INVENTARIO
002403
SIG. TOP.
Fon304
1

38-OEA

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION

# LOS PROBLEMAS DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACION DEL DESARROLLO REGIONAL-NACIONAL EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE

Mario Robirosa (Coordinador)

Centro [illegible]

Conclusiones tomadas de una Reunión de Expertos celebrada en la ciudad de México; 22 al 26 de junio de 1981. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de Estados Americanos (OEA) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

BUENOS AIRES - 1 9 8 9

# CONCLUSIONES DE UNA REUNION DE EXPERTOS CELEBRADA EN LA CIUDAD DE MEXICO DEL 22 AL 26 DE JUNIO DE 1981

Reunión convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Sede de la Reunión: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) de México.

- 1981 -

(1029) Ciudad Autónoma de Bs. As.
República Argentina

**INTRODUCCION** (1)

En el contexto de los limitados recursos que caracterizan a las naciones menos desarrolladas, la transformación de políticas en resultados a través de una eficiente acción pública se torna una cuestión crítica. Con demasiada frecuencia planes, programas y proyectos de desarrollo, aún cuando su formulación técnica pudiera haber sido correcta, no son ejecutados en su totalidad, no alcanzan las metas perseguidas con su implantación (2) o desencadenan un complejo conjunto de efectos colaterales no previstos y no controlados que comprometen seriamente los objetivos mismos del desarrollo.

Esta persistente distancia entre expectativas implícitas en las acciones de desarrollo y los resultados reales obtenidos no ha sido suficientemente analizada ni comprendida en sus diversas causas. Ello es debido, sobre todo, a que no se la reconoce como consecuencia de las ineficiencias de un complejo proceso de gestión o gerencia político-administrativa tendiente a la implementación efectiva del desarrollo. En vez de quedar reducida la gestión a un supuesto infraestructural de todo programa o proyecto de desarrollo, debiera el proceso mismo de la gestión o gerencia transformarse en una de las preocupaciones fundamentales en la problemática de implementación de dichos programas, planes y proyectos. **El proceso de gestión debiera ser incluido, bajo la forma de estrategias y acciones específicas, como parte integral de las variables a ser consideradas en las múltiples etapas de la planeación del desarrollo,** desde el estadio de la formulación de los objetivos y de la identificación y el diseño de planes y proyectos hasta la evaluación de los resultados de las acciones implementadas. Como una forma de aportar los primeros elementos a la discusión y profundización de esta problemática, la División de Asentamientos Humanos y Medio Ambiente Sociocultural del Sector de Ciencias Sociales y su Aplicación de la UNESCO, el Departamento de Desarrollo Regional, Energía y Recursos Naturales del Area Económica y Social de la OEA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) consideraron de alta prioridad la realización de esta reunión de trabajo sobre los problemas de los procesos de implementación del desarrollo regional-nacional en Latinoamérica y el Caribe.

Más allá de los frutos que tal reunión pudiera producir entre los propios participantes, seleccionados por sus diversifica-

---

(1) La reunión fue convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Organismo sede de la reunión fue la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) de los Estados Unidos Mexicanos.

(2) Debido a las diferencias entre los países latinoamericanos respecto de diversos vocablos corrientemente utilizados en esta área problemática, el presente texto hace uso indistinto de términos tales como planificación, planeación, planeamiento, implantación e implementación, gestión y gerencia.

das experiencias en la materia, el objetivo principal de la reunión convocada ha sido el de constituir a esta problemática en materia sustantiva de debate y solución en el ámbito de todos los organismos y agentes/ involucrados, de manera de iniciar un proceso que conduzca en última // instancia a una más racional y eficiente acción y utilización de recursos en términos del desarrollo efectivo de nuestras sociedades. Para // ello es fundamental incorporar crecientemente en la discusión a la expe- / riencia práctica acumulada en sus respectivos terrenos por las agencias internacionales de cooperación técnica y financiamiento para el desarrollo, por las agencias nacionales involucradas en su gestión y ejecución, por los propios coordinadores de proyectos, responsables de su implementación y por la propia comunidad a través de sus diversos actores.

