

Capítulo 2.

PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN

Extraído del libro: Nirenberg, O.
2013. Formulación y evaluación de
intervenciones sociales. Políticas -
Planes - Programas - Proyectos.
Colección Conjunciones.
Ed. NOVEDUC.
Buenos Aires, Argentina.



CEADEL

Centro de Apoyo
al Desarrollo Local

INTRODUCCIÓN

Para emprender una intervención social de cualquier índole o magnitud, de modo de producir cambios positivos en situaciones problemáticas, es necesario transitar un proceso de programación, que además debe quedar plasmado en un documento escrito.

En este capítulo se explica la lógica de la formulación de intervenciones. Se parte desde el momento diagnóstico, pasando por la caracterización y el recorte del o los problemas por resolver, y se llega al planteo de objetivos o metas de cambios para alcanzar mediante el desarrollo de una estrategia (conjunto de actividades entrelazadas) que se refleje en un plan de trabajo. En este plan se identifican los recursos necesarios y su costo, para posibilitar la superación de los problemas priorizados.

Se señala la importancia de contar con un marco conceptual o teoría del cambio sobre cuya base se desarrollará la estrategia de la intervención.

Se dan ejemplos y guías sencillas para la formulación de propuestas de intervenciones orientadas al cambio, así como modelos de planillas para elaboración del plan de trabajo y la formulación presupuestaria.

La importancia de elaborar un documento programático escrito, como instrumento comunicativo, tiene que ver con diversos fines:

- Brindar un marco compartido para la acción, que unifique lo más posible los criterios y las visiones de los diferentes miembros del equipo que llevará a cabo las actividades previstas, de modo de no dejar librada la acción a la intención, interpretación o criterio de cada uno.
- Contribuir a la transparencia suministrando información al equipo técnico, y a todos aquellos que puedan interesarse por las acciones y los resultados de la intervención, en especial a los destinatarios.
- Facilitar la gestión ante las instancias políticas y/o financiadoras cuyos apoyos condicionarán la concreción del proyecto, ya que, en general, se requiere la aprobación de una instancia política superior o de la atribución de fondos específicos.

En ocasiones algunos funcionarios rechazan la idea de programar o presupuestar sus acciones, aduciendo que pertenecen a organizaciones o áreas dependientes de organismos públicos cuyas actividades son regulares (casi rutinarias), lo mismo que sus presupuestos (que suelen repetirse año a año, actualizando valores monetarios), como por ejemplo los establecimientos de salud o las escuelas. Pero es aconsejable aun en esos casos que se formulen los programas operativos o los proyectos correspondientes, adecuando sus contenidos a las cambiantes demandas, necesidades y situaciones concretas. Eso también favorecería la mejora de la gestión, pues contribuiría a “poner bajo control” aquellos factores que podrían obstaculizarla e introduciría mayor racionalidad a la acción.

PROCESO DE PROGRAMACIÓN

La programación es un proceso por el cual se prevén los pasos necesarios, las acciones que se desplegarán y los diversos recursos requeridos para modificar una situación actual que se presenta como problemática o provoca disconformidades, de modo de poder arribar a una situación futura deseable.

La secuencia lógica de ese proceso, más compleja de lo que esta sencilla formulación aparenta, comienza con la identificación de la magnitud y relevancia de los problemas en la situación inicial. Se imagina cómo debería caracterizarse una situación mejor en el futuro, mediante la superación de los problemas identificados, y se describen los pasos que se deberán seguir para alcanzarla.

Es evidente la necesidad de que quienes programen posean un cabal conocimiento de los factores incluidos en la cadena causal o que inciden (positiva y negativamente) en la particular situación problemática, y de que estén al día con el avance del conocimiento en las disciplinas relacionadas con la temática. Es decir, deberán tener una teoría acerca del cambio en ese particular campo social, para poder imaginar cómo se podrá llegar desde la situación actual a la situación futura deseable.

Con ese fin se formulan propuestas para realizar intervenciones. Pero los senderos de la programación son intrincados y es útil, para allanar ese tránsito, conocer las herramientas existentes.

Una se vincula con el punto de partida de todo programa: el diagnóstico de la situación inicial, al que, dada su importancia, hemos dedicado el capítulo III. Su importancia radica en que permite caracterizar y brindar la magnitud así como la relevancia del problema que se procura resolver en la localización a la cual se hace referencia (en qué consiste, cuáles son los factores que intervienen en su determinación, a cuántas personas afecta, qué pasaría si no se lo afronta, con qué recursos se cuenta, qué actores son relevantes o estratégicos, etc.). Sin embargo, no siempre se dispone de un diagnóstico que brinde tales precisiones con un grado de confiabilidad aceptable, lo cual puede traducirse en la formulación de propuestas inadecuadas y/o posibles dificultades posteriores para producir los cambios deseados.¹

Por otra parte, imaginar el futuro deseado, y reconocer la brecha existente entre la situación actual y la deseable, implica poner en claro los propósitos y objetivos de la intervención propuesta. A partir de ese momento se podrán detallar las actividades concretas que conducirán a su cumplimiento, y los recursos de todo tipo que se requerirán para llevarlas adelante: estructuras físicas, equipos, planteles de recursos humanos, insumos, materiales, dinero y tiempo.

1. Sin embargo, la carencia o desactualización u otras fallas del diagnóstico inicial, no deben impedir la formulación y ejecución de las intervenciones; cuando así suceda, es conveniente prever como una de las primeras actividades por desarrollar en la etapa de ejecución, la realización o mejora del diagnóstico. Esto podrá realizarse en forma simultánea con otras acciones importantes y no debe demandar tiempos considerables en relación con la duración total de la intervención. Una vez realizado o mejorado, permitirá reprogramaciones que corrijan la formulación inicial.

La programación constituye una herramienta importante para introducir mayor racionalidad a la gestión social por cuanto implica fundamentar, orientar y ordenar el propio accionar, procurando poner bajo control, en la medida de lo posible, aquellos factores que pueden obstaculizar las actividades y el cumplimiento de los objetivos.

Como se anticipó en el capítulo I, en el marco de la perspectiva estratégica, la programación nunca se realiza en forma definitiva, ni solo antes de comenzar la ejecución de las actividades, sino que es necesario volver a revisarla durante la acción misma, en diversos momentos de reprogramación y de acuerdo con las condiciones cambiantes de los contextos. La evaluación será de importancia crucial para esa tarea de reprogramación y como insumo para la toma de decisiones durante la gestión, de modo de preservar la direccionalidad de las acciones hacia el mejor cumplimiento de los objetivos planteados. Por un lado, es posible que se hayan omitido o equivocado algunos planteos de la formulación (del diagnóstico, de la índole y secuencia de actividades, de los requerimientos o disponibilidad de recursos, etc.), que luego, una vez comenzada la etapa de ejecución, se podrán conocer mejor. Por otro lado, la dinámica social imposibilita la planificación o programación estáticas o rígidas, incluso por períodos relativamente cortos.

Aunque suele presentarse la lógica de la programación con una secuencia lineal en términos temporales (pauta que nosotros también seguiremos), en realidad se trata de un proceso más complejo, con marchas, contramarchas y retroalimentaciones frecuentes. En ese proceso, la reflexión, la sistematización y evaluación brindan aportes para los distintos momentos de la programación (de la determinación de necesidades o priorización de problemas, del planteamiento de objetivos, de la formulación de actividades, de los requerimientos de recursos, etc.) y a través de las diferentes etapas de la implementación en las que se realizan reprogramaciones.

De modo que la programación es un proceso continuo, desde la formulación de la idea que precede a la acción y a lo largo de la gestión misma, en momentos de corte, que pueden ser anuales o aun más frecuentes.

La programación que se especifica para esos períodos más breves y acotados en el marco de una intervención y durante la etapa de ejecución suele llamarse *programación operativa*, aludiendo a su mayor grado de detalle en la formulación de las actividades y los recursos y al hecho de que así se facilita la acción (la *operación*). Sus principales insumos son: la formulación inicial, los registros, los informes de avance y las evaluaciones del período previo (en caso de que hayan sido realizadas), nuevas informaciones contextuales y otras provenientes del campo del saber al que hace referencia la intervención.

En las programaciones operativas no se repiten exactamente todos los pasos que se cumplieron en la formulación inicial, sino que suelen obviarse algunos. Por ejemplo, seguramente no será necesario replantear la fundamentación, ni las estrategias globales de la acción o la descripción de la población objetivo. Sin embargo, deberán señalarse y fundamentarse los cambios introducidos, ya que puede transcurrir un período considerable (un semestre, un año, más de un año) desde la formulación hasta la implementación. Durante ese lapso pueden haberse producido importantes modificaciones en el contexto (legal, institucional y político), en la estructura y la dinámica de las organizaciones, en los actores involucrados, en la situación de la población objetivo, y en todas aquellas

circunstancias que tendrán influencia en la gestión de la intervención y de las cuales habrá que tomar debida cuenta.

En muchos casos, incluso contando con apoyo político y financiamiento, las programaciones operativas requieren la aprobación de otra instancia que les permita obtener los fondos requeridos para el período y su puesta en marcha.

Es frecuente que los procesos iniciales de la programación se realicen con el propósito de presentar propuestas a instancias o agencias que pueden apoyarlas, ya sea política y/o financieramente, para su concreción. Más adelante se detallarán los pasos de la formulación de proyectos, que siguen la lógica expuesta anteriormente acerca de la programación social.

Ameritan antes algunas reflexiones acerca de la construcción de viabilidad de programas y proyectos, aspecto al que han hecho aportes significativos los nuevos paradigmas de la planificación estratégica y participativa.

CONSTRUCCIÓN DE LA VIABILIDAD

A pesar de la importancia de determinar previamente la viabilidad de las intervenciones, los equipos técnicos encargados de su formulación suelen desconocer la significación de esta etapa.

