y de su gente como protagonistas de este proceso, ya que de lo que se trata es de descubrir si sobre estas bases se puede producir una reactivación que le dé imagen de marca diferenciada al proceso.

La primera especificidad del desarrollo local respecto a otros modelos de desarrollo se refiere a su ámbito de aplicación espacial. En este sentido, partiendo de que la ambigüedad del término local recubre en la práctica diferentes realidades, ella se puede entender como un espacio de dimensión institucional (o sociocultural) subregional, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abarcar la propia órbita regional completa. Desde esta perspectiva, lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura, valorables desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga.”⁵

⁴ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 pp.22-24

⁵ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 pp.22-24

Como ha sido señalado por varios autores lo local hace referencia al espacio más abarcador en el que se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Lo local hace sentido si se lo mira desde afuera y desde arriba y en tal sentido las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna es local desde la provincia. Lo esencial es comprender que el desarrollo local es una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo (Arocena, 1997; Boisier, 2000; Buarque, 1999; Del Castillo et al., 1998, y Vásquez-Barquero, 2000).

c) Responden a una voluntad de gestión paternal o asociativa entre representantes públicos y privados. Esto es posible por una identificación previa de necesidades delimitadas territorialmente que hace que surja la identidad. El partenariado asocia autoridades públicas locales y supralocales, empresas, centros de formación, y demás asociaciones diversas. Ésta es una particularidad de la mayor relevancia, ya que lo que aquí está expresado se refiere a comprender que no es posible desarrollarse aisladamente. No es posible que lo haga el sector público solo, o el privado por su cuenta. De lo que se trata es de ver como consensuar una imagen objetivo común de lo que debiera ser nuestro proyecto de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, y detrás del cual se sumen todos los esfuerzos.

Dado que los procesos de desarrollo endógeno afectan a todos los niveles de la vida (económico, social, cultural, ambiental, educacional e institucional), parece acertado involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, de manera que el proyecto tenga una mayor legitimidad al aparecer respaldado por gran parte de los agentes locales. Aunque este método de trabajo es necesario en cualquier proyecto, es aún más evidente en un proceso de desarrollo local, donde la existencia de una actitud positiva por parte de la población local contribuye a facilitar la adaptación a las pautas marcadas en la estrategia.

d) Liderazgo y animación del proceso. “Dinamizar y dirigir a los actores socioeconómicos es fundamental para el surgimiento de iniciativas y su integración dentro de unos objetivos estratégicos, así como para motivar a la población para que participe en el proceso”⁶. Esta labor de liderazgo requiere un soporte de algún tipo político o institucional.

Las instituciones gubernamentales son quienes normalmente van a contar con esos atributos, y en esa medida pueden ser adecuadas para dirigir el proceso de animación y dirección del desarrollo. No obstante, no sólo las instituciones

⁶ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 pp.26
- 28

gubernamentales se muestran adecuadas para realizarlo. Existe una amplia lista de agentes de desarrollo local (empresarios, líderes sindicales, universidades, agencias públicas o privadas) que pueden tomar la iniciativa de dinamización y liderazgo de los procesos locales, o al menos colaborar para que sean un éxito. No está de más decir, sin embargo, que donde estos procesos han sido exitosos, detrás de ellos ha existido un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, llámese alcalde, intendente, prefecto o gobernador.

e) La originalidad de las experiencias locales consiste en que permiten recoger y estimular todos los elementos endógenos dinámicos desde una perspectiva integra. Esto incluye los recursos humanos, físicos y financieros locales, pero también los exteriores, en vista de suscitar nuevos proyectos. Este carácter integrador se muestra con estructuras que valorizan las estrategias de los actores y la solidaridad entre éstos.

“Se trata en definitiva de mantener una permanente actitud de diagnóstico, control y seguimiento de lo que se está haciendo y de lo que se puede hacer para incorporar al proceso todas las potencialidades internas disponibles y estimular la capacidad de atracción de las externas que sean consecuentes con este enfoque”.⁷

f) Difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígida o cerrada. La propia naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas supone que sean, lo que demanda una postura de flexibilidad y de gran creatividad para enfrentar con posibilidades de éxito estos desafíos.

g) Acciones que se pueden emprender y que se transforman en características específicas de estos procesos. “Entre las acciones que se pueden emprender para la consecución del desarrollo local, está en primer lugar la función de las pequeñas y medianas empresas (pyme). Las nuevas empresas deben beneficiarse de una situación geográfica y de un entorno económico favorable a su implantación.”⁸

Por ello, se debe informar a los posibles empresarios para que elijan correctamente los lugares de implantación en función del tipo de tejido empresarial y servicios existentes, de los ejes geográficos, de la evolución industrial y tecnológica y de la adecuación de la producción en función de los mercados.

Este planteamiento es muy central en las recomendaciones asociadas a los impulsos de procesos de desarrollo local y, por lo tanto, es muy importante que en localidades que, a priori, parecería que no reúnen buenas condiciones para

⁷ Ibidem, p.30

⁸ Ibidem p. 32

fomentar la renovación, creación e impulso de empresas de pequeño tamaño, sea ampliamente discutido. Se trata, en definitiva, de averiguar si es posible incentivar el desarrollo de algún tipo de redes productivas que pudieran generar actividad económica y empleo estable.

Y, de no ser así, con qué alternativas de propuestas se puede contar para asegurar la viabilidad de algún tipo de proceso de desarrollo alternativo. En otras palabras, que hacer, ya que olvidarnos no podemos ni es humana ni éticamente aconsejable, en aquellas localidades pobres, con muchos problemas sociales, con escaso número de empresas formales, con muchas microempresas sumergidas, con baja calificación de la mano de obra, y donde la búsqueda de otras alternativas es esencial.

5.3 La estrategia del desarrollo local como un enfoque integral

“El concepto de base del desarrollo local es la idea de determinar, por un lado, cual es el potencial de recursos con el que se cuenta y que está subutilizado y, por otro lado, cuáles son las necesidades que se requiere satisfacer de las personas, de las comunidades, de las colectividades, de los municipios, y de la sociedad en su conjunto”⁹. En este sentido, la lógica de formulación de una estrategia de desarrollo debe estar integrada por los siguientes aspectos:

- Determinación de unos objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pueden existir para que surjan y se desarrollen actividades económicas.
- Formación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso. Se trata en este caso de introducir la dinámica y la estructura del asociativismo (patenariado) y de cooperación en torno a una institución de seguimiento y ayuda a las iniciativas y acciones de desarrollo.
- Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos, creando así un entorno favorable para las empresas y negocios. Aquí se debe incorporar también todo lo que tiene que ver con la infraestructura social que debe ofrecer el municipio.
- Medidas de acompañamiento relacionadas con formación de los recursos humanos adecuado a las demandas del mercado de trabajo que hayan de surgir, información continua de cuáles son y cómo utilizar los programas de

⁹ Ibidem p. 35

promoción del desarrollo lanzados por cualquier nivel institucional y, sobre todo, mejorar los aspectos que puedan afectar a las potencialidades de desarrollo.

- Acciones relacionadas con programas de índole social, subsidios específicos y aspectos relacionados con los sectores de salud y educación.

Como es fácil apreciar, los aspectos que componen la estrategia integran en forma importante y explícita la variable del desarrollo económico local y, en concreto, los aspectos que tienen que ver con fomento productivo, creación de empleo, formación de recursos humanos e infraestructura de apoyo, elementos todos que no han estado, normalmente, presentes en las agendas de los gobiernos locales de América Latina. “A continuación se presenta una breve explicación de cada una de las fases con las técnicas asociadas a su formulación”.¹⁰ (Ver Esquema 12)

a) Diagnóstico

Debe proporcionar la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello. En el caso específico de una localidad, se propone arrancar desde los diagnósticos preexistentes de que dispone el respectivo gobierno local, los cuales están basados en información de base secundaria y que deben recoger los encargados de operar el proyecto, para conformarse un panorama preliminar de la situación de la localidad.

A estos antecedentes se sugiere agregarle información propia recolectada a través de dos mecanismos: entrevistas a informantes claves y observación directa con visitas a terreno. Recurriendo a estos antecedentes se propone entonces que los participantes de este trabajo reúnan los elementos preliminares necesarios para formarse una idea general de las potencialidades y obstáculos que la localidad presenta para activar un proceso de desarrollo local.

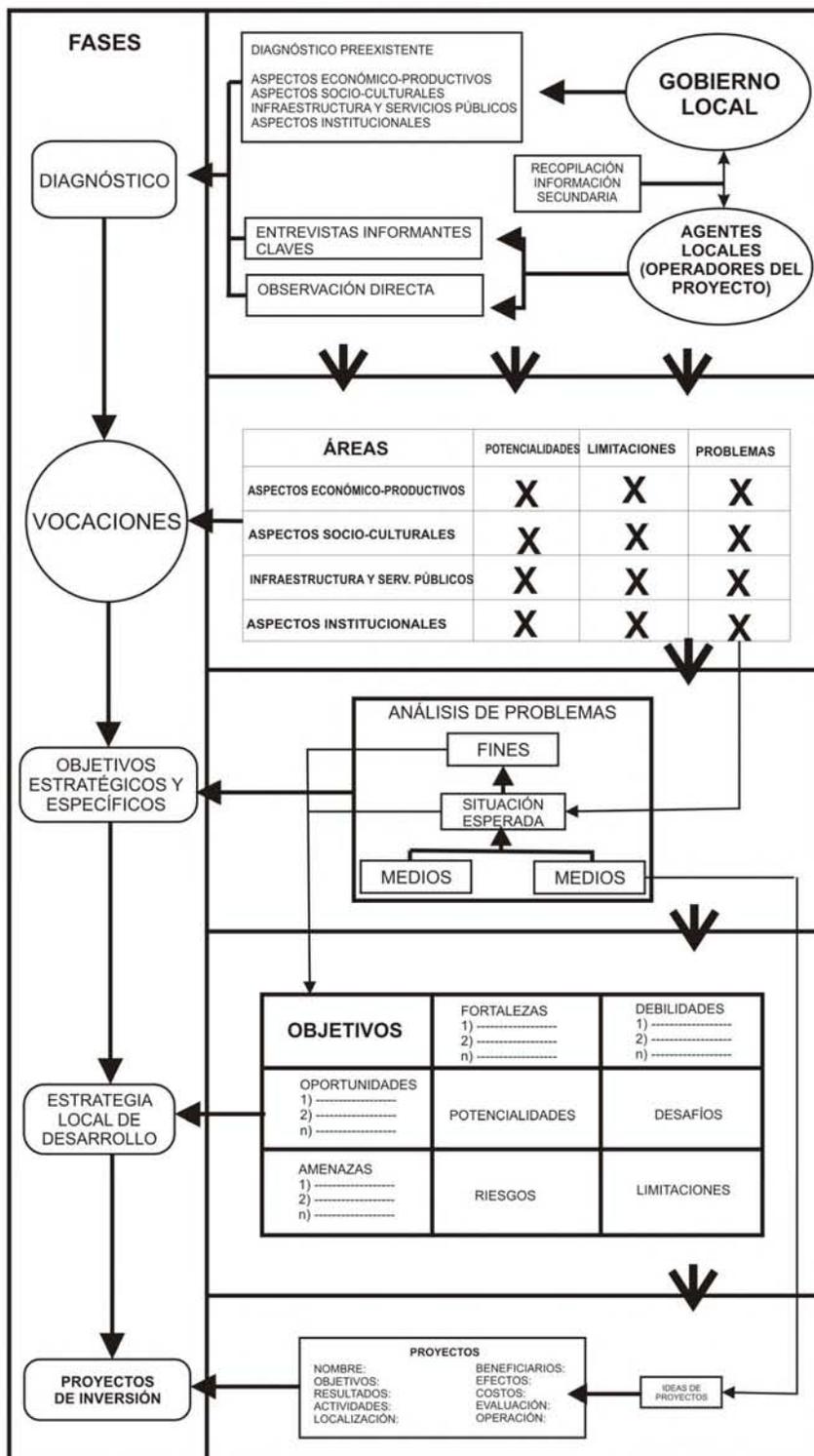
b) Vocaciones

Definidas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. En definitiva, se trata de buscar que es lo que hace especial, propio del lugar, como imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitieran impulsar un proceso de desarrollo específico:

¹⁰ Ibidem p. 37

- ¿La ciudad o territorio, tiene vocación productiva, a partir de la explotación de algunos recursos propios?
- ¿Tiene vocación turística?
- ¿Reúne condiciones para ser un centro de servicios?

ESQUEMA 12
FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Silva Lira, Iván, "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local", Chile, ILPES-CEPAL, 2003.

c) Objetivos estratégicos y específicos

A partir de los problemas enumerados en la fase anterior se deben, utilizando la técnica de análisis de árboles de problemas, identificar los árboles de medios y fines y la situación esperada que significaría la resolución de los problemas detectados. “Los fines y la situación esperada asociados a esta fase se transformarían en los objetivos estratégicos y específicos que se deberían alcanzar, los mismos que se pueden definir como las aspiraciones en cada ámbito de desarrollo en que se ha dividido el ejercicio.”¹¹

d) Estrategia local de desarrollo

“La estrategia se define como el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos”¹². Para ello se recurre a una técnica de análisis FODA de manera tal de estudiar para cada objetivo estratégico las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar o viabilizar el alcance de los objetivos. Para ello, se debe procurar la definición de la estrategia más adecuada aprovechando al máximo las potencialidades (fortalezas y oportunidades), minimizando los riesgos (fortalezas y amenazas), enfrentado los desafíos (debilidades y amenazas), y procurando neutralizar las limitaciones (debilidades y amenazas).

e) Proyectos de inversión

Para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar los proyectos de inversión que darán concreción efectiva al plan de desarrollo. Los proyectos se pueden identificar a partir de los medios del árbol de medios y fines utilizado para definir los objetivos. “Este ejercicio de planificación concluiría en este punto con la enumeración de algunas ideas de proyectos estratégicos cuyo desarrollo e implementación podría quedar como un desafío para las respectivas autoridades locales.”¹³

¹¹ Ibidem p. 35

¹² Ibidem p. 36

¹³ Ibidem p. 36

CAPÍTULO VI: HERRAMIENTAS FUNDAMENTALES PARA EL DIAGNÓSTICO DE UNA LOCALIDAD.