El presente documento intenta, por un lado, resumir / la serie de elementos más representativos que se virtieron en el transcurso del seminario referidos a los problemas a los que se enfrenta el/ proceso de planeación, toma de decisiones y ejecución de acciones en el campo del desarrollo nacional, regional y de los asentamientos humanos/ en los países del mundo no desarrollado y, a la vez, refleja las conclusiones y recomendaciones de acción alcanzadas en el consenso de los participantes para guiar el trabajo futuro.

En las discusiones el foco fue colocado sobre los problemas de la planeación regional, pero es de vital importancia destacar que casi todo lo tratado tiene asimismo implicancias profundas para los otros niveles de la intervención pública y para la acción de los orga-/ nismos de asistencia internacional al desarrollo.

El presente documento procura sistematizar las conclusiones de la reunión en tres grandes apartados que pretenden, en su interrelación, propiciar el desarrollo de una nueva conceptualización de/ la planificación y la elaboración de metodologías y técnicas adecuadas/ que impulsen y mejoren, por un lado, la eficiencia de los aparatos institucionales involucrados, desde los distintos niveles, en los procesos del desarrollo y, por otro, la capacitación de los recursos humanos responsables. Dichos apartados son:

1- Los problemas generales de la planeación regional y de los asentamientos humanos.

2- Los problemas de las diversas etapas del proceso de gestión planificada.

3- Los problemas referidos a los instrumentos de acción.

Dado que las conclusiones de la reunión de trabajo sólo pretenden iniciar un proceso de mayor profundización y elaboración / de respuestas, en un último apartado se acompaña una propuesta operativa para guiar las acciones de las agencias e individuos participantes.

Por último, debemos señalar, para la mejor comprensión del texto que sigue, que en el transcurso de la reunión se acordó utilizar el término "proyecto de desarrollo" en un sentido amplio que incluyera todo tipo de propuestas de acciones, cualquiera fuera su grado de/

estructuración y formalización, susceptible de ser considerado un ele-/ mento activo en los procesos de gestión del desarrollo, incluyendo así a planes, programas, proyectos de desarrollo propiamente dichos y aún / a las acciones públicas más o menos sistematizadas que no hubiesen sido / formuladas en términos de un proyecto tradicional. Es con este sentido/ que es utlizado aquí el término "proyecto de desarrollo".

## 1- LOS PROBLEMAS GENERALES DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

### 1.1. El problema de la participación. Alianzas y resistencias. Oportunidades.

Muchos de los fracasos constatados en los procesos de implementación de los proyectos de desarrollo se originan en el modo de plantear la participación de los agentes llamados a procesar dichos proyectos.

En una primera instancia la participación es aquí entendida como la expresión e interacción de los diversos intereses en la definición de los fines y de los medios que modelen el proceso de tranformación de la realidad en que son, de hecho, partícipes. El modelamiento de este proceso, que de por sí es el objetivo de la planificación // para el desarrollo, se debe garantizar en la metodología de acción de / las partes involucradas y muy especialmente para aquellas que lo están/ desde el sector público.

Esta metodología debe ser aplicada en la definición/ de objetivos, en la selección de los medios e implementación de las acciones y también en la evaluación de éstas y de sus resultados. Con esto se / pretende llamar la atención sobre la necesidad de creación de nuevas estrategias e instrumentos de acción.

En esta perspectiva no puede olvidarse el problema que significa el contexto de intereses diferentes y conflictivos que se reflejan también en el aparato estatal, entre sus diversos niveles, sectores y posiciones, y en el que se insertan las decisiones y acciones de/ los agentes colectivos e individuales.

Insistiendo en el carácter conflictivo de los intereses, es necesario pensar en estrategias que propendan a la creciente racionalización y legitimación de los intereses mayoritarios de la sociedad.

### 1.2. El problema de la comunicación. Flujos y circuitos.

La estrategia de legitimación y afirmación de los intereses mayoritarios de la sociedad, así como su procesamiento abierto/ al interior del aparato estatal, exigen, como uno de sus elementos, el / establecimiento, la organización, el desarrollo y la utilización de una compleja red de comunicación entre los diversos actores públicos y pri-

vados, colectivos e individuales, para la producción, difusión, elaboración y apropiación de la información. Ello constituye un proceso de desarrollo institucional abierto en los diversos contextos, para el cual/ nuevas estrategias y técnicas deben ser elaboradas de manera que permitan superar, en forma creciente, las barreras hoy existentes entre la sociedad misma y sus aparatos de gestión y entre los diversos sectores y/ células de éstos. La participación en esta red de comunicación se constituye en un proceso educativo y de aprendizaje a todos los niveles.