En este sentido, hay que tener en cuenta que los diversos actores implicados (financiadores, decisores políticos, técnicos, población destinataria) representan distintos intereses y tienen diferentes racionalidades. Por otra parte, todos ellos serán afectados, de una u otra forma, por las acciones que se proponen. Por lo tanto, la construcción de viabilidad tiene varias aristas.

En primera instancia, habrá que construir la viabilidad política, en términos de la constelación de actores que apoyen la propuesta. Más allá de su pertinencia o racionalidad técnica, la propuesta verá muy dificultada su concreción si no se realizan esfuerzos por construir una red de alianzas y apoyos con los actores estratégicos o significativos. Si las autoridades locales, los profesionales y técnicos del lugar, además de los propios integrantes de la población a la que se dirigirán las acciones están convencidos, adhieren a esas acciones y las reclaman, la viabilidad política de la propuesta será alta.

Lo expresado implica que las propuestas no pueden surgir exclusivamente de la idea de los profesionales. Por el contrario, deben ser sometidas a discusión y búsqueda de acuerdos con los actores involucrados en la problemática que se intenta solucionar, así como con las autoridades y otros actores locales. Por lo tanto, toda intervención orientada al cambio deberá incluir una estrategia que procure su viabilidad política inicial.

También es importante la viabilidad social, en términos de no encontrar resistencia en las creencias, actitudes, costumbres y expectativas de los grupos de población que, de un modo u otro, intervendrán en el desarrollo de las acciones planteadas. Esto se logra básicamente promoviendo su participación (sea bajo forma de consulta o de involucramiento directo) en todas las etapas posibles.

Durante la formulación y antes de cualquier garantía de aprobación, habrá que tomar recaudos para no asegurar en forma anticipada ni prometer a los actores locales

certezas acerca de la concreción final de la intervención propuesta, pues eso no dependerá exclusivamente de la voluntad de los técnicos. En los apoyos de las instancias decisorias y las agencias en general inciden, además, factores endógenos a sus estructuras y no solo la excelencia o coherencia de la propuesta o las adhesiones locales que conciten.

Por ende será conveniente contar con señales provenientes de interlocutores en las instancias decisorias y/o financiadoras que permitan tener esperanzas acerca de la aprobación, para recién entonces, con algún grado de probabilidad, procurar compromisos de los actores locales. Esto es particularmente importante respecto de los pobladores y las organizaciones de base de la comunidad, que son los más urgidos para contar con soluciones a los problemas que padecen. Si no se pone cuidado en esos aspectos, la viabilidad posterior de implantación del programa o proyecto en el escenario local será complicada.

En cuanto a la viabilidad técnica, estará basada, por un lado, en la pertinencia y coherencia de la propuesta, que significa la correcta identificación y explicación del problema, así como la determinación de líneas de acción acordes con esa explicación. Por otro lado, en la idoneidad de los profesionales y técnicos responsables de llevar adelante las actividades, y la de las organizaciones que intervienen (reflejadas ambas en los antecedentes personales e institucionales). Será también de importancia crucial la disponibilidad, inclusión oportuna y adecuación de los recursos críticos requeridos para llevar adelante las acciones (infraestructura física, equipos, materiales, insumos, etc.).

Vinculadas a la viabilidad tanto política como técnica, deben tomarse en cuenta ciertas características del contexto social, económico y político local donde se implantará el proyecto. Entre otras cuestiones, se deberán considerar: la legislación vigente relacionada; el grado de desarrollo de la sociedad civil y sus vínculos con el gobierno; la historia local acerca de la problemática, así como los modos de abordarla; la estructura administrativa del sector público local (municipal/distrital y/o provincial/estadual); la presencia de masa crítica de recursos humanos debidamente formados; los niveles de descentralización alcanzados, y los fondos asignados a la solución de la problemática o al tramo etario en consideración.

Por último, las estrategias de sustentabilidad o institucionalización previstas para la finalización del período de apoyo financiero, constituyen el meollo de la construcción de la viabilidad para la continuidad de los procesos desplegados por la intervención y serán un indicador importante del éxito o fracaso de su gestión. En esto tiene una gran incidencia la paulatina delegación de la mayor parte de los procesos a los actores locales en los últimos tramos de la gestión. Son importantes las actitudes de los directivos o miembros de los equipos de conducción, para transferir mayores responsabilidades en la toma de decisiones hacia los técnicos locales, cambiando sus roles de conducción por los de apoyo y acompañamiento. Es fundamentalmente de esa manera como se concreta la repetida aseveración discursiva en las intervenciones sociales: *dejar capacidades instaladas*. La participación y la delegación como características de la gestión durante el período de ejecución, sumadas a las capacitaciones y asistencias técnicas específicas, facilitarán ese proceso. Pero también es necesario contemplar tanto la estrategia de captación de fondos y la asignación de partidas presupuestarias específicas en los presupuestos correspondientes, como la previsión de recursos humanos idóneos y de instancias estructurales en las organizaciones involucradas.

APOYOS POLÍTICOS Y/O FINANCIEROS

Para formular una intervención hay que recorrer, entonces, los pasos de la programación: prever adónde se quiere llegar, de qué manera, a qué actores se involucrará, qué recursos hay disponibles y cuáles se deben conseguir.

Pero además, las intervenciones casi siempre necesitan, para su implementación, del respaldo y de decisiones acerca de la asignación de recursos por parte de otros niveles de la propia organización, de otras áreas, o bien del apoyo financiero de agencias de cooperación nacional o internacional. La adecuación, pertinencia, solidez y claridad de la formulación influirán positivamente en el apoyo que se obtenga.² Se brindan algunas orientaciones generales o iniciales para cumplir con tales atributos.

Antes de presentar una propuesta a una instancia decisoria (política, financiera o técnica), es aconsejable conocer las líneas políticas que apoya. No es suficiente saber que se preocupa por el tipo de problemas abordados en la presentación, sino también si las estrategias que se promueven como válidas para enfrentarlos son afines a la modalidad de intervención que se propondrá. Es conveniente tomar en cuenta si esas líneas políticas, desde la óptica de quien presenta, son coherentes con la índole del problema y los aspectos éticos y/o ideológicos vinculados a su resolución.

A título de ejemplo pueden citarse los temas de salud reproductiva que todavía suscitan tantas discusiones en torno a diferentes concepciones religiosas, éticas y/o políticas. En muchos casos, mencionar cuestiones como el aborto y su influencia en las muertes maternas, o bien la inclusión de actividades de información acerca de dispositivos de anticoncepción o entrega de condones en programas de adolescencia o de prevención del sida, provoca el rechazo inmediato de las propuestas programáticas por parte de agencias de cooperación ligadas a sectores muy tradicionales de la Iglesia o también de algunos funcionarios gubernamentales. Aunque sean ejemplos muy extremos (no por eso poco frecuentes), refuerzan la necesidad de conocer las líneas temáticas y estrategias de resolución que apoyan los potenciales interlocutores en quienes recaerá la aprobación de la propuesta o incluso para desistir de presentarla, en casos tan extremos como los mencionados.

Será importante aclarar no solo la relevancia que el problema adquiere en el ámbito local sino también la que podrá tener para la instancia decisoria y si los modos de resolución que se proponen responden a las orientaciones políticas que esta promueve. Si fuera el caso, es recomendable explicitar que la modalidad de intervención resulta innovadora y con posibilidades de replicación en otros contextos, con los ajustes necesarios, de modo de poder transferir los conocimientos que se obtengan de la experiencia.

Es recomendable, también, indagar los montos habituales que se otorgan para el tipo de propuesta en cuestión. De ese modo se puede conocer aproximadamente el techo financiero que incidirá en posibles recortes respecto del problema que se espera solucionar y/o en el abanico de acciones que se plantearán. Asimismo, hay instancias que estipulan solo ciertos

2. Si bien es cierto que una formulación técnica inadecuada puede ser motivo de rechazo, lo contrario no es garantía absoluta de aceptación, pues en las instancias decisorias o las agencias de cooperación se manejan, además, otro tipo de criterios para el apoyo de propuestas, no exclusivamente los relativos a cuestiones técnicas de la formulación, criterios que no siempre son explícitos y a los que no es fácil acceder.

períodos para la recepción de propuestas, por lo tanto, conocerlos permitirá adecuar el proceso de diseño o formulación a esos plazos.

Es probable que la instancia contactada disponga de un formato preestablecido para la presentación de proyectos, el que habrá que solicitar, para así formular la propuesta acorde con los aspectos que allí se estipulen; en caso contrario, existe una apreciable cantidad de guías que pueden resultar de utilidad. Todas llevan implícita la lógica de la programación social. En el Anexo 1 de este capítulo se detallan los contenidos que deberían incluirse y que de una forma u otra suelen estar presentes en cualquiera de estas guías.

Antes de la presentación completa o final es aconsejable enviar una *carta de intención o propuesta preliminar*, que servirá a la vez para averiguar algunas de las cuestiones antes mencionadas e indagar acerca del interés por la temática y la viabilidad para continuar con el proceso de formulación propiamente dicho, que sin duda requiere importantes esfuerzos, máxime si se considera que por lo general se carece de financiamiento para esos procesos. Más adelante, en este mismo capítulo, se dan precisiones sobre esas presentaciones preliminares.

CONTENIDOS DE UNA PROPUESTA

A continuación se brindan orientaciones generales acerca de los principales aspectos que las propuestas deberían contemplar, sin desconocer que cada caso es específico en materia de planificación.

Fundamentación o justificación, caracterización y dimensionamiento del problema

Como se anticipó, toda intervención tiende a resolver problemas socialmente significativos. Por lo tanto, un primer paso consiste en caracterizar, en forma cuantitativa y cualitativa, el o los problemas que se abordarán, y brindar la *fundamentación o justificación* de las acciones que se propondrán.

