

comité ejecutivo del
consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

grupo de trabajo del
comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



76a Reunión
Washington, D. C.
Junio-Julio 1976

INDEXED

Tema 23 del proyecto de programa

CE76/3 (Esp.)
6 mayo 1976
ORIGINAL: ESPAÑOL

PRIMERA REUNION INTERSECTORIAL PARA LA SALUD DEL HOMBRE AMERICANO

El Consejo Directivo en su XXIII Reunión (Resolución VIII) encomendó a la Oficina obtener de UNICEF el documento resultante del Seminario sobre Programas Integrados de Desarrollo realizado por ese organismo en agosto de 1975 en Quito, Ecuador.

El Consejo adoptó este acuerdo con la expectativa de que dicho documento pudiese servir de "base para establecer normas y metodologías aplicables a la coordinación intersectorial".

Adjunto encontrarán los Señores Miembros del Comité Ejecutivo una copia del documento titulado "Conclusiones y Recomendaciones Surgidas del Seminario sobre Programas Integrados de Desarrollo".

Este documento contiene una versión resumida de las intervenciones sustantivas de los participantes en el Seminario, pero no incluye la necesaria sistematización y compatibilización de las mismas con el texto que sirvió de base para los debates. De su lectura puede deducirse que el documento no satisface la expectativa del Consejo Directivo mencionada más arriba.

Anexo

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
SURGIDAS DEL SEMINARIO SOBRE
PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO

•

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
SURGIDAS DEL SEMINARIO SOBRE
PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO

Contenido

Indice

-	Guía para el debate de los cuatro temas	A
-	Aportes de la Comisión 1	B
-	Aportes de la Comisión 2	C
-	Aportes de la Comisión 3	D
-	Aportes de la Comisión 4	E
-	Observaciones y sugerencias del Relator	F

Quito, Ecuador, del 25 al 29 de agosto de 1975

GUIA PARA EL DEBATE DE LOS CUATRO TEMAS

Seminario Regional sobre
Programas Integrados de
Desarrollo. Quito, agosto
25-29 de 1975.
SEM/PROID/019

TEMAS PARA EL TRABAJO DE COMISIONES

TEMA 1

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA PROGRAMACION INTEGRADA

TIEMPO: 1 sesión de tres horas,
el día lunes 25 en la tarde.

MATERIAL DE TRABAJO: Documento
Preliminar "Bases para la For-
mulación, Ejecución y Evaluación
de Programas Integrados".
Primera Parte, Cap. I y II.

Puntos a considerar:

- a) El enfoque unificado y los programas integrados como respuesta global y totalizante para un desarrollo regional y local consistentes.
- b) Los Programas Integrados como medio de: fomento a la participación social; vínculo del desarrollo rural con el urbano; relación entre la gran inversión económica nacional o regional y el esfuerzo local; complemento ponderado entre acciones económicas y servicios sociales básicos.
- c) La formulación y cuidado de las nuevas generaciones en los programas integrados de desarrollo.

TEMA 2

FORMULACION DE PROGRAMAS INTEGRADOS

EXPERIENCIAS Y ORIENTACIONES METODOLOGICAS

TIEMPO: 2 sesiones de tres horas cada una, día martes, mañana y tarde.

MATERIAL DE TRABAJO: Documento Preliminar 1 "Bases para La Formulación, Ejecución y Evaluación de Programas Integrados".

Segunda parte Caps. I, II, III, IV, V.

Tercera parte Introducción y Cap. I.

Puntos a considerar:

- a) Criterios y orientaciones para la selección de áreas a programar.
- b) El enfoque unificado del diagnóstico.
- c) La imagen objetivo y el estilo de desarrollo.
- d) La determinación de los objetivos y metas.
- e) Proyectos: identificación y preparación. El "paquete de proyectos".
- f) Riesgos en la formulación.

TEMA 3

EJECUCION Y CONTROL DE PROGRAMAS INTEGRADOS:

EXPERIENCIAS Y ORIENTACIONES METODOLOGICAS

TIEMPO: 2 sesiones de tres horas cada una, miércoles mañana y tarde.

MATERIAL DE TRABAJO: Documento "Bases para la Formulación, Ejecución y Evaluación de Programas Integrados".
Segunda parte Cap. VI, y
Tercera parte Cap. II.

Puntos a considerar:

- a) Organización de un programa: Aspectos técnicos y administrativos. Requisitos y prevención de riesgos en la organización.
- b) Ejecución técnico-administrativa: dinámica del Programa. Requisitos y prevención de riesgos en la ejecución.
- c) Control de resultados: conceptos, organización para el control, metodología a aplicarse. Riesgos en el control.
- d) La cooperación internacional en los programas integrados (formulación, financiamiento, ejecución). Requisitos y condicionantes de la cooperación internacional.

TEMA 4

EVALUACION DE PROGRAMAS INTEGRADOS: EXPERIENCIAS Y ORIENTACIONES METODOLOGICAS

TIEMPO: 1 sesión de tres horas, día jueves en la mañana.

MATERIAL DE TRABAJO: Documento Preliminar "Bases para la Formulación, Ejecución y Evaluación de Programas Integrados".
Segunda parte Cap. VII.

Puntos a considerar:

- a) Conceptos, importancia y normas básicas: tipos de evaluación y oportunidad para realizarla.
- b) Indicadores generales y específicos.
- c) Organización técnico-administrativa para efectuar una evaluación.
- d) Prevención de riesgos en la evaluación.

APORTES DE LA COMISION 1

TEMA I: Aspectos conceptuales

Conclusiones y sugerencias:

Hubo consenso en el enfoque del marco conceptual planteado. No obstante, se destacó la necesidad de precisar los aspectos siguientes:

1. Respecto al concepto de desarrollo

i) Concepto de desarrollo regional y sus diferencias con la programación integrada.

ii) El concepto de programa integrado y sus diferencias con los programas de desarrollo de la comunidad. Se puntualiza que el programa integrado se concibe como un instrumento para alcanzar o concretar los objetivos de desarrollo regional.

iii) Precisar el concepto de desarrollo.

iv) Destacar los aspectos institucionales para el desarrollo integrado. El documento carece de profundidad en este sentido.

2. Respecto del concepto de "Participación"

i) El documento no plantea con claridad el concepto de participación. Se debe profundizar y precisar. ¿Qué se entiende por participación? ¿Cómo se concreta la participación?

ii) Se postula que la participación debe ser un requisito previo para la planificación.

iii) Al abordar los aspectos de participación deben destacarse los riesgos que conlleva. La participación implica organización y movilización social para el desarrollo, que puede generar presiones que resientan el sistema. Para ello es indispensable la decisión gubernamental efectiva del nivel central.

iv) Los programas integrados deben postular como objetivo básico y alcanzar el logro de la participación de la comunidad.

v) La participación es un proceso largo que debe considerarse desde los inicios.

3. Los programas integrados como medio

i) Los programas integrados deben propender a crear los vínculos e interdependencia urbana-rural para el logro de un desarrollo integral.

ii) Entre los elementos caracterizantes de los programas integrados es necesario precisar los aspectos de espacio y tiempo.

iii) Al tratarse la ponderación adecuada entre lo económico y los servicios sociales básicos, es preciso definir claramente qué se entiende por servicios sociales básicos.

¿En qué medida los servicios sociales significan un subsidio?

4. Los programas integrados y la formación y cuidado de las nuevas generaciones

Se debatió poco el tema por falta de tiempo. Hubo consenso en la necesidad de priorizar los problemas de la infancia y la juventud para generar un proceso de desarrollo sostenido y a largo plazo.

Se plantearon algunas experiencias como la de Colombia y El Salvador.

TEMA II: Formulación de programas integrados

Requisitos para la realización de un programa integrado:

1. Se plantean exigencias como requisitos que no hacen viable un programa integrado en áreas de extrema pobreza o de menor desarrollo.

2. Los requisitos para la realización de un programa integrado deben ser revisados. No son requisitos sino criterios lo que debe tenerse en cuenta para que un programa sea viable y tenga éxito.

3. En la elección del área es preciso determinar claramente los criterios para la selección e identificación de áreas, dentro de un marco conceptual que defina lo que se entiende por "región", "área", "zona" y su vinculación con el desarrollo regional y la programación integral.

4. Lo planteado en la página 42 del documento se refiere más bien a criterios para priorizar áreas que a criterios para elegirlos.

5. Se destaca que un programa integrado tiene por objeto dar flexibilidad y dinamismo al desarrollo regional y llega hasta donde el desarrollo regional normalmente no alcanza.

6. Cuatro deberían ser los requisitos a considerar:

i) Nivel de gobierno en el cual se dé la decisión política para realizar un programa integrado. Esta es una condición básica y necesaria.

ii) Nivel institucional: debe existir un cuadro institucional mínimo para la implementación de un programa.

iii) Nivel de beneficiario: detectar sus necesidades, identificar sus problemas y formas de participación como receptor de los bienes y servicios y sujeto del desarrollo.

iv) Nivel de agentes de movilización, que permitan dar a conocer el sentido y alcance de un programa y crear los mecanismos de participación social en el proceso de toma de decisiones.

7. Al seleccionar un área, lo más importante es que exista un volumen suficiente de población.

8. No basta la voluntad política para asegurar el éxito de un programa. Es necesario que existan ciertas condiciones básicas o mínimas para iniciar las acciones que se proyecten.

9. Los criterios señalados como requisitos en el Capítulo I son válidos, pero cambia su validez según la realidad a la cual se apliquen.

Diseño:

10. El diseño se relaciona más con las políticas gubernamentales relativas al área en donde el programa proyecte actuar.

11. En cuanto al diseño (Cap. II): se sugiere señalar un camino práctico para realizarlo, un ejemplo o una experiencia concreta.

12. En el capítulo del diseño debe quedar claro que surgen alternativas según que los países tengan un sistema de planificación estructurado o que no lo tengan.

Diagnóstico:

13. Destacar que el diagnóstico debe servir como elemento de comunicación con la población. Sería el punto de apoyo para movilizar la participación activa de la comunidad.

14. El análisis producto del diagnóstico debería permitir la formulación de alternativas (pronóstico).
15. Las deficiencias de orden estadístico significan un obstáculo importante para el diagnóstico. Es preciso dar respuesta al interrogante: ¿qué medidas deberían adoptarse para superar el problema de la falta de datos para el diagnóstico?
16. La autenticidad de la información es un aspecto que es preciso tener en cuenta en todo diagnóstico. Este elemento lo hace vulnerable.
17. Convendría señalar en el documento algunas orientaciones para la selección y uso de indicadores en el diagnóstico. Sería de conveniencia un anexo que tratase específicamente este tema sobre el USO DE INDICADORES.
18. Es necesario destacar las diferencias estructurales y funcionales que deben tenerse en cuenta en el diagnóstico.
19. Señalar los riesgos que conllevan las proyecciones y tendencias para el manejo de decisiones. Las alternativas de solución se suelen basar en tendencias o proyecciones históricas que muchas veces distorsionan la realidad, proyectando errores.

La infancia y la juventud en los programas integrados:

20. Es un aspecto aceptado universalmente. Pero hay una gran brecha entre un postulado y la acción. No existe metodología que permita tratar a la infancia y a la juventud como variable válida de planificación.
21. Definir y recalcar las acciones previas que es preciso realizar para asegurar el éxito de un programa integrado.

Imagen y objetivos:

22. La fijación de objetivos se ubica en las instancias de decisión política.
23. Al diseñar un programa integrado, lo más importante es definir "a donde se quiere llegar" (imagen-objetivo).
24. Definir claramente los objetivos asegurando su operacionalidad.
25. Presentar el marco conceptual relativo a imagen, objetivo, política, estilo de desarrollo.
26. El documento debería responder los interrogantes de cómo lograr una real compatibilidad de objetivos sectoriales en un programa integrado. ¿En qué instancia se produce la compatibilización de estos objetivos?

27. Es básico una evaluación de los recursos disponibles para realizar un programa que sea viable y factible.

Identificación de proyectos:

28. La etapa de identificación de proyectos debe considerar la participación de la comunidad organizada para percibir sus aspiraciones y necesidades reales.