6.1 La matriz de potencialidades, limitaciones y problemas

Para tener una idea global de lo que está pasando en la localidad, con respecto a sus distintos aspectos económicos, de infraestructura, sociales, culturales e institucionales, en el cuadro 1 se presenta una lista resumida de una serie de variables que habría que recordar a los encargados de analizar cada uno de los sectores señalados. Esto tiene un doble propósito. Por una parte, solicitar a las respectivas autoridades la exposición sustentada de lo que está pasando en cada sector. Y, por otra parte, servir como una lista de verificación resumen —en los anexos se presenta la lista más completa— de todos los aspectos que puede contener el análisis de cada sector, de forma tal que los participantes de este proceso puedan optar por alguna aproximación específica, sin perder de vista la integralidad del respectivo sector.

CUADRO 1
MATRIZ DE POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS

Áreas temáticas	Potencia 1	Limitación	Problemas
RECURSOS ESPACIALES Ubicación Geográfica	¿ Existe alguna característica de localización geográfica que dé relevancia a la zona?		
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES Clima Suelos	¿Cuál es el potencial de sus recursos naturales? ¿Están bien aprovechados? ¿Qué limitaciones presentan?		
RECURSOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS Sistemas de organización y producción empresarial. Grado de organización productiva Existencia de redes entre empresas Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Nivel tecnológico de las empresas Acceso a financiamiento Recursos Turísticos Recursos Tecnológicos	Características de los sistemas productivos: ¿Son sectores competitivos y con futuro? ¿Existe cultura asociativa? Y si no, ¿Hay posibilidades de impulsarla? Posibilidades de incorporación tecnológica: ¿Existe un número suficientemente grande de las pyme que permitan un proceso de creación de riqueza y creación de empleo sostenible.		

<p>DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO Demografía y dinámica poblacional Tasa de mortalidad: general, materna e infantil Tasa de crecimiento poblacional Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional) Mercado de trabajo Desempleo y subempleo Disponibilidad de mano de obra Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo Nivel educacional y experiencia de la mano de obra Distribución del ingreso Niveles de ingreso medio por actividad Distribución del ingreso a nivel local</p>	<p>¿Cuál es el nivel y capacidad de la mano de obra disponible? ¿La mano de obra disponible es acorde con las necesidades del aparato productivo? ¿Sería necesario impulsar programas de capacitación especial?, ¿Cuáles?</p>
<p>INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL Transportes Telecomunicaciones Fuentes y usos de energía Abastecimiento de agua Saneamiento básico Vivienda Información sobre procesos productivos Servicios especializados a empresas Información tecnológica sobre productos Servicios de consultoría empresarial Servicios financieros e información sobre acceso al crédito</p>	<p>¿Existe un nivel suficiente de infraestructuras para el desarrollo local? ¿Hay sistemas de apoyo a la producción? Si no los hay, ¿es posible crearlos?</p>
<p>RECURSOS SOCIO-CULTURALES Base cultural de la población Identidad cultural Educación formal Educación no formal Salud</p>	<p>¿Hay condiciones para desarrollar una cultura asociativa para enfrentar el desarrollo? ¿Los sistemas de educación impulsan una cultura de identidad con el territorio?</p>
<p>ASPECTOS ORGANIZATIVO-INSTITUCIONALES Funcionamiento del gobierno municipal Características de principal autoridad local Estado de la planificación local Formas de organización comunitaria Instituciones privadas Universidades e instituciones de educación superior Instituciones políticas, sindicales y religiosas</p>	<p>¿Hay planes de desarrollo? ¿Quién es el líder de los procesos de desarrollo local? ¿Quién debiera serlo? ¿Hay universidades que asuman un rol de identificación con su territorio? ¿Están en capacidad de hacer investigación tecnológica para potenciar los procesos productivos?</p>

Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

Como se puede observar, el cuadro anterior se presenta con el formato de una matriz, siguiendo las sugerencias del gráfico –Fases de la Planificación

estratégica (localizado en el capítulo anterior)- donde, con el objeto de determinar las potencialidades, limitaciones y problemas de cada sector, se sugieren algunas preguntas, no exhaustivas, que se podrían hacer para concretar este resultado.

Este ejercicio es importante porque de aquí se deben procurar deducir dos cosas: por una parte, lo que se consideran pueden ser las principales vocaciones de la localidad bajo análisis, es decir, para que pueda servir la misma y para que no esté habilitada. Se trata por tanto, de no poner aspiraciones voluntaristas que sencillamente no tienen ninguna posibilidad de ser alcanzadas; y si, por el contrario, de procurar detectar cuáles son las potencialidades que se pueden llegar a explotar con posibilidades de éxito y que son determinantes en la conformación de la estrategia de desarrollo local. Por otra parte, la identificación de problemas, que tienen que verse con la mayor flexibilidad posible, constituye el punto de partida del ejercicio de análisis de problemas que nos llevarán a la identificación de los objetivos estratégicos del plan.

Con el propósito de concentrarse en algunos aspectos centrales de todo el proceso del diagnóstico y de dar una guía al tipo de preguntas que es necesario hacerse en algunos sectores relevantes en los siguientes apartados se presenta un listado de los contenidos mínimos que deberían conseguirse para las distintas áreas:

1. Cuestiones básicas para analizar el tejido económico

“En este caso se trata de explorar la estructura económica básica del área analizada, su situación de partida, su respuesta a la evolución económica internacional, así como los factores capaces de influir en su vitalidad, tanto de manera positiva como de forma negativa”¹. Se trata, por tanto, de analizar las tendencias actuales de la economía local, sectores débiles, sectores fuertes, así como sus oportunidades de diversificación. Para ello las preguntas principales que habría que hacerse son las siguientes:

2. Cuestiones básicas para analizar la demografía y el mercado de trabajo

Un aspecto capital de cara al desarrollo local es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo, así como los principales problemas de empleo en la zona. Para ello se ha de efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, nivel de renta, distribución geográfica de la población, comprobar si existen movimientos de emigración, etc.

¹ Ibidem, p.

3. Cuestiones básicas para analizar infraestructuras y servicios.

Este apartado ha de permitir una identificación de las ventajas y desventajas locales a partir de la valoración de la infraestructura existente, de la existencia de medios que faciliten el acceso a la tecnología y de los servicios que los actores económicos precisen en el desempeño de sus actividades. “No en vano, la suficiente o insuficiente dotación de infraestructuras de todo tipo, su grado de modernización tecnológica, el papel reservado al sector servicios en general y a los servicios para la empresa en particular, son características inherentes a una zona que pueden tanto favorecer como obstaculizar su camino hacia el desarrollo.”²

6.2 El árbol de problemas: causas y efectos

La identificación y el análisis de problemas es el primer paso para la identificación de los objetivos estratégicos de desarrollo. Además, este tipo de análisis es el que se utiliza para la identificación de alternativas de solución a determinados problemas, y constituye, por tanto, la primera fase de un proceso de planificación de proyectos sociales.

La identificación de ideas de proyectos en el proceso de preparación de un proyecto, es una etapa muy importante ya que suele existir la tendencia a que, más que analizar problemas, lo que la gente hace es proponer, a priori, soluciones. Son comunes frases como: *“lo que aquí hace falta es una escuela”, “hay que construir un hospital infantil”, “la falta de medicamentos ha aumentado las enfermedades respiratorias”, “es necesario construir un nuevo centro polideportivo para disminuir la delincuencia juvenil*, aseveraciones todas que corresponden a propuestas de soluciones, pero sin tener una cabal comprensión de cuál es el problema que se quiere resolver y si, en realidad, ellas se ajustan y corresponden al problema que se quiere solucionar.”³

En la mayor parte de los textos referentes a la creación de proyectos sociales, se afirma que si se identifica bien el problema que aqueja a una determinada comunidad, de partida ya se tiene el 80% de la solución al mismo y es por ello que es importante hacer hincapié en esta fase que además nos conducirá a identificar los objetivos del plan estratégico de desarrollo que se formule. La metodología que se presentará es una alternativa de varias posibles. Organizado como una “lluvia de ideas”, el método puede llegar a ser muy flexible y tan eficiente y efectivo como sean los participantes que se reúnan para aplicarlo

² Ibidem, p.

³ ONU-CEPAL. “Metodología para la gestión de programas sociales en América Latina” Volumen I. Chile, 1998, p. 30

El primer paso de la metodología consiste en la elaboración del árbol de problemas, para lo cual se sugieren seguir los siguientes pasos:

1. Analizar e identificar los que se consideren que son los principales problemas de la situación analizada.
2. A partir de esta primera “lluvia de ideas”, establecer cual es, a juicio del grupo, el problema central que afecta a la comunidad analizada.
3. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de tal forma de analizar y verificar su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden de gravedad de las consecuencias que tiene el no resolver el problema que se ha detectado, y que hace que se amerite la búsqueda de soluciones.
4. Anotar las causas del problema central detectado.
5. Diagramas el árbol de causas y efectos asociado al problema.
6. Revisar la validez e integralidad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario.

Para la elaboración del árbol de causas y efectos se sugiere seguir las siguientes recomendaciones:

- ❖ Formular el problema como un estado negativo.
- ❖ Centrar el análisis de causas y efectos sólo en un problema central.
- ❖ No confundir el problema con la ausencia de una solución:

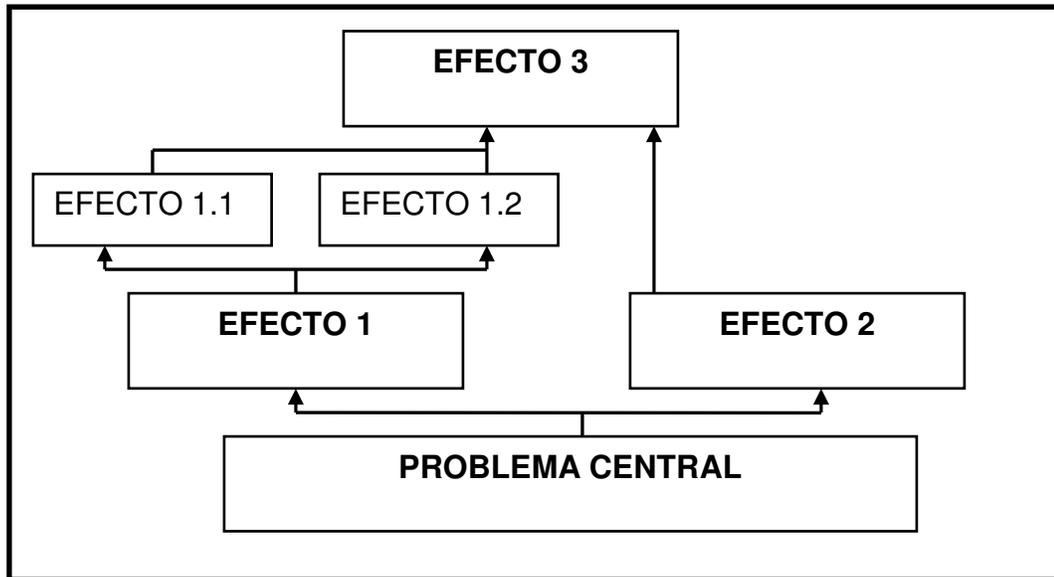
**CUADRO 2
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Forma correcta	Forma incorrecta
Altas tasas de morbilidad de la población del área de estudio	No hay centro de salud

Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

Teniendo presente estas indicaciones, entonces, la forma de realizar el diagrama del problema central con sus efectos, es según como se indica en el siguiente gráfico, de esta manera también es posible averiguarla trascendencia de dicho problema.

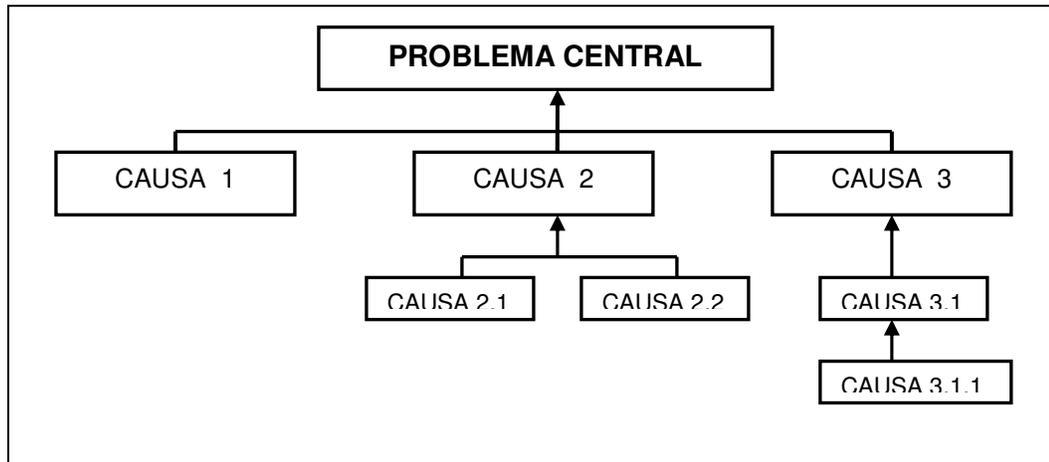
**ESQUEMA 13
ANÁLISIS DEL PROBLEMA: ÁRBOL DE EFECTOS**



Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

A partir del problema central, hacia abajo, como se indica en el siguiente gráfico, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden estar originando el problema. Es muy importante tratar de determinar el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, es muy importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces se puedan dibujar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado.

ESQUEMA 14
ANÁLISIS DEL PROBLEMA: ÁRBOL DE CAUSAS



Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

Tomando en cuenta el esquema anterior, podemos hacer el siguiente análisis: las últimas causales del encadenamiento, en la medida que se resuelvan, podrían estar contribuyendo a superar positivamente la condición negativa planteada. Así, por ejemplo, si la causa última 3.1.1 se supera, implicará que de forma inmediata, se resuelvan las causales 3.1 y 3. De un modo similar, para superar la condición 2 es preciso, levantar las restricciones 2.1 y 2.2. Y, así, sucesivamente.

6.3 El análisis de objetivos: el árbol de medios y fines

En esta parte, se debe procurar una descripción de la situación esperada, la imagen objetivo, que se espera alcanzar en la medida que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado. Ello supone, lógicamente, tratar de identificar las posibles alternativas de solución, que bajo la forma de proyectos o programas de inversión, pueden contribuir a superar esta situación.

Para la elaboración del también llamado árbol de objetivos se sugieren seguir los siguientes pasos:

1. "Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en

medios en el árbol de objetivos, y los que eran efectos se transforman en fines. Haciendo el símil con el revelado de una fotografía, el árbol de problemas es el negativo y el árbol de objetivos es el positivo que se obtiene a partir de aquel.