Un problema es la identificación de una situación de carencia o insatisfacción, por parte de personas o grupos, con un hecho o circunstancia existente. El planteo deberá hacerse en forma de daños, carencias o insuficiencias absolutas o relativas, ya sea por comparación con otros segmentos sociales o con parámetros deseables. La índole y magnitud de los problemas dependen del contexto (local y global) donde se producen. Por lo tanto hay que situar el problema en un espacio geográfico poblacional local y en un contexto global, así como en un período determinado. También corresponde describir el modo como se produce o manifiesta y a quiénes y cuántos afecta.

No basta con presentar el problema en términos de sus síntomas visibles o consecuencias últimas. Es necesario explicarlo en función de los factores causales y asociados más importantes, ya que una acción para combatirlos será más efectiva que otra que actúe solo sobre las consecuencias manifiestas. Un enfoque de ese tipo tendrá carácter anticipatorio y preventivo.

Además, la explicación en función de los factores causales y asociados, pone de manifiesto la teoría del cambio que hay por detrás, o en otros términos, el marco teórico en relación con los fenómenos de la realidad en los que se procurará intervenir. Por lo tanto, para que los aspectos por considerar sean adecuados, es necesario conocer el estado del arte o grado de avance en el conocimiento acerca del particular campo disciplinario relativo al problema encarado.³

Por ejemplo, si el problema es la *alta tasa de mortalidad infantil*⁴ en un área geográfica y poblacional determinada, se lo puede acotar diciendo: altas tasas específicas de morbimortalidad infantil por diarrea (bajo el supuesto de que las estadísticas locales indican que esa es la primera causa de muerte infantil en el área). Para visualizar la tendencia, es conveniente presentar una serie de datos que muestren la evolución del problema, en el ejemplo, las tasas de mortalidad infantil y las específicas por diarrea, durante un período definido (5 a 10 años). Se puede especificar aún más el problema a través de sus factores causales y asociados, indicando que alrededor del 60% de las viviendas del territorio carece de agua potable de red, que el 20% de las madres es analfabeta, que los centros de salud del primer nivel de atención carecen de recursos humanos capacitados y de equipos o insumos para una atención eficaz y oportuna y que, según las estimaciones, solo la mitad de los niños menores de un año está bajo control. Si bien en esta especificación pueden haberse dejado de lado otros factores relacionados con la mortalidad infantil, se está considerando la causa más importante de esas muertes en esa localización. También pueden haberse dejado de lado otros factores relacionados con la diarrea infantil, pero se consideraron aquellos que de ser adecuadamente resueltos, se sabe que pueden producir una disminución importante y rápida de la incidencia de esa patología: la provisión de agua potable de red, la educación de las madres, la calidad de los servicios de salud y la cobertura con controles adecuados de todos los niños menores de un año.

A partir del ejemplo, puede verse que la explicación del problema mediante los factores causales y asociados contribuye a aclarar cuáles son las *líneas de acción* principales y pertinentes para su resolución. Para mostrar mejor la gravedad del problema, o el grado de prioridad que tiene su resolución, es recomendable comparar la situación del área con la del contexto mayor (municipal/distrital, provincial/estadual, regional o nacional).

Es posible que una intervención no pueda resolver por sí misma todo un problema, pero debe quedar clara la contribución esperada para esa resolución. Hay proyectos en los que se procura tener efectos en grupos acotados de población, que constituyen modos innovadores de enfrentar problemas, y que pueden ser aplicados, con los ajustes necesarios, en otros contextos.⁵ En cambio, los programas gubernamentales suelen buscar coberturas más amplias o totales de las poblaciones que padecen determinados daños o están en condiciones de riesgo (por ejemplo, los programas nacionales o provinciales/estaduales de complementación alimentaria, de salud materno infantil, etc.), aunque

3. En el capítulo IV se vuelve a tratar la cuestión de la “teoría del cambio” que sustenta una intervención, en relación con el diseño del modelo evaluativo y sus dimensiones.

4. La tasa de mortalidad infantil es la cantidad anual de muertes de niños menores de un año en relación con el total de nacidos vivos durante el año considerado.

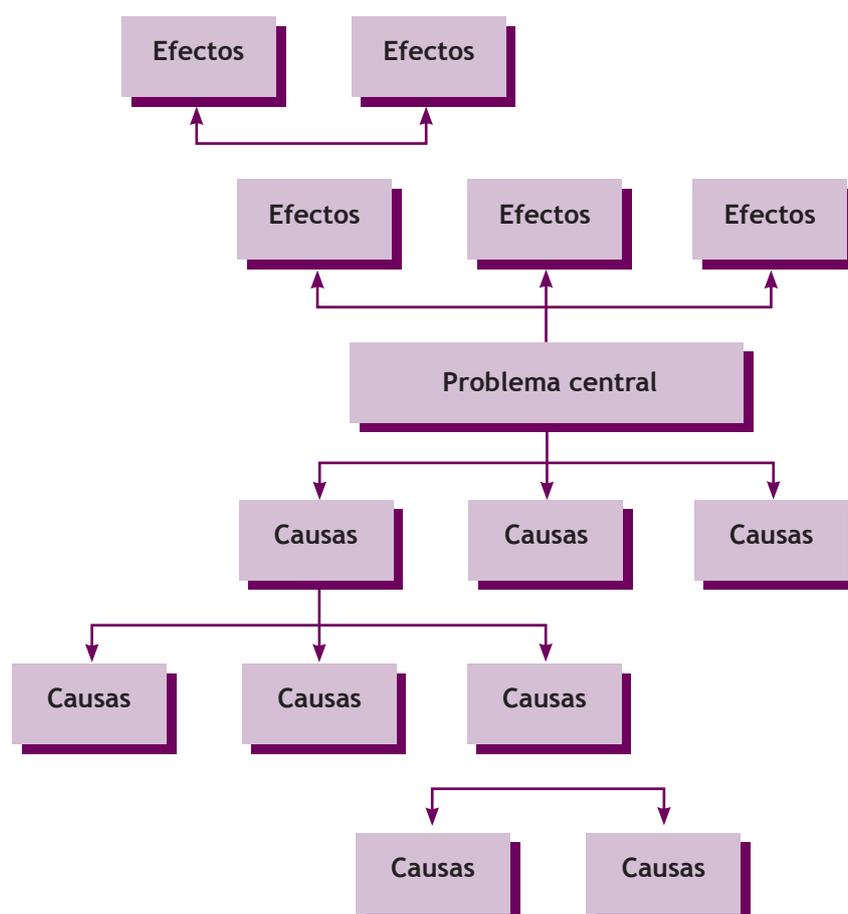
5. Esas transferencias suelen ser el interés mayor de las agencias de cooperación o financiamiento que apoyan iniciativas de organizaciones no gubernamentales.

también en los diferentes niveles del Estado existen programas considerados de carácter experimental o demostrativo.

El diagnóstico proveerá los elementos esenciales para una correcta caracterización y un dimensionamiento adecuado del problema y lo enmarcará en el contexto donde se localizarán las acciones, incorporando aspectos como:

- La delimitación territorial, ambiental y productiva del área.
- La población según edades, sexo, situación de empleo, nivel educativo o socioeconómico y algunas otras variables que resulten significativas en relación con el tema de la intervención.
- Las organizaciones y los recursos sociales existentes en el área, en especial aquellos vinculados con el problema abordado.
- El contexto político, legal y de la estructura gubernamental (en lo relacionado con la problemática en cuestión).

En muchas guías de programación se recurre al “árbol de problemas” para graficar lo que se ha mencionado. Se señalan el problema central (o focal) y sus causas, así como sus efectos o consecuencias (en caso de no intervenir), en un esquema como el siguiente:



A fin de determinar la magnitud del problema en el área geográfica de actuación se debe identificar y cuantificar la *población objetivo*, o sea, todos los que padecen o están en riesgo de padecer el problema en esa área. En caso de realizar estimaciones, se explicitarán las fuentes y los criterios usados.

Nuevamente, el diagnóstico proveerá la información relacionada con la población objetivo.

Para no abundar en un cúmulo de información, es aconsejable sintetizar el diagnóstico en el documento de la propuesta propiamente dicha y anexar el resto de información que se considere relevante.

Se resumen a continuación y en forma esquemática, algunos criterios usuales para tener en cuenta a la hora de realizar la priorización y la selección de problemas.

Criterios	Significado
Magnitud	Cantidad de personas afectadas (en cifras absolutas y porcentuales) y comparación respecto de las cifras en otros contextos.
Gravedad	Efectos que seguirán de no intervenir (daños, muertes).
Vulnerabilidad	El problema es vulnerable a las acciones que son posibles de implementar, o sea, es posible de superar.
Viabilidad	El problema puede afrontarse en términos de los recursos disponibles (políticos, humanos, financieros e institucionales).
Sinergia	El problema se vincula con otros problemas, que a su vez se verán aliviados si se alivia el que se ha seleccionado.
Percepción o valoración social	Preocupación de la población destinataria y otros actores implicados por el problema e interés en su resolución.
Costo efectividad	Relación entre los costos de intervenir y los beneficios que se obtendrán.

Es aconsejable que en la fundamentación se expliciten esos criterios (u otros que se hubieran considerado) al presentar los problemas que fueron priorizados.

Se deberá aclarar qué recorte geográfico y/o poblacional abarcará la propuesta. No necesariamente todos los que constituyen la población objetivo serán los destinatarios de la intervención, sino que pueden ser menos, de acuerdo con las posibilidades operativas y los recursos de que se disponga. La caracterización de los *destinatarios* y los criterios de inclusión se detallarán más adelante.

Antecedentes

Pocas intervenciones parten de cero; generalmente existe historia al respecto, al menos en la percepción y en la preocupación de los actores locales acerca del problema considerado. En el capítulo III, sobre el diagnóstico, sugerimos presentar series estadísticas que evidencien la evolución del problema expresado cuantitativamente. Exponer la historia refleja también el hecho de que el problema constituye una necesidad sentida o bien una demanda expresada por actores locales. Como se indicó, un problema es social cuando es así percibido por un conjunto significativo de actores sociales.