Cuando los proyectos involucran a una población con / escasa capacidad de expresar demandas y articular ofertas de bienes y / servicios -como es el caso de ciertas poblaciones rurales- el organismo de planificación debiera asumir como propio ese rol articulador, por medio de una presencia activa en el terreno. Tal presencia podría ser asumida por una suerte de gerente de campo. Sus tareas serían identificar/ las necesidades de la población, traducir a estas demandas específicas/ a los organismos sectoriales de la administración regional y colaborar/ con la población en la articulación de las ofertas disponibles.

### 1.3. El problema de la formación de recursos humanos.

Con respecto a la formación de los recursos humanos,/ aparece como primordial la necesidad de:

- una capacitación pra la identificación del contexto de intereses / seguramente no convergentes y de alianzas y conflictos latentes y/ efectivos en que se sitúa la acción,

- un aprendizaje de la pedagogía de la participación,

- una capacitación para articular adecuadamente los distintos conocimientos de los agentes involucrados, es decir que permita confrontar los diversos conocimientos existentes para transformarlos en / síntesis activas.

Otra vez es necesario reconocer, al respecto, la necesidad de de- / sarrollar estrategias, metodologías y técnicas de capacitación que sean adaptables a los diversos contextos y que permitan zanjar las barreras/ existentes de lenguajes, motivaciones, etc.(1)

---

(1) Algunos intentos de elaborar metodologías en esta dirección se es-/ tán desarrollando y aplicando en la Región en experiencias y contextos particulares. Entre ellos se mencionaron en la reunión los del/ Programa UNESCO-FLACSO de Capacitación para la Gestión de Asenta- / mientos Humanos, los del Instituto Centroamericano de Administra- / ción y Supervisión de la Educación (OEA, Panamá) y los de la Secretaría de Asuntos Culturales del Ministerio de Educación de Brasil,/ cuyos representantes participaban en la reunión.

## 1.4. Los problemas conceptuales. La ilusión tecnocrática y el pragmatismo complaciente. Lógica gestionaria y lógica de los actores (1)

Detrás de todo lo dicho surge la conciencia de que los fracasos de los procesos de implementación del desarrollo en los países / del mundo subdesarrollado surgen de una errónea conceptualización de la / planeación y gestión del desarrollo, que antepone, como supuesto básico,/ una lógica gestionaria institucionalizada en el aparato público, en sus / objetivos y en sus proyectos, minimizando u omitiendo los conflictos que/ surgen frente a la lógica y acción de los actores, movidos por sus intereses contrapuestos desde posiciones de poder muy desiguales.

Los sistemas político-administrativos de gestión de // los países hoy desarrollados, sus modos de operación y sus instrumentos,/ se han consolidado en un largo proceso histórico acompañando sus procesos sociopolíticos de desarrollo. Los países del mundo subdesarrollado no han pasado por procesos de consolidación institucional similares a aquellos y han incorporado en su mayoría, en condiciones de dependencia, formas administrativas y procedimientos formales importados de aquellas sociedades,/ las que no responden de hecho a las realidades sociopolíticas propias. // Permanece, así, contrapuesto a una supuesta lógica gestionaria del Estado sólo formalmente definida e implementada, el campo conflictivo de las lógicas e intereses diversos de los actores, imbuídos de sus muy distintos/ grados de poder. Son de hecho estos actores en conflicto, incluidos el // aparato estatal y los actores externos, los que procesan el cambio mediante su accionar. Si ha de introducirse crecientemente una dirección y una/ coordinación de este accionar, será necesario a los Estados y a sus fun-/ cionarios desarrollar su capacidad gestionaria de manera de asegurar una/ intervención cada vez más eficaz de los organismos públicos como actores preeminentes en los procesos modeladores de la realidad.

El reconocimiento del Estado como un actor más en una/ realidad que está muy lejos de controlar y el de que los propios aparatos gubernamentales son complejos campos de conflicto que reflejan los intereses divergentes en la sociedad nos conduce muy lejos de la ilusión tecnocrática que convierte a la planificación tradicional en un producto aca-/ démico desligado de los procesos reales, devolviendo a la gestión del desarrollo y a la conducta del Estado y de sus servidores, su dimensión básicamente política, no neutral, entre los intereses de los diversos actores.