Como se puede comprender, si el segundo no es más que poner en blanco el primero, es muy importante haber confeccionado bien el árbol de causas y efectos, para poder llegar a buenos fines y medios. La importancia, además, radica en que de este último se deberán deducir las alternativas de solución que se deben plantear para superar el problema.

2. Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se pueden haber producido.

3. Si se estima necesario, y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea necesario, se deben modificar las formulaciones que no se consideren correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos”.⁴

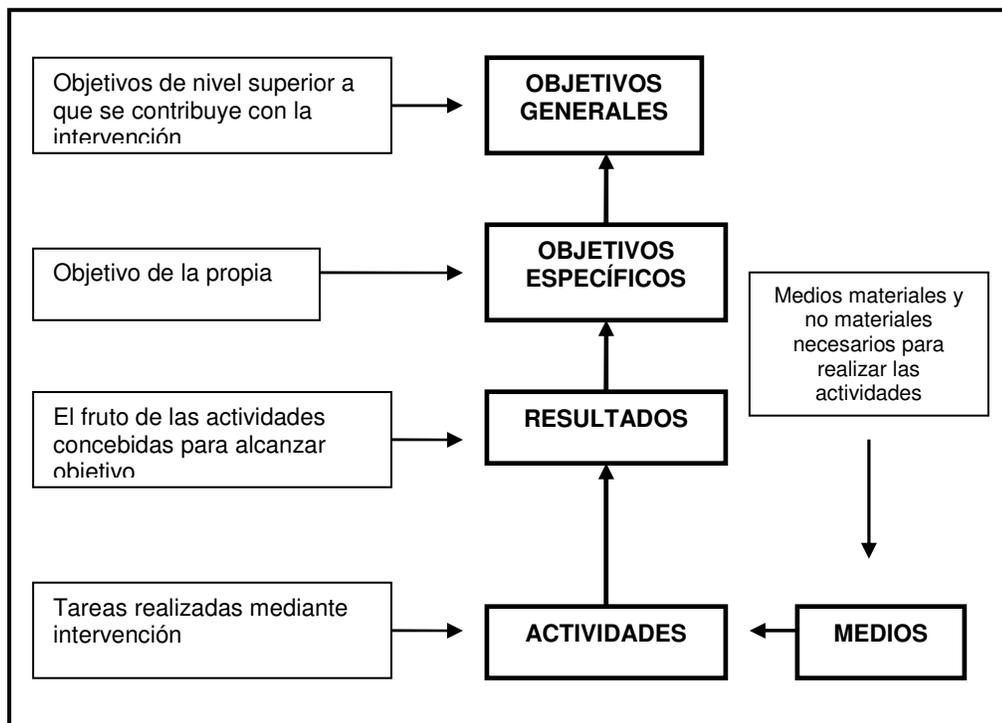
6.4 Definición de los objetivos

La definición de los objetivos está muy en consonancia con la aplicación de otra técnica que también se utiliza para la planificación de proyectos y que se conoce con el nombre del Marco Lógico. En una de sus partes, se analiza la lógica de la intervención que se debe efectuar para contribuir a alcanzar los objetivos generales. Como se puede observar en el gráfico de la página siguiente, la lógica de la intervención está muy asociada a la estrategia y se trata de un conjunto de etapas que deben realizarse para contribuir a los objetivos generales y que se pueden entender de la siguiente forma:

- Gracias a los medios, pueden emprenderse las actividades.
- Gracias a las actividades, se alcanzan los resultados.
- Por medio de los resultados, se pretende realizar el objetivo específico.
- A través del objetivo específico se contribuye a los objetivos generales.

⁴ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 pp.

ESQUEMA 15 LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN



Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

Para aplicar esta lógica, hay que identificar los objetivos y éstos provendrán del árbol de medios y fines que se encuentra en un capítulo posterior. En el gráfico 20 se presenta la forma en que esto se realiza⁵:

(i) Los objetivos generales se seleccionan de la parte superior del árbol de medios y fines, describiendo por orden de importancia la perspectiva con la cual se realizará la intervención.

(ii) El objetivo específico se selecciona de la situación esperada (y que corresponde al revelado del problema que se había identificado). Este objetivo es el que se refiere concretamente a la intervención que se realizará (y es para el cual se elabora un marco lógico según esta metodología).

⁵ Ibidem. P. 38

(iii) Los resultados son los “medios” que conducen a alcanzar el objetivo específico. Es posible que se incorporen otros resultados que sin haber sido originalmente identificados en el árbol de medios-fines son suplementarios y provienen de análisis adicionales que se hayan hecho.

Los resultados que se identificaron son los que se refieren al sistema de saneamiento, control de la contaminación, ampliación de los servicios de salud, programa preventivo de salud, programa alimenticio y programa de apoyo a microempresas.

(iv) Las actividades que se identifican son aquellas que, según la lógica de medios-fines, conduzcan a la realización de los resultados. Se podrán añadir otras actividades, mediante análisis adicionales de las posibilidades y limitaciones que se tiene al tratar de alcanzar los objetivos propuestos.

6.5 Definición de la estrategia de desarrollo local

Tras definir los objetivos, “el siguiente paso es decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr las metas propuestas. Las medidas deben incidir sobre los factores que causan los problemas y/o que impiden el nacimiento de nuevas actividades. Es necesario que exista un nexo bien establecido entre las conclusiones extraídas de los puntos fuertes y débiles y las líneas de acción que se seleccionen”.⁶

Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

a) Formación de la fuerza de trabajo

Desarrollo de capacidades y conocimientos para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo.

b) Infraestructuras físicas

Supliendo las deficiencias que obstaculizan la supervivencia de las empresas en el entorno y la calidad de vida de la población.

c) Gestión de recursos y patrimonio

Favorecer el desarrollo de nuevas iniciativas económicas dándoles un uso alternativo respecto al pasado.

⁶ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 p. 41

d) Investigación y tecnología

Difusión de información, soporte a la Investigación y Desarrollo (I+D), crear relaciones entre Universidades, investigación e industria.

e) Desarrollo empresarial

Incentivos financieros para las empresas, asistencia técnica, desarrollo de un mercado financiero.

f) Calidad de vida

Gestión del entorno físico y medioambiental especialmente en los entornos urbanos altamente deteriorados.

Estas líneas de acción son referenciales y tienen un marcado sesgo económico. Como es posible observar algunas de ellas son difícilmente implementables en ciertas realidades locales como, por ejemplo, soporte a la I+D, o el desarrollo de un mercado financiero. Sin embargo, se trata, por una parte, de tener presente actividades que son necesarias de realizar y que aunque no estén a nuestro alcance pueden ser un obstáculo al desarrollo de la localidad. Y, por otra parte, se trata de detectar con creatividad e imaginación que se puede hacer, en conjunto con otras localidades o con algún tipo de asociación externa, para motivar avances en estas materias Siguiendo el análisis de objetivos que se realizó en el capítulo anterior, en este caso se trata de formular estrategias para alcanzar cada objetivo específico planteado. Para ello se propone realizar un ejercicio tipo Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA), que debe ser diagramado de la forma en que se presenta en cuadro que sigue.

CUADRO 3
MATRIZ DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

Objetivos	Fortalezas 1) 2) n) (internas)	Debilidades 1) 2) n) (internas)
Oportunidades 1) 2) n)	Potencialidades	Desafíos

(externas)		
Amenazas	Riesgos	Limitaciones
3)		
4)		
n)		
(externas)		

Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

Se identificarán las fortalezas y debilidades del territorio que pueden influir en el logro del objetivo, sobre la base de las potencialidades y limitaciones validadas durante el análisis de la situación local. Asimismo, se identificarán las oportunidades y amenazas del contexto externo que también pueden influir en el logro del objetivo, considerando la información contenida en los planes de desarrollo local, municipales, sectoriales, etc., en la oferta institucional, como programas nacionales, instrumentos, fondos sociales, planes reguladores, etc., y las características del contexto local y regional.

Una sugerencia posible es concentrarse en dos o tres fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el logro del objetivo respectivo. Con éstas se realiza un análisis interrelacionado de forma tal de poder formular hasta 3 estrategias para el logro del objetivo respectivo, tomando en cuenta que la estrategia es un conjunto de orientaciones prioritarias que establecen el camino elegido para alcanzar un objetivo. De esta forma, las estrategias deben formularse procurando:

- “aprovechar las oportunidades y las fortalezas;
- superar las debilidades aprovechando las oportunidades;
- superar las amenazas aprovechando las fortalezas, y
- neutralizar las amenazas.”⁷

Después de formular un conjunto de posibles estrategias, se procederá a la selección de aquellas consideradas más importantes, analizando la viabilidad de su ejecución. El resultado de consolidación de los objetivos y las estrategias se puede realizar llenando la siguiente matriz:

⁷ Ibidem, p. 43

CUADRO 4
MATRIZ DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO LOCAL

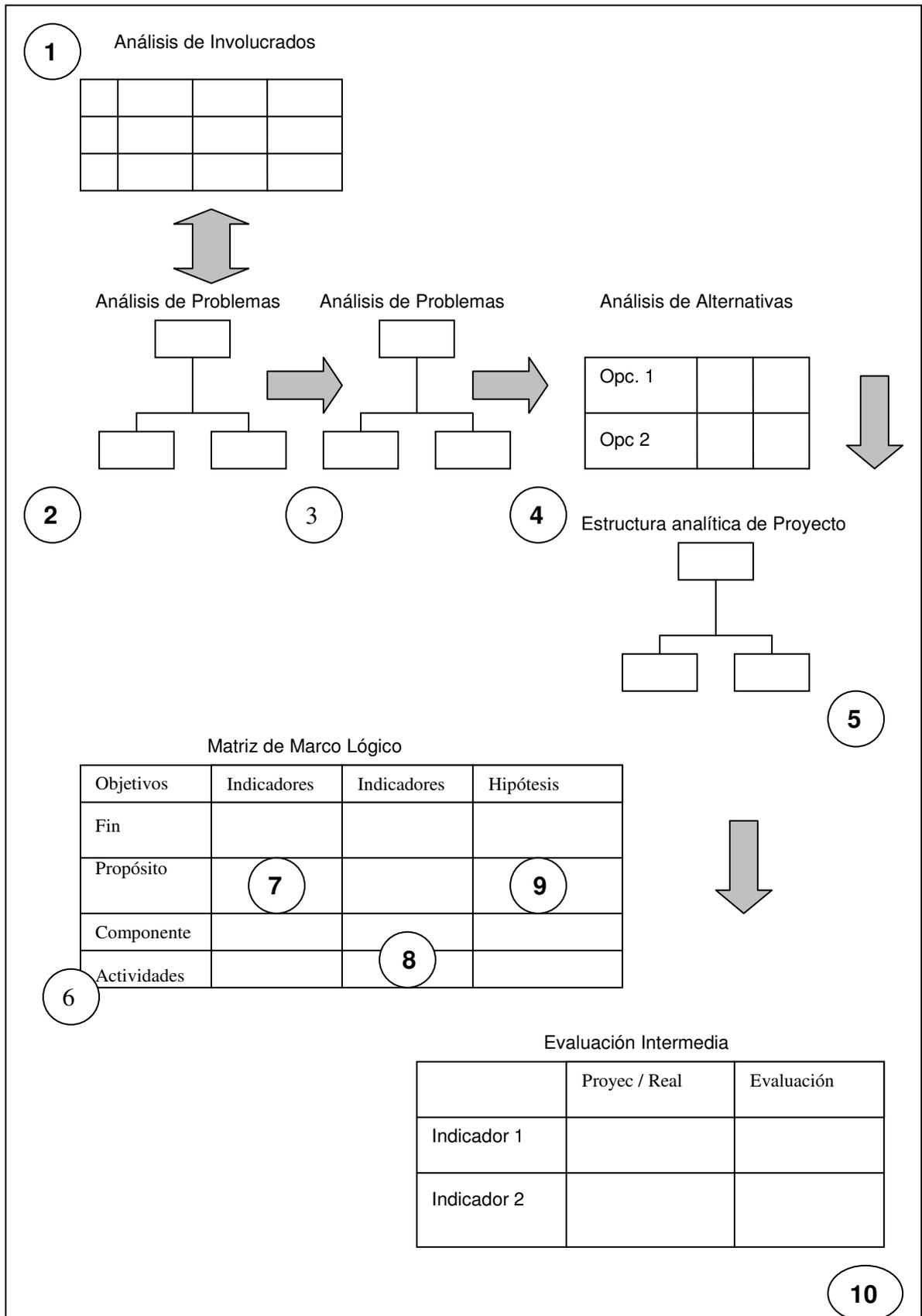
Objetivo general:
Objetivos específicos:	Estrategias:
1.	1.a) 1.b)
2.	2.a) 2.b)
3.	3.a) 3.b)
4.	4.a) 4.b)

Fuente: Silva Lira, Ivan (2003)

CAPÍTULO VII: ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL.

En los capítulos anteriores, abordamos y desglosamos el llamado ciclo de vida del proyecto social, este capítulo, por lo tanto, es el resumen global y metodológico de los precedentes. Para efectos de tener una mayor claridad en el mismo, así como ofrecer una guía metodológica concreta sobre los pasos a seguir para la elaboración de un proyecto social para el desarrollo de una localidad determinada.

ESQUEMA 16: ESTRUCTURA METODOLÓGICA DEL MARCO LÓGICO



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

7.1 El árbol de problemas

Para Iván Silva Lira¹, el método que se presentará es una alternativa entre varias posibles.

Se sugieren los siguientes pasos a seguir:

1. Dada la manifestación de una situación problema: hay que analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación analizada. Esto debido a, como se ha explicado anteriormente, la normal existencia de múltiples causas que pueden explicar el problema y los efectos que se derivan de ello.
2. En términos de análisis se recomienda que a partir de una primera “lluvia de ideas” establecer cuál es, a juicio del grupo de analistas, el problema central que afecta a la comunidad analizada. En esto lo que se aplica son los criterios de prioridad y selectividad.
3. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones.
4. Anotar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema.
5. Una vez que tanto el problema central, las causas y los efectos están identificados se construyen los “Diagramas del árbol de efectos y causas” asociados al problema.
6. Es necesario revisar la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.
7. Para la elaboración del árbol de causas y efectos se sugiere seguir las siguientes recomendaciones:

A. Definir el problema central

Formular el problema central en estado negativo.