29. En la etapa de formulación de proyectos deben considerarse requisitos por niveles de exigencia de un proyecto. Debe darse un diseño básico para diferenciarlo según las fuentes de financiamiento: fondos nacionales, financiamiento internacional o aportes de la comunidad. A nivel local deberían fijarse requisitos simples y mínimos para el diseño de un determinado proyecto.

30. Incorporar un detalle informativo de cómo elaborar un proyecto (diseño).

31. Se plantea una recomendación del grupo en el sentido de que en todo proyecto se haga especial consideración de los niños y jóvenes y se evalúen los efectos que un proyecto pueda tener sobre las nuevas generaciones.

32. Se señala que los principios de la tercera parte no tienen sentido práctico en el contexto del documento. Constituye un buen aporte como método de análisis y se sugiere aparezca como un anexo al documento.

33. Los riesgos en la formulación debieran presentarse con sentido práctico, claro y preciso, de fácil manejo para todo público.

34. Los principios postulados parecen interesantes y útiles para motivar la reflexión, sólo queda preguntarse sobre su validez.

TEMA III:

Ejecución y control

Ejecución

1. Al hablar de niveles operativos pareciera que en el documento se propone crear una estructura burocrática propia para el manejo de un programa integrado. Más que hablar de niveles, habría que referirse a funciones a realizar, que se asumen en diversas instancias del aparato público. Es necesario, en consecuencia, utilizar cuidadosamente los términos para evitar interpretaciones erróneas.

2. La unidad operativa básica puede ser funcionalmente centralizada o descentralizada, según sea la instancia señalada como responsable de la conducción del programa.

3. Un factor determinante del fracaso de los programas es la falta de capacitación del personal responsable de la ejecución de las acciones. La secuencia e integración de actividades se dificulta muchas veces por las limitaciones en calidad y capacidad de los recursos humanos disponibles. Por lo tanto, se debería acentuar la promoción y capacitación técnico-administrativa del personal para asegurar el éxito de un programa.

4. Los limitantes en la ejecución de los programas que se deberían destacar son:

a) Los celos institucionales y, a veces, personales.

b) La carencia de personal capacitado.

5. Para asegurar el éxito en la ejecución y el logro de los objetivos propuestos es necesario evaluar con precisión la capacidad de un país para ejecutar programas integrados.

6. La unidad operativa básica de un programa integrado debe tener capacidad de conducción. A través de ella se ejerce la función de coordinación. Su localización debe identificarse claramente en una unidad administrativa que sea instancia de decisión.

Cooperación internacional

7. En la etapa de ejecución es necesario definir operativamente la cooperación internacional.

8. El país debe tener especial cuidado para que la cooperación técnica y financiera internacional se programe multisectorialmente y se canalice a través de un solo conducto, de manera que en el flujo de recursos externos asignados dentro del marco de un programa integrado dichos recursos sean convergentes y coherentes con los objetivos propuestos.

9. El país debe tener en cuenta las características de la cooperación internacional, que se considera parte de los recursos de un programa integrado.

10. Debe evaluarse con claridad y precisión la capacidad de absorción real de los países respecto de la cooperación internacinal disponible.

11. Los problemas de recursos humanos que enfrentan los programas integrados en su etapa de ejecución se podrían superar estimulando la integración de técnicos nacionales financiados con aportes provenientes de las fuentes de cooperación internacional.

Control

12. Se considera que la comunidad constituye un excelente censor para el control de actividades.

13. Es necesario precisar que al establecer los mecanismos de control, éstos deben preverse tanto para los compromisos nacionales como para los compromisos internacionales.

TEMA IV:

Evaluación

1. Se señala que la evaluación debe ser clara y comprensible.
2. El documento debería considerar los aspectos relativos a indicadores para detectar errores y medir resultados, e indicar los canales para la recopilación de datos e informaciones y las instancias de participación de los gestores en el proceso evaluativo.
3. Se propone incluir un modelo para elaborar un plan de evaluación. Sería conveniente que el documento diera orientaciones prácticas para el diseño de un plan de evaluación y para el uso de indicadores, en esta etapa.
4. La clara determinación de propósitos y objetivos es básica para poder realizar una evaluación que permita medir los resultados de un programa.
5. El documento debería responder el interrogante: ¿de qué nivel deben depender la evaluación y el evaluador? Debería destacar los criterios para la apreciación de los resultados, dando mayor connotación a los aspectos sociales del desarrollo.
6. Cuando se hable de los componentes del resultado debe tenerse en cuenta el costo-oportunidad, puesto que a través de esta relación es posible ofrecer alternativas a los niveles de decisión política.
7. Debería considerarse lo relativo a la dependencia y localización de la unidad técnico-administrativa para la evaluación de un programa.
8. Señalar la oportunidad o momento para la intervención del nivel central en el proceso de evaluación.

Aspectos generales (miscelánea)

1. Se considera que el documento ha sido un aporte útil para abrir debate sobre el tema e intercambiar opiniones y experiencias valiosas para los países.
2. Se plantean algunos mecanismos para operacionalizar el documento y volverlo aplicable en los países:
 - i) Promoción del contenido del documento, en los países, a fin de que se aplique como instrumento conceptual y metodológico.
3. El documento final debería tener una amplia divulgación tanto entre la gente que trabaja en actividades técnicas vinculada con programas integrados, como entre funcionarios administrativos ubicados en los niveles nacionales y regionales de decisión.
4. Se sugiere la realización de seminarios, por países, con el fin de divulgar la metodología y el enfoque conceptual.
5. Se destaca que el Seminario ha servido para introducir y ubicar los programas integrados sobre bases más racionales. Con este documento, los países podrán contar con un instrumento para el diseño de programas y la revisión de proyectos.
6. El intercambio de ideas y la presentación del texto para ser sometido a debate antes de la edición definitiva favorece la utilización del documento final en los diferentes países.
7. Se destaca que la modalidad y la mecánica del Seminario han facilitado el diálogo y han sido un aporte importante de UNICEF en la búsqueda de métodos e instrumentos para concretar los planteamientos del enfoque unificado.
8. Se sugiere la realización de un seminario nacional en Colombia, en donde se ofrece el 50% del financiamiento para su realización en acuerdo con UNICEF.

APORTES DE LA COMISION 2

TEMA I:

Aspectos conceptuales

1. Se solicitó contestar a la siguiente pregunta: ¿Por qué el UNICEF asumió el papel de liderazgo con respecto a la promoción del enfoque unificado de desarrollo y de los programas integrados de desarrollo, siendo el organismo un fondo y no una agencia de cooperación técnica?
2. Completar el análisis de la situación de América Latina puntualizando los desequilibrios en la participación de los grupos de población en los beneficios del proceso de desarrollo.
3. En torno al enfoque unificado se plantearon las siguientes dudas:
 - i) ¿Es cierto que el informe unificado permite superar las limitaciones del enfoque tradicional de desarrollo?
 - ii) ¿El enfoque unificado de desarrollo conlleva la eliminación de los grandes desequilibrios socioeconómicos?
4. Como consecuencia a las preguntas formuladas anteriormente se hicieron las siguientes afirmaciones:
 - i) El desarrollo integrado exige el rompimiento de la dominación con países o centros de decisión foránea, rescatando los valores propios de cada nación, ahondando la soberanía nacional e iniciando un proceso liberador, ajeno a influencias foráneas.
 - ii) Es fundamental para la aplicación del enfoque integrado el que se dé a las poblaciones marginadas el acceso a los medios de producción y que la riqueza producida beneficie por igual a los grupos sociales en su conjunto.
 - iii) El desarrollo integrado implica transformaciones estructurales, las cuales deben entenderse como un proceso de cambio de las relaciones básicas de carácter económico, social, político y cultural.
 - iv) En el enfoque unificado el hombre no debe ser tomado solamente como insumo de los procesos productivos, sino como agente del cambio y beneficiario del desarrollo.
 - v) El programa integrado debe propugnar el acceso de todos los grupos sociales por igual al poder económico, político, cultural y

social y al poder de decisión. Debe buscar la eliminación de todos los factores o estructuras que limiten o frenen las posibilidades de cualquier grupo social a labrar su propio destino.

vi) El enfoque unificado exige una transferencia de poder como una negación total a toda forma de concentración de poder de decisión. Una entrega procesal a la población de base que debe concientizarse y organizarse por medio de la acción directa del Programa Integrado.

vii) Se sugiere que se estudie una metodología de la participación en todas las fases de los programas integrados.

5. Ya que el enfoque unificado implica un estilo de desarrollo debe contemplarse en el documento una formulación de estrategias que permita alcanzar ese estilo de desarrollo.

TEMA II: Formulación de programas integrados

1. Explicitar el sentido en que se usan algunos conceptos empleados dentro del documento. Se sugiere que dichas definiciones se presenten en forma de glosario, como anexo al documento. Los casos en torno a los cuales han surgido dudas son por ejemplo: sectores, el término "social".
2. Enfatizar el papel de la autogestión y de la participación dentro de los programas integrados.
3. Se sugiere reemplazar la noción de realidad social por realidad global.
4. Se considera que el diagnóstico tal como aparece en el documento es demasiado amplio y ambicioso. Por lo cual se sugiere simplificarlo, considerando ciertas variables claves o críticas. Se sugiere además que se presente el diagnóstico en forma más desagregada, vale decir por temas. Se considera además que el diagnóstico a pesar de ser completo y cuidadosamente tratado rebasa las posibilidades de aplicación por parte de varios países de la región, por razones de costo y de tiempo.
5. Se recomienda la búsqueda o establecimiento de "indicadores sociales" a nivel de campo que sustituyan y/o complementen el uso de indicadores globales.
6. Se estima contradictorio lo que se plantea en la tercera parte del documento referente al enfoque sistemático con lo sostenido con respecto a la imagen-objetivo y estilo de desarrollo (ver Anexo I).

7. Se encontró controvertible la relación secuencial entre la fijación de metas y la definición de proyectos (ver página 96 - párrafo 153 - objeción del señor Bruno Ferrari Bono).

8. Se solicitó que se aclare la distinción entre promotores y beneficiarios, apuntándose que con el enfoque de participación comunitaria ambos conceptos coinciden (ver página 81, párrafo 121).

9. Se sugiere cambiar en la página 102, párrafo 170, el término "fondos disponibles" por "fondos necesarios".

10. Establecer con claridad la diferencia o afinidad existente entre estilo de desarrollo y estrategia.

11. Surgió la duda de si es necesario para la aplicación de un programa integrado que el área elegida reúna todos los requisitos de los cuales el documento hace mención. Se considera por lo tanto que el programa integrado pueda aplicarse en cualquier área.

12. Se pidió aclarar qué se entiende por delimitación de área para la aplicación de programas integrados. Se estima conveniente que se presente al respecto una tipología de área (ver Anexo 2).

13. Se estima que para la determinación del área de afectación de un programa integrado se le debieran entregar mayores antecedentes a los políticos para que la elección de la misma no se haga en forma arbitraria. Además del criterio político se señala que se deberían tomar en cuenta elementos de orden ecológico y cultural.

14. Se señaló la existencia de un vacío entre la formulación y la ejecución de los programas integrados. Se sugirió como solución el establecimiento de bases programáticas que aseguren el apoyo legal, administrativo y financiero. Dichas bases programáticas tienden a disminuir el período de tiempo que va de la formulación a la ejecución (ver Anexo 3).

TEMA II: Formulación de programas integrados

Anexo 1

1. Enfoque sistemático y modelos de desarrollo

i) La imagen objetiva corresponde al deber ser necesario para llegar a un sistema económico-social, que dentro de un espacio territorial determinado funcione eficientemente en beneficio de los habitantes del área y del país en general.

ii) El sistema socioeconómico a nivel de área esencial está constituido por cuatro elementos básicos:

- 1) Objetivos de la sociedad como tal
- 2) Producción
- 3) Recursos
- 4) Tecnología

iii) Por tratarse de un sistema, cualquier alteración o cambio en cada uno de estos elementos influye o cambia a los otros.