Todo esto requiere un replanteo explícito del marco // conceptual de la gestión del desarrollo y de la planificación o programación como instrumento de dicha gestión, insertada en contextos sociales / reales y ámbitos espacio-temporales más restringidos, eliminando la idea/ de la neutralidad tecnológica y de la universalidad administrativa.

---

(1) Los términos de "lógica gestionaria" y "lógica de los actores" // han sido tomados del trabajo "Algunos problemas en la implementación de proyectos de desarrollo" de Michel Gutelman, encomendado por la / UNESCO para esta Reunión de trabajo.

## 2- LOS PROBLEMAS DE LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO DE GESTION PLANIFICADA

### 2.1. Los problemas de la definición de objetivos. La compatibilidad de los niveles de la planificación entre sí, y con el marco de política global.

Ha habido acuerdo en señalar la importancia que tiene una clara, explícita y unívoca definición de objetivos para el éxito de// los programas y de las acciones de desarrollo. Tal definición no debe poderse prestar a diferentes interpretaciones para los diversos actores involucrados.

Los objetivos definidos tienen un doble requerimiento de compatibilidad. En primer lugar, ellos deben ser compatibles con el estilo de desarrollo expresado en el marco de política global. En segundo// lugar, los proyectos deben ser compatibles entre sí, llegando, en situación óptima, a ser elementos de un programa integrado de acciones de desarro-/ llo.

En tal sentido se considera útil establecer ámbitos de coordinación de las iniciativas que puedan dar origen a proyectos, o asignar esta función de coordinación de iniciativas a organismos preexisten-/ tes. Se tiende así a paliar la tendencia a la dispersión de esfuerzos que es la inevitable secuela de proyectos y acciones que aparecen en forma // puntual y espontánea.

Por otra parte, es indispensable reconocer la necesi-/ dad de que los objetivos definidos y las decisiones de compatibilización/ y coordinación de proyectos y acciones cuenten con el compromiso político de los actores más significativos que están involucrados en su implementación.

Esto nos retrotrae a lo ya planteado antes, en el apartado 1.1, acerca de la indispensable y creciente participación de los actores en los procesos de elaboración de los objetivos y metas de los programas y proyectos en que habrán de estar involucrados, y a lo tratado en el apartado 1.2 acerca de la necesidad de establecer los canales de comunicación y elaboración de flujos informativos que posibiliten a los actores/ intervenir en aquellos procesos y como resultado, asumir los objetivos // como propios.

Para no pecar de utopismo, debe reconocerse que el establecimiento de mecanismos apropiados de elaboración y compatibilización de objetivos y de coordinación de proyectos sólo puede ser el resultado / de un relativamente largo proceso de desarrollo institucional abierto que es indispensable iniciar ya. En los primeros estadios de este proceso, y/ en tanto se vaya capacitando adecuadamente a los recursos humanos y constituyendo el complejo sistema de comunicación e interacción de actores // perseguido, sólo puede esperarse desarrollar tales procedimientos y mecanismos en forma gradual y puntual, en ámbitos espaciales, administrativos y temporales reducidos.

## 2.2. Los problemas del soporte institucional y de la puesta en marcha. Estrategias directas e indirectas.

Hubo acuerdo en señalar la importancia que tiene una correcta inserción institucional en el resultado de los proyectos de desarrollo regional y nacional.

Se recomendó tener en cuenta, en el momento del diseño del proyecto, la existencia de un espacio institucional preexistente, conformado por instituciones territorialmente definidas que pueden ser de varios niveles, y otras sectoriales.

Se recomendó prestar atención a la aptitud que presenta cada una de estas instituciones para integrarse en acciones colaborativas en torno a proyectos particulares y en consecuencia a la conveniencia de establecer ámbitos de colaboración y participación con aquéllas que en el momento sean más receptivas.

Se señaló que una consideración tardía de estas cuestiones en el proceso de planificación puede tener graves consecuencias y se recomendó incorporarlas en las etapas iniciales y desde la puesta en marcha de los proyectos.

Se distinguieron dos tipos de estrategias institucionales. La estrategia directa implica la creación de instrumentos operativos propios, y la indirecta, la utilización de las instituciones y formaciones administrativas preexistentes, y, en particular, la de los órganos sectoriales de la administración tradicional.