Pueden haber existido intentos previos de abordar el problema que no lograron resolverlo o que solo lo superaron parcialmente, puesto que aún subsiste. La explicación de estos antecedentes contribuirá también a fundamentar la propuesta. Se aclarará cómo será tomada en cuenta esa historia, sea para incorporar nuevos enfoques o bien para diferenciarse de los fracasos.

Es frecuente que existan problemas similares y experiencias exitosas en otras localizaciones que pueden ser útiles, con las adecuaciones que correspondan. Estos antecedentes también se explicitarán, señalando su utilidad para la acción que se propone y aclarando, además, las adecuaciones que deberán introducirse en función de las características del contexto específico.

Es aconsejable realizar una síntesis de esos antecedentes y anexar información adicional, si fuera necesario.

Situación futura deseable: propósito, objetivos, metas

En materia de programación, existen diferentes terminologías para denominar las mismas cosas; así, por ejemplo, los términos propósito, fin, finalidad, objetivo general, hacen referencia a aquella “situación futura deseable” o “imagen objetivo” o “imagen horizonte” a la que antes se aludió.

Más allá de las distintas denominaciones, tanto el propósito como los objetivos deben ser formulados con precisión para que resulte comprensible la parte del problema planteado que se procura resolver mediante la intervención propuesta. La mayor precisión en su definición facilitará no solo la ejecución, sino además el posterior proceso de evaluación.

El propósito se refiere a la solución del problema central planteado; en el ejemplo previo: reducir la mortalidad infantil mediante la prevención y atención adecuada de la diarrea en un área geográfica determinada.

Por su parte, los objetivos se vinculan en forma directa con la explicación presentada en la caracterización del problema. Siguiendo con el ejemplo, deberán ser planteados en relación con los factores causales y asociados que se enfatizaron en su explicación y se podrán expresar como sigue:

- Brindar agua potable de red a las viviendas del área.
- Alfabetizar y capacitar a las madres de niños menores de un año.
- Realizar los controles de salud y brindar atención adecuada a los niños menores de

un año de hogares con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza.

- Capacitar los recursos humanos de los centros de salud del primer nivel de atención.
- Sensibilizar a la población, los recursos humanos sectoriales y a otros actores significativos acerca de la temática.
- Adecuar la infraestructura edilicia y dotar de equipos e insumos apropiados a los centros de salud.

Conviene explicitar, aunque surge claramente de esos objetivos, que la intervención se orienta a la prevención, al actuar sobre los riesgos (factores causales, asociados o condicionantes), aunque también se orienta a la atención de los daños (al adecuar la oferta de servicios y realizar controles y atención de los niños). Suele llamarse a esa explicitación de la forma de actuación en relación con el problema, *estrategia* o tipo de *abordaje* de la intervención.

Se recomienda que los objetivos comiencen con un verbo, para denotar así el conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo.⁶ Sin embargo, aunque se refieran a acciones, los objetivos deberían permitir implicar resultados observables y posibles de evaluar (apreciables o medibles). Por ejemplo, de los objetivos antes mencionados surgen como productos evaluables: viviendas servidas con agua potable de red, madres alfabetizadas y/o capacitadas, recursos humanos capacitados, niños menores de un año bajo control, centros de salud remodelados y equipados, etc. Asimismo, el propósito más general implica resultados también evaluables: disminución de la tasa de mortalidad infantil y en particular de la morbilidad infantil por diarrea.

En muchas guías de formulación se solicita cuantificar los objetivos en función de los tiempos de ejecución, lo que define sus *metas*. En el ejemplo que hemos citado, habrá que estimar, entonces, el número de viviendas que serán provistas con agua potable de red; la cantidad de madres que serán alfabetizadas y capacitadas; la cantidad de centros de salud que se remodelarán, se equiparán y se dotarán con insumos; la cantidad de recursos humanos que serán capacitados; la cantidad de niños menores de un año que se podrá cubrir con controles de salud, para cada período y para el período total de la ejecución del proyecto. En la sección “Metas de destinatarios, coberturas y actividades”, de este mismo capítulo se presentan mayores aclaraciones acerca de las metas de destinatarios y de actividades, pues las primeras deben ser precisadas en función de las actividades, para poder calcular, por cada una de estas últimas, coberturas y costos.

Componentes o grandes líneas de acción

Una vez que se tienen claros los objetivos, las metas y la cobertura esperada, puede abordarse el *plan de trabajo por seguir*, en el que se detallan, en primer lugar, las actividades que se llevarán a cabo para alcanzar esos logros.

6. Se debe advertir que algunas guías de programación expresan los objetivos en términos de resultados, o productos, tal como el marco lógico. Véase BID, 2002.

En intervenciones complejas, que requieren de diversos tipos de acciones simultáneas, pueden diferenciarse *componentes*, “paquetes” de actividades o grandes líneas de acción; en el ejemplo de la mortalidad infantil por diarrea, pueden distinguirse al menos los siguientes componentes:

- *Alfabetización y capacitación de las madres* de niños menores de un año, que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (o por debajo de la línea de pobreza).
- *Control del crecimiento, desarrollo y atención de la salud de los niños menores de un año* que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (o por debajo de la línea de pobreza).
- *Capacitación de los recursos humanos* de los centros de salud, de agentes comunitarios y promotores, de los miembros del propio equipo del proyecto y de las madres de niños menores de un año.
- *Comunicación social* para sensibilización de los diferentes actores.
- *Infraestructura, construcciones y equipamientos*.⁷

En general, los componentes se determinan y diferencian en función de los objetivos, del tipo de acciones que incluyen, de los requerimientos de capacidades o insumos que implican, de los universos a los que se orientan, o de los ámbitos de decisión a los que responden. Por ejemplo, resultará poco operativo colocar en un mismo componente la construcción de locales y las actividades de capacitación pues para ambos tipos de acciones se necesita personal con distintos perfiles de formación y experiencia. Además, sus tiempos de realización, así como los insumos necesarios también son diferentes.

Cada componente puede ser considerado, entonces, como un paquete de actividades o subproyecto en sí mismo, pero debe quedar clara la interconexión o sinergia que es deseable que exista entre ellos, dado que se orientan en forma mediata y articulada a un propósito común.

La determinación de los componentes condicionará la división del trabajo y modalidad organizativa que se adopte para la etapa de implementación, así como los perfiles de formación y experiencias de los recursos humanos necesarios, sobre todo en aquellas intervenciones de cierta complejidad.

Detalle de actividades

Siguiendo con el plan de trabajo, una vez planteados los componentes habrá que especificar las actividades que se incluirán en cada uno. Utilizando el mismo ejemplo, para el objetivo/componente *alfabetizar y capacitar a las madres*, las actividades pueden ser: detectar y convocar a las madres analfabetas en el área, establecer acuerdos con el centro de alfabetización municipal para que las alfabetice, y realizar cursos de capacitación en

7. Se incluye en este componente la instalación de la red de agua potable para las viviendas y las construcciones y los equipamientos para los centros de salud. Tal vez se debería desdoblarse en dos, ya que la red domiciliar de agua y las obras en los centros responden a diferentes esferas de decisión gubernamental.

prevención, control y atención de la diarrea infantil para todas las madres de niños menores de un año de hogares pobres.

Desagregar las actividades para cada uno de los componentes planteados es un proceso de mucha meticulosidad. Pero en la medida que se detallan adecuadamente, será más sencillo identificar los recursos e insumos necesarios para llevarlas a cabo.

Para la concreción de un objetivo se lleva a cabo un conjunto de actividades y es frecuente que una actividad sirva a la vez para el cumplimiento de varios objetivos. Por eso, es conveniente explicitar para cada actividad a qué objetivo/s se orienta, y así se podrá constatar que algunas son más sinérgicas que otras.

Como los objetivos, también es aconsejable que las actividades se formulen con un verbo inicial, denotando acción. En realidad, las actividades también son objetivos, pero más concretas o tangibles, de menor nivel de abstracción o generalidad.

¿Hasta dónde se deben detallar o desagregar las actividades? Esa es una pregunta difícil de responder, ya que el detalle puede ser una tarea interminable si se pretende exhaustividad. A modo de orientación, puede decirse que la desagregación debe ser suficiente para explicar cómo se piensa desarrollar la acción dirigida al logro de los objetivos. En algunos casos los contenidos de las actividades pueden estar muy estandarizados o protocolizados, como sucede por ejemplo, en el campo de la salud, con los controles del niño sano y de la embarazada. Otra orientación es que además, la desagregación debe permitir la identificación y cuantificación de los recursos necesarios para la adjudicación de los costos por actividad. Pero nunca debe ser una lista tan extensa que dificulte la lectura y comprensión del lector.

Las incertidumbres, turbulencias y variabilidad de los contextos disuaden de realizar una programación extremadamente detallada al momento de la formulación inicial. Ese nivel de especificación o precisión de las actividades suele dejarse para las *programaciones operativas*, sobre todo en aquellas intervenciones de más de dos años de duración.

Las propuestas que se presentan a las instancias decisorias tienen justamente la finalidad de interesar y lograr su apoyo político o financiero, de modo que, para una mejor comprensión, debe procurarse claridad pero no absoluta exhaustividad, ya que esta atentaría contra la anterior.

Metas de destinatarios, coberturas y actividades

Se aclarará, para cada actividad, la proporción de individuos o unidades que se incluirán respecto del universo, por qué se los incorpora y por qué se dejan otros afuera. Esto permitirá establecer las metas de *cobertura* en relación con las diferentes unidades sobre las que actuará, es decir, el cociente entre las unidades consideradas para las actividades y los universos correspondientes. En el ejemplo de la mortalidad infantil las metas se referirán a la cantidad de niños menores de un año que serán controlados sobre el total de niños menores de un año de hogares con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza en el área; las madres por alfabetizar y capacitar sobre el total de madres con niños menores de un año de esos hogares; los centros que serán remodelados y equipados sobre el total de centros del área; los recursos humanos por capacitar sobre el total de los

planteles, etc. Se harán esas especificaciones por períodos (por ejemplo, anuales) y para la duración total de la intervención.