El diagnóstico del área muestra el sistema en el momento actual y por tanto constituye un modelo que ha funcionado bien o mal durante un determinado lapso.

iv) Si el sistema ha funcionado mal deben ser analizados los elementos constitutivos y sus interrelaciones para determinar los grandes cuellos de botella que han entrabado su funcionamiento.

v) Si consideramos que el sistema es a su vez parte de otro sistema, el regional, y que el regional es parte del nacional, las modificaciones o cambios en este sistema de área no pueden perjudicar los sistemas mayores.

vi) Por tanto, el modelo real del sistema de área estará en función de los sistemas mayores. Dicho en otras palabras, el modelo debe corresponder para su ejecución a la asignación de recursos y a las necesidades y aspiraciones de la población del área.

vii) El modelo real a su vez deberá tender a un modelo ideal y por tanto dentro de las limitaciones conocidas pueden existir modelos alternativos de entre los cuales puede escogerse aquel que represente para el momento la mejor oportunidad de desarrollo.

viii) Así por ejemplo un modelo puede tender a una mayor tecnificación de la producción mientras otro puede insistir en el aumento de la productividad. Ambos alterarán los demás elementos, pero como ambos tienden a un deber ser representan un beneficio para todos los habitantes del área. Su implementación representa dos estrategias o estilo de desarrollo.

TEMA II: Formulación de programas integrados

Anexo 2

1. Delimitación y dimensionamiento de las áreas

- i) El área es la unidad básica territorial del desarrollo dentro de un contexto regional y nacional que la incluye como parte.
- ii) El área corresponde a una división del territorio que es menor que una región y mayor que las unidades vecinales locales. Puede hablarse de subregiones, provincias, departamentos, etc., dependiendo del nombre que cada país quiera darles.
- iii) Una región está constituida por áreas que pueden ser urbanas, rurales, desiertas, pesqueras y otras.
- iv) Para la identificación y delimitación de las áreas deberán tomarse en cuenta cuatro criterios principales:
 - a) Unidad territorial: Se trata de un espacio territorial geográfico continuo delimitado por elementos naturales tales como montañas o mares, etc., o bien espacios territoriales donde un elemento natural les de una estructura vertebrada como es el caso de cuencas, valles y otros.
 - b) Homogeneidad o complementariedad de las partes. Los elementos o partes de un área deben ser homogéneos y/o complementarios, esto es que los recursos productivos, la población, la cultura, la ecología, el clima y otros, etc., tengan una cierta homogeneidad y/o complementariedad que configure una unidad socioeconómica suficiente, eficiente y diferenciada de otras áreas limítrofes.
 - c) Amplitud del área: El área debe ser lo suficientemente amplia como para constituir una unidad económica y administrativa. No puede ser tan grande que implique su división a corto plazo en dos o más áreas, o tan pequeña que tenga que anexarse a otra área.
 - d) Límites administrativos: El área como unidad básica territorial del desarrollo dentro de un contexto regional y nacional debe coincidir en cuanto sea posible con alguna división político administrativa, a fin de aprovechar la infraestructura existente. Sin embargo, debe considerarse que estos límites y la infraestructura administrativa también pueden cambiarse en beneficio del desarrollo.

TEMA II: Formulación de programas integrados

Anexo 3

1. Recomendaciones específicas

i) El documento presentado señala que en el desarrollo de los programas integrados aparecerían definidas cuatro etapas programáticas: Formulación, ejecución, control y evaluación. Ellas encuadran la realización de acciones específicas por parte del organismo u organismos a cargo del programa.

ii) Cabría, sin embargo, considerar una etapa adicional que situada entre la Formulación y la Ejecución posibilitará el nexo entre ambas. En la página 112, capítulo VI, se habla de "organización".

iii) En realidad organizar el programa sería una fase inicial de la Ejecución. Por otra parte la etapa adicional de que se habla no es privativa del organismo ejecutor, sino del más alto nivel gubernamental de decisión. De allí que deba considerarse aparte.

iv) La formulación de la decisión política por medio de instrumentos legales y administrativos adecuados (decretos, acuerdos, leyes); el asignar los fondos presupuestarios operacionales; el definir los organismos actuantes de dirección, coordinación, ejecución, control, evaluación, constituye en sí lo que podría llamarse "Establecimiento del Programa".

v) Ya establecido oficialmente el programa cabría entonces iniciar su ejecución organizándolo y estructurando los mecanismos directivos, coordinativos, ejecutivos, de control y de evaluación. La organización sería la primera fase de la ejecución y la puesta en marcha de las acciones la segunda.

TEMA III:

Ejecución y control

1. Se encuentra débil la idea de la participación dentro del tema de la ejecución y control. Por lo tanto deberían puntualizarse las formas y mecanismos de participación de la población en la ejecución y control de los programas integrados.
2. Establecer asimismo mecanismos y modalidades de coordinación entre:
macro y micro-planificación,
proyectos intersectoriales,
programación y ejecución
activadores y activados,
dentro de la estructura administrativa del programa.
3. Para el eficiente y eficaz funcionamiento del programa integrado es indispensable que el organismo responsable de la ejecución del programa disponga de instrumentos legales que le confieran autoridad suficiente, apoyo político, autonomía en la administración y manejo de los recursos, para lograr en primer término la coordinación sectorial.
4. El párrafo 217, de la página 119, debería incluirse en la página 15 del documento, por considerarse dentro de los aspectos conceptuales y constituir requisitos del desarrollo integrado.
5. Se manifestó la duda de la factibilidad de la estructura institucional propuesta por el documento en el párrafo 244, página 131, para el proceso de control. Se sugiere buscar una estructura más simple y una metodología más ágil y más concordante con las posibilidades de implementación de los países.
6. Se sugiere la elaboración de un manual operativo, que facilite la organización, administración, ejecución, control y evaluación de los programas integrados.
7. Se apuntó el problema de eventuales incompatibilidades que podrían surgir entre la decisión política del gobierno y las necesidades de modificación del programa por parte de los conductores del programa.
8. Se anotó la experiencia de que el gran cuello de botella de los mejores proyectos lo constituye el mal funcionamiento de la administración.
9. En presencia de grandes proyectos se planteó su relación con los programas integrados en los términos siguientes: Si
 - i) son independientes de los grandes proyectos,
 - ii) son complementos de los grandes proyectos,
 - iii) son catalizadores de grandes proyectos.

10. Se solicita la revisión de la redacción del párrafo 221, página 122, donde aparece una contradicción entre el plan anual y el establecimiento de metas a mediano plazo.

11. Referente al párrafo 234, página 127, se sugirió agregar un cuarto nivel de control financiero por fuentes de financiamiento.

12. Se planteó la duda de si deberá existir separación entre el organismo de control y el sistema de planificación.

13. Se propone la elaboración de indicadores ágiles para la formulación, control y evaluación de los programas, utilizando los trabajos de otras agencias: CEPAL, ILPES, etcétera.

14. Se establecen los siguientes criterios en cuanto al rol de las agencias internacionales y organismos financieros:

- i) promover, generar, inducir ideas, actividades, proyectos, programas;
- ii) adecuarse a los requerimientos y necesidades de los países en cuanto a programas a desarrollar;
- iii) contribuir a la capacitación tecnológica de la población en sus niveles de base, democratizando la asistencia técnica;
- iv) evitar la superación de acciones que signifiquen una mala utilización de recursos;
- v) utilizar al máximo la capacidad técnica de la nación;
- vi) fortalecer las iniciativas y experiencias válidas del país;
- vii) la asistencia técnica y la cooperación internacional deben durar hasta la consolidación de los proyectos;
- viii) se recalcó la necesidad de que los organismos internacionales deben converger íntegramente para la consecución de los objetivos comunes;
- ix) consideren las organizaciones internacionales que los tres socios en la ejecución de un programa integrado son: Población organizada, Estado, Organización Internacional.

TEMA IV:

Evaluación

1. Se nota desequilibrio entre el corto tratamiento del tema en el documento y la profundización que se da a los otros temas. Se pide una ampliación y mayor desarrollo al tema de evaluación.
2. Se recomienda que a medida que avancen los programas integrados se difundan los resultados de su evaluación, así como las características peculiares de los mismos.
3. Se hizo énfasis en la necesidad de dar participación organizada a la población en la evaluación de los programas. Para esto se requiere una información y capacitación constante de la población.
4. Se propone promover intercambio de experiencias a través de visitas a los programas en ejecución a los diferentes países.
5. Se acordó una felicitación a los autores del documento, a UNICEF por brindar la oportunidad de tener acceso a la metodología de los programas integrados y a un fructífero intercambio de experiencias.

Aspectos generales (miscelánea)

1. Se solicita la elaboración de una bibliografía especializada en materia de planificación, programación y formulación de proyectos en general y en especial sobre programas integrados.
2. Se pide traducir el presente documento al francés y al inglés.
3. Se propone continuar el diálogo iniciado en el presente Seminario, estableciendo una comunicación permanente con los participantes y el intercambio de documentos e informes referentes al tema estudiado.
4. Se sugiere organizar jornadas, seminarios y cursos sobre programas integrados a nivel nacional y local, prioritariamente con los ejecutivos del programa.

APORTES DE LA COMISION 3

TEMA I:

Aspectos conceptuales

Introducción

1. Se señaló que la parte introductora del documento tendría, lógicamente, que modificarse de conformidad con los cambios que se introdujeran en la versión final.
2. En relación con el primer párrafo, se planteó la cuestión de si podría en vigor afirmarse que el proceso de desarrollo de los países de América Latina había sido "errático".
3. Se convino en que, en realidad, ese proceso había sido en la mayor parte de los casos claramente definido y que implicaba sistemas socioeconómicos en cada país, que eran responsables de la desigual distribución de beneficios tanto entre los diferentes estratos sociales como entre las diferentes regiones de un mismo país.
4. En los párrafos 2 y 3 de la Introducción se advirtió un rechazo implícito de los conceptos que en ellos se mencionan ("dependencia", "imperialismo", etc.). Se sugirió, por otra parte, que sería en cambio preferible señalar los aportes y las limitaciones o defectos de estos y otros conceptos de notoria importancia para el tema.

Puntos generales

5. Se comentó que resultaba demasiado simplista afirmar que el enfoque tradicional del desarrollo y que los esfuerzos de los gobiernos no habían tenido los resultados esperados, sin señalar al propio tiempo el por qué de este fracaso. Se hacía, pues, necesario profundizar en el análisis de los factores causantes de que el crecimiento económico no haya conducido a un correlativo desarrollo social.
6. Concretamente se subrayó que la desigualdad de beneficios entre las diferentes regiones respondía en parte a la falta de infraestructuras y a la tendencia a la concentración de los recursos de todo orden en los centros urbanos. Por otro lado, la desigualdad de ingresos en la población se debía a la estratificación social y a la falta de participación popular en la toma de decisiones.
7. Una debilidad de que adolecían muchos documentos de Naciones Unidas era que utilizaban términos que no definían y que dejaban muchas cosas sin

decir por considerarlas implícitas. Por ejemplo, en el párrafo 19 de este capítulo se entendía que la participación sería la comunicación de los deseos formulados por los estratos populares a sus gobernantes. En realidad, el enfoque unificado no significaba tal cosa, sino la participación real de la población en la formulación misma de los objetivos y planes de desarrollo y en la ejecución de los mismos. Aun cuando no solía usarse el término, esto significaba que era necesario que los estratos populares tuvieran el poder necesario para hacer pesar su participación y para garantizar la satisfacción de sus necesidades.

8. Asimismo se señaló la discrepancia existente entre los problemas del desarrollo identificado en el documento y las acciones realizadas sectorialmente. Por un lado, era necesario un cambio del sistema administrativo que permitiera aplicar un enfoque rigurosamente unificado; y por otro, que los sectores sociales gubernamentales no habían cumplido ni siquiera con las metas sociales que se habían fijado. Cabría esperar mejores resultados incluso dentro de una suborganización sectorial, coordinada a nivel de agrupaciones de ministerios.

9. Siempre dentro del mismo tema, se apuntó que los gobiernos no estaban organizados en términos de los problemas que habían de enfrentar, sino en términos de servicios. En múltiples ocasiones, los planes sectoriales habían sido formulados por grupos sociales y económicamente privilegiados, con limitados beneficios para la generalidad de la población. No puede decirse, ciertamente, que se trata de una planificación integral en la formulación de un plan nacional constituido por la mera yuxtaposición de planes sectoriales elaborados independientemente unos de otros.