Se recomendó preservar la estrategia directa para aquellos casos de espacios relativamente vacíos desde el punto de vista administrativo y/o poblacional. La estrategia indirecta sería aconsejable en situaciones más habituales, pues es la que disminuye la posibilidad de conflictos jurisdiccionales y de competencias.

## 2.3. Los problemas de la etapa de estudios y formulación de propuestas.

Los principales problemas planteados se refirieron a la disponibilidad de información básica -que fue considerada como un factor limitante exógeno- y a la coordinación con los organismos de la administración tradicional.

Hubo acuerdo en señalar la necesidad de reforzar los procedimientos formales de coordinación innovando en la materia, atendiendo a la búsqueda sistemática de alianzas interinstitucionales.

En cuanto a la formulación de propuestas, se recomendó atender a la integración de éstas entre sí, de modo de facilitar su seguimiento y favorecer la optimización del uso de los recursos de todo tipo disponibles y la aparición de economías externas. Se enfatizó, además, de

un modo muy especial, la necesidad de programar las acciones y asignar / los recursos adecuadamente en el tiempo, incorporando y desarrollando en/ los recursos humanos responsables la capacidad de efectuar un eficiente / manejo del tiempo real, incluyendo la utilización de instrumentos aptos y/ suficientemente sensibles para incorporar en su programación variables de tipo sociocultural y político-decisionales, habitualmente desconocidas en las técnicas de programación tradicionales. De los errores temporales en/ la programación derivan frecuentemente ingentes costos de oportunidad en/ la asignación de los recursos, demoras e interrupciones en la implementación y efectos colaterales no controlados de las acciones no coordinadas.

### 2.4. Los problemas de la evaluación y del control

Los evaluadores de proyectos de desarrollo regional / son principalmente las agencias suministradoras de los fondos -nacionales y/o internacionales- y los mismos organismos encargados de la implementación. Existe una fuerte tendencia por parte de las primeras a limitar las evaluaciones a los campos económicos y presupuestarios y, por parte de los segundos, a reducirlas a los campos técnico y físico.

Sin embargo, los efectos de proyectos de desarrollo // -sobre todo sus efectos negativos- pueden manifestarse en otros campos que los de la economía y la técnica; ellos son:

- efectos sobre el medio ambiente ecológico,
- efectos sobre el medio sociocultural,
- efectos políticos.

Cada vez se prevén hoy en día, en los planes regionales, estudios y evaluaciones de impactos ecológicos. Sin embargo siguen / quedando relegados los estudios de impacto sociocultural y prácticamente/ no existen estudios explícitos de impacto político.

Tales estudios de impacto y evaluaciones debieran emprenderse aún antes de iniciarse los proyectos y debiera explorarse la // posibilidad de desarrollar sistemas de supervisión permanente para asegurar la evaluación y control de los procesos y los efectos que van produciendo durante el transcurso de la implementación del proyecto.

Se discutió acerca de la posibilidad real de aprehen-/ der las dimensiones políticas de los proyectos, recomendándose, sin embargo, el estudio acerca de la factibilidad de sistemas y métodos más adecuados de evaluación de proyectos que incluyeran los efectos socioculturales y los efectos políticos.

### 2.5. Los problemas de la implementación y del financiamiento.

Se constata que en la abrumadora mayoría de los pro-/ yectos existen desajustes entre los "tiempos de implementación" y los /// "tiempos financieros". Esto aparece como una causa importante de efectos/ colaterales no deseados. Se recomienda estudiar la posibilidad de elabo-/

rar métodos nuevos para procurar la armonización de los procesos de implementación y los procesos presupuestarios. Existen algunos ejemplos de mecanismos que tienen por objeto solucionar este tipo de desajustes: mecanismos económicos, tales como la "caja de compensación", o de tipo legal y reglamentario, como las leyes de enmarcamiento ("lois cadre") y la presupuestación plurianual. Se recomienda que la efectividad de tales tipos de mecanismos sea estudiada.

## 3- LOS PROBLEMAS REFERIDOS A LOS INSTRUMENTOS DE ACCION

### 3.1. Algunos problemas generales de los instrumentos de acción

Como se ha puesto en evidencia en todo lo que antecede los métodos y técnicas de gestión del desarrollo regional actualmente disponibles y en uso se encuentran ante un sinnúmero de limitaciones que los convierten, en la mayoría de los casos, en manifiestamente insatisfactorios para responder a los requerimientos de la acción discutidos en el /// apartado 2 de este documento.