Son escasas las intervenciones que pueden alcanzar con sus acciones a toda la población objetivo, por lo que con frecuencia se realizan recortes en función de los recursos disponibles y se establecen prioridades sobre la base de criterios de daños, riesgos o grados de vulnerabilidad de la población escogida (el grupo donde la prevalencia del problema es mayor).⁸

La determinación de metas de destinatarios se ve dificultada muchas veces por la poca claridad respecto de este punto en la mayoría de las guías para la presentación de proyectos. En algunas se hacen escasas distinciones, mientras que en otras se diferencian los destinatarios directos de los indirectos. Los primeros son aquellos hacia los cuales se dirigirán las acciones programadas y los indirectos son los que, si bien no reciben ningún tipo de prestación⁹ ni se involucran en ninguna actividad, se beneficiarán en cierta medida porque repercutirán en ellos las mejoras de los beneficiarios directos; por ejemplo, el resto de los integrantes de los grupos familiares de los niños en riesgo de padecer diarrea y/o de las madres alfabetizadas, así como los demás usuarios de los centros de salud (los mayores de un año), ya que como resultado del proyecto se prevé que contarán con sus plantas físicas y sus equipamientos mejorados, y dispondrán de personal más capacitado. Es conveniente presentar cuantificaciones o estimaciones lo más ajustadas posible en el caso de los destinatarios directos, y menos exigentes en cuanto a los destinatarios indirectos.¹⁰

Como ya se aclaró, los cocientes entre los beneficiarios directos (de cada actividad y de la intervención como un todo) y la población objetivo revelan las metas de *cobertura poblacional* que se propone alcanzar con las acciones programadas.

Por otra parte, hay actividades con destinatarios intermedios o instrumentales. Por ejemplo, en intervenciones destinadas a niños y adolescentes suele incluirse la sensibilización y capacitación de miembros de las familias y de otros adultos pertenecientes a organizaciones sectoriales o de la comunidad. Otras actividades tienen destinatarios difusos o no del todo individualizables (en particular las de índole comunicacional). Además pueden existir superposiciones parciales o totales de los destinatarios en diversas actividades dentro de una misma intervención; por lo tanto, para arribar a la cantidad neta de destinatarios deberán efectuarse depuraciones de las eventuales superposiciones entre las diferentes actividades.

Es aconsejable incluir un cuadro resumen de los destinatarios directos que se espera cubrir y de los indirectos, por cada actividad o componente, agregando en lo posible una

8. Este concepto se relaciona con la focalización de los proyectos o programas sociales, muy cuestionada actualmente. Por lo tanto, ahora se utiliza el término “selectividad positiva”, cuyo significado se vincula a los conceptos anteriores de *vulnerabilidad* o *riesgo social*.

9. El término *prestación* proviene del campo sanitario y se refiere a unidades registrables y medibles, que permiten realizar cálculos de productividad (consultas, controles, tratamientos, sesiones, etc.). El término es también utilizado en intervenciones sociales, donde se denomina prestaciones a los bienes o servicios que se brindan a la población, como productos de las actividades de los proyectos (se las suele llamar metas físicas).

10. La cuantificación y caracterización de los destinatarios indirectos permite agregar precisiones al dimensionamiento de los alcances o efectos que producirá la intervención. Deben ser especificados los criterios que se utilizan para su cálculo.

columna con las metas de cobertura. Se deberán estimar también, en forma depurada, los totales (destinatarios directos, indirectos y cobertura) para la intervención considerada globalmente.¹¹

La importancia de conocer la cantidad de destinatarios que se espera cubrir con cada componente o actividad obedece a la posibilidad que brinda esta información de dimensionar, sobre bases más ciertas, los distintos recursos que se requerirán y, también, de calcular sus costos. Y desde el punto de vista de la evaluación, para poder precisar los resultados en términos de alcance o cobertura según componente o actividad y de la intervención como un todo.

Vale aclarar que para la estimación de los costos y el seguimiento posterior de la ejecución, no solo hay que precisar las metas de destinatarios a los que se dirigen las acciones, sino que también se deben cuantificar los productos intermedios que se esperan obtener en cada caso: por ejemplo en la capacitación, la cantidad de cursos o talleres (que convendrá expresar en cantidad de horas docentes) que se realizarán, y la de materiales didácticos que se diseñarán y editarán.

Selección y captación de destinatarios

En las guías de formulación se suele solicitar la explicitación de los *criterios para la selección de los destinatarios*, que se vincula a la cuestión de la accesibilidad, en particular la de aquellos que más necesidad tienen de los bienes o servicios que brinda la intervención.

La importancia de contar con criterios de selección se fundamenta en el hecho de que la oferta no es infinita ni elástica, sino por el contrario, limitada. Si el acceso se dejara librado a la *demanda espontánea*, se correría el riesgo de profundizar inequidades, pues es frecuente que los más necesitados posean menos recursos de información y escasas posibilidades de movilización autónoma para acceder a ciertos bienes y servicios. En tal sentido, es conveniente poner en claro el *perfil de los destinatarios* esperados, construido sobre la base de los criterios de selección. Para tomar un ejemplo distinto al de la mortalidad por diarrea, si se trata de un componente de complementación escolar, se podrán definir como destinatarios los niños en edad escolar de hogares pobres (con necesidades básicas insatisfechas, por debajo de la línea de pobreza o en situación de indigencia) dentro del área geográfica predeterminada, que hayan quedado fuera del sistema educativo durante el último año,¹² para procurar su reinserción. También se incluirá a los niños con rendimiento escolar bajo (según sus calificaciones y/o la opinión de sus maestros) y que por lo tanto se encuentran en riesgo de repitencia y/o deserción, para procurar su retención en el sistema educativo.¹³

11. Se repite que los totales de destinatarios de la intervención no serán sumas algebraicas de los parciales de las actividades, pues ya se deben haber hecho las mencionadas depuraciones.

12. La restricción se debe a que la reinserción al sistema educativo se dificulta a medida que el tiempo de permanencia fuera de la escuela supera ese lapso. Para aquellos que lo superan, deberían preverse otras estrategias o modalidades de intervención (por ejemplo, educación de adultos o educación no formal).

13. Aun así, la demanda puede superar a la oferta, por lo cual además de aplicar criterios de selección, se pueden elaborar listas de espera, al estilo de las que existen en los servicios de salud.

Por las mismas razones, es necesario en muchos casos realizar acciones de sensibilización y captación de los destinatarios (en el caso del ejemplo, también de sus familiares).

Además de incluir estimaciones de la cantidad de *destinatarios* por cada componente o actividad, será aconsejable prever acciones específicas para su convocatoria o para asegurar su accesibilidad. Esto es particularmente cierto para las intervenciones que se orientan a adolescentes, puesto que el acceso raramente se produce en forma espontánea, sino más bien es inducida. Otro ejemplo de que las poblaciones destinatarias no siempre son fáciles de captar para las actividades o prestaciones programadas (sobre todo cuando estas se definen en forma teórica, desde una lógica técnica, y no son contrastadas con las necesidades sentidas o expresadas por la población), es la oferta de servicios de cuidado infantil. Pese a los diagnósticos elaborados por los técnicos, que pueden implicar la existencia de demanda potencial insatisfecha, no siempre se logra la concurrencia esperada. Esto obedecería a las diferencias de percepción de las necesidades entre los técnicos y la población. En tanto los técnicos priorizan el desarrollo infantil adecuado como principal función de los centros de cuidado, las familias de sectores populares, en particular las madres, enfatizan el hecho de poder dejar a sus hijos pequeños al cuidado de personal capacitado y confiable cuando deben salir a trabajar; pero son menos las que perciben esa necesidad en función de criterios relacionados con un mejor desarrollo infantil; por lo tanto, si no tienen que salir a trabajar, difícilmente lleven a sus hijos a esos centros.

En estos casos habrá que aclarar qué actividades de sensibilización se realizarán para promover un uso más extendido y adecuado de la oferta de servicios propuesta.

Un mecanismo muy importante para facilitar la accesibilidad es la consideración de los *horarios* en que se desarrollarán las actividades, y es aconsejable fijarlos en función de las posibilidades reales de la población. Otras cuestiones que se deben tener en cuenta son el costo de pasajes y las *horas de trabajo o salarios caídos*, es decir, lo que pierden por asistir a las actividades previstas quienes tienen trabajo remunerado.¹⁴ Hay casos en los que es conveniente explicar cómo se afrontarán, para asegurar que aquellos que se desea cubrir sean los que realmente accedan a la oferta propuesta.

Cronograma de ejecución

Consiste en prever la duración de cada actividad; el conjunto de esas estimaciones temporales puede mostrarse gráficamente, por mes y por año, para brindar claridad acerca de los momentos de inicio y terminación de cada actividad, así como para entender su encadenamiento (secuencias y simultaneidades). Verlo así graficado muchas veces permite corregir las duraciones o secuencias o bien agregar actividades que no habían sido previstas. En intervenciones complejas puede ser recomendable hacer el cronograma según componentes y en cada caso detallar las respectivas actividades.

El cronograma que se presentará en el documento de la propuesta constituye un esquema

14. En algunos proyectos estas pérdidas se cubren con fondos para movilidad o “estímulo”, de modo que los destinatarios puedan acudir a las actividades previstas.

de ejecución ideal, que se deberá ir ajustando en las sucesivas programaciones operativas. Aun con tal flexibilidad, sirve de inestimable guía para la acción y permite, juntamente con el presupuesto según actividades, la elaboración del flujo financiero.