10. Se reconoció también que introducir cambios en el sistema gubernamental requería cambiar la fisonomía básica del sistema nacional. El estilo de desarrollo predominante en América Latina había llegado a la aparición de un grupo que monopolizaba el poder económico y político y generaba gobiernos que contribuían a la concentración de la riqueza. Por eso, una participación popular real debía ser prioritaria para la solución del problema, y no sólo un resultado deseable. Se señaló, además, que el documento no mencionaba al que debe ser el objeto y el sujeto del desarrollo - el hombre - y que sería conveniente que tuviese un tono más humanístico.

11. Se entabló un debate en torno a las medidas necesarias para la instrumentación de los cambios estructurales que se requieren. Algunos participantes plantearon que los gobiernos existentes eran expresiones políticas de las mismas estructuras de poder que se pretendía cambiar. En consecuencia, era deseable, a su juicio, que el documento mencionara la necesidad de que los gobiernos presentes o futuros aplicaran sus bases de poder incluyendo a estratos populares masivos, mediante la formulación e implementación de programas que realmente fuesen beneficiosos para estos sectores.

12. Otras opiniones fueron expresadas en el sentido de que el papel de los organismos internacionales debiera limitarse a la indicación de los problemas estructurales a resolver y a consejos técnicos para la solución de los mismos, debiendo ser de exclusiva responsabilidad de los gobiernos la búsqueda de la forma o formas viables para poder realizar estos cambios.

13. También se sugirió que las posibilidades más realistas que cabría esperar de los organismos internacionales para que estas ideas se llevaran a la práctica, con su consiguiente implementación, era que los planificadores nacionales conocieran esos problemas de orden estructural y los incluyeran entre las metas identificadas en los planes nacionales de desarrollo.

14. Se expresó asimismo que existía el peligro de que los conceptos del enfoque unificado se utilizaran únicamente por los gobiernos como argumentos retóricos abstractos en pronunciamientos de buenas intenciones, sin traducirse en programas concretos. Idéntico peligro existiría para los organismos de cooperación internacional que, después de pronunciarse categóricamente en favor de los cambios estructurales necesarios para alcanzar las metas sociales señaladas, aceptaran participar, por insistencia de los gobiernos, en proyectos que en el mejor de los casos son paliativos o meros paños calientes que no atacan las causas fundamentales de los problemas y que, por lo común, entrañan a menudo un gasto de recursos y unos esfuerzos que no producen mayores impactos.

15. De igual manera que los organismos de colaboración internacional no deberían participar en un proyecto que contribuyera a la concentración de la riqueza en pocas manos, tampoco deberían aceptar tomar parte en proyectos que no signifiquen progresos reales en el sentido del enfoque unificado.

16. Se expresó otra opinión según la cual el deber de los organismos internacionales debería consistir fundamentalmente en la formulación de consejos técnicos encaminados a resolver los problemas identificados por los gobiernos, dentro del marco de los planes elaborados por éstos y de las metas que los mismos se han propuesto alcanzar.

17. Los participantes estuvieron acordes en que el Capítulo II no respondía adecuadamente a su título de "La programación integrada y las nuevas generaciones". Se repiten algunos de los conceptos abstractos del Capítulo I, sin profundizar en la problemática de la programación.

i) Se sugirió que esta materia se refiere realmente al papel que corresponde desempeñar a las nuevas generaciones dentro del desarrollo, en términos teóricos generales, y que podría formar parte del Capítulo I.

ii) Se sugirió asimismo que las partes D y F del Capítulo I podrían ampliarse en un segundo capítulo que analizara más a fondo los conceptos de la programación integrada. Se podría después tratar el tema específico de la infancia y de la juventud en la programación integrada.

18. Se señaló que lo que se precisaba era la elaboración de una metodología que permitiera traducir el enfoque unificado en una planificación concreta, a nivel tanto regional como nacional. Se podría esperar que las primeras experiencias de programas en "focos" regionales fueran adaptadas para su aplicación en otras regiones del país. No serviría que la programación fuera "unificada", a menos que también obtuviera resultados fundamentales, que en todo caso habría que especificar.

19. Se mencionó como un problema grave de la infancia, no señalado en el Capítulo II, la realidad del trabajo infantil, aun cuando éste esté prohibido por la legislación laboral de los países. Es necesario enfrentarse a esta desagradable realidad y proponer medidas para aliviarla.

i) Se carece de información detallada al respecto y, por otra parte, resulta bastante delicado establecer normas de trabajo infantil sin aceptar éste implícitamente.

ii) Por otro lado, habría que ver este problema en el contexto del problema de la labor familiar agrícola en relación, por ejemplo, con el ausentismo escolar en la época de las plantaciones, y sobre todo, de las cosechas.

20. En este o en otro capítulo también sería necesario tratar el problema específico del diseño y de la realización de programas de ayuda a la infancia. De las necesidades de los mismos programas tendrían que surgir demandas de información estadística expresada en términos útiles para la diagnosis de los problemas complejos.

21. Para analizar problemas de rendimiento escolar sería preciso disponer de informaciones lo más completas posible acerca del estado nutricional de los niños y de la estructura familiar de los mismos, así como de la situación económica familiar. Sólo cuando lo exigiesen los programadores se incluirían en los formularios estadísticos determinados indicadores requeridos para un adecuado diagnóstico.

Otras consideraciones y sugerencias

22. Se consideró importante aclarar en qué consiste un programa integrado. Se señaló que, a nivel teórico, la integralidad de un programa proviene del carácter integrado de los problemas que intenta solucionar.

23. Se sugirió que si se toma el concepto de sistema integrado como punto de partida, tal vez sea más fácil precisar el concepto de "programa integrado".

i) Un sistema integrado es aquel en el cual la interacción del conjunto de sus componentes genera cualidades nuevas, distintas de las de sus elementos integrantes. Es decir, donde el todo nuevo que se crea por la interacción es algo más y distinto de la suma de sus partes, que origina una nueva organización con una estructura propia y dinámica, cuyas características iniciales dependen de las características de sus componentes, pero que se va modificando en el curso del tiempo por la interacción que se crea entre los componentes del sistema. El sistema integrado tiene, además, relaciones externas, algunas de las cuales son necesarias para su supervivencia y desarrollo, al paso que otras son apenas concomitantes.

ii) Dentro de todo sistema integrado se desarrollan dos tipos de relaciones básicas: la coordinación y la subordinación. La primera se refiere a la dependencia recíproca que se crea entre los componentes, no en forma mecánica, sino de múltiple dirección de causa a efecto; y la segunda, al lugar especial y la significación desigual de cada parte dentro del todo.

iii) La regulación de los sistemas integrados se hace a través de dos procesos inherentes: la dirección y la información. El proceso de dirección es aquel que permite estabilizar el sistema, mantener su determinación cualitativa y su equilibrio dinámico con el medio ambiente, asegurar el perfeccionamiento del sistema y lograr los diferentes efectos útiles esperados. La dirección cuenta con el proceso de información que permite mantener en contacto sus distintos componentes entre sí, con el todo y con el medio ambiente.

24. Los componentes básicos de los programas integrados son los sectores. Todo programa integrado debe tener objetivos y acciones interrelacionadas y lograr resultados igualmente entrelazados.

i) A nivel de la planificación, la integración debe hacerse en cuanto a políticas, estrategias y estilos de realización.

ii) A nivel de la organización deben considerarse la estructura de recursos y las organizaciones participantes en forma jerarquizada. En todo programa integrado debe determinarse inequívocamente quién asume la responsabilidad del proyecto.

25. Comentarios específicos

i) En la línea 9 del párrafo 1 las dos últimas líneas deberían unirse por la frase "tales como" la dependencia del exterior, etcétera.

ii) En el mismo capítulo se dijo que los "modelos" de desarrollo a los que se hizo mención no fueron diseñados, sino que surgieron de la realidad o que se efectuaron bajo la presión de las circunstancias históricas del momento en que fueron producidos.

iii) En el párrafo 11, se apuntó que otro factor que contribuía al éxodo rural radicaba en la falta de servicios sociales, fuera de los centros urbanos. También se puso de manifiesto que la excesiva concentración de población en los grandes centros urbanos--resultado de la inmensa mayoría de los casos del éxodo rural--conlleva graves problemas de orden social y económico, como acontece, por ejemplo, en los tugurios y en las barriadas marginales.

iv) En la página 15, se estimó que era preciso revisar los elementos de los programas integrados. Por ejemplo, en el punto (i), el uso del término "global" resulta ambiguo. En el punto (ii) se circunscriben los elementos de los programas integrados al nivel regional, cuando estos principios son igualmente aplicables en el plan nacional. Se necesita una enunciación más enfática de estos principios, en la que se explicita claramente la importancia de la participación popular.

TEMA II: Formulación de programas integrados

Requisitos para la realización de un programa integrado. La elección del área

1. Se empezó planteando que aquel gobierno que exija para llevar a cabo un proyecto integrado, en área que reúna tantos requisitos, no tiene necesidad de la ayuda de UNICEF.

i) Asimismo, debido a que en el primer capítulo se ha planteado que todo lo que se ha efectuado en desarrollo social no es bueno, es incomprensible que existan áreas con tan buenas condiciones infraestructurales, entonces se saca la conclusión de que el aporte del tipo de desarrollo anterior no era tan malo.

ii) Por otra parte se señaló que los requisitos para elegir el área eran afirmaciones muy generales, las cuales no establecían límites. Por lo menos se debieron fijar límites mínimos.

iii) Es importante hacer notar que las estructuras no pueden estar ociosas esperando la llegada de un proyecto integrado.

2. Apoyando estos puntos de vista se reafirmó que sólo las grandes urbes podrían ser receptáculo de proyectos unificados si nos llevamos al pie de la letra de las condiciones que establece el documento respecto a la elección de área.

Al contrario, debía ser decisión nuestra que los proyectos integrados se apliquen para la solución de problemas en las zonas rurales. Asimismo los organismos internacionales deben volcar asistencia técnica hacia estas zonas atrasadas.

3. Se insistió en que el área rural debía de ser la más favorecida con los programas integrados, debido a que siempre el área urbana estaba en mejores posibilidades de absorber proyectos de desarrollo. Asimismo se invitó a UNICEF a que enrole el área rural al problema integral del desarrollo y lo haga también con las áreas marginadas urbanas.

4. Además se planteó que los criterios para determinar un área en la cual se ha de desarrollar un proyecto unificado no son éstos, sino más bien aquéllos que tienen relación con las necesidades de desarrollo social. En este sentido se recalcó que un criterio importante es que sea un área más atrasada que las demás, lo cual se reafirma en la forma de crecimiento de nuestras regiones, entre las cuales unas se desarrollan más que otras.

5. En contra de estos planteamientos se arguyó que el documento no se equivocaba al plantear este tipo de condiciones para la elección, sino que debido a que los programas integrados son un nuevo enfoque, un experimento, se debía iniciar en zonas que aseguraran un buen éxito, las cuales serían aquellas con mayores posibilidades. Incluso se dijo que se debería desarrollar más el punto "apoyo de las autoridades".

i) También se dijo en apoyo de esta posición que los programas integrados no se deben limitar a áreas atrasadas. Debido a que los fondos no sobran y a que, por lo tanto, dedicarlos a áreas atrasadas es cargar con un costo social, ésta no resulta alternativa aceptable frente a la posibilidad de dedicarlos a zonas que puedan dar resultados inmediatos.

ii) De todas maneras se pueden distribuir los fondos de manera que vayan a áreas atrasadas y a otras de menor atraso relativo.

iii) Se insistió en la posición de que al UNICEF le interesan las áreas atrasadas, y apoyando estos puntos de vista se señaló que la clave estaba en que a problemas integrados corresponden programas integrados. Por lo tanto, los programas integrados deberían realizarse en donde fueran mayores las necesidades existentes.

iv) De otra parte, se planteó que el UNICEF no debe quedarse en tratar de resolver los problemas de la juventud y la niñez. Además se recalcó que los problemas necesitan ser ubicados antes de intentar definirlos.