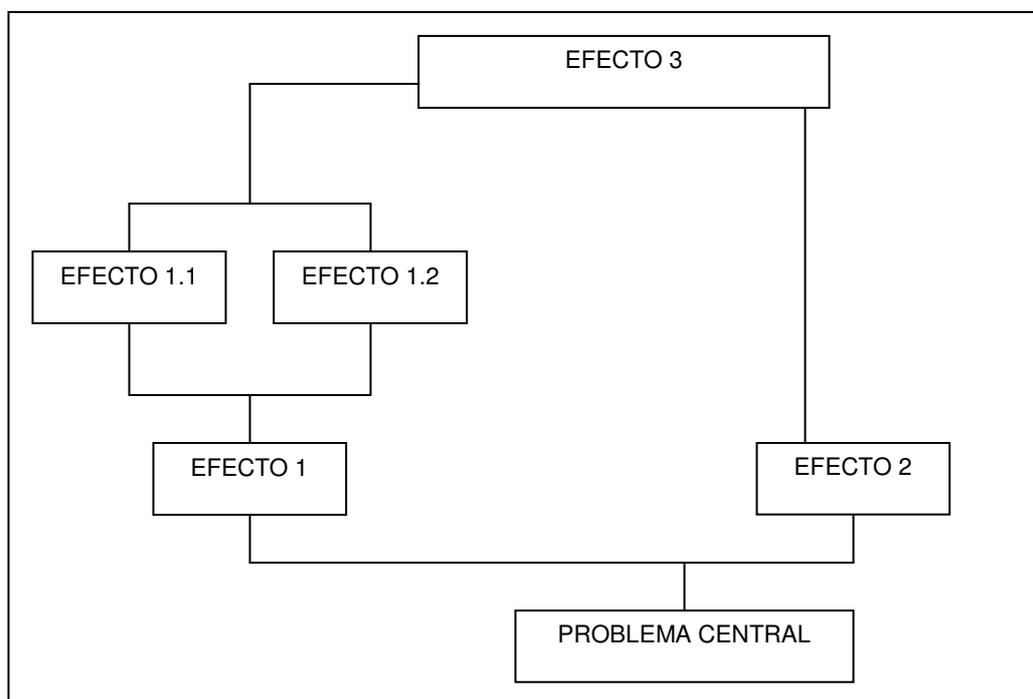
¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. “Preparación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local”. Tercer Curso Internacional de “Preparación, Evaluación y gestión de Proyectos de Desarrollo Local”, CEPAL, P. 38

“Centrar el análisis de causas y efectos en torno a un solo problema central. Lo que permite acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.”²

B. Gráfica del árbol de efectos

Teniendo presentes estas indicaciones, se construye un diagrama que representa el problema central con sus efectos, de forma tal que además permita visualizar la importancia que tiene el problema, esto como se indica en el siguiente esquema.

ESQUEMA 17
ÁRBOL DE EFECTOS



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

Como se puede observar, en el cuadro anterior, una vez identificado el problema central se grafican los efectos hacia arriba, algunos de los cuales podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos, para ello hay que seguir un orden causal ascendente. Esto quiere decir que el efecto 1, de primer nivel, provoca el efecto 1.1 y el efecto 1.2 de segundo nivel, esto es el “encadenamiento de los efectos”. Si se determina que los efectos son importantes y se llega, por tanto, a la conclusión que el problema amerita una solución se procede al análisis de las causas que lo están ocasionando.

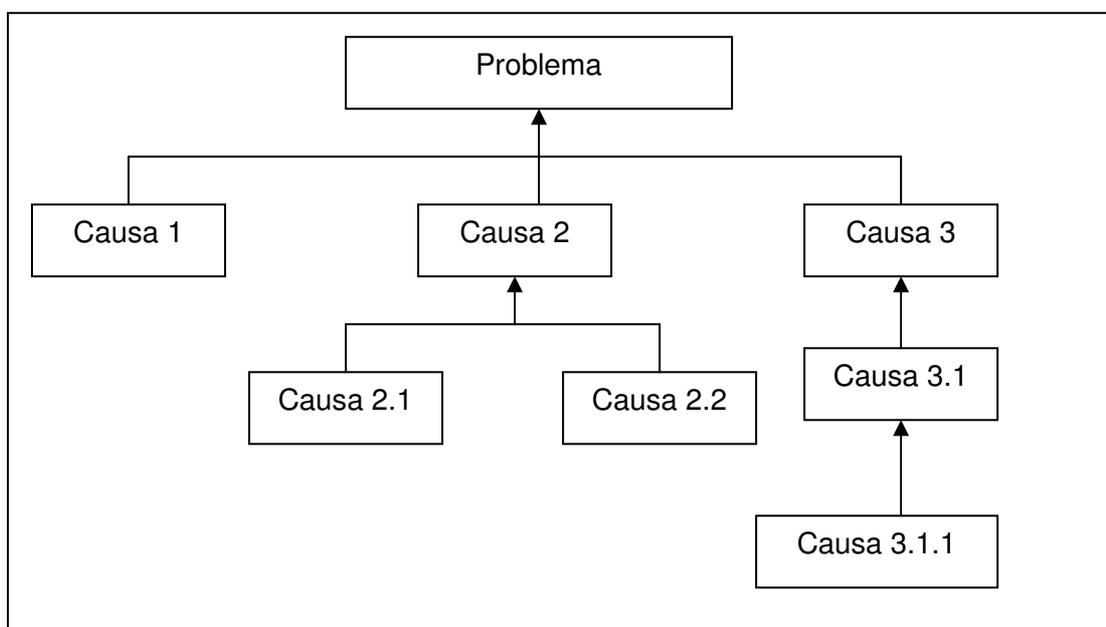
² Ortegón, Edgar et. al. “Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”. CEPAL-ILPES, Chile, 2005, p. 14

C. Gráfica del árbol de causas

A partir del problema central, hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden originar el problema.

Es muy importante tratar de determinar el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, es muy importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces se puedan detectar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado. En el siguiente esquema se muestra el árbol de causas:

ESQUEMA 18
ARBOL DE CAUSAS



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

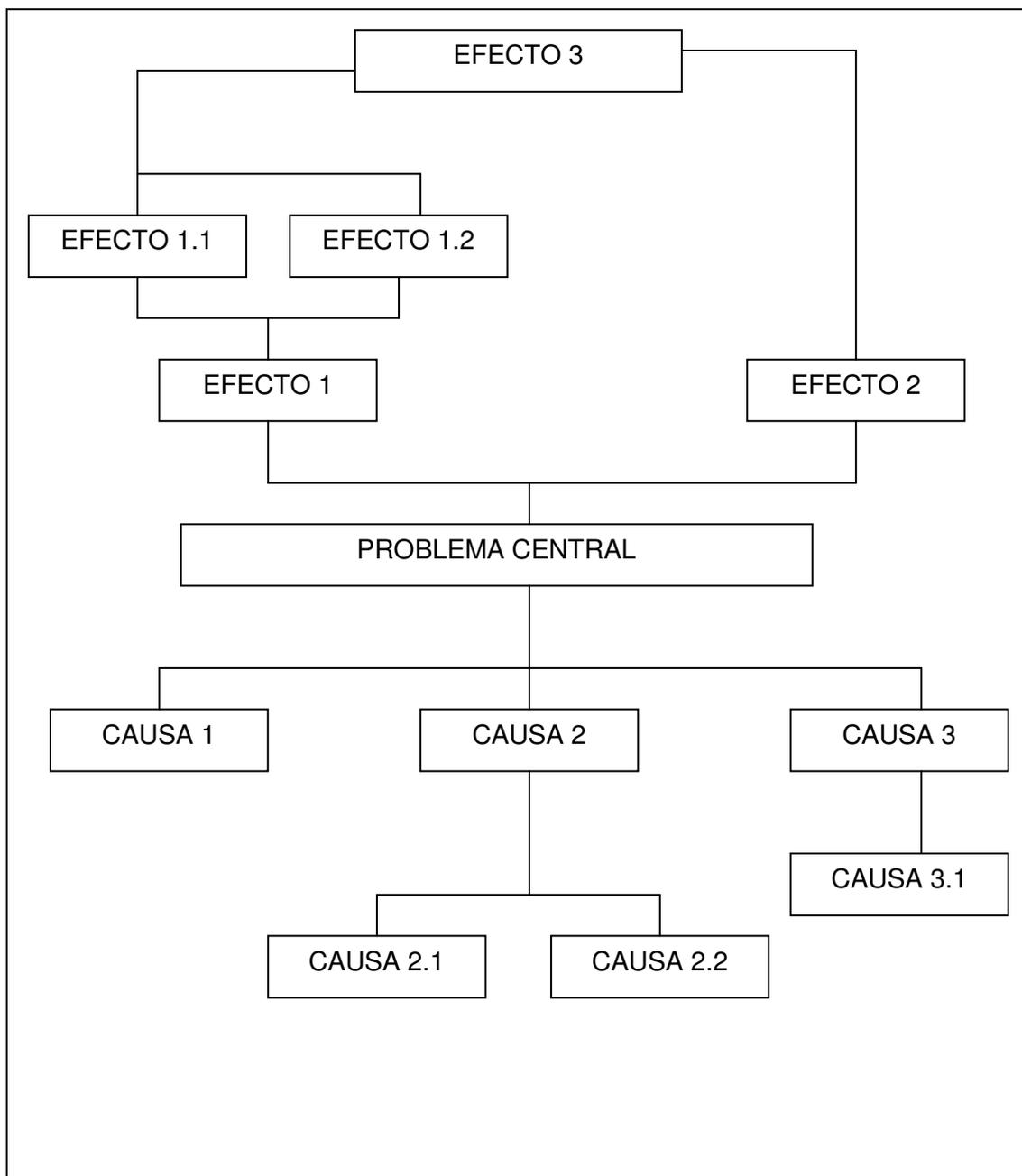
En otras palabras, en la medida que se resuelvan las últimas causales del encadenamiento (causa 1, causa 2.1, causa 2.2 y causa 3.1.1), se puede decir que, analíticamente, se está contribuyendo a superar positivamente la condición negativa planteada. Así, por ejemplo, si la causa única 3.1.1 se supera implicará que, “automáticamente”, se resuelven las causales 3.1 y 3. De un modo similar, para superar la condición 2 es preciso, levantar las restricciones 2.1 y 2.2. y, así, sucesivamente.

D. Gráfica del árbol del problema

Una vez que se han identificado las causas y efectos del problema central, el paso siguiente es integrarlas en un sólo cuadro (ver página siguiente), este cuadro representa el resumen de la situación del problema analizado. Es importante señalar que, en esta primera etapa de la preparación de un proyecto, todos los planteamientos, además de contribuir a ordenar el camino a seguir en el desarrollo de las alternativas de solución que se pueda proponer, se hacen en términos de hipótesis de trabajo que se deben corroborar o rechazar en función de la profundización de los estudios que necesariamente hay que hacer, incluido en esto la consulta a los afectados a través de métodos participativos.

ESQUEMA 19

ÁRBOL DEL PROBLEMA (INTEGRACIÓN ENTRE CAUSAS Y EFECTOS)



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

7.2 El Árbol de objetivos

7.2.1 Definición de objetivos

La manera más sencilla de definir los objetivos es a través de la identificación de la situación deseada, es decir, de la situación problema solucionada.

Los objetivos son las guías del estudio y constituyen la proyección al futuro de una situación que los afectados consideran deseable. El “objetivo central” es una hipótesis de trabajo que centra el análisis del proyecto.

Los objetivos deben ser:

- •Realistas, es decir, se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.
- Eficaces, es decir, no sólo deben responder a los problemas presentes, sino a aquellos que existirán en el tiempo futuro en que se ubica el objetivo.
- Coherentes, si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro.
- Cuantificables, es decir, que puedan ser medibles en el tiempo.

A partir de la identificación del problema es posible determinar el objetivo general, que corresponde, frente al problema, en términos de una acción positiva con el fin de contar con un punto de referencia para la definición de propósitos más específicos y la búsqueda de posibles alternativas de solución.

También es necesario describir los objetivos específicos, estos son las soluciones concretas que el proyecto debe alcanzar en un tiempo determinado. El objetivo específico es el logro de una situación deseable.

7.2.2 El árbol de medios y fines

Para la elaboración del también llamado árbol de objetivos³ se sugiere seguir los siguientes pasos:

i. Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se

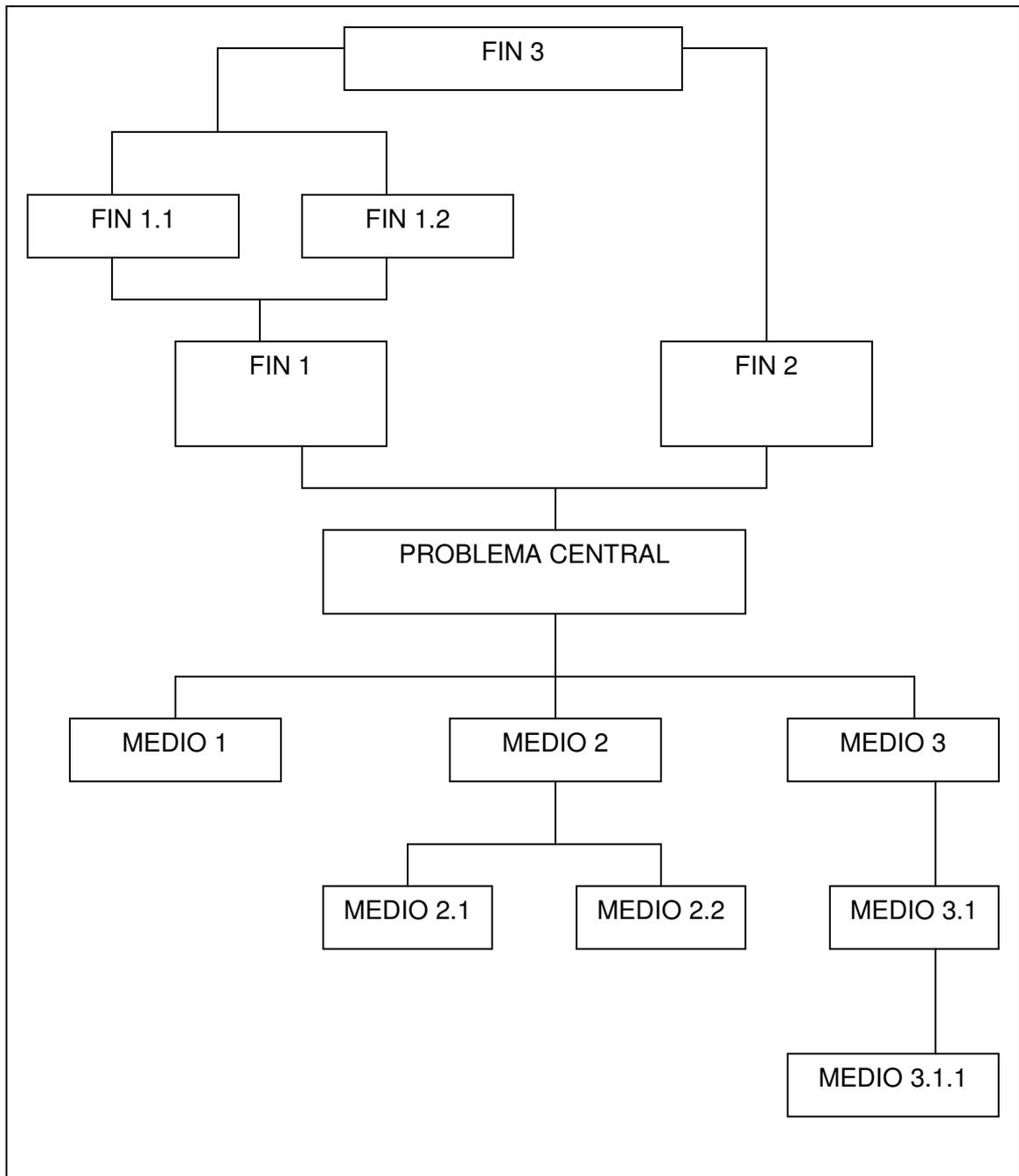
³ Silva Lira, Iván. “Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo local”. CEPAL-ILPES, Chile, 2005, p. 16