El modelo de tabla (diagrama de Gantt) es muy sencillo, como se refleja a continuación. En él se deben detallar todas las actividades (una por fila) y los meses considerados (uno por columna). Para cada actividad se pintarán o rellenarán las casillas correspondientes:

Meses	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes n
Actividades							
Actividad 1							
Actividad 2							
Actividad 3							
Actividad 4							
Actividad n							

Recursos, insumos, costos. Presupuesto

Una vez definida la lista de actividades por desarrollar, corresponde hacer la lista de recursos humanos y materiales necesarios para concretarlas. Al confeccionarla, se notará que un mismo recurso sirve a varias actividades y que algunas requieren de una batería de recursos.

Se propondrá la combinación de recursos más apropiada para la realización de las actividades según criterios de calidad aceptados y en función del grado de conocimiento con el que se cuente. De esas definiciones dependerá, en gran medida, la eficiencia¹⁵ que se logre con la intervención.

Los recursos se valorizarán según sus costos, en moneda local o como sea solicitado por la instancia decisoria o agencia financiadora. Si es el caso, se deberá aclarar la tasa de cambio bajo la cual se presupuestó.

Es conveniente agrupar los recursos por tipo; cada categoría constituirá un rubro o partida presupuestaria (las que a su vez suelen abrirse en subrubros o subpartidas). Para ello las agencias tienen sus propias clasificaciones y frecuentemente las incluyen en la guía de formulación; en caso contrario, es conveniente solicitarlas.

El cuadro presupuestario puede brindar el flujo financiero anual, lo cual facilita la comprensión de los desembolsos requeridos, ya que en general estos se realizan en forma periódica (anual, semestral o trimestral), en cuyo caso se deberá hacer el cuadro

15. La eficiencia vincula los logros a los costos.

presupuestario por cada uno de los períodos que se estipulen, con subtotales anuales y el total para el lapso que dure la intervención.

Para dotar de transparencia a la formulación, deben consignarse las bases de cálculo de los totales y subtotales correspondientes a cada rubro presupuestario. Esa base consiste en una serie de notas aclaratorias que indiquen, para cada rubro, qué unidades se consideraron, su costo unitario (o mensual), la cantidad requerida (o el total de meses) y así llegar al correspondiente monto total. Es aconsejable colocar esas notas al pie del cuadro presupuestario, para no perturbar la sencillez que este debe tener.

No solo se deben prever los fondos que se solicitarán a la instancia financiadora, sino también otros de distintas fuentes, en especial los denominados *aportes locales o de contraparte*. Estos pueden ser en efectivo o bien en especies, y en este último caso deberán valorizarse según criterios explícitos.

Ejemplos de aportes locales no monetarios (valorizables) son:

- Recursos humanos que realizan trabajo voluntario, profesional o no.
- Insumos (libros, semillas, medicamentos, ladrillos, etc.) brindados por los gobiernos locales o por donaciones de empresas o de particulares.
- Prestación de servicios de otras instituciones locales (como por ejemplo los controles u otras acciones de salud brindadas a destinatarios de la intervención, por los establecimientos sanitarios oficiales.
- Equipamientos ya existentes o que se esperan a través de donaciones del gobierno local, de instituciones, de empresas o de particulares.
- Espacios y locales, propios, alquilados o cedidos en comodato o préstamo para utilizar en las actividades programadas.

Los criterios para las valorizaciones de los aportes no monetarios pueden ser, por ejemplo, si se trata de un local, el valor del alquiler de un espacio similar en la zona según informan las inmobiliarias locales; si se trata de recursos humanos voluntarios, el salario por hora de una ocupación similar a la que se realizará; si se trata de medicamentos donados, su menor valor de mercado, etc. Esos criterios deben ser explicitados en la mencionada *base de cálculo*.

En cuanto a los otros aportes locales monetarios, pueden provenir de cuotas de asociados, donaciones de dinero por parte de empresas o particulares, ingresos por venta de bienes o servicios arancelados por la propia intervención, por ferias o festivales, etcétera.

En aquellos casos en que existe financiamiento por parte de varias agencias que solicitan informes financieros por separado, el presupuesto, así como los informes posteriores durante su ejecución, deben permitir diferenciar esas distintas fuentes.

Suelen aparecer resistencias para detallar y valorizar los aportes locales, tanto en la formulación presupuestaria como en la rendición de gastos durante la gestión posterior. La razón aducida es que sería una imposición o forma inadecuada de intromisión de las agencias financiadoras en cuestiones propias de las organizaciones receptoras de fondos. Por el contrario, en nuestra opinión, detallarlos contribuye a la transparencia y favorece la autoestima organizacional, ya que permite mostrar a los financiadores, a los destinatarios

de las acciones y al resto de la sociedad, la importancia de los esfuerzos institucionales o locales en relación con los fondos recibidos, que pierden así su carácter exclusivo, para convertirse en complementarios. Otra razón importante que justifica el detalle de esos otros fondos, en efectivo y valorizados, es que permiten calcular con más exactitud los costos reales de las actividades.

Para prever la cuestión de la sustentabilidad, sobre todo en su aspecto económico, es deseable que el presupuesto muestre una curva decreciente de los aportes solicitados a la instancia financiadora y creciente de los otros aportes a lo largo del período completo de ejecución. Hay guías de formulación que así lo estipulan; por ejemplo, en un proyecto previsto para un período de tres años, en el primero, los aportes de la donación (o préstamo) pueden ser del 90 y 10% los de contraparte local, en el segundo, del 70 y 30%, y en el último año, del 50 y 50%.

Una vez aprobada la propuesta, para la ejecución presupuestaria habrá que guiarse por el programa operativo de cada período y el consecuente cronograma de ejecución detallada, de modo de calcular el flujo financiero en forma mensual y poder contar con disponibilidad de dinero que permita ir afrontando los gastos en forma oportuna, y así evitar el riesgo de obstaculizar la ejecución por demoras administrativas o financieras.

Se anexan al final de este capítulo dos modelos de cuadros presupuestarios: uno por actividades y otro por rubros. Aunque hay algunas agencias que solicitan solo el formato por rubros (o viceversa, solo por actividades), es recomendable completar ambos, pues el formato por actividades es un paso ineludible del cálculo para arribar a una correcta estimación de los fondos necesarios, y para las posteriores rendiciones de gastos es más conveniente el formato por rubros.

Aspectos institucionales y modalidad organizativa para la gestión

Se caracterizará brevemente la institución responsable y se sintetizarán las profesiones y experiencias de los principales integrantes del equipo técnico. Si se prevé que la institución a cargo de la gestión financiera será diferente de la que asuma los aspectos técnicos, como ocurre con alguna frecuencia, se indicarán todas las organizaciones involucradas, aclarando sus responsabilidades y roles.

La inclusión de los antecedentes y la experiencia de la institución y de las personas que llevarán adelante las acciones en la temática que se abordará servirá para poner de manifiesto su grado de idoneidad, acorde con sus desempeños históricos. A tales efectos, se anexarán carpetas o folletos institucionales, así como los antecedentes resumidos de las personas más significativas.

Se definirá el modo de conducción o coordinación de la intervención y se detallarán en forma esquemática las responsabilidades, los roles y las funciones de las personas que integrarán el equipo técnico. La estructura de gestión, como se anticipó, debería guardar coherencia con sus componentes y actividades.

Un aspecto muy importante de la modalidad de gestión es la participación que tendrán los diferentes actores, en especial la población destinataria (o sus familiares, en el caso de población infantil) y la comunidad respectiva, en las distintas actividades y momentos del

proceso. Esas precisiones permitirán aclarar el carácter participativo del proyecto. También se indicarán los otros actores -organizaciones, instituciones sectoriales, grupos, otros programas o proyectos- con los que se llevarán a cabo coordinaciones o articulaciones. Esto permitirá visualizar el carácter asociativo de la propuesta, y la disposición para desarrollar un trabajo en red.

Estrategia de evaluación

Se expondrá sintéticamente la forma como se espera evaluar la intervención, tanto a lo largo de la gestión como a su finalización. Se presentarán las dimensiones que se considerarán, las variables e indicadores, las metodologías y técnicas por utilizar, los momentos de aplicación y los responsables de realizar la evaluación. Se aclarará si se opta por autoevaluación, evaluación interna o externa o una combinación de esas modalidades.¹⁶

Todas las agencias de cooperación o financiamiento solicitan incluir formas de evaluar los procesos y resultados de las intervenciones que apoyan. Por otra parte, se reitera que la evaluación permite la reflexión sobre la propia práctica y, por lo tanto, permite corregir direccionalidades de la acción en forma oportuna.

La evaluación debería programarse como una actividad continua a lo largo del período de la ejecución, de modo de poder atribuirle los tiempos y recursos (humanos, materiales y financieros) requeridos para llevarla a cabo. Es necesario enfatizar esta cuestión pues es muy común que esta actividad no sea considerada en la formulación y luego no se cuenta con los recursos necesarios para realizarla.

Socialización y difusión

Las instancias gubernamentales y las agencias de cooperación suelen estar interesadas tanto en el éxito local de las intervenciones que apoyan como en la transferencia y replicación de las experiencias en otros contextos. De este modo, en la propuesta se deberán definir las acciones de conceptualización y sistematización, así como las de difusión y diseminación que se llevarán a cabo acerca de la experiencia desarrollada.¹⁷

Por otra parte, las actividades comunicacionales y de difusión se vinculan con la transparencia de las gestiones, con la posibilidad de concitar adhesiones por parte de los diferentes actores y con la cuestión más general de la construcción de viabilidad. En especial, es aconsejable aclarar cómo contribuirán la comunicación y la difusión a la sustentabilidad de los procesos incorporados por la intervención, al finalizar el período subsidiado de ejecución.