6. Se debe tratar de integrar la labor de las demás instituciones que conforman las Naciones Unidas. Para esto se podría preparar un modelo que integrase toda la labor que hoy se efectúa en compartimientos estancos.

7. Desde otro punto de vista, se criticó el principio de homogeneidad, señalando que parecería primar el de heterogeneidad, ya que a nuestros países los caracterizan regiones atrasadas con diferencias geográficas, económicas y culturales.

8. Asimismo se rechazó también que se pudiera hacer la elección realizando en una región acciones previas que la integraran a la dinámica del desarrollo nacional. Lo que es contradictorio, debido a que precisamente una de las funciones de programas integrados es lograr la integración a la dinámica del desarrollo y propiciar un desarrollo de dentro hacia afuera.

9. Se señaló asimismo que el ideal técnico implicaba, en la determinación del área, la existencia de una estrategia global de desarrollo para todo el sistema socioeconómico. Implicaba además una desagregación de esta estrategia en sectores y regiones.

i) Esta última, la estrategia regional, debería entonces definir las vocaciones regionales y locales, en función de recursos económicos potenciales y la necesidad de un desarrollo equilibrado tanto económico como social.

ii) También pueden utilizarse metodologías como las de ciudades claves (en vez de polos de desarrollo) y la integración campo-ciudad. Estas últimas metodologías deben ser tomadas en cuenta para reforzar la parte de identificación de área y factibilidad de los programas integrados.

10. Con respecto al diseño de proyectos integrados se planteó la necesidad (que no contiene el documento) de que se definiera una serie de requisitos que respondan a "cómo hacerlos" y "por qué hacerlos" y no tanto "para qué hacerlos".

i) Se facilitaría la labor si se incluyera un capítulo que atendiera esta necesidad.

ii) En este sentido las recomendaciones que da el documento para orientar el diseño son todas de puro corte economicista, y no tienen nada que ver con los problemas sociales. No toma en cuenta la falta de movilidad social, la pobreza, el desempleo, etcétera.

11. Se señaló además una incongruencia entre el sentido de las ideas que encierra el concepto "participación" definido en la primera parte, y el sentido que se le da en esta segunda parte.

i) Por ejemplo, se plantea que en algunas situaciones se pueden reservar y no dar a conocer ciertos aspectos del proyecto para el manejo del sector oficial, en caso de estar relacionado con la defensa nacional. Sin embargo, se recalca que el elemento participación no debe basarse en que sólo es un instrumento, sino que es la esencia misma del programa integrado.

ii) Contradiendo esta posición, se hizo uso de un caso de un proyecto limítrofe entre dos países, el cual sirvió de base para esa recomendación.

iii) Asimismo se pudo constatar que el propio documento no cree en la participación. Esto se puede constatar al leer las afirmaciones y criterios expresados en la parte II en relación con la representación de la comunidad, la acción del estado y los planificadores.

iv) Se planteó entonces la necesidad de definir claramente lo que se entiende por participación y compatibilizar la parte I con la II. Se lograría un documento más homogéneo.

v) Sin embargo se presentaron divergencias en los pronunciamientos, ya que se planteó, asimismo, que si bien se estaba de acuerdo en la necesidad de la participación, las comunidades no siempre tienen en sus manos la capacidad de decidir. Y además habría que tener en cuenta que algunos estados no desean este tipo de participación.

vi) Se subrayó en esta parte que el enfoque era economicista, pues los conceptos expresados tocan levemente o no tocan el componente social de estos proyectos. No se da énfasis en la participación de la comunidad o comunidades y se presentan conflictos profundos entre párrafos, así como inconsecuencias en referencias a lo señalado en la primera parte. Por ejemplo, lo señalado en el párrafo 112 respecto a que "la participación de las comunidades pueden tener un carácter consultivo y de fuentes de información para el análisis y de coparticipante en el establecimiento de las conclusiones y problemáticas". Aquí se minimiza el concepto de participación tal cual ha sido definido anteriormente.

vii) El documento supone que los planificadores nacionales actúen como mediadores entre el pueblo y las autoridades. Ello es nocivo para una buena participación de los planificadores nacionales en la programación integrada.

12. Se señaló que el documento no debía tener carácter normativo y se destacaron en este sentido los temas tratados por el Capítulo IV, parte II.

Si el UNICEF, por su carácter internacional e imparcial respecto a sistemas económicos, por callar ideas que puedan afectar determinados intereses colócase en una posición débil, sería preferible que no tratara explícitamente el tema.

Sin embargo, se produjeron divergencias respecto a esta posición, ya que se señaló que la responsabilidad de UNICEF lo obligaba a asistir a cualquier sistema o modalidad de régimen político y desde luego a adaptarse a las condiciones que éstos establecieran con tal de que una acción llegara a la juventud, la niñez y la familia.

La identificación de proyectos en los programas integrados

13. Se señaló que el esquema propuesto está orientado a la formulación y preparación de proyectos de tipo industrial, en tanto que pretendemos tratar programas integrados cuya complejidad es muchas veces mayor.

i) Si el objetivo es beneficiar a las comunidades, los índices que se plantean resultan insuficientes y se entendió que debían buscarse otros que reflejasen mejor la situación social.

ii) El esbozo al final del capítulo que pretende relacionar la identificación de programas integrados con los niños, no parece cumplir su cometido, además de aparecer como una cuña incompleta.

14. De otra parte se llamó la atención con respecto al uso en el documento de resúmenes incompletos de determinadas técnicas, demostradas como válidas y conocidas por todos. Se indicó que era mejor no colocar los resúmenes y referirse entonces a determinadas fuentes donde se tratan los temas con suficiente amplitud.

15. Asimismo se señaló de utilidad que el documento distinguía entre rendimiento económico y eficacia social, en el entendido de que los proyectos sociales no se han tratado como proyectos económicos puros.

16. Se discutió la afirmación del párrafo 170 y se llegó a la conclusión de que este párrafo no era condición para llevar a cabo un proyecto y que en este sentido hay que buscar los recursos que se necesitan y estos recursos nunca sobran.

En estos párrafos se hace énfasis en la división en sectores, lo cual en sí niega el principio de la integración.

17. Continuando con los señalamientos respecto a si existen programas sociales o económicos, o si el desarrollo es económico o desarrollo en sentido total, el uso del término "general" tenderá a separar los proyectos sociales de los económicos.

Existen proyectos con intensidad en lo económico, pero sin embargo pueden ser siempre definidos por su efecto social. Se sugirió entonces el uso de criterios sociales de evaluación.

18. Respecto a la tercera parte se planteó que era válida la introducción, debido a que es cierto que determinados proyectos han fracasado por no definir sus términos idiomáticos. Se señaló que el documento no aclaraba suficientemente el concepto de participación.

i) Pero asimismo se entendió, con referencia al párrafo 6 de esta tercera parte, que el problema principal no consistía en el riesgo de sacralizar términos sino en no poder definirlos concretamente y se discutió que el término participación era muy bien conocido en su acepción.

ii) Se observó que esta parte entraba en un alto grado de abstracción cuando intentaba establecer una metodología para la prevención de riesgos. Sería más práctico y parecería más lógico que se eliminara esta parte y en vez de ella se escribiera un capítulo que presentara sumariamente las experiencias obtenidas en la ejecución de cada uno de los programas integrados de desarrollo en vigencia en la América Latina y el Caribe, así como los programas ya terminados.

iii) Estas experiencias deben ser vistas y tratadas en sus aspectos generales y comparándolas con los términos y conceptos definidos en todos los capítulos del documento.

Se señaló además que el documento utiliza muchas veces la palabra integrado para dar una idea de completo, cuando el término más correcto sería integral, o sea que lo comprende todo.

19. Las consideraciones y sugerencias se sintetizaron del siguiente modo:

i) En esta parte del documento se nota nuevamente un enfoque netamente economicista.

ii) Hay una falta de claridad sobre la concepción de la participación. Se habla de la participación de organismos, pero no de la participación de la comunidad.

- iii) Hay una confusión entre lo que es la instauración o implantación de un proyecto y su ejecución.
- iv) El esquema del plan de operaciones que se presenta es simplemente un plan de operaciones para cualquier tipo de empresa, y no específicamente para un programa integrado.
- v) Se establece muy poca relación entre la inversión y su efecto sobre la población.
- vi) Se da una importancia excesiva al plan de gastos como instrumento de programación, lo cual solamente tiene sentido si se habla de presupuesto por proyectos.
- vii) No se mencionan algunas técnicas de control que son de gran utilidad, tales como el método PERT, que determina un camino crítico, y el presupuesto por programas. Se señaló la utilidad que había tenido en el programa de Nicaragua la utilización del método PERT, antes citado.
- viii) Se consideró que la diferencia entre "control" y "evaluación" no es clara. Pareciera que el control es simplemente la evaluación continua.
- ix) No se cree conveniente la conformación de unidades aisladas de evaluación. Sería mejor desarrollar simplemente instrumentos para la evaluación dentro de las unidades de programación.
- x) Se señaló igualmente que la planificación a nivel central con acuerdos únicamente a alto nivel, da origen a problemas de competencia por el liderazgo en el programa y, en ocasiones, al predominio de un solo sector, terminándose así con el carácter integrado del programa.
- xi) Se sugirió la necesidad de crear un cuerpo directivo autónomo, con participación jerarquizada de los sectores de acuerdo a la necesidad de los problemas que hay que resolver y con el fin de evitar los conflictos intersectoriales.
- xii) Se comentó la necesidad de una relación estrecha entre la planificación, la ejecución y la evaluación.

TEMA III:

Ejecución

Problemas frecuentes en los programas integrados que se están realizando.
Consideraciones y sugerencias

1. Se hizo el siguiente resumen de los problemas que más comúnmente se presentan en este tipo de programas:
 - i) Hay dificultades para lograr la coordinación multisectorial durante la fase de planeación y ejecución.
 - ii) Resulta difícil y compleja la constitución y la puesta en marcha de estructuras multisectoriales y multiinstitucionales.
 - iii) La participación de los diferentes sectores es desigual debido a sus diferentes disponibilidades de recursos financieros, humanos y materiales y a su mayor o menor grado de interés en estos programas.
 - iv) Se carece de sistemas eficientes de información y de comunicación.
 - v) Se presentan a menudo dificultades de orden presupuestario en la administración y en la contabilización de recursos financieros, sobre todo cuando no existen presupuestos por programas.
 - vi) Se advierte con frecuencia una tendencia hacia el trabajo sectorial independiente, debido a que los programas y los recursos se estipulan sectorialmente.
 - vii) Hay insuficiente articulación de objetivos, prácticas y políticas.
 - viii) Algunas veces no se da atención a todos los aspectos relacionados con la producción, tales como el mercadeo, la distribución de ingresos, la nutrición, etcétera.
 - ix) En algunos casos no se pone suficiente atención a la educación de la comunidad para transformarla en unidad dinámica para el cambio, ni se estimula su participación.
 - x) A pesar de existir una infraestructura de servicios en salud, no se hacen esfuerzos sistemáticos para promover la educación sanitaria.