Como se desprende de esta discusión, estas insuficiencias de métodos y técnicas son de tipo político, cultural, de capacitación de los usuarios, etc, sin contar a aquéllas que se desprenden de los alcances limitados de los propios instrumentos particulares.

Estos instrumentos y técnicas, por lo general, han sido y son elaborados en contextos más o menos académicos o en niveles centrales de grandes agencias, con poco contacto con las realidades de los usuarios y del contexto en que son aplicados, respondiendo a condiciones idealizadas o a modelos de contextos construidos sobre la base de supuestos apriorísticos postulados por los agentes técnico-institucionales que los elaboran y desarrollan con intenciones de alcances universales en su aplicación.

La condiciones efectivas que es dable encontrar en la mayoría de las situaciones reales son poco estructuradas e institucionalizadas y, en consecuencia, no susceptibles de tratarse con métodos habitualmente rígidos, basados en modelos de alto nivel de abstracción y muy demandantes de "información dura".

Además de la elaboración de instrumentos técnicos y de acción más apropiados, será pues necesario también elaborar y aplicar metodologías de formación de los recursos humanos que capaciten a cada usuario, en los diversos niveles y estadios de gestión y acción, para realizar la necesaria adaptación y adecuación de los instrumentos y técnicas -que normalmente le serán transferidos con relativamente altos niveles de generalidad- a su particular contexto de inserción. Para ello es necesario desarrollar nuevos tipos de métodos que permitan a los ususarios efectuar sus "diagnósticos de situación" del contexto concreto en que los instrumentos han de ser aplicados e identificar los aspectos más significativos para la reelaboración y adecuación de las técnicas, su utilización y difusión.

Las consideraciones anteriores se vuelven evidentes // por lo menos en relación con tres momentos particulares de los procesos / de gestión del desarrollo regional que fueron tratados en el curso del seminario, a saber: en la identificación de proyectos de desarrollo, en los estudios de evaluación para la decisión entre alternativas y en los mecanismos y estrategias puestas en práctica para su implementación.

### 3.2. El problema de los instrumentos para la identificación de proyectos y acciones de desarrollo

Los métodos tradicionales de identificación y selec- / ción de alternativas de acción , basados en las etapas clásicas de los // procedimientos de planificación -diagnóstico, prognosis, formulación de / alternativas y evaluación- se han demostrado ineficaces para identificar acciones capaces de movilizar coordinada y positivamente las fuerzas sociales y los aparatos de gestión de modo de desencadenar procesos de desarrollo efectivo de las comunidades específicas.

En cualquier situación de la realidad es posible constatar la existencia de innumerables soluciones "ad hoc" desarrolladas por las propias comunidades o los particulares grupos de intereses para abordar problemas que son clave para el desarrollo de las respectivas comunidades. Estas soluciones prácticas tienen habitualmente escaso desarrollo/ y difusión y por lo tanto no aportan significativamente a la solución de/ problemas similares en otras comunidades ni se consolidan en procesos de aprendizaje a través del tiempo para la propia comunidad, tendiendo en muchos casos a desaparecer sin producir los frutos que potencialmente podrían haber producido. Esto pone en evidencia que hacen falta sistemas institucionalizados de apoyo a las iniciativas de este tipo, que colaboren en/ la generación, elaboración, consolidación y difusión de las respuestas /. técnicas y estrategicas apropiadas que sean capaces de responder a necesidades concretas de desarrollo en circunstancias particulares y de movilizar coordinadamente a los actores involucrados.

La solución del problema señalado reclama, por lo me-/ nos, dos cambios básicos en las modalidades dominantes de identificación/ de proyectos y acciones. Por una parte, es necesario aumentar la ingeren/ cia estructurada de las comunidades y actores beneficiarios en la identi/ ficación y diseño de las acciones de desarrollo que los afectan. Por otra parte, parece recomendable cambiar el foco de atención desplazándolo de / la elaboración de ambiciosos planes y proyectos que se quieren "integra-/ les" -pero que, en gran medida, constituyen construcciones irreales y no/ implementables- hacia la coordinación integrada de las acciones, que se / inserten eficazmente en los procesos que van modelando la realidad para / conducir a estos procesos en la dirección del desarrollo deseado. En síntesis, ello implica pensar en términos de una programación integrada de / los proyectos y de las acciones particulares que se desenvuelven en tiempos reales y en contextos sociales reales, antes que en el diseño de estados de equilibrio deseados futuros, como lo son habitualmente los denominados "planes" nacionales, regionales y de asentamientos humanos específicos.