transforman en fines y lo que era el problema central se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto. Haciendo el símil con el revelado de una fotografía, el árbol de problemas es el negativo y el árbol de objetivos es el positivo que se obtiene a partir de aquel. Como se puede comprender, si el segundo no es más que poner en blanco el primero, es muy importante haber confeccionado bien el árbol de causas y efectos, para poder llegar a buenos fines y medios. La importancia, además, radica en que de este último se deben deducir las alternativas de solución para superar el problema.

ii. Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se puedan haber producido. Si se estima necesario, y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea necesario, se deben modificar las formulaciones que no se consideren correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos.

De acuerdo a lo dicho para el árbol de problemas y lo mencionado en los puntos anteriores (a y b), “lo que antes eran efectos ahora son fines y las que antes eran las causas que provocaban el problema ahora son los medios para resolverlo”, resulta tremendamente importante, por que si las causas han sido bien identificadas, se está muy cerca de identificar correctamente los medios y definir las alternativas, para la resolución del problema y obtención de los fines que persiga el proyecto. De aquí, la importancia de que las causas se ramifiquen todo lo que sea posible para tener mucho más desagregadas las posibles vías de solución al problema en estudio.

ESQUEMA 20
ÁRBOL DE MEDIOS Y FINES



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

7.3 Identificación de alternativas de solución

En este punto se deben formular acciones para solucionar el problema planteado, para esto se debe utilizar como herramienta el árbol de objetivos (medios) con el fin de buscar de manera creativa, una acción que lo concrete efectivamente en la práctica.

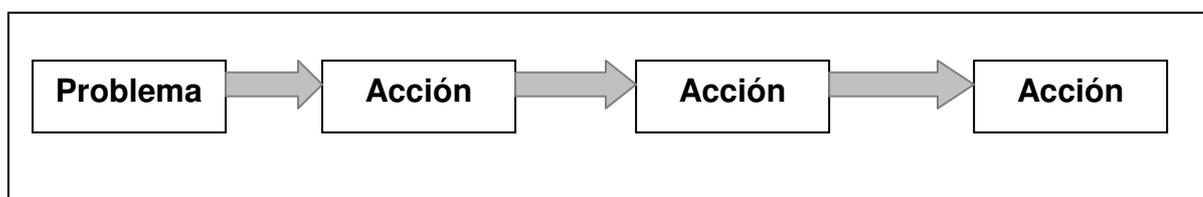
7.3.1 Identificación de acciones

La identificación de acciones es un proceso analítico que permite operacionalizar los medios. Es decir, en este proceso se definen acciones concretas tendientes a materializarlos. Los medios que deben operacionalizarse son los que están en la parte inferior del árbol de objetivos. Es decir, son aquellos que no tienen otro medio que los genere y están en correspondencia con las causas independientes que estén en la parte más baja del árbol del problema.

Para operacionalizar un medio pueden existir distintas formas de hacerlo, esto implica que para cada medio existen diversas acciones posibles. La identificación de éstas dependerá de la creatividad y experiencia de quienes analizan un problema. Es recomendable contar con un buen número de acciones por cada medio.

Es importante verificar, también, la coherencia entre causa, medio y acción. Esto por que existe una relación lógica entre estos tres aspectos del análisis. En este sentido la relación se puede expresar como sigue: la existencia de un problema se explica por la existencia de una causa que lo provoca, para solucionarlo es necesario recurrir a unos medios que eliminen la causa, para hacer efectivos este medio se debe identificar una acción que lo operacionalice. Si se esquematiza resulta lo siguiente:

**ESQUEMA 21
RELACIÓN ENTRE ACCIÓN Y PROBLEMA**



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

Si atendemos este esquema podríamos decir, leyendo de izquierda a derecha, que la acción que se propone permite obtener unos medios que eliminan la causa que genera el problema. Por lo tanto, es necesario revisar que exista coherencia entre estos elementos para así no caer en inconsistencias que afectarían el análisis.

7.3.2 Postulación de alternativas

Luego de formular las respectivas acciones para la solución del problema, se deben configurar alternativas viables y pertinentes.

Para ello es necesario el examen de las acciones propuestas en varios aspectos:

1. Lo primero es discriminar entre acciones, esto se hace clasificándolas en dos tipos: complementarias y excluyentes.
2. Las “Acciones Complementarias” serán aquellas que son factibles en conjunto y que van a complementar sus aportes a la solución del problema, por lo tanto es posible agruparlas en torno a la solución.
3. Las acciones excluyentes, por el contrario, no es posible realizarlas en conjunto, estas nos ayudan a decidir por una estrategia. Esto se puede expresar a modo de ejemplo entre dos proposiciones, “reparar un camino” o “reconstruir un camino”, la decisión entre hacer una o la otra acción las clasifica como excluyentes.
4. Verificar el grado de interdependencia entre las acciones propuestas y agrupar las que sean complementarias. Cada agrupación de acciones complementarias podrá configurar una alternativa.
5. Analizar su nivel de incidencia en la solución del problema. Dar prioridad a las de mayor porcentaje de incidencia presumible.
6. Verificar la factibilidad (física, técnica, presupuestaria, institucional, cultural) de las alternativas.

El siguiente paso es la preparación del proyecto, para lo cual, se sugiere seguir los siguientes pasos:

7.4 Diagnóstico de la situación actual

Se entiende por diagnóstico de la situación actual, la descripción de lo que sucede al momento de iniciar el estudio en un área determinada. Dicha descripción supone, en primer término, una presentación clara y detallada del problema que origina la inquietud de elaborar un proyecto.

La importancia del diagnóstico es la corroboración o no de la idea del problema identificado a priori, y su resultado arrojará la cuantificación y el dimensionamiento de dicho problema y a partir de estos resultados, se generarán las características de cada una de las posibles alternativas de solución al problema detectado.

En general, el propósito de realizar un diagnóstico de la situación actual es validar la ocurrencia del problema o carencia social que ha dado origen al estudio del programa, así como dimensionar su gravedad. Este análisis servirá

para dar forma definitiva al árbol del problema, pudiendo suprimir o agregar nuevas ramas y/o raíces.

En este diagnóstico se deben definir y calcular los indicadores que servirán para “medir” el problema e identificar y caracterizar a las poblaciones directa e indirectamente afectadas y la población que será objeto del programa. Se debe, además, estudiar la oferta presente e histórica de programas que tienen o han tenido por objetivo resolver problemas sociales similares.

En términos generales, la elaboración del diagnóstico comprende las siguientes etapas⁴:

- A. Definición del área de estudio
- B. Determinación del área de influencia
- C. Análisis y estimación de la población
- D. Determinación de la demanda actual
- E. Determinación de la oferta actual
- F. Cálculo y proyección del déficit

A. Definición del área de estudio

Aquí se explica como definir las áreas geográficas que delimitarán el análisis del problema detectado.

La importancia de este análisis radica en que permite identificar los límites de referencia donde el problema afecta directa o indirectamente. Es decir, el área de estudio es aquella zona geográfica que sirve de referencia para contextualizar el problema, señala los límites para el análisis y facilita su ejecución.

En este punto se entregan algunos elementos fundamentales en la definición del área de estudio. En primer lugar, se analizan los factores a considerar en la definición de ésta y, en segundo lugar, se dan las pautas a seguir para la construcción de un mapa de localización que permita visualizar claramente el área de estudio y sus principales características.

Definir claramente el área de estudio facilita en gran medida la elaboración de un buen diagnóstico. Esta área es la que precisa, en primera instancia, los límites geográficos para cuantificar y dimensionar el problema en estudio.

⁴ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003 pp.

Para proceder al análisis de un problema, éste debe circunscribirse, previamente a un área geográfica determinada. Para ello, se deben tener en cuenta algunas consideraciones:

Generalmente un problema se manifiesta en una comunidad determinada y responde a una necesidad sentida de los habitantes de esa comunidad. La cual, en la mayoría de los casos, solicita ante los organismos competentes la ejecución de acciones tendientes a la solución del problema.

En este caso, cuando la detección del problema proviene de una comunidad organizada, puede identificarse fácilmente el área directamente afectada por el mismo, la cual puede corresponder a una localidad, un barrio o sector, o a una agrupación de barrios o sectores.

En otros casos, la delimitación del área afectada por el problema no es tan simple, ya que no existen, por ejemplo, límites claramente definidos entre localidades o sectores, o simplemente no se tiene referencia del nivel espacial del alcance del problema o necesidad que manifiesta la comunidad. En estos casos deben utilizarse criterios que permitan hacer una correcta delimitación del área afectada por el problema.

Un área funciona como una unidad urbana homogénea cuando se dan una o varias de las siguientes características:

- “Condiciones socioeconómicas de la población y características físico-espaciales homogéneas.
- La delimitación del área responde a un ámbito de actuación de una asociación de vecinos. (Criterio para aplicar en áreas densamente pobladas).
- Constituye un área previamente planificada para el funcionamiento como unidad urbana.
- Constituye una localidad rural, posee límites naturales (cursos de agua, topografías, etc.) y/o límites físico-espaciales (vías de jerarquía superior, grandes equipamientos urbanos tales como parques, áreas industriales, etc.).
- Corresponde a una zona aislada
- Cualquier otro tipo de criterio pertinente”⁵.

⁵ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. “Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo local”. Tercer curso internacional de preparación, evaluación y gestión de proyectos de desarrollo local, p. 53

i) Definición de límites

Una vez que se ha identificado lo que conforma la red del área de estudio, se deberá fijar los límites relevantes que la enmarcan. La determinación de los límites relevantes puede estar dada por⁶:

1. Límites geográficos. La existencia de accidentes geográficos (lagos, ríos, quebradas, cadenas de cerros, etc.) en el área de estudio puede hacer imposible (o demasiado riesgoso) el acceso desde una zona a otra. Así, estos accidentes geográficos definirán en tales casos uno o más límites del área de estudio.

2. Límites administrativos. Si la administración del sistema es descentralizada, los límites comunales y/o regionales definirán, en buena medida, las posibilidades de las autoridades del sector para buscar solución a los problemas que se detecten. También serán importantes estos límites cuando, por normas del ministerio, la población deba acudir a los establecimientos de su sección administrativa. Sin embargo, en este último caso una alternativa de proyecto puede ser proponer modificaciones a las normas vigentes, de modo de permitir un mejor aprovechamiento de la infraestructura o servicios existentes en áreas administrativas aledañas.

3. Otros límites. Una carretera de mucho tráfico, una línea férrea, un canal, un aeropuerto, una gran propiedad cercada, etc. pueden constituirse en límites del área de estudio cuando hagan el paso muy difícil o peligroso. Sin embargo, en este caso, al igual que en el anterior, una alternativa de proyecto podría ser construir un puente o pasarela que facilite el acceso a establecimientos alternativos. En tal caso, el área de estudio se extenderá mas allá del accidente geográfico.

ii) Condiciones de accesibilidad

Es necesario conocer las condiciones de acceso que presenta el área de estudio en toda su extensión, especialmente identificar donde se presentan dificultades. Esta accesibilidad está condicionada por los medios de transporte existentes y la operación del sistema de transporte en general. Por lo regular, las condiciones de accesibilidad están dadas por⁷:

1. Existencia y estado de las vías de acceso. Este factor puede ser muy importante, sobre todo en proyectos localizados en áreas rurales, donde, aún cuando las distancias físicas no sean muy grandes, pueden no existir vías de comunicación o, de existir, pueden estar en un estado que impidan el paso de vehículos.

2. Medios de transporte público. Tanto en proyectos urbanos como rurales, puede ocurrir que el transporte público no disponga de capacidad suficiente, o tenga frecuencias muy bajas, como para satisfacer los requerimientos de transporte que el proyecto necesite. Ello puede definir límites para la zona de

⁶ Ibidem, P. 40

⁷ Ibidem, p.42

estudio o llevar a considerar como alternativa de proyecto el mejoramiento del servicio de transporte. En este último caso, los límites del área de estudio se extenderán hasta donde sea razonable extenderse.

3. Tarifas de los medios de transporte público. En ciertos casos, aún existiendo transporte público con capacidad y frecuencias adecuadas, las tarifas cobradas pueden dejar a los sectores de menores recursos sin acceso a estos medios. En tal caso, y de no existir la alternativa de reducir el costo de transporte, el área de estudio se circunscribirá a aquella en que el acceso sea factible por los medios utilizados por la población objetivo (por ejemplo, a pie, a caballo o en bicicleta).