- xi) A pesar de una orientación inicial que tiende a estimular el potencial intrínseco de la población para aumentar su nivel de vida, esta orientación no se mantiene por un tiempo prudencial.
- xii) Incluso en programas en los que se ha superado el problema de la descoordinación, ha habido mucha dificultad en la aplicación adecuada de los esfuerzos multisectoriales para el logro de los objetivos.
- xiii) Ha existido una debilidad en la coordinación de la planeación inicial, al depender ésta de sectores habituados a una acción netamente sectorial.
- xiv) Algunos de los programas han llegado a ser una simple yuxtaposición de esfuerzos independientes.
- xv) El predominio de un sector sobre los otros ha dependido, en algunos casos, del diferente poder político que éstos tienen.
- xvi) Por carecer algunos programas de personal de tiempo completo, se da una participación simultánea de los ejecutores en el programa integrado y en las actividades de su propio sector, siempre en detrimento de la participación en el programa integrado.
- xvii) Algunas veces, los niveles más altos de las organizaciones sectoriales no dan prioridad a las acciones integradas sobre las tradicionales, y la adjudicación de recursos para este tipo de programas es limitada.
- xviii) En ocasiones, la elaboración del plan de operaciones integrado demanda un tiempo excesivo y queda prácticamente sin sentido o falta de actualidad cuando finalmente se aprueba.
- xix) En algunos casos no se ha dado suficiente importancia a la necesidad de motivar al personal que trabaja a nivel local sobre la importancia de efectuar un trabajo integrado.
- xx) En determinados casos, la localización del programa se ha hecho en función de intereses políticos y no en función de las posibilidades de promover un verdadero desarrollo.
- xxi) Muchas veces, la formulación del programa se hace en forma de proyectos sectoriales unidireccionales, contrariando el principio de desarrollo armónico.
- xxii) En algunos casos no se definieron claramente la responsabilidad en la dirección del programa ni las responsabilidades concretas que cabían a cada sector.

xxiii) En algunos casos no hubo claridad sobre la coordinación a nivel local y ésta sólo se planteó a nivel central.

xxiv) Frecuentemente, el plan de acción se originó igualmente a nivel central, sin la participación del nivel local ni de la comunidad, quedando las actividades a nivel local poco sistematizadas o faltas de una base realista.

xxv) La participación de la comunidad sólo se ha dado en términos de información y comunicación, pero no en términos de acceso y control.

xxvi) Las evaluaciones han sido escasas y, en general, se han realizado únicamente en la fase final o en períodos de tiempo muy largos que no han permitido utilizar la evaluación en función de una retroalimentación que permita modificar la programación inicial y, en consecuencia, reajustar los objetivos inicialmente señalados.

2. Sobre la cooperación técnica internacional se hicieron las siguientes observaciones y sugerencias:

i) Se mencionó la ausencia de coordinación entre los organismos internacionales y algunas veces su interferencia por rivalidades entre ellos.

ii) Se señaló de igual modo la falta de claridad por parte de los propios países respecto al carácter mismo de las organizaciones internacionales, que no son otra cosa, en determinados casos, que el conjunto de países miembros de las mismas.

iii) Los organismos internacionales han adquirido un poder económico y político que les permite poner condiciones a los países. Esta situación debería evitarse.

iv) Se ha desarrollado una burocracia internacional excesiva, hasta el punto de que el papeleo que se exige para lograr la financiación de un proyecto o programa requiere de un experto en llenarlo y se pierde de vista la bondad de los proyectos y programas.

v) Aunque se ha expandido la utilización de expertos como autoridades en las materias de su competencia, la labor que deben desempeñar debe ser, fundamentalmente, la de concertadores de esfuerzos.

vi) Los organismos internacionales continúan trabajando dentro de los esquemas sectoriales.

vii) Se da una duplicación de esfuerzos entre las agencias de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), los organismos de cooperación bilateral y las agencias privadas.

Se han desarrollado entre ellos organismos bastante paralelos y esto ha producido duplicación de esfuerzos y pérdida de recursos e interferencias, tanto para esos organismos como para los países.

viii) Los organismos internacionales podrían cooperar no sustrayendo sus expertos de los programas integrados hasta tanto éstos estén debidamente afirmados.

ix) Hay un conocimiento insuficiente de parte de los países respecto a la cooperación que las agencias internacionales pueden ofrecerles.

x) La posición de los países respecto de la cooperación técnica, muchas veces se reduce al interés que tienen para lograr fondos, sin que se dé importancia a los programas en sí.

xi) Algunas veces las agencias internacionales, a pesar de reconocer fracasos en los programas, mantienen la ayuda financiera con el fin de no alterar sus buenas relaciones con los gobiernos y de no crear problemas de desempleo para los expertos. Otras veces mantienen inactivos fondos considerables de dinero asignados a programas que demoran mucho tiempo en ponerse en marcha, cuando cabría la posibilidad de transferir dichos fondos para solucionar problemas graves que afectan a los mismos países.

xii) En algunas ocasiones, los expertos, para mantenerse en sus puestos, no capacitan al personal nacional y simplemente utilizan a los nacionales como recolectores de datos.

xiii) En repetidas oportunidades se envían expertos sin que los países tengan la posibilidad de elegir entre varias alternativas, revisando los currícula de posibles expertos.

xiv) La permanencia de expertos internacionales por largos años en un país sin cursos de actualización los convierte en expertos que aplican teorías y metodologías a veces anacrónicas.

xv) Debería estudiarse la posibilidad de reemplazar los expertos internacionales por técnicos nacionales de alto nivel que ya existen en la mayoría de los países.

xvi) Sería conveniente que el UNICEF realizara un seminario sobre programas integrados, con representantes de los organismos internacionales. Debería también, en algunos casos, cumplir la función de organismo catalizador de la asistencia técnica de agencias especializadas de la familia de las Naciones Unidas, como ya lo está ejecutando en determinados programas.

TEMA IV:

Evaluación

Consideraciones y sugerencias

1. Este capítulo es un buen resumen del enfoque teórico de la evaluación y puede aplicarse a cualquier tipo de programas y proyectos, pero resulta sumamente denso.

i) El enfoque teórico del modelo presentado es de orientación economicista. Consiste en una evaluación del servicio, pero no del cambio sociológico cualitativo tal como se plantea en el punto 262 de las páginas 139 y 140 del documento.

ii) El documento no indica claramente cómo hacer la evaluación.

2. Sería conveniente diferenciar entre una evaluación constante que implica "per se" la retroalimentación para el programa, modificándolo continuamente, y la evaluación general, que estaría orientada a medir finalmente el cumplimiento de objetivos y metas en un plazo determinado. El documento podría incluir algunos modelos alternativos de evaluación.

3. Se resaltó como hecho positivo el enlace que se establece en este capítulo entre la programación y la evaluación, al señalar el documento que esta última sólo es posible cuando hay una buena programación y que con ello contribuye directamente a la reprogramación.

4. Se sugiere que el capítulo de evaluación tenga un enfoque más práctico y menos teórico.

5. Se sugiere que si se da tanta importancia a la evaluación se consideren a igual nivel la organización y la administración de los programas integrados, ya que la evaluación es sólo uno de estos elementos.

6. Se consideró que la dificultad que existe para encontrar indicadores de tipo social no justifica eludir el problema. Se enumeraron algunos tipos de indicadores, tales como la mortalidad infantil, la morbi-mortalidad materna, la deserción escolar, etc., así como algunos de los indicadores que muy comúnmente se usan al respecto.

i) Se indicó que en el documento y en este capítulo no se tocaron las "mediciones de cambios de conducta y de actitudes", lo que es fundamental para conocer aspectos de la participación y para modificar acciones y objetivos de los programas.

ii) Se señaló además la posibilidad de utilizar encuestas CAP para medir modificaciones en comportamientos, actitudes y conocimientos.

iii) El subtema sobre la "medición de los indicadores" requiere otro tratamiento en un capítulo aparte.

7. Se encontró un vacío en este capítulo al no considerar la participación de la población como un aspecto importante de la evaluación.

8. Se mencionó la dificultad de llevar a cabo evaluaciones en programas integrados, cuando el proceso de planificación y programaciones es de tipo central y formal, sin participación de los ejecutores del programa y de la comunidad. En estas condiciones, el plan queda totalmente alejado de la realidad del programa a nivel local, haciéndose necesaria una evaluación que deje de lado el plan inicial y realice previamente una sistematización de las acciones integradas localmente.

Aspectos generales (miscelánea)

El documento de "Bases" y la nueva ordenación que debe tener para que cumpla con los objetivos que fueron enunciados por el UNICEF según la Comisión 3

1. Introducción

Esta introducción debe ser clara y exponer a fondo la finalidad del documento. Debe incluirse una discusión de "la infancia, la juventud y la familia en el desarrollo" y una explicación del enfoque sobre la sociedad total, escogido por UNICEF, y de la programación integrada.

2. Primera parte

Capítulo I. Debe comprender los puntos "A", "B", "C", y "D" del documento actual.

Capítulo II. Este capítulo debe presentar las premisas fundamentales y las líneas generales para desarrollar un modelo de programación integrada (en vez del punto "E" del Capítulo I).

Capítulo III. Este capítulo debe desarrollar la temática sobre "los componentes que determinarían la necesidad de un programa integrado" (en vez del actual Capítulo II: "La Programación Integrada y las Nuevas Generaciones").

3. Segunda parte

Capítulo I. Este capítulo debe "identificar los problemas fundamentales que requieren de una acción y programación integral y establecer los criterios para su jerarquización".

Capítulo II. Este capítulo debe establecer "la identificación de los programas integrados que son necesarios para resolver los problemas que se han caracterizado como que requieren una acción integrada para solucionarlos".

4. En general, los actuales capítulos I, II, III, IV, V, VI y VII de este Parte no corresponderían, tal como están desarrollados, al planteamiento hecho en la Parte I, que basa todos los esfuerzos de desarrollo en el "enfoque unificado para el desarrollo", como ha sido expuesto y planteado por los propios países tanto en la ONU como en sus Comisiones Regionales.

i) La Parte II no tiene nada que ver con el propósito expuesto en la Parte I, que representa una idea brillante en términos de explorar este nuevo campo.

ii) La Parte II se asemeja a patrones de desarrollo que ya están desechados por la gente que trabaja a nivel de campo en proyectos de desarrollo, con énfasis en las áreas sociales.

iii) Además, las técnicas de planificación y administración que se conocen han sido altamente desarrolladas en los últimos tiempos y no es menester crear otras nuevas para los efectos de la formulación y administración de proyectos. Estas técnicas dadas deben ser aplicadas a los problemas que se han identificado y que exigen ser atacados en forma integral.

5. Tercera parte

El tema expuesto en los capítulos I y II de esta parte es altamente teórico y está basado en ciertas experiencias de otra región, lo cual es incongruente con el hecho de tener a la mano las experiencias de los diversos programas integrados de la Región de las Américas.

i) Estas experiencias se prestan para que se identifiquen los problemas y fracasos derivados de estos programas integrados en las Américas, jerarquizarlos y priorizarlos y luego desarrollar una temática que los abarque y los trate en profundidad, incluyendo las soluciones intentadas y sus resultados.

ii) Ello complementaría el enfoque práctico, con énfasis en lo local y conocido, de los riesgos reales que se afrontan en un programa integrado de desarrollo.

APORTES DE LA COMISION 4

TEMA I: Aspectos conceptuales

Conclusiones y sugerencias:

1. Que en la introducción del documento se defina el desarrollo. Pueden ser presentados diferentes puntos de vista sobre este concepto.
2. La planificación no debe aparecer como desligada de la discusión ideológica y teórica acerca del desarrollo. Todo modelo de desarrollo conlleva una determinada postura ideológica y teórica.
3. Es conveniente caracterizar con mayor precisión la planificación tradicional y destacar que los modelos adoptados respondieron a una situación imperante en el momento en que fueron adoptados.
4. Se deben poner en forma explícita los condicionantes sociales que presenta la tarea de planificar, haciendo referencia a las experiencias de planificación que ha habido en la Región.
5. La experiencia histórica muestra que el desarrollo se ha dado con características de concentración en determinadas áreas. Lo que habría que postular es un modelo que reconociendo ese hecho histórico establezca los mecanismos para difundir los beneficios del mismo.
6. Algunos conceptos vinculados al desarrollo, tales como justicia social, participación de la comunidad, desarrollo de la comunidad, entre otros, deberían ser presentados en forma precisa. Se recomienda utilizar los consensos logrados por los gobiernos en los documentos de la Estrategia Internacional, las Evaluaciones de Quito y Chaguarañas.
7. Definir con cierta precisión lo que se entiende por programas integrados, diferenciándolos de la planificación regional y del desarrollo de la comunidad.
8. Dos componentes básicos de los programas integrados deben ser: la coordinación sectorial y la consideración global de aspectos económicos, sociales, culturales y políticos.
9. Un programa integrado incluye acciones formuladas expresamente y acciones que surgen espontáneamente por la motivación que se logra en la comunidad. Ambas deben ser parte de la tarea de planificación.

10. Una de las características de los programas integrados es que, si bien están orientados a toda la comunidad, es necesario precisar los grupos hacia los cuales se debe dirigir prioritariamente la atención.
11. Otra característica principal del programa es aprovechar al máximo los recursos existentes tanto humanos como naturales.
12. Cuando se hace referencia al desarrollo de la comunidad deben tomarse en consideración las entidades públicas y privadas actuantes en el área del programa.
13. En virtud de que el binomio madre-niño es una parte importante de la población, sus necesidades deben ser atendidas prioritariamente en los programas integrados.