16. En los capítulos IV a VII de este volumen se dan precisiones acerca de los distintos tipos de evaluación

17. Véase en este mismo volumen el capítulo VIII.

Viabilidad y riesgos de la intervención

En este mismo capítulo, en la sección “Construcción de la viabilidad”, se precisaron las diferentes formas de considerar ese concepto, en términos de sus aristas políticas, sociales y técnicas, en los distintos momentos de la gestión. Por lo tanto, se deben explicar las estrategias previstas para dotar de viabilidad inicial a la propuesta, para su implantación, para su consecución de la forma programada y para su finalización en términos sustentables.

Es importante, además, identificar los riesgos posibles y las medidas para superarlos. Los riesgos son las cuestiones que pueden influir en los procesos programados y obstaculizar el logro de los objetivos, pero cuyo control está por fuera del dominio de sus ejecutores. Aun así es posible plantear algunas estrategias que, aunque no permitan evitarlos del todo, procuren morigerarlos. Para citar un ejemplo, es frecuente que las autoridades políticas que respaldan una propuesta finalicen su gestión durante el período previsto para la ejecución. En esos casos se debe aclarar cómo se procurará la sensibilización, la adhesión y el compromiso de las autoridades que reemplazarán a las actuales,¹⁸ de modo de no perjudicar la continuidad de las acciones programadas. En algunas localizaciones donde el problema de la violencia o delincuencia es grave, es conveniente aclarar los mecanismos para proteger los bienes o equipos que se incorporarán, probablemente mediante acuerdos establecidos con dirigentes comunitarios y con las fuerzas de seguridad locales.

Algunas agencias de cooperación solicitan adjuntar avales o cartas de adhesión a las propuestas, por parte de actores significativos y autoridades gubernamentales o institucionales locales, de modo de corroborar así su grado de viabilidad política.

Se establecerá, además, la estrategia general para asegurar la sustentabilidad o institucionalización de las acciones, al finalizar el período de vigencia del subsidio o donación.

LA PROPUESTA PRELIMINAR

Como se ha expresado, la formulación de una propuesta implica un esfuerzo considerable y una importante movilización tanto de actores como de recursos, para lo cual es infrecuente que se cuente con financiamiento. Por lo tanto, antes de afrontar ese proceso, es recomendable preparar una propuesta preliminar, que permita sondear la posibilidad de conseguir apoyos para la iniciativa deseada.

Esta instancia preliminar de presentación es también denominada carta de intención o etapa de *precalificación* en el marco de algunos programas complejos de nivel nacional¹⁹ y pone el énfasis sobre todo en los aspectos legales e institucionales, sin soslayar las temáticas o los problemas que afrontan las propuestas.

18. Por ejemplo, en el caso de intervenciones locales (municipios/distritos, comunas o provincias/estados) pueden llevarse a cabo reuniones con los principales líderes políticos, gremiales y/o comunitarios, para su información y sensibilización acerca de las características de la intervención, en procura de sus adhesiones.

19. Sobre todo aquellos con financiamiento “bilateral”, en los que además de contar con fondos del tesoro nacional reciben fondos externos.

En esta etapa preliminar las presentaciones suelen estar menos pautadas que en las presentaciones definitivas, aunque incluyen en general contenidos sintéticos sobre:

- La *idea principal*: esencia de la iniciativa y sus fundamentos.
- Precisiones acerca de la *localización*.
- Estimaciones acerca de *población destinataria*: magnitud y características generales.
- *Problemas* que se pretende resolver.
- Descripción sintética y a grandes rasgos sobre la *estrategia o las modalidades de intervención* que se adoptarán.
- Conformación básica del *equipo técnico* que llevaría adelante la ejecución.
- *Duración* total del proyecto (sin cronograma detallado).
- Estimación de los *fondos totales requeridos* (sin especificar detalle por actividades o rubros).
- *Adhesiones* o respaldos con que cuentan (por lo general solo se requiere listarlos, sin presentar notas formales, salvo que sean solicitadas).
- *Antecedentes* de las personas que lideran la propuesta (resumidos).
- Participación y/o compromisos de otros actores.
- *Antecedentes* de la institución: lista de actividades realizadas y montos presupuestarios ejecutados.
- *Documentación básica*, como personería jurídica, estatutos, misiones y funciones, actas de creación y/o de designación de autoridades, balances o declaraciones de ejecución presupuestaria, etcétera.
- *Avales* u otras evidencias documentales respaldatorias también pueden ser solicitadas en ciertos casos.

Por lo tanto, el contenido y la secuencia lógica de una presentación preliminar suele ser prácticamente la misma que la de una formulación definitiva, pero es notablemente menor el grado de detalle en cada uno de los puntos. Una presentación de esa índole no debería superar las diez páginas y se anexará la documentación institucional y curricular pertinente; por ello, deberá equilibrarse bien la extensión que se dará a cada uno de los ítems sugeridos.

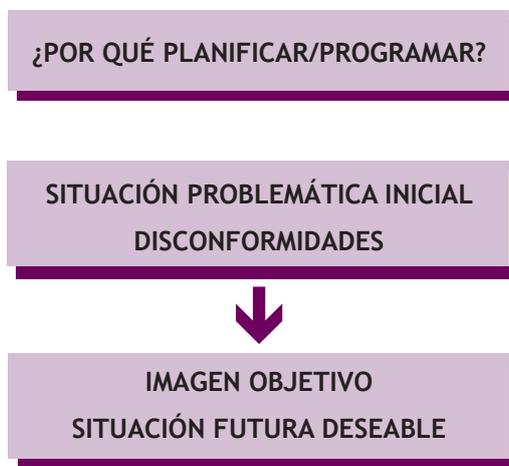
COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este capítulo se hicieron referencias a la necesidad de plasmar la intervención deseada en un documento escrito, según pautas establecidas, sobre todo para ser presentada ante instancias decisorias, que eventualmente podrán brindar apoyos -políticos, técnicos y/o financieros- para su realización, pues esta es la situación más frecuente. Pero incluso en el caso de que no se necesitara buscar apoyos, debe recordarse que el documento escrito tiene múltiples utilidades. Entre ellas, sobresalen la de objetivar

la racionalidad de la propuesta, otorgar previsión a la acción, nivelar su significado para la mejor comprensión de sus protagonistas, aportar a la conservación de la memoria de lo propuesto y brindar transparencia a la gestión.

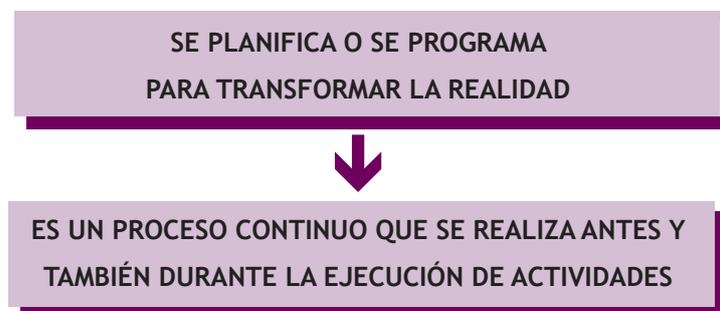
Como ya se indicó, la formulación escrita de un proyecto no significa que permanecerá inmutable a lo largo del proceso de ejecución; por el contrario, el documento será flexible y modificable, en sucesivas versiones acumulables, para que la memoria no solo pueda conservarse sino realimentarse.

RESUMEN ESQUEMÁTICO DEL CAPÍTULO

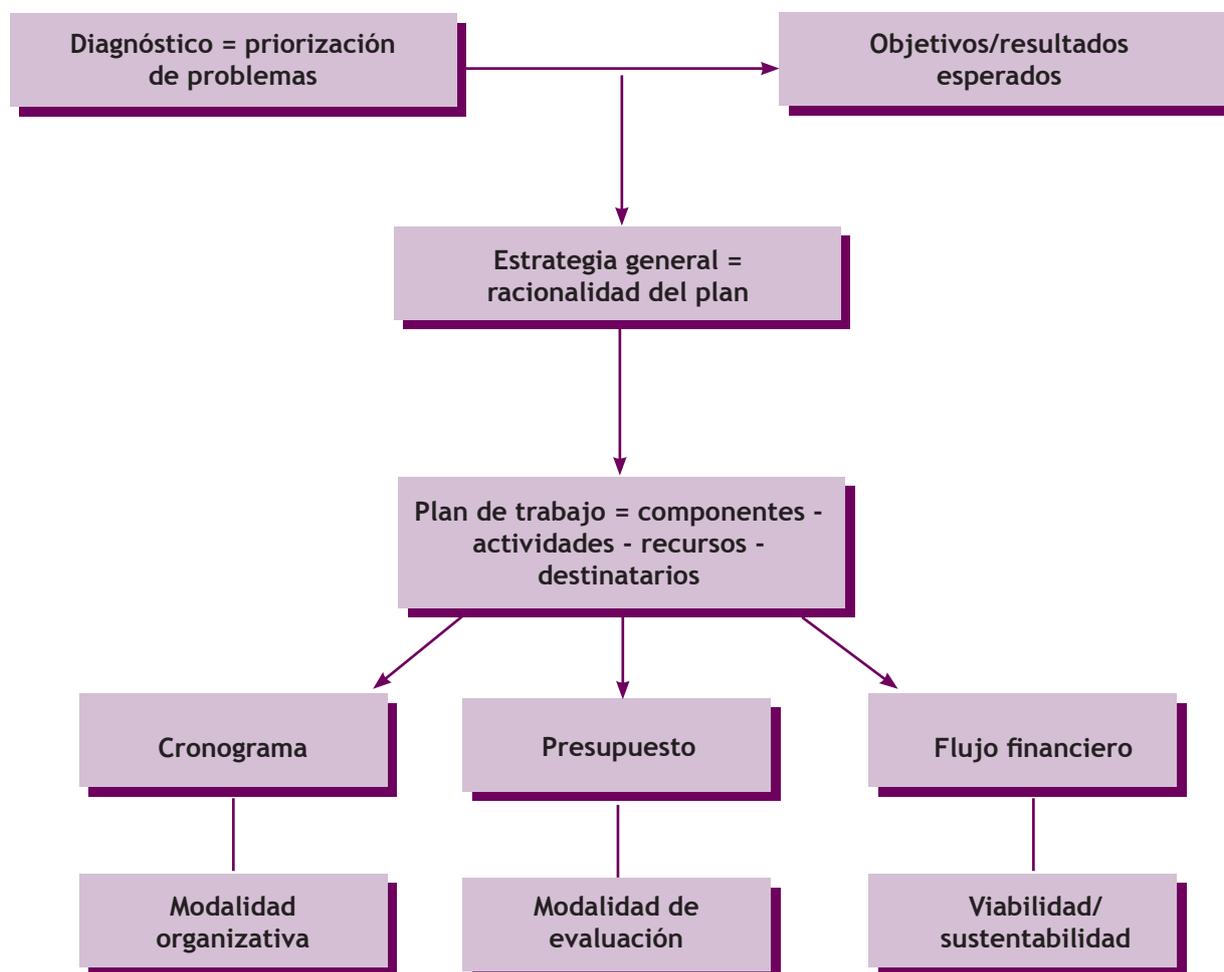


¿En qué consiste la programación?