4. Condiciones climáticas. Al estudiar las condiciones de accesibilidad es importante considerar el efecto del clima. Frío extremo, nieve, crecidas de ríos, zonas de inundación, etc. pueden hacer variar significativamente las condiciones de accesibilidad de una temporada a otra. Si problemas como los señalados son frecuentes y no existe posibilidad de evitarlos o aminorarlos, será necesario limitar el área de estudio a aquella zona que brinde condiciones adecuadas de accesibilidad durante todo el año o durante el período de ejecución del proyecto cuando se trate de iniciativas puntuales.

5. Condiciones de seguridad ciudadana. Puede ocurrir que el acceso a una localidad implique un alto riesgo por asaltos o inseguridad generalizada. En tal caso, y si no es una alternativa viable el mejorar la condiciones de seguridad ciudadana, las áreas problemáticas podrán influir en los límites del área de estudio.

iii) Características generales del área de estudio

Para una buena definición del área de estudio es importante conocer las características de la zona y de la población. Algunas características que deben ser especificadas son⁸:

1. Tipo de zona. Es necesario especificar si se trata de una zona urbana, rural o mixta. Cualquiera sea el caso, es importante señalar, por sectores si es necesario, la densidad poblacional en el área. Condiciones socioeconómicas de la población.

2. La especificación de las condiciones socioeconómicas de la población en el área en estudio debe abordar aspectos tales como niveles de ingreso, condiciones de vivienda, niveles de escolaridad por grupos monetarios, imposición de las familias, etc. En general, todos aquellos aspectos que puedan influir en, o determinar, la definición del área. Para ello, es útil recurrir a datos provistos por encuestas socioeconómicas o censos.

3. Localización de la población según estratos socioeconómicos. Aún cuando no existan límites geográficos u obstáculos físicos que ayuden a definir un área de estudio, ésta podrá estar limitada por la localización de la población cuyo

⁸ Ibidem, p.43

problema se pretende solucionar. Es importante conocer la distribución de la población en el área de estudio según estratos socioeconómicos y definir áreas homogéneas según ésta característica de la población, indicando en cada caso el número de habitantes. En general, este factor debe ser considerado en conjunto con las condiciones de accesibilidad ya que parte de la población necesitada puede ser excluida por imposibilidad de acceso.

4. Infraestructura de la zona. También es conveniente identificar las condiciones de la zona en cuanto a su infraestructura. Aspectos tales como la disponibilidad de sistemas de agua potable o alcantarillado afectarán las condiciones de salubridad, mientras que la existencia de iluminación pública y estaciones de policía y bomberos afectarán la seguridad ciudadana. Todo ello condicionará el acceso al establecimiento y la calidad del servicio.

5. Aspectos culturales. Es importante analizar la existencia de costumbres u otros aspectos culturales que puedan condicionar los límites del área analizada. El uso de vestimenta tradicional, dialecto o idioma local, posibilidad de clases mixtas, relación de padres y alumnos con los maestros, etc. Son aspectos que deben ser estudiados, sobre todo cuando el problema detectado se localice en, o incluya áreas con etnias distintas a la predominante en la localidad.

6. Características administrativas. Finalmente, es necesario conocer el tipo de administración que posee la red de establecimientos del área (administración pública nacional o descentralizada, corporaciones privadas, centros de padres, etc.). Además, es importante conocer el tipo de financiamiento que posee cada uno de los establecimientos.

Estos aspectos pueden condicionar significativamente la viabilidad de las alternativas de solución que se planteen para el problema detectado.

iv) Mapa del área de estudio

Una vez que se han analizado los puntos mencionados anteriormente, se debe llevar toda esta información a un mapa del área de estudio. Este no requiere ser cartográficamente preciso. Basta con un buen bosquejo donde queden reflejados los siguientes datos⁹:

1. Los límites del área de estudio. Indicar cada uno de los límites identificados, especificando de que tipo de límite se trata (accidente geográfico, límite administrativo, límite urbano, etc.)

2. La ubicación de establecimientos del proyecto. Señalar cada uno de los establecimientos de la red identificada. Cuando sea posible, indicar además las distancias entre establecimientos en términos de tiempo de recorrido.

3. La ubicación de la población. Señalar la ubicación de los distintos grupos poblacionales identificados, así como su clasificación socioeconómica si es

⁹ Ibidem, p.45

posible. Esto puede hacerse a nivel de manzanas, unidades vecinales u otro tipo de zonas.

4. Las vías de acceso. Representar las principales vías de comunicación que utilizan los distintos grupos poblacionales afectados por el problema. Cuando corresponda, anotar su estado y transitabilidad según las condiciones climáticas o época del año.

B. Determinación del área de influencia

El área de influencia es más específica y generalmente es aquella área donde el problema afecta directamente a la población y donde deberá plantearse la alternativa de solución. Así, el área de influencia será, por lo general, un subconjunto del área de estudio, aún cuando existen situaciones donde estos niveles de análisis son iguales; es decir, que el área de estudio es igual al área de influencia.

“Para la determinación de los límites de esta área es necesario definir a priori, de acuerdo al problema, algunas de las características más relevantes del servicio a entregar. En este sentido, que los beneficiarios efectivamente tengan acceso significa que el área determinada tenga las condiciones mínimas para que la población pueda obtener, sin mayores dificultades, los beneficios que el proyecto pretende ofrecer de acuerdo a lo recomendado por las autoridades del sector y al tipo de problema detectado. Así, el área de influencia puede ser igual al área de estudio o puede ser un subconjunto de ella, dependiendo de los límites que se fijen para ambas”.¹⁰

Del mismo modo que para la definición del área de estudio, en este punto se entregan los elementos que ayudan a la identificación y definición del área de influencia. En primer lugar, se señalan algunos factores que deben ser considerados para la definición del área de influencia y, en segundo lugar, se indica como reflejar en el mapa de localización del área de estudio, la identificación del área de influencia.

La importancia de definir claramente el área de influencia, radica en que ésta marca los límites dentro de los cuales un proyecto podría constituir una solución real para la población afectada por el problema. Para identificación de ésta área, es recomendable considerar los siguientes factores: ubicación de la población afectada; condiciones de accesibilidad; condiciones socioeconómicas; características administrativas; mapa del área de influencia.

i) Ubicación de la población afectada

Es necesario tener conocimiento de la ubicación geográfica de la población afectada por el problema, tanto la que está siendo afectada directamente, como la que lo está siendo indirectamente. Este aspecto,

¹⁰ Ibidem, p.46

considerado en conjunto con las condiciones de accesibilidad, condicionarán de alguna forma las alternativas de localización del proyecto.

ii) Condiciones de accesibilidad

El área de influencia de un proyecto debería abarcar, dentro de lo posible, una zona geográfica homogénea y que presente condiciones de acceso favorables en toda su extensión. De no presentar estas condiciones, habrá que analizar si existen los medios que permitan facilitar el acceso, de tal forma que esta condición no interfiera en el desarrollo del proyecto. Además, el área de influencia debe contemplar límites dentro de los cuales el acceso sea igualitario para toda la población del área definida.

iii) Condiciones socioeconómicas de la población afectada

El área de influencia debe abarcar una zona en la cual las condiciones socioeconómicas de la población afectada sean homogéneas. Es decir, donde los niveles de ingreso de la mayor parte de la población sean similares (dentro de un rango determinado). Ello con el objeto que la propuesta de servicio a entregar se adecúe a las condiciones que ese nivel de ingresos genera.

iv) Características administrativas

Cuando el área de estudio no sea igual al área de influencia y especialmente cuando esta última tenga características administrativas diferentes, será importante considerar el ámbito de acción administrativo para definir el área de influencia del proyecto.

v) Mapa del área de influencia

Para la identificación del área de influencia del proyecto dentro del mapa del área de estudio ya confeccionado, se requiere de lo siguiente:

- Tal como se mencionó anteriormente, es necesario definir a priori, de acuerdo al problema detectado, algunas características del servicio a entregar con el proyecto. Usualmente éstas incluirán la definición de la población objetivo, edad de esa población, método a emplear, etc.
- Marcar en el mapa del área de estudio, la zona geográfica correspondiente al área de influencia que se pretende abarcar de acuerdo a lo determinado en el punto anterior.
- Verificar que la zona definida en el punto anterior, presente, en lo posible, condiciones de acceso favorables en toda su extensión, es decir que toda la población objetivo pueda acceder al servicio sin dificultades. De no ser así, identificar las condiciones que habría que mejorar para que el acceso sea favorable y posible para la población objetivo.
- Toda la información obtenida en los tres puntos anteriores tendría que quedar reflejada en el mapa del área de influencia, identificando

claramente sus límites geográficos, vías de acceso y la zona carente de ellos.

C. Análisis y estimación de la población

“Identificado un problema o percibida una necesidad social, es necesario ahondar en su análisis para conocer adecuadamente la población asociada a dicha necesidad y determinar el tipo y cantidad de producto (bienes o servicios) requerido para su satisfacción”¹¹. Para ello es necesario: a) análisis de la población y b) estimación de la población.

i) Análisis de la población

Identificar, caracterizar y cuantificar la "población carente" actual, delimitarla en una referencia geográfica, estimar su evolución para los próximos años y definir, en calidad y cantidad, los bienes o servicios necesarios para atenderla. Es el primer paso que nos permite conocer la demanda.

En el proceso del análisis para la determinación de la demanda social, podemos identificar, de mayor a menor, tres tipos de poblaciones:

- Población de referencia: Es una cifra de población global, que tomamos como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda.
- Población afectada: Es el segmento de la población de referencia que requiere de los servicios del proyecto para satisfacer la necesidad identificada. También llamada población carente.
- Población objetivo: Es aquella parte de la población afectada a la que el proyecto, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender.

Naturalmente, el ideal es que la población objetivo sea igual a la población afectada. Es decir, que el proyecto pueda atender efectivamente a la totalidad de la población necesitada. No obstante, restricciones de índole tecnológica, financiera, cultural, institucional, generalmente hacen que la demanda supere la capacidad de atención. Esto hace que en muchos casos será necesario aplicar criterios de factibilidad y definir prioridades para atender el porcentaje de población carente que permitan los recursos disponibles (por ejemplo, preguntarse por los estratos de la población que padecen con mayor nivel de rigor o de riesgo el problema). El porcentaje no atendido del proyecto se constituirá en una población objetivo postergada, frente a la cual las autoridades públicas deberán estar atentas para cubrirla en planes posteriores, tan pronto se prevean nuevos recursos, o mediante otro tipo de acciones. Lo importante es no dejarla en el olvido: mantenerla bajo el foco de búsqueda de soluciones. La población objetivo es la meta del proyecto y constituirá la base de su dimensionamiento.

¹¹ Ibidem, p. 50

Se requiere conocer adecuadamente la población afectada:

En sus diferentes características, especialmente las que sean relevantes para el tratamiento del problema, como las socioeconómicas, culturales, edades, grado de avance del problema.¹²

En su dimensión geográfica: zona donde está ubicada y áreas de influencia correlacionadas con el problema;

En su dimensión temporal: volumen actual de la población afectada, y estimación del crecimiento de dicha población durante los próximos años.

- *Información actualizada disponible:*

Tal información se puede tomar directamente de estudios realizados durante el último año: censos de población o estudios especiales que hayan sido elaborados por entidades a las que otorgamos confiabilidad. Pero esta es una situación excepcional, ya que los censos de población se llevan a cabo entre períodos bastante prolongados (normalmente cada 10 años) y, en ausencia de censos, los estudios específicos realizados puntualmente en los municipios también son la excepción.

Normalmente, los datos que se publican de los resultados censales contemplan datos agregados: la población total del municipio, diferenciada entre hombres y mujeres y entre área urbana y zona rural. Si se desea conocer la población a un nivel menor (por ejemplo un conjunto de barrios que pueden constituir una "comuna", "distrito", o "parroquia" según la nomenclatura del caso), se requiere extender la consulta específica a las instituciones nacionales o estatales que provean información estadística, precisando cartográficamente (sobre mapas) el contorno espacial.

ii) Cuantificación de la población

Para cuantificar la población hay que tener en cuenta dos cosas: la primera los instrumentos de cálculo a utilizar y segundo, la proyección de esta durante la vida útil del proyecto. Sin dejar de lado los proyectos o actividad económica que puedan inducir un aumento o disminución de la población.

Para ello, se puede utilizar diferentes caminos. Uno de los cuales puede ser el uso de los planes de ordenamiento urbano que muestren el probable crecimiento de la población, la densidad poblacional y en cuantos años ocurriría esto. Estudios poblacionales específicos para la zona analizada, crecimiento de la población a partir de datos censales.

¹² Ejemplos de estratificación poblacional para el estudio de la demanda pueden ser: clasificación socioeconómica (para fijación de precios); niveles educativos (para proyectos culturales); diferenciación por sexo (para proyectos de salud, de protección del hogar o de participación de la mujer).

Se revisarán algunos métodos útiles y sencillos para la estimación de la población actual y la proyección sobre su crecimiento en el futuro.

- *Estimación de la población por medio de investigación de campo:*

Si bien el método de cálculo por tasa intercensal es de uso común por su simplicidad y bajo costo, hay casos en que su aplicación se dificulta o lleva a resultados poco confiables, por varias razones¹³:

- Que el último censo de población se haya efectuado hace ya bastantes años y que se posean indicios sobre cambios poblacionales recientes de tendencia (tasa de crecimiento) distinta a la última intercensal.
- Que haya serias dudas sobre la confiabilidad de el (los) último(s) censo(s). (Hacer un censo de población es una faena compleja, difícil y no siempre, por distintos factores, se cumple con éxito el conteo de la población).
- Que se requiera medir la población de un subconjunto pequeño (un barrio, un grupo de barrios) sobre el cual no se posean datos desagregados o simplemente no se disponga de ningún antecedente informativo.

En estos casos se puede acudir al método de investigación de campo con conteo de viviendas y aplicación muestral, el cual se puede llevar a cabo muy sencillamente, tiene un bajo costo y arroja resultados con una buena confiabilidad.

Resumen de los pasos que se deben seguir:

- Definición del conjunto espacial sobre el que se hará el estudio de población (el área urbana completa o una zona determinada de la ciudad).
- Recopilación de cartografía disponible. Selección de la más actualizada, de mejor calidad y que tenga las escalas apropiadas.
- Actualización cartográfica. Verificación sobre el terreno e inclusión de las novedades observadas: nuevos desarrollos, cambios de nomenclatura, etc.
- Sectorización cartográfica y definición de áreas de enumeración. División en grupos de manzanas contiguas para programar el trabajo de campo.
- Enumeración. Conteo y listado para cada manzana del número de "estructuras" de uso independiente: casas, apartamentos, locales comerciales, identificando –ante todo- las de uso residencial. Como resultado de la enumeración se tendrá un censo o "recuento" de viviendas; es decir, se sabrá cuántas viviendas hay en el área investigada.
- Diseño y selección de la muestra. El concepto de viviendas proporciona el universo o marco muestral. Por algún método estadístico (asesorarse de un

¹³ Ibidem, p 53

técnico muestrista si fuere necesario) se define el tamaño relativo de la muestra. Una muestra de 1/10 significa que de cada 10 viviendas se escogerá una. La selección debe hacerse por un método aleatorio (al azar, fortuito). Se identifican las viviendas a las que se aplicará el formulario de la muestra.