TEMA II: Formulación de programas integrados

1. En el documento aparentemente se excluye la programación integrada en las áreas deprimidas. Los requisitos planteados deben ser considerados como una etapa dentro del programa integrado. En última instancia es decisión política del gobierno elegir o no un área deprimida.
2. Los programas integrados pueden estar orientados tanto a las áreas deprimidas como a aquéllas que tienen un potencial económico comprobado.
3. Se debería hacer un esfuerzo mayor para presentar criterios de factibilidad de un programa integrado, y normas más concretas. Esto está ligado a la definición de lo que es un programa integrado.
4. En el documento se postula un desarrollo autosostenido para el área materia del programa. Este concepto es válido en el nivel nacional; en cambio, para el área habría que postular un desarrollo estrechamente vinculado al desarrollo nacional.
5. En la parte del diseño se enumeran algunos criterios, los cuales deberían ser ampliados, precisados e ilustrados con algunas experiencias hechas en la región.
6. El apoyo político es importante para el éxito del programa. Ese apoyo puede ser logrado mostrando realizaciones efectivas en beneficio de la población del área.
7. Antes de iniciar la formulación de un programa integrado es recomendable precisar los conceptos a ser utilizados por el equipo técnico encargado de la formulación.

8. Es conveniente explicar con mayor claridad el método del diseño propuesto y completarlo con diagramas que lo ilustren.
9. Pueden surgir incompatibilidades entre decisiones políticas de nivel nacional con intereses de nivel local. Esas incompatibilidades deben tratar de ser reducidas y en algunos casos puede ser necesaria una excepción en beneficio del área.
10. La participación de la población es fundamental en un programa integrado. Sin embargo, hay niveles en la etapa del diseño del programa en que la responsabilidad es básicamente de las entidades públicas, tales como la determinación de los recursos y los términos de referencia de la solicitud.
11. Aparentemente, en el documento no se le da la relevancia adecuada a la cuantificación. Debe precisarse la cuantificación necesaria y su relación con el control y evaluación del programa integrado.
12. Habría que ampliar los puntos considerados en el diagnóstico referido a los aspectos administrativos. En este mismo sentido, sería conveniente destacar los aspectos sociales del área.
13. Es precondition del programa integrado contar con los recursos humanos que permitan su formulación. En el documento deben señalarse el tipo de recursos humanos requeridos y los medios necesarios para su consecución.
14. El diagnóstico es la base para la formulación de las acciones; por esta razón debe ser un trabajo completo. Hay que tener presente que el diagnóstico no es meramente tecnocrático sino que refleja una postura teórica y una conceptualización del desarrollo.
15. Entre todas las funciones que se cumplen en el área (producción, consumo, formación de capital, distribución, etc.) hay una interrelación que es necesario destacar al realizar el diagnóstico.
16. El diagnóstico debe considerar el pasado, la situación actual y proyectar la realidad del área hacia el futuro.
17. En el documento debe definirse con mayor precisión y en términos más inteligibles lo que se entiende por imagen-objetivo, a fin de que sea comprendido con claridad y del mismo modo por todas las personas.
18. Definir con mayor precisión y establecer la relación con la imagen-objetivo de conceptos tales como modelo de desarrollo, estilo de desarrollo y estilo real de desarrollo.

19. Debe establecerse con precisión la relación de la imagen-objetivo con el diagnóstico y con los objetivos, metas y acciones. Además, debe quedar clara la diferencia con la prognosis que se realiza en el diagnóstico.
20. La imagen-objetivo está íntimamente relacionada con una concepción teórica del desarrollo, expresa una voluntad de cambio y está concebida en el largo plazo.
21. La imagen-objetivo debe traducirse en objetivos de largo, mediano y corto plazo.
22. Hay objetivos que son de carácter multisectorial que aparentemente quedarían marginados de la tipología presentada.
23. Hay distintos niveles de objetivos, algunos son generales y, por lo tanto, intangibles. Estos deben traducirse en objetivos más específicos que tengan un carácter tangible y susceptible de traducción en acciones. En este punto debe recurrirse a gráficos que ilustren la secuencia de los objetivos.
24. Debe existir una compatibilidad entre los objetivos y los proyectos que se formulen. Si los proyectos no salen de los objetivos puede producirse una distorsión de lo que se pretende alcanzar. En este sentido, el inventario de proyectos debe contener una calificación de los mismos.
25. La identificación de los proyectos debe ser de carácter integrado y horizontal, pero la responsabilidad administrativa y presupuestaria debe ser sectorial.
26. Debe haber una identificación permanente y continua de los proyectos durante la ejecución del programa integrado, en la cual debe jugar un papel importante la participación de la comunidad.
27. Entre las tareas indicadas que, en materia de proyectos debe realizar el equipo encargado de la formulación del programa integrado, debe incluirse la evaluación de proyectos.
28. Se considera necesario incluir los siguientes riesgos que debieran prevenirse:
 - i) Debe lograrse un apoyo político que se traduzca en compromisos que luego se cumplan. Para ello es necesario asegurar los recursos humanos, financieros, físicos e institucionales, que permitan el cumplimiento de los compromisos.
 - ii) La participación de la población no debiera quedar en simple declaración, sino que debe ser activada y coordinada.

iii) Es frecuente que la priorización de las necesidades responda a criterios políticos y no técnicos.

iv) Los distintos sectores que tienen responsabilidades en el área del programa integrado pueden entrar en competencia, con el fin de aumentar su influencia y poder. Dicha competencia genera frecuentes desequilibrios en el cumplimiento de las acciones. Sin embargo, la competencia puede ser orientada hacia una mayor eficiencia.

v) Es frecuente despertar expectativas que si no se satisfacen se traducen en frustraciones que limitan la participación de la población. Sin embargo, las expectativas pueden generar presiones que impulsen el cumplimiento de lo programado.

vi) Resultados óptimos de algunas acciones pueden traducirse en fracasos o generar problemas. Por ejemplo, una excelente producción de algún producto agrícola puede redundar en una baja de precios; es el mismo caso de un incremento de la matrícula escolar que puede traducirse en desempleo y emigración de los mejores elementos.

vii) Es frecuente adelantar fondos con mucha precipitación, que obliguen a ejecutar proyectos que no necesariamente estén enmarcados en los objetivos del programa integrado y que, incluso pueden ser contraproducentes. Tal vez sea conveniente incluir como anexo el documento del UNICEF relativo a la elaboración del plan de operaciones.

TEMA III:

Ejecución y control

1. Habría que presentar mejor algunas de las experiencias sobre programas integrados, con base en una participación de los técnicos que llevan la conducción de los programas.

2. Los conceptos y métodos indicados en el volumen "Bases para la Formulación y Evaluación de Programas Integrados" deberán ser ilustrados con las experiencias pertinentes de los programas.

3. Debería hacerse un análisis comparativo entre los distintos programas integrados, en aspectos tales como los métodos de formulación, las formas de coordinación, la conducción de los programas y la cooperación internacional.

4. En el documento deberían indicarse, con mayor precisión, formas de organización para la ejecución del programa, en relación con los tipos de administración nacional imperantes.
5. Se deberían indicar requisitos para la ejecución del programa, tales como fuerza político-administrativa, financiamiento, etcétera.
6. Aclarar el concepto de descentralización empleado y señalar los modos de hacerla operante.
7. Aclarar los distintos niveles de coordinación que se deberían considerar en el programa integrado. Niveles: nacional, regional y local. Señalar los puntos fundamentales en los cuales se debe lograr esa coordinación.
8. Es necesario indicar algunos mecanismos de control que pueden ser incluidos en los programas integrados.
9. El control debe ser administrativo-financiero y a nivel técnico. Hacer énfasis en el nivel técnico del control.
10. En un programa integrado deben quedar explícitas rutas críticas que orienten un control permanente y en los momentos necesarios. Deben preverse recursos humanos y financieros para realizar el control.
11. El control debe desarrollarse en todos los niveles: local, regional, nacional e internacional.
12. Algunos riesgos que deben prevenirse al realizar el control:
 - a) Evitar duplicación de recursos;
 - b) Tener en cuenta los sistemas nacionales de control; y
 - c) Muchos de los responsables adoptan posturas políticas en perjuicio de las técnicas.
13. Hacer énfasis en el documento sobre la necesidad de que la comunidad participe en el control del programa y señalar las formas de esa participación.
14. Señalar algunos mecanismos que faciliten el flujo de los recursos nacionales e internacionales hacia el programa integrado.
15. Se deberían considerar en los mecanismos de control las entidades autónomas (corporaciones de desarrollo, etc.).
16. Considerar en el documento los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de los organismos internacionales participantes en el programa.

17. Hacer énfasis en las necesidades de solicitar contrapartes nacionales para promover la capacitación del personal local.
18. La cooperación internacional debe adecuarse a las necesidades reales del programa y tratar de utilizar recursos locales.
19. Los requerimientos de expertos deben precisarse y tratar de que sean nacionales. Estos deben respetar la estructura administrativa del programa.

TEMA 4: Evaluación

1. El capítulo sobre evaluación debería referirse más específicamente al caso de los programas integrados.
2. La evaluación continua parece ser más compatible con los programas integrados; sin embargo, habría que combinarla con evaluaciones periódicas.
3. Hay pocas experiencias en evaluación de programas integrados y sería conveniente profundizar el tema en documentos separados.
4. La evaluación del programa integrado debe considerar aspectos cuantitativos, cualitativos, estructurales y descriptivos.
5. El sistema de evaluación que se proponga debe ser simple y orientado a los aspectos más relevantes del programa. En caso de ser necesarios mayores detalles en la evaluación, debe hacerse un muestreo a fin de considerar solamente algunas zonas del área programada.
6. Especificar las relaciones entre el control y la evaluación.
7. Hay distintos niveles que deben considerarse en la evaluación: local, regional, nacional e internacional.
8. La evaluación a partir de las apreciaciones de la comunidad pueden reflejar una situación negativa a nivel local, cuando en la realidad la acción puede ser positiva desde el punto de vista nacional.
9. La dificultad para evaluar los aspectos cualitativos del programa puede reducirse en la medida en que los objetivos no se postulen en forma muy general.
10. Al evaluar los aspectos cualitativos puede caerse en apreciaciones muy subjetivas.

11. Pueden producirse resistencias al evaluar el programa por parte de los responsables de la ejecución. Se deberían señalar criterios para evitar este tipo de riesgos.
12. Debería recomendarse la necesidad de capacitar al personal local para evaluar los programas.
13. Los indicadores cualitativos de la evaluación son muy difíciles de precisar, pero deberían darse algunos criterios en relación con este aspecto.
14. Los resultados de los proyectos no coinciden en el tiempo, de manera que es necesario considerar los desfases al evaluar el programa. Esto es más frecuente en programas que postulan cambios estructurales en el área.

Aspectos generales (miscelánea)

1. El documento final debería ser más conciso, evitando entrar en detalle de programación. Si se precisan mayores detalles, podría recurrirse a anexos para ampliar temas específicos. Deberían incluirse un resumen general y guías bibliográficas.
2. El seminario podría haber ofrecido mejores resultados aún si se hubiera realizado una visita al terreno o se hubieran presentado algunas experiencias en programas integrados.
3. Hubiera sido recomendable un mayor intercambio entre las distintas comisiones y asegurar en cada una de ellas la participación de todas las agencias internacionales directamente involucradas en los programas integrados.
4. Un seminario de este tipo es muy útil porque permite un intercambio franco de ideas entre participantes de gobierno y de agencias internacionales. Un aspecto que debe destacarse es el hecho de que no se pretendió vender ideas fijas, sino que se las sometió a la crítica.