La definición de metas de los proyectos debiera ser más específica en su referencia a los contextos concretos y los instrumentos disponibles debieran ser capaces de asistir al sector público en la identificación y programación de las necesarias acciones complementarias dirigidas a actuar sobre los efectos encadenados con el proyecto inicial, de manera de poner a éstos bajo control.

### 3.3. El problema de los instrumentos de evaluación de proyectos de desarrollo.

Las técnicas tradicionales de evaluación económica de costo-beneficio de proyecto deberán ser o complementadas con las otras dimensiones señaladas anteriormente (ver 2.4.) o reemplazadas por técnicas que además permitan, por un lado, incorporar la previsión de los costos de oportunidad que puedan generar las interacciones sociales concretas en su evolución en el tiempo de implementación de los proyectos y que, por otro lado, se constituyan en instrumentos de control del proceso de implementación de éstos y de los resultados obtenidos en términos de impacto y efectos a lo largo de su implementación. Para ésto es asimismo necesario que dichos instrumentos hagan referencia a los ámbitos espacio-temporales restringidos en que normalmente se manifiestan muchos de estos efectos (asentamientos humanos y grupos sociales específicos, cortos plazos) y que se elaboren con una concepción de integralidad que incorpore, en forma interrelacionada, las dimensiones significativas de los procesos y contextos concretos en que dichos proyectos habrán de insertarse.

Lo dicho conduce, asimismo, a constituir a la evaluación en un proceso continuado que alimente a los diversos estadios del proceso de intervención planificada del sector público orientada al desarrollo. La evaluación continuada se constituye, así, en materia prima de un deseable proceso de aprendizaje y creciente refinamiento de la gestión.

### 3.4. El problema de los instrumentos en la implementación del desarrollo.

Dado que en la implementación de proyectos y acciones de desarrollo se pretende involucrar a actores concretos de la sociedad en los procesos desencadenados, es indispensable desarrollar y utilizar adecuadamente los canales de comunicación entre aquellos y los organismos y agencias responsables de dicha implementación en el sector público, de manera de permitir la necesaria elaboración de la información que incremente la convergencia y el compromiso de los diversos actores sociales en la ejecución de sus respectivas acciones. Esto requiere la elaboración y aplicación de estrategias e instrumentos de acción particulares.

Todo lo dicho es asimismo válido al interior del aparato público constituido, de hecho, por una diversidad de actores con intereses, lenguajes, capacidades y niveles de autoridad formal y de poder real fuertemente diferenciados. Nuevamente, se plantea aquí la necesidad de elaborar mecanismos y técnicas apropiadas que posibiliten la constitución de los necesarios canales y redes reales de comunicación, que permi-

tan una eficaz procesamiento de la información y una coordinada y sincronizada efectivización de las decisiones y conductas de los diversos actores desde sus particulares inserciones en los aparatos de gestión pública. Ello requiere, asimismo, la capacitación adecuada de los recursos humanos insertos en el sector público de manera de habilitarlos desde sus puntos/ de inserción propios, para desarrollar sus estrategias particulares de influencia y acción conducentes al desarrollo de aquel sistema coordinado / de comunicación y para monitorear los resultados que se van obteniendo.

No es menos urgente la necesidad de elaborar respues-/ tas técnicas, estrategias y mecanismos para asegurar una adecuada y flexible interacción entre los bancos y fuentes de financiamiento y los diversos actores públicos y privados a lo largo del proceso de implementación/ de los proyectos. En este sentido parece indispensable pensar en nuevos / mecanismos de intermediación entre aquéllos y los recientes y nuevos // instrumentos comunes que por un lado, armonicen los criterios de evalua-/ ción a lo largo del proceso de implementación de los proyectos y que, por otro lado, canalicen más flexiblemente los necesarios recursos financie-/ ros durante la implementación del proyecto, de manera de asegurar su exitosa ejecución.