- Encuesta muestral. Visita a todas las viviendas seleccionadas en la muestra y entrevista con aplicación del formulario diseñado para el efecto. Este debe ser sencillo y claro. Puede bastar apenas preguntar el número de personas que habitualmente residen en la vivienda. Téngase en cuenta que cada pregunta adicional dificulta la operación. Por ello debe incluirse sólo las preguntas estrictamente necesarias para los objetivos fundamentales de la investigación.

D. Análisis y determinación de la demanda

i) Análisis de la demanda

El análisis de la demanda tiene por objeto demostrar y cuantificar la existencia de individuos, dentro de una unidad geográfica, que consumen o tienen la necesidad de un bien o servicio.

La demanda es una función que relaciona los hábitos y costumbres, el ingreso de las personas y los precios de los bienes y servicios.

Desde el punto de vista público se puede decir que existe una demanda total que se compone de una demanda potencial y una atendida. Esta relacionada con la población de referencia. La demanda atendida estará constituida por la que es atendida por el mercado, en relación al precio y la capacidad de pago de los consumidores y se refleja en la solicitud de servicios.

Está relacionada con la población no carente.

La demanda potencial del proyecto esta relacionada con las características de la política de donde se deriva el proyecto, esto es la capacidad para llegar a la población en la entrega de un bien o servicio que tiene el proyecto. Esta relacionada con la población carenciada y potencial.

La demanda del proyecto es la cantidad del bien o servicio que efectivamente entregará el proyecto, está relacionada con la población objetivo en los diferentes períodos durante su vida útil.

La cobertura del proyecto tiene relación con lo anterior ya que nos establece un indicador entre demanda potencial y demanda del proyecto, esto implica que no siempre es posible atender toda la demanda potencial con el proyecto.

Para la determinación de la demanda de un proyecto obligadamente hay que identificar la demanda actual y proyectada. La demanda actual es la cuantía de bien o servicio que la población consumiría en el momento del análisis. Esto es, la cantidad de personas por un factor de consumo. La demanda proyectada es aquella cantidad de bien o servicio que la población

podría consumir en el futuro. Para la determinación habrá que tener en cuenta los cambios poblacionales, otros proyectos relacionados que puedan modificar los hábitos de consumo y los cambios en la población que se prevean además de los crecimientos vegetativos de dicha población. Proyectar la demanda no es más que estimar lo que sucederá a futuro con la población objetivo del proyecto.

Por lo general, los antecedentes utilizados para la proyección de la demanda contemplan un horizonte de 10 años, período para el cual se estima se puede proyectar con cierta confianza.

Para los efectos de proyectar la demanda, se entenderá por demanda actual a aquella existente en el momento que se está desarrollando el estudio; y por demanda al año 1 aquella que teóricamente se produciría el primer año de operación del proyecto.

Para determinar el año 1 es necesario considerar todas las etapas por las que deberá pasar el proyecto desde su formulación hasta su puesta en marcha, estimando para cada una el tiempo a emplear. Sumando estos tiempos a la fecha actual, se obtendrá el año estimado de puesta en marcha del proyecto.

En algunos casos es importante conocer si la demanda del proyecto se inscribe dentro de la siguiente tipología de la demanda:

- “Demanda generada o derivada, se llama demanda generada de un producto o servicio a la que se deriva de la demanda por los resultados de ese producto o servicio. También como resultado de las mejorías (calidad) en los bienes y servicios que se comportan como vehículos para lograr estos resultados.
- Demanda inducida, sucede cuando alguno de los factores que determinan la demanda, cambia.
- Demanda transferida, sucede cuando aparecen alternativas para la entrega de un bien o servicio.”¹⁴

Estos tres tipos deben ser tenidos en cuenta en el análisis de la demanda. No sólo en el sentido de conocer el tipo de demanda resultante del análisis, sino que también pueden constituir una estrategia de análisis que permite establecer la demanda del proyecto.

ii) Estimación de la demanda

La estimación de la demanda se hace teniendo en cuenta la cantidad de población existente en el área por un factor de consumo, que no es otra cosa que la media de consumo de un bien o servicio en una unidad de tiempo determinada. En algunos casos esto se puede hacer utilizando series históricas.

¹⁴ Ibidem, p. 55

Hasta este momento, podemos decir que culminamos con los aspectos necesarios a tomar en cuenta para la elaboración de un proyecto social; todos los pasos anteriores, forman parte de diversas metodologías que en su momento fueron citadas y que al agruparse, forman una serie de pasos que se sugiere seguir si se desea obtener un proyecto integral que verdaderamente tome en cuenta los factores que están involucrados en cualquier proceso de desarrollo social

7.5 La etapa de inversión

Hasta aquí finalizamos con la metodología sugerida durante la etapa de la preinversión; continuaremos con la siguiente fase.

7.5.1 El plan de inversión

“Los planes de inversión son documentos que describen los componentes de los proyectos propuestos y que se ajustan a una estrategia de desarrollo económico. Algunos puntos de acción estratégica que se pueden proponer para la identificación de proyectos son los siguientes:”¹⁵

1. Infraestructuras

Entendidas estas en el más amplio sentido de la palabra, han de incluir los aspectos de infraestructura física que han de ser mejorados, como redes de transporte y telecomunicación en general, entre otros.

2. Empresas locales

En este punto se analizarán todos aquellos aspectos y servicios que puedan ofrecer soporte al desarrollo y mantenimiento de empresas, como ayuda a la innovación, servicios de asesoramiento e incluso promover la creación de medios de financiación y los canales que accedan a los mismos.

3. Los recursos humanos locales

Se ha de incluir aquí todos los aspectos relacionados con la formación de trabajadores y desempleados, así como los medios necesarios para involucrar y hacer participar a la población en la estrategia de desarrollo.

4. Desarrollo institucional de la comunidad

Se trata de impulsar las iniciativas socioeconómicas existentes en la comunidad, de tal manera que sean las propias asociaciones las que contribuyan al desarrollo económico.

Siguiendo la lógica anteriormente expuesta, a continuación se exponen algunas sugerencias en cuanto a los aspectos más específicamente asociados

¹⁵ Silva Lira, Iván. “Metodología para la elaboración de propuestas de desarrollo local”. ILPES-CEPAL, Chile 2003. p 39

a las posibilidades de desarrollo productivo de la localidad para la creación de planes de inversión¹⁶:

i. Instrumentos para el desarrollo empresarial

- *Centros de información:*
Que faciliten el contacto entre todo tipo de empresas y el gobierno local.
- *Financiación de nuevas empresas:*
Mecanismos que permitan proporcionar el soporte financiero requerido por las empresas locales.
- *Centros de asistencia a las pequeñas y medianas empresas (pyme):*
Destinados a proporcionar formación en temas relacionados con la gestión, funciones de consultoría y servicios de investigación para las pyme.
- *Grupos de comercialización:*
Impulso de asociaciones de comercialización en aras a alcanzar economías de escala en aspectos relacionados con el marketing y la distribución. Este tipo de asociaciones consiguen elevar la calidad de los productos fabricados, así como incrementar la competencia. Entre las condiciones necesarias para el éxito de este tipo de iniciativas se pueden citar: un número reducido de objetivos; que el grupo esté compuesto por muy pocas empresas, y que los participantes se encuentren en el mismo mercado.
- *Investigación y desarrollo (I+D)*
Impulsar la creación de un fondo común que permita financiar las labores investigadoras y la comercialización de nuevos productos. Dentro de esta línea podría procederse al desarrollo de incubadoras de empresas y parques tecnológicos asociados a la universidad.

ii. Instrumentos de formación y empleo y desarrollo de los recursos humanos

- *Elaboración de un banco de datos de las calificaciones existentes en el área:*
Este tipo de acciones permite detectar las carencias en materia de formación, al tiempo que contribuye el desarrollo de programas que intenten superar esta limitación.

¹⁶ Ibidem, p. 41

- *Formación “a la carta”:*
Se trata de elaborar un plan de formación sobre la base de las necesidades específicas de las empresas previamente determinadas.
- *Incentivos a la contratación:*
De la población local o de grupos desfavorecidos de ella.
- *Organizaciones representativas de la industria privada:*
Su función es favorecer un proceso de formación para la generación local de empleo, reduciendo a un denominador común los intereses de las empresas locales y los programas de desarrollo de los recursos humanos.
- *Empresas de jóvenes:*
Se trata de programas de apoyo a los nuevos promotores alterando así el carácter tradicionalmente pasivo con el que los jóvenes esperan encontrar su puesto de trabajo.

7.5.2 El diagnóstico de la localidad.

En un primer momento, se debe comenzar por hacer un estudio breve de la localidad sobre la que se busca incidir, con la finalidad de detectar los elementos que se pueden rescatar para la elaboración de un proyecto de desarrollo. Para lo anterior, se propone la utilización de los siguientes cuadros de diagnóstico¹⁷:

**CUADRO 6
ASPECTOS ESPACIALES**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
1. Ubicación geográfica		
2. División político- administrativa		

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

¹⁷ Todos los cuadros que se citan a continuación, fueron tomados de: Silva Lira, Ivan. “Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local”. ILPES-CEPAL, Chile, 2003.

CUADRO 7
RECURSOS NATURALES Y ESPACIALES

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Descripción fisiográfica</p> <p>Altitudes Relieve Topografía</p> <p>2. Características del ecosistema</p> <p>a) Pisos ecológicos</p> <p>Clima Suelos Flora Fauna Recursos forestales Recursos hídricos Recursos minerales</p> <p>b) Comportamiento ambiental</p> <p>Suelo Aire Agua Inclemencias</p>		

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003

CUADRO 8
RECURSOS ECONÓMICO PRODUCTIVOS

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Principales actividades económicas en la economía local</p> <p>2. características que definen la actividad económica de cada sector</p> <p>3. Acceso y uso del suelo</p> <p>Tamaño y uso de la tierra (cultivos, pasto, barcecho, forestal y otros)</p>		

<p>Superficie de las tierras bajo riego y a secano Tenencia del suelo</p> <p>4. Sistemas de producción</p> <p>a) Sistema de producción agrícola Principales cultivos y variedades Tecnología empleada Superficies por cultivo Rendimiento por cultivo Destino de la producción Infraestructura productiva Organización de la fuerza de trabajo</p> <p>b) Sistema de producción pecuario Población por especies principales Tecnología y manejo Productos y subproductos Carga animal Destino de la producción Infraestructura productiva Organización de la fuerza de trabajo</p> <p>c) Sistema de producción forestal Especies y superficies Tecnologías: tipo de producción y manejo Volumen y destino de la producción Reforestación: superficie y especies Organización de la fuerza de trabajo Información aporte</p> <p>d) Sistemas de caza, pesca y recolección Principales especies Producción por especie Organización de la fuerza de trabajo</p> <p>e) Sistemas de producción industrial Estratificación de la producción por tamaños Principales productos Tecnología empleada Volumen y destino de la producción Organización de la fuerza de trabajo</p> <p>f) Sistema de producción minera Principales productos Tecnología empleada Volumen y destino de la producción Organización de la fuerza de trabajo</p> <p>5. Sistemas de producción y organización empresarial</p> <p>Tipo y número de unidades productivas Tamaño de las empresas Clasificación en mipymes y grandes empresas Localización territorial Grado de organización productiva Estructura de la propiedad Especialización productiva</p>		
---	--	--

<p>Existencia de redes entre empresas Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Grado de modernización de las empresas Nivel tecnológico de las empresas Surgimiento de nuevas empresas Formas de reraconamiento entre la pequeña producción y la gran empresa Acceso a financiamiento</p> <p>6. Sistema de comercialización</p> <p>Formas de comercialización Ferias y mercados Principales productos comerciables, épocas Comportamiento de precios según época</p> <p>7. Recursos turísticos</p> <p>8. Recursos tecnológicos</p> <p>Infraestructura tecnológica disponible Información, investigación y desarrollo (I+D) Difusión tecnológica</p>		
--	--	--

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

**CUADRO 9
DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO**

Índice de Contenidos	Información Secundaria	Aporte propio
<p>1. Demografía y dinámica poblacional</p> <p>Población por edad y sexo Número de familias y promedio de miembros por familia Población rural y urbana Movimientos migratorios Tasa de natalidad Tasa de mortalidad: general, materna e infantil Tasa de crecimiento poblacional Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional) Esperanza de vida</p> <p>2. Mercado de trabajo</p> <p>Población económicamente activa e inactiva Composición de la fuerza de trabajo, edad, sexo Desempleo y subempleo</p>		

<p>Disponibilidad de mano de obra Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo Nivel educacional y experiencia de la mano de obra</p> <p>3. Distribución por ingreso</p> <p>Principales fuentes de ingreso de la población local Niveles de ingreso medio por actividad Distribución del ingreso a nivel local</p>		
---	--	--

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

CUADRO 10
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Infraestructura tangible</p> <p>a) Transportes</p> <p style="padding-left: 20px;">Red vial, aeroportuaria y fluvial</p> <p>b) Telecomunicaciones</p> <p style="padding-left: 20px;">Teléfonos, Internet, correo, telex, fax Medios de comunicación: TV, radio, prensa escrita</p> <p>c) Fuentes y usos de energía</p> <p>d) Abastecimiento de agua</p> <p style="padding-left: 20px;">Distribución de agua potable Canales de riego Embalses y represas</p> <p>e) Saneamiento básico</p> <p style="padding-left: 20px;">Tratamiento de aguas servidas</p> <p>f) Medio Ambiente</p> <p style="padding-left: 20px;">Recolección y disposición de residuos Parques nacionales Protección de ríos y lagos</p> <p>g) Infraestructura intangible</p> <p style="padding-left: 20px;">Información sobre procesos productivos Servicios especializados a empresas Información tecnológica sobre productos Servicios de consultoría empresarial Servicios financieros e información sobre acceso</p>		