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS DEL RELATOR

Informe de la Relatoría General

Segunda parte

Observaciones y sugerencias del Relator:

1. La tarea humana del UNICEF

En el libro resalta poco. Casi desaparece para dar paso al estudio lógico y metodológico sobre planeamiento y programación. Sólo aparecen de paso, tangencialmente, referencias a la búsqueda necesaria de una igualdad creciente, el mejoramiento del nivel de vida de los sectores desposeídos (3), la equidad social como fundamento del equilibrio moral (13), el servicio de los objetivos sociales (14), la prioridad de la atención y la formación de los niños y jóvenes (17,25), la indispensable participación de niños y jóvenes (18), el numeroso cuarenta y tres por ciento (43%) de población menor de 15 años en América Latina y en el Caribe (19), la limitada posibilidad de niños y jóvenes para disfrutar de la recreación y el esparcimiento sano (23), la especificidad y privacidad de los problemas de la infancia y la juventud (26), la conveniencia de que las medidas y acciones en favor de los niños formen parte de una programación integral del desarrollo nacional (26), la constancia de que las soluciones que se planteen para superar los problemas de los niños sólo serán duraderas en la medida en que se eliminen las causas que los originan (27), o la declaración de que los problemas de los niños deben ser priorizados (28), y de que hay que atender las necesidades y problemas específicos de las nuevas generaciones (29).

Aquí y allá surge el contexto de la familia: es importante proteger al niño socialmente y al interior de sus propias familias. Es necesario capacitar a los padres para el cumplimiento de su rol específico. No sólo se debe prestar protección a la madre sino también capacitarla para cumplir su papel (30).

Una sola vez aparece el espíritu del UNICEF con textos explícitos: toda la programación en favor de la infancia está dirigida a asegurar la formación del niño en sus aspectos físico, intelectual, moral y social.... Los niños deben gozar de:

- el disfrute de los derechos universales del niño;
- protección especial;
- un nombre y una nacionalidad;
- seguridad social;
- educación;
- tratamiento y cuidados cuando sufran;
- amor y comprensión;

- recreación gratuita;
- protección cuando sobrevengan desgracias nacionales y contra el abandono, la crueldad, la explotación, toda forma de discriminación (31,32).

Lo demás son corolarios de la programación integrada: hay que tener presente que se está programando para las personas (46) y explicar los fenómenos o problemas en el contexto de la dinámica social (51). El diagnóstico debe ser histórico, a fin de establecer los elementos y relaciones básicas que explican la estructura del ordenamiento social (62). La comunicación humana está determinada por los tipos de organización social y del trabajo, los grupos sociales, las organizaciones de base, los niveles de educación, la integración y unidad cultural, el lenguaje, el sistema de valores, la existencia o no de discriminaciones raciales o sociales, las relaciones entre generaciones diferentes, las relaciones al interior de las familias, y las costumbres e idiosincrasia imperantes en el área (67).

La creación cultural está determinada en gran medida por los antecedentes históricos del área y su identidad como comunidad. Influyen, entre otros, factores tales como el nivel de educación de la población, la capacidad de retención profesional e intelectual del área, el grado de comunicación humana alcanzado, la infraestructura de comunicación, el desarrollo de la democracia y la libertad, las políticas destinadas a promover el trabajo intelectual y artesanal, y la existencia de centros de actividad cultural (68).

Y algo así como un brevísimo capítulo de resonancias: La infancia, la juventud y la familia como campo de análisis específico del diagnóstico de un programa integrado.... Consideración de los fenómenos y problemas que atañen específicamente a la infancia, la juventud y la familia. Este campo debe ser materia de preocupación en cualquier plan o programa de desarrollo nacional o regional que tenga como propósito fundamental el bienestar humano (71).

La situación de los niños y de los jóvenes debe ser establecida considerando sus necesidades y problemas de acuerdo con diferentes tramos de edad y de acuerdo con su ubicación en el ordenamiento social del área. Así, por ejemplo, hay necesidades y problemas específicos para la etapa prenatal, durante el primer año de vida, en los años preescolares, en la edad escolar, en la adolescencia y en la juventud. La prioridad de las necesidades relativas a la salud, educación y esparcimiento van cambiando según la edad y son diferentes según se trate de adolescentes y jóvenes varones que de mujeres. Para la infancia mayor, los adolescentes y los jóvenes, surgen necesidades y problemas propios de su proceso de integración a la sociedad.

Distinto es el caso y distintos los problemas y necesidades a superar de la niñez o la juventud del medio rural que del urbano, de un niño de una familia campesina, obrera, propietaria, industrial o profesional. El análisis, a partir de las estructuras y funciones sociales posibilita establecer estas diferencias sustanciales, para poder elaborar programas y proyectos específicos en beneficio de la niñez y la juventud (72).

Desde la perspectiva de la familia hay que considerar otros aspectos que tienen importancia en la situación de la infancia y la juventud. Tales aspectos se refieren a los hábitos culturales y sistema de valores al interior de las familias. La transmisión de los valores básicos de la sociedad, la preferencia por los adultos en detrimento de los niños, las discriminaciones que favorecen a los muchachos sobre las muchachas, la capacidad del padre y de la madre para contribuir en la formación de nuevas generaciones.

Una consideración especial debe merecer la situación de la mujer, al realizar un diagnóstico para el programa integrado (73).

Habitualmente la mujer ha sido considerada en su función de madre. Este rol es evidentemente fundamental y para cumplirlo a cabalidad la sociedad le debe prestar un apoyo sostenido. Sin embargo, en un programa integrado el tratamiento debe extenderse a campos más amplios, pues se trata de incorporar a las tareas del desarrollo a todos los miembros de la sociedad y ello implica la participación tanto en la responsabilidad como en los resultados del trabajo social (74).

Y una resonancia final: Los objetivos sociales pueden identificarse con la integración activa de la mujer, el bienestar infantil y juvenil, las formas de participación de los grupos de base, el mejoramiento de los índices de salud y saneamiento y otros similares (173).

He transcrito, con el olvido intencional quizás de un par de frases en el libro, todo lo que el primer volumen "Base para la Formulación, Ejecución y Evaluación de Programas" - Versión preliminar, contiene sobre la familia, la juventud y la niñez, que son la razón originaria y primigenia de ser del UNICEF. Ciertamente es muy poco, en un tomo de 197 páginas.

Pero no lo he transcrito por formular reproches, que no me corresponde, sino para indicar que en la versión final esta misma transcripción puede servir de guía y convertirse en tema de un tomo mayor. Hay temas preciosos, que casi pasan desapercibidos y que podrían ser objeto de gruesos volúmenes. Por ejemplo, el de la capacitación de los padres para el cumplimiento de su rol específico. O aquello de que no sólo se debe proteger a la madre sino también capacitarla para cumplir su papel.

Bastaría con que el UNICEF lo quisiera, y esta aproximación inicial se podría convertir fácilmente en algo así como el "Aprender a ser" de la cooperación, que es convivencia, nacional e internacional. Con un primer volumen sobre el UNICEF, su filosofía, su política, sus programas. Un segundo volumen sobre la participación del UNICEF en el desarrollo, con algunos ejemplos por países. Un tercer volumen sobre planeamiento integral y programación unificada. Un cuarto volumen con anexos de definiciones, prototipos y ejemplos, normas y formularios, algo así como el Vademecum del programador y el ejecutor de proyectos. Valdría ciertamente la pena de que el UNICEF lo quisiera.

Podría del mismo modo entresacar del libro todo lo que contiene sobre comportamiento político: general y en relación con los países. Una tarea tan fácil como grata. Descubriría al hacerlo que la política del UNICEF es la política de los países y que la autonomía que al UNICEF le da ser un fondo financiero y no técnico no le ha hecho caer, todavía, en la tentación de suscitar los ánimos de la soberanía nacional. Sería, de veras, gratísimo constatar que al comportamiento político del UNICEF lo define el respeto por los gobiernos y sus decisiones.

El Relator General no puede y no debe, sin embargo, formular declaraciones afectivas. Pero comprobable en el texto que se le sometió a estudio, lo dicho es verdad.

La función del Relator es relatar. El relato de los comisionados por las cuatro comisiones fue tan amplio y conciso que al Relator General sólo le corresponde la complacencia de relievat temas comunes, o preferidos por su valor intrínseco, reiterados por los informes y sugerencias presentados en la primera parte de la reunión general, en la asamblea matinal. Enumeraré, al azar, algunos de los más importantes:

- a. participación de la comunidad: en la preparación del plan, en la elaboración del programa, en la toma de decisiones, en la ejecución de proyectos, en la evaluación y el control. Como quien dice: antes del parto, en el parto y después del parto.
- b. capacitación del personal responsable de los proyectos o comprometido en ellos;
- c. información generalizada como modo de provocar la participación y de capacitar durante la ejecución;
- d. evaluación continuada, como evaluación formativa;
- e. clarificación máxima de los contenidos de tipo social;
- f. carácter experimental como modo de las acciones: ni dogmatismo, ni prevención, ni improvisaciones precientíficas por intereses de demagogia;

- g. descentralización: de las decisiones, del manejo de los recursos, de la gestión administrativa, de los objetivos;
- h. cooperación: de los organismos internacionales, entre sí y con los países; de los sectores, de los órganos de planeación con los órganos de conducción, de los partícipes entre ellos, de todos con la comunidad y en ella especialmente con el 50% menos favorecido de la población: los que no piensan, porque nadie les enseñó a pensar; los que son vulnerables en mayor grado por su ignorancia; los que son biológicamente débiles porque son menores de edad, y los que apenas están por nacer.
- i. dinamización de los elementos y de los recursos. Fuerza desencadenada con denuedo de futuro;
- j. superación de la burocracia nacional e internacional y con ella del egoísmo, la apatía, la indolencia, la pereza física y mental;
- k. veracidad hasta el colmo como comportamiento técnico y voluntad histórica. Desformalizar los esquemas mentales de proyección de tendencia y atreverse en las decisiones políticas;
- l. infancia y juventud como prioridades. Salud y bienestar como condición y requisito del desarrollo social;
- m. al UNICEF le interesan las áreas atrasadas;
- n. integrar la labor de las instituciones que conforman las Naciones Unidas;
- ñ. definir con claridad. Decir con claridad. Obrar con claridad;
- o. experiencias sobre el terreno. Respeto y consideración por los modos de ser y la vocación de la localidad. Suprimir los proyectos de desarrollo desde arriba y olvidarse de ellos;
- p. univocidad contra equívocidad. Que todas las personas entiendan lo mismo y hablen el mismo lenguaje: el técnico, el político y el ciudadano común. Dejar de hablar en parábolas para que no nos entiendan y usar vocablos corrientes frente al lenguaje sibilino;
- q. no crear nunca falsas expectativas. Eso es engaño al prójimo;
- r. comunicar con los demás: espíritu, estado de ánimo, información y conocimientos;

- s. sentido común y práctico contra elucubraciones infundadas. Dejar de oírnos a nosotros mismos para poder escuchar a los demás;
- t. entender que tanto vale la opinión ajena si es coincidente con la nuestra como si se le opone. En caso extremo protocolizar las diferencias y mantenerlas. No son iguales: ni las opiniones, ni los hombres, ni los países;
- u. no empobrecer ni el concepto, ni el lenguaje;
- v. eficacia. Resultados visibles en el plazo más corto. La eficacia del éxito mueve las voluntades y asegura la participación. Lo que le interesa a la comunidad son los resultados;
- x. decisión. Una decisión política es más efectiva que un plan. Como en las tragedias de Esquilo: el saber es mucho menos fuerte que la necesidad;
- y. evaluación, otra vez. Pero como proceso de autoevaluación.
- z. enfoque unificado. Programas integrados. Desarrollo integrado. Planificación concertada. La totalidad como tema y la autonomía como modo. Rigor y superior paciencia. La humanidad no se cambia con el primer plan quinquenal.

Se les acabó el alfabeto a mis conclusiones y sugerencias. Y no he dicho todavía una cosa hermosa que aprendí en el Seminario:

No llenarse nunca la boca con palabras vacías. Coordinación, por ejemplo. "Yo coordino pero no porque me pongan a coordinar. Un coordinador coordina porque tiene la plata, porque tiene el poder político y porque sabe lo que hay que hacer. A nadie debe ponérsele a coordinar, si no se le da poder". Ni siquiera al Relator General.

Ni he dicho tampoco que espero volverlos a encontrar en el Seminario de Aplicación Nacional para el Desarrollo Integrado UNICEF-COLOMBIA.