- Pensar en un futuro deseable, superador de los problemas, algo por lograr.
- Prever una serie de acciones y organizar los pasos para lograr un fin.
- Identificar los recursos de todo tipo que se necesitan para realizar las acciones.
- Anticipar cómo se evaluarán procesos y resultados.



EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN



ANEXO 1: EJEMPLO DE GUÍA PARA FORMULACIÓN DE INTERVENCIONES

Fundamentación, justificación, diagnóstico	Problema/s que procura resolver = para qué se realizará.
	Identificación de factores relacionados con el problema = explicación.
	Magnitud y relevancia del problema: quiénes y cuántos se ven afectados, directa e indirectamente, por ese problema = destinatarios potenciales (o población objetivo). Evolución (series históricas) y proyecciones (qué pasaría si no se actúa sobre el problema).
	Localización = dónde se llevará a cabo.
	Contexto político, institucional, económico, demográfico, social y cultural.
	Mapeo de actores (que pueden adherir, contribuir u oponerse) y recursos disponibles.
Antecedentes (pertinencia)	Vinculación del problema y el modo propuesto para su resolución, con las líneas políticas de la instancia a la que se solicita apoyo.
	Historia del problema en el propio contexto o en otros. Formas previas de abordarlo.
Objetivos y metas	Qué se propone cumplir (mejorar, cambiar), en términos cualitativos y cuantitativos y en función de los tiempos previstos.
Destinatarios	Cantidad y perfil = a cuántos y a quiénes incluye, sobre la base de qué criterios. Según componentes/actividades y para el total de la intervención.
Modalidad de intervención	Atributos estratégicos de la gestión: integralidad, equidad, promoción/prevención, participación, gestión asociativa, trabajo en red.
Plan de Trabajo = actividades*	Componentes = líneas de acción. Descripción de las actividades que se realizarán, detallando los requerimientos de: <ul style="list-style-type: none"> · Recursos humanos · Insumos materiales · Equipos · Construcciones

Cronograma	Tiempos estimados de ejecución según actividades = momentos de inicio y finalización (diagrama de Gantt).
Presupuesto**	Costos estimados por actividades y según rubros. Bases de cálculo.
Flujo financiero	Oportunidad del gasto = plan de desembolsos.
Modalidad organizativa y actores responsables	Perfiles y términos de referencia para los miembros del equipo técnico = organigrama, misiones y funciones.
	Características de la/s <i>institución/es responsables</i> y de las <i>personas relevantes</i> = idoneidad de organizaciones y personas que llevarán adelante la propuesta.
Sistematización/ evaluación	Propuesta general de diseño evaluativo, modalidades y momentos de evaluación. Sistema de registros. Técnicas e instrumentos.
	Formas de sistematización, diseminación y difusión.
Sustentabilidad, institucionalización	Estrategias para la sustentabilidad social y económica - Gestión de recursos (<i>fund raising</i>).
	Estrategias para la sustentabilidad política = influencia en las agendas públicas, así como en las estructuras y dinámicas de las organizaciones.
Viabilidad, riesgos	Estrategias y actividades para la construcción de la viabilidad tanto social, técnica y política como para la superación de los riesgos previsibles.

* Se anexa planilla con Plan de Trabajo.

** Se anexan cuadros presupuestarios por actividades y por rubros.

ANEXO 2: MODELO DE PLANILLA DEL PLAN DE TRABAJO (Una submatriz por cada objetivo/meta)

OBJETIVO/META:*						
Actividad 1:	Duración		Resultados esperados		Recursos necesarios <i>(tipo y cantidad)</i>	Destinatarios
	Desde	Hasta	Productos <i>(tipo y cantidad)</i>	Efectos <i>(cambios)</i>	RRHH:	Perfil o tipo: Cantidad:
					Espacios:	
					Equipos:	
					Insumos:	
				Otros:		
Actividad 2:	Duración		Resultados esperados		Recursos necesarios <i>(tipo y cantidad)</i>	Destinatarios
	Desde	Hasta	Productos <i>(tipo y cantidad)</i>	Efectos <i>(cambios)</i>	RRHH:	Perfil o tipo: Cantidad:
					Espacios:	
					Equipos:	
					Insumos:	
				Otros:		
Actividad 3:	Duración		Resultados esperados		Recursos necesarios <i>(tipo y cantidad)</i>	Destinatarios
	Desde	Hasta	Productos <i>(tipo y cantidad)</i>	Efectos <i>(cambios)</i>	RRHH:	Perfil o tipo: Cantidad:
					Espacios:	
					Equipos:	
					Insumos:	
				Otros:		

Nota: *Se agregarán tantas filas como actividades se incluyan en el respectivo objetivo/meta.

ANEXO 3. EJEMPLOS DE RUBROS PRESUPUESTARIOS²⁰

Personal: salarios del personal para la conducción y administración y otro personal fijo durante el período de ejecución (capacitadores, supervisores, etc.).

Consultores: honorarios por asesorías o consultorías temporales.

Actividades educacionales: gastos por realización de talleres, seminarios, cursos, de duración acotada (puede incluir honorarios docentes, viáticos, pasajes, alquiler de equipos y locales, etc.).

Becas: sobre todo se incluyen en intervenciones del campo de educación.

Materiales educacionales: gastos por elaboración y edición de cartillas, videos u otros materiales educativos.

Materiales para la difusión: gastos por la elaboración de videos, folletos, documentación, intercambios en red, etcétera.

Refrigerios: gastos que suelen incluirse en intervenciones sociales de diverso tipo, para la realización de reuniones y dinámicas grupales con destinatarios.

Otros insumos: gastos en alimentos, vacunas, medicamentos, semillas, etcétera.

Obras físicas: gastos por construcciones o remodelaciones.

Equipamiento: gastos por equipos de computación, de video, mobiliario, aparatos, etcétera.

Pasajes, movilidad: gastos por pasajes aéreos, por tierra o agua, por combustible o uso de vehículo, para traslado hasta la sede del proyecto o por actividades que requieren traslados de cierta distancia.

Viáticos: gastos por estadías (hoteles) y comidas (se estiman montos por noche).

Administración y uso de oficina: gastos de fotocopias, teléfono, luz, gas, seguros, fax, papelería, materiales de librería, soft para PC, etc., requeridos para la sede y la administración del proyecto.

Evaluación: gastos por evaluación externa, por producción de materiales evaluativos (cuestionarios, cartillas, etc.).

20. No se pretende un listado exhaustivo, sólo se mencionan los más usuales.

ANEXO 4: MODELO DE PRESUPUESTO POR ACTIVIDADES

Actividades	Detalle de recursos necesarios	Cantidad requerida	Valor unitario (\$)	Subtotal (\$)
Subtotal				

Equipo permanente para coordinación y otros profesionales o técnicos continuos a lo largo del proyecto				
Función y perfil	Dedicación	\$ mensuales	Cantidad de meses	\$ Total

Otros gastos relativos a la intervención como un todo*				
Gastos administrativos				
Gastos bancarios**				
Otros gastos (especificar)				
Subtotal				

Total presupuesto x actividades	
--	--

Nota: * Hay guías que sugieren una distribución de ese tipo de gastos en forma porcentual para las diferentes actividades, pero esa modalidad parece algo forzada por lo que acá se prefiere tratarlos por separado.

** Los gastos bancarios incluyen: mantenimiento de la cuenta, movimientos por caja, por clearing, chequeras, resumen mensual de cuenta, impuestos al débito y al crédito.

NOTAS ACLARATORIAS (bases de cálculo):

ANEXO 5: MODELO DE RESUMEN PRESUPUESTARIO POR RUBROS Y ORIGEN DE LOS APORTES

Aportes	Aporte solicitado	Fuente 1	Fuente 2	Fuente 3	\$ TOTAL
Rubros					
Honorarios equipo permanente					
Honorarios por actividades acotadas: capacitación, moderación de talleres, etc.					
Otros servicios (diseño de base de datos, carga de datos, etc.)					
Pasajes aéreos					
Movilidad por tierra					
Viáticos (por noche)					
Refrigerios (p/dinámicas grupales)					
Materiales de capacitación, difusión, promoción, etc.					
Materiales de escritorio/librería					
Alquiler o adquisición de equipos (cañón, fax, TV, computadora)					
Gastos de administración					
Gastos bancarios					
Otros gastos (especificar)					
TOTAL PRESUPUESTO					

NOTAS ACLARATORIAS (bases de cálculo y criterios de valorizaciones):

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2002): *Curso sobre marco lógico*. Disponible en: www.iadb.org, Washington, D.C.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003): *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, colección Tramas Sociales, vol. 19, caps. 1 y 2, Buenos Aires, Paidós.