Al crédito		
------------	--	--

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

**CUADRO 11
RECURSOS SOCIOCULTURALES**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Base cultural de la población</p> <p>Origen étnico Capacidades creativas Actitud hacia al trabajo Grado de asumir riesgo empresarial Cultura innovadora y participativa Capacitación de recursos humanos en general</p> <p>2. Identidad cultural</p> <p>Existencia de identidad propia Instituciones de renombre con capacidad de atracción Grado de asociatividad con otros gobiernos locales</p> <p>3. Educación</p> <p>Educación formal Número, tipo y cobertura de los establecimientos Estado y calidad de la infraestructura Número de matriculados por sexo y grado Deserción escolar por sexo: tasa y principales causas Número de profesores por establecimiento Número de alumnos por profesor Educación no formal Instituciones de capacitación existentes Principales programas y prácticas de capacitación Número de capacitados por sexo</p> <p>4. Salud</p> <p>Medicina convencional Estructura institucional: número, tipo y cobertura Personal médico y paramédico por establecimiento Causas principales de la mortalidad Epidemiología: tipo de vacunas y cobertura Grado y cobertura de desnutrición infantil Información aporte</p>		

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

CUADRO 12
ASPECTOS ORGANIZATIVO – INSTITUCIONALES

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Administración local e instituciones públicas y privadas</p> <p>2. Funcionamiento del gobierno municipal</p> <p style="padding-left: 20px;">Estructura administrativa Capacidad instalada y recursos Ingresos y gastos</p> <p>3. Características de principal autoridad local</p> <p style="padding-left: 20px;">Conocimiento del municipio y sus problemas Funcionamiento institucional Reracionamiento con funcionarios y ciudadanía Políticas de fomento productivo Canales de información</p> <p>4. Estado de la planificación local</p> <p style="padding-left: 20px;">Planes, proyectos y obras en ejecución Estrategias e instrumentos para el desarrollo local</p> <p>5. Formas de organización comunitaria</p> <p style="padding-left: 20px;">Organizaciones territoriales de base Organizaciones sociales funcionales</p> <p>6. Instituciones privadas</p> <p style="padding-left: 20px;">Cámaras de comercio y producción Disposición del sector privado a invertir</p> <p>7. Universidades e instituciones de educación superior</p> <p style="padding-left: 20px;">Rol y compromiso con la localidad Instituciones políticas, sindicales y religiosas</p>		

Fuente: Silva Lira, Iván, 2003.

Una vez que se han recuperado los datos señalados en los cuadros anteriores, llega el momento del análisis a profundidad de los mismos, momento en el que se deberán de identificar todos los elementos que se señalaron con anterioridad con el objetivo de comenzar a construir el proyecto como tal, es decir, estos elementos constituyen la materia prima para la elaboración del mismo, posteriormente, esta materia prima quedará en manos de el o los planificadores, quienes a modo de artesanos, serán los encargados de darle forma al proyecto.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la información recopilada durante el desarrollo de este trabajo, podemos decir lo siguiente:

- ❖ En la actualidad, y debido a las constantes modificaciones de las tendencias del desarrollo, debidas en gran parte a la expansión de la globalización, el espacio de lo local, entendido como la división política de organización más pequeña que configura a un territorio, se convierte cada vez en mayor medida en el espacio más importante para el desenvolvimiento de las diversas relaciones sociales que se llevan a cabo al interior de determinada sociedad; por lo que, es de suma importancia que se lleven a cabo procesos de planeación con miras a lograr el desarrollo de estas divisiones territoriales, que son las células que finalmente conforman el todo del territorio al interior de cualquier País. Recordemos que, al igual que cualquier organismo vivo, las sociedades humanas se encuentran claramente diferenciadas por pequeños asentamientos que, en su conjunto, forman la población que integra al País.
- ❖ Es de suma importancia no ignorar las corrientes teóricas, como las mencionadas en el capítulo 3 del presente trabajo, que se estudian en el ámbito de la economía, de acuerdo a las cuales, el concepto “región”, ha tomado una especial importancia debido al hecho de que, en él se ha centrado la atención de los estudiosos del desarrollo social, entendiéndolas como la base para cualquier acción que se pretenda llevar a cabo con la finalidad de lograr un pleno desarrollo social.
- ❖ El objetivo del desarrollo de la población de cualquier territorio, se encuentra implícito al interior de la misma, es decir, que la configuración y la cotidianidad de dicha población, son las que van a determinar las pautas que se han de seguir cuando lo que se busca es el mejoramiento de las condiciones de vida para los individuos que habitan en determinado espacio geográfico.
- ❖ Es en la realidad social de las localidades, en donde se encuentran las soluciones a los diversos problemas y carencias de los núcleos sociales que en ellas habitan, de tal manera que, cada vez con más fuerza, surge la idea de que la población tiene un papel de suma importancia en el proceso de desarrollo de dichos lugares; por lo que, se debe de superar el paradigma de que la población debe de ser un sujeto pasivo en el proceso de la planeación; por el contrario, es cada vez más importante que los sujetos mismos se comprometan con el objetivo de mejoramiento de su propia realidad, que se les involucre en cada uno de los procesos que se emprendan para lograr un mejoramiento en su nivel de vida, fin que se desea lograr con la aplicación de los proyectos sociales que son

construidos a nivel federal. Esto es, lograr la creación de capital social, elemento de suma importancia en el proceso de planeación debido al papel activo que en él desempeña.

- ❖ El proyecto social, constituye una importante estrategia metodológica, cuando se persigue el objetivo del desarrollo local, esto, por el hecho de que es la base de la acción planificada que puede permitir impactar en la realidad social de determinada manera, que es capaz de lograr un cambio al interior de determinado espacio de actividad social.
- ❖ Habría que tener una mayor consideración a la lógica de la metodología que se implementa para la creación de los proyectos de desarrollo social, esto es, que sea un proceso mucho más integral, en el que se desarrollen de manera más completa y compleja todos los elementos que integran al proyecto social; recordemos que el proyecto social es en sí, la herramienta más específica de los procesos de planeación que se llevan a cabo a nivel social. Si se tiene una base mucho más integrada, se lograrán con mayor facilidad los objetivos que se persiguen en dichos procesos de planeación.
- ❖ Se debe de poner especial atención en la etapa de la preinversión del proceso del proyecto social, esto con la finalidad de poder contemplar plenamente todos y cada uno de los elementos que puedan influir de manera positiva o negativa en la creación de los proyectos sociales y facilitar la búsqueda de alternativas para resolver los conflictos o dificultades que se puedan presentar durante la ejecución del proyecto.
- ❖ En cuanto al ámbito de nuestra profesión se refiere, es de suma importancia resaltar el hecho de que, por su naturaleza, los profesionales en Trabajo Social, se pueden configurar como los principales encargados de dirigir los proyectos sociales, desde su etapa de creación, pasando por su ejecución, gestión hasta su posterior evaluación. Sin embargo, para lograr este fin, es necesario también, que dichos profesionales cuenten con las herramientas necesarias para poder llevar a cabo estas funciones de una manera adecuada y que resulte en el logro del beneficio que se esta buscando. Es decir, que es necesario que se cuente con una completa preparación teórica a este respecto, junto con un completo manejo de la metodología adecuada a cada intervención que, como profesionistas, vayamos a realizar.
- ❖ La finalidad de este trabajo, es, como ya se dijo, la de ser una herramienta que auxilie principalmente a los estudiantes, futuros profesionistas en Trabajo Social, al servirles como una guía metodológica para la preparación de proyectos sociales con altas posibilidades de tener el impacto que se busca.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez García, Isaías. Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales y Educativos. México, Ed. Limusa – Noriega, 2000.

Arocena, José. El desarrollo local, un desafío contemporáneo. Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

Arteaga Basurto, Carlos; Solís San Vicente Silvia (Coordinadores). La Política social en la transición. México, ENTS – Plaza y Valdés Editores, 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. Proyectos de desarrollo: Planificación, implementación y control. Volumen I, Escuela Interamericana de Administración, Fundación Getulio Vargas. Ed. Limusa, 1985.

Boisier, Sergio. Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976

Bordieu, Pierre. The Forms of Capital in Handbook of theory and research for the sociology of education, N.Y. 1985.

Borja, Jordi; Castells, M. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Ed. Taurus, 1997.

Buarque, S. Metodología de planeamiento del desarrollo local y municipal sustentable. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Ed. Recife. Brasil, 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique. La nueva gestión municipal en México. México, CIDE-PORRÚA, 1995.

Calderón; Fernando y Dos Santos, Mario. Hacia un nuevo orden estatal. México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1990.

Castaño Mesa, Lina María. Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos. Chile, ILPES - CEPAL – ECLAC, 2000.

CEPAL. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas, Manual no. 24. Chile, ILPES-ECLAC, 2001.

CEPAL. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales (Aplicación Metodológica). Chile, ECLAC-ILPES, 2001.

CEPAL. Gestión de Programas Sociales en América Latina Volumen I. Chile, CEPAL – ONU, 1998.

CEPAL-ILPES. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. Chile, 2003.

CEPAL. Manual de Identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural. Chile, 1999.

CEPAL. Manual de proyectos para el desarrollo económico. México, ONU-CEPAL, 1988.

CEPAL. Manual docente sobre gestión y control de proyectos / Programa de capacitación. Chile, ECLAC-ILPES, 2004.

CEPAL-ONU. Gestión de programas sociales en América Latina Vol. I. Chile, 1998.

Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales. México, Siglo XXI Editores, 2005.

Cohen, Ernesto et. al. Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales, Volumen II. ONU-CEPAL, Chile, 1998.

Coleman, James. Foundations of Social Theory. Massachussets, Belknap Press Cambridge, 1990.

Da Costa Gomes, Paulo César. El concepto de Región y su discusión en Material didáctico para el diplomado de Desarrollo Regional. México, UNAM-IEE, 2005.

Díaz, Pamela. Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión. México, CEPAL-ILPES, 1994.

Doucet, Laval. Desarrollo Local y Participación Comunitaria en Materiales de Trabajo, Maestría en Trabajo Social y Políticas Sociales. Chile, Universidad de Concepción, 1996.

Durston, John. ¿Qué es el capital social?. Chile, CEPAL-ECLAC-División de desarrollo social, 2000.

Elizalde Hevia, Antonio. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Chile, ILPES-CEPAL–ECLAC, 2003.

Finot, Iván. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Chile, CEPAL-ILPES, 2003.

Garofoli, G.; Vázquez-Barquero (compiladores). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. Madrid, Colegio de economistas de Madrid, 1995.

Girado, Cristina. Lo local: espacio privilegiado para estrategias innovadoras de desarrollo. México, UNAM-FCPyS, 2005.

Haddad, P.R. Relatoría sobre el desarrollo humano del MERCOSUR. Belo Horizonte. Brasil.

Ibarrola Coronel, Teodosio. Algunos comentarios sobre aspectos metodológicos en la formulación de proyectos. Río de Janeiro. FVG-EIAP, 1972.

López de Souza, Marcelo. Algunas notas sobre la importancia del espacio para el desenvolvimiento social en Material didáctico para el Diplomado en Desarrollo Regional. México, UNAM-IEE, 2005.

Martínez Nogueira, Roberto. Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL – ONU. Chile, 1998.

Martínez Silva, Álvaro. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. México, CEDEMUN, 1988.

Matus, Carlos. Estrategia y Plan. México, Siglo XXI Editores, 1993.

Méndez, R. Las políticas regionales de innovación en la promoción del desarrollo, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993.

Moncayo Jiménez, Edgard. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Chile, LPES-CEPAL–ONU, 1999.

Naciones Unidas. Manual de proyectos de desarrollo económico. México, 1998.

Navarro, Hugo. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Chile, CEPAL-ILPES, 2005.

Nieto, Ma. De la Luz. Metodología de evaluación de Proyectos de Viviendas Sociales. Chile, ILPES-CEPAL–ECLAC, 1999.

Schein, E.H. Organizational Psychology. Englewood Cliffs. New Jersey, 1985.

Silva Lira, Iván. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. Chile, ONU-CEPAL, 2003.

Silva Lira, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Chile, ILPES-CEPAL, 2003.

Sólomon, Morris J. Análisis de proyectos para el crecimiento económico. Río de Janeiro, APEC, 1972.

Storper, M. The Regional World. Londres, The Guirford Press, 1997.

Ortegón, Edgar et al. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Chile, CEPAL-ILPES, 2005.

Ortegón, Edgar et al. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Chile, ONU-CEPAL-ILPES, 2005.

Palacios, Juan José. El concepto de región. Material didáctico para el Diplomado en Desarrollo Regional. UNAM-IEE. México, 2005.

Perroux, F. Economic Space: Theory and applications. The Quarterly Journal of Economics Vol. 64. Cambridge Massachussets, 1950.

Pichardo Muñíz, Arlette. Planificación y Programación Social: Bases para el diagnóstico y la formulación de proyectos sociales. Buenos Aires, Editorial LUMEN – HUMANITAS, 1997.

Putnam, Robert. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. U.S.A., Princeton University Press, 1993.

Robbins, Stephen P. Comportamiento organizacional. Teoría y practica. México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, 1996.

Sanín Angel, Héctor. Control de gestión y valuación de resultados en la gerencia pública. Chile, CEPAL-ILPES, 1999.

Sojo, Ana. Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas. México, CEPAL- Unidad de Desarrollo Social, 2004.

Vázquez-Barquero, A. Desarrollo, redes e innovación. Madrid, Ediciones Pirámide, 1999.

Verstraete, Luc. Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico). Chile, ILPES-BID, 1993.

HEMEROGRAFÍA

Albuquerque, Francisco. Desarrollo económico y local en América Latina. Revista de la CEPAL, Abril, No. 82, 2004.

Boisier, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la CEPAL, Agosto, No. 86, 2005.

Herrasti, Ma. Luisa. Participación ciudadana y poder local. Ciudades, Octubre-Diciembre, No. 28, 1995.

Mandell, M. P. Intergovernmental Management in Interorganizational Networks. International Journal of Public Administration, Junio, No. 73, 1998.

Palacios L., Juan José. El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. Revista Interamericana de Planificación, Junio, No. 66, 1983.

Silva Lira, Iván. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América latina. Revista de la CEPAL, Abril, No. 85, 2005.

Studart, Rogério. El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo. Revista de la CEPAL, Abril, No. 85, 2005.

Tokman, Víctor E. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo. Revista de la CEPAL, Diciembre, No. 81, 2003.