



PRESUPUESTANDO PROYECTOS CON PERSPECTIVA DE ESCALA

Prof. Alberto Croce | Fundación SES | Noviembre 2006



Introducción

La reflexión sobre los proyectos con “Perspectiva de Escala” (PdE) viene acompañando las prácticas que hemos desarrollado en los últimos años de manera significativa. No nos ha motivado sólo una intención especulativa. La necesidad de dar respuesta a nuevas exigencias de la realidad y de las propuestas-oportunidades que se nos presentaban ha sido decisiva en esta direccionalidad.

Esta reflexión nos ha llevado a ir consolidando algunos aprendizajes que hemos compartido en distintos foros, publicaciones, encuentros y prácticas. Distintas temáticas y aspectos han formado parte de estos elementos compartidos. Desde las implicaciones de las acciones dirigidas a públicos masivos como las reflexiones acerca de las causas de las problemáticas que motivan la necesidad de los abordajes “en escala”.

En estos párrafos pretendemos focalizarnos en uno de estos aspectos que ha sido visto con interés por no pocos actores relacionados con la temática en cuestión. Nos referimos a la cuestión de la presupuestación en procesos y programas con PdE.

El interés en el tema tiene distintos orígenes y motivaciones. Uno de ellos, quizás no el más relevante pero el más inmediato para muchos, es el relacionado con la relación de este tipo de programas con los organismos de cooperación internacional o las agencias internacionales dedicadas a apoyar proyectos o programas del llamado “desarrollo”.

Intentaremos compartir aquí algunos de nuestros aprendizajes y perspectivas relativas a esta cuestión, tocando sólo incidentalmente otros aspectos importantes, con la expectativa de contribuir a la reflexión colectiva sobre estas cuestiones.

1. La Escala y los programas con PdE

Hace un año, al finalizar nuestro encuentro de Buenos Aires, escribíamos:

“Desde el comienzo de nuestro proceso colectivo de aprendizaje sobre “Perspectivas de Escala” nos preocupó la respuesta necesaria a los grandes problemas que afectaban a inmensas cantidades de personas. Llamábamos a esto “Magnitud” del problema...

Sin embargo, al centrarnos también en procesos de “escalamiento” o “scale-up”, fuimos introduciéndonos en la perspectiva de ampliar el número de participantes o beneficiarios de las acciones.

El encuentro de Buenos Aires (2005) nos fue llevando a preguntarnos por la Escala en otra perspectiva. Problemas que son “universales” en determinados universos exigen respuestas diferentes. ¿Pueden ser encaradas vía programas? En el encuentro de Buenos Aires sentimos que los programas pueden quedarnos siempre cortos. El crecimiento de problemáticas como el desempleo, la falta de viviendas, el HIV, la pobreza... tienen índices de crecimiento más grandes que los programas más efectivos que podamos desarrollar.” (Reflexiones posteriores al encuentro de 2005)

¿Cómo abordar la cuestión de los problemas que afectan a las inmensas mayorías de nuestros pueblos de manera realmente eficaz? Sin duda se trata de una pregunta con respuestas aún muy precarias. El tránsito entre cierto optimismo ingenuo o el pesimismo absoluto se realiza demasiado rápido en las reflexiones que aparecen en

el escenario temático-político sobre el que la cuestión nos coloca. Hablar seriamente de la Escala nos lleva a plantearnos una y otra vez esta pregunta. Dos posturas también señalan ciertas direccionalidades en el debate actual.

Según una de ellas, lo mejor es dar oportunidades a los individuos para que cada uno de ellos pueda actuar con su propia iniciativa y, así, resolver estas cuestiones de manera individual en su aspecto focalizado, pero colectiva por el impacto de la suma de las individualidades actuantes. En esta perspectiva, un problema de vivienda, se solucionaría si todas las personas de determinada comunidad pudieran contar con ingresos suficientes para construir sus casas. Dicho de otra manera, solucionado el problema del trabajo, desaparecerían los barrios precarios que rodean a la mayoría de los centros desarrollados de las grandes ciudades. Muy cerca de esta postura se colocan los que defienden al "Mercado" como mecanismo de regulación y suponen que dejando librado a las reglas que el mismo supone, sería posible resolver muchas de las cuestiones que hoy se presentan como desafíos con PdE, o al menos ser mucho más eficaces en su resolución...

Otra postura entiende que deben haber acciones planificadas, "programáticas" y más o menos focalizadas, que permitan direccionar los esfuerzos y optimizar los recursos, garantizando que aquellos que no tienen acceso a los mismos, puedan acelerar los tiempos de resolución de las problemáticas que se desean encarar. Aquellos que se sienten más identificados con esta mirada, están más cercanos a los que entienden que son necesarios actores fuertes que planifican y programan con mayor o menor participación de los involucrados en los problemas. En este sentido, muchos identifican a los Estados como quienes tienen la misión específica de liderar estos procesos con PdE.

En esta postura hay diferentes matices: algunos visualizan al Estado en una perspectiva más local (municipios), otros en una perspectiva más regional o nacional. Pero también están los que entienden que esta direccionalidad debe ser dada por los organismos internacionales o por los "estados actuando en forma internacional" (Comunidad Europea, Naciones Unidas, MERCOSUR, etc.). Las Metas del Milenio pueden ser un ejemplo claro de esto que estamos diciendo.

La cuestión no es sencilla y las respuestas no pueden evadir la complejidad de todos los aspectos en cuestión.

Mencionaré uno de los que, personalmente, más me preocupan: el modelo de desarrollo que hoy se está proponiendo.

El desarrollo de las comunicaciones y la globalización ofrecen hoy a la inmensa mayoría de las poblaciones del mundo un modelo de progreso basado en el consumo individual y prácticamente indiscriminado. Un modelo que no respeta el cuidado del ambiente ni la convivencia humana.

Si toda la humanidad viviera como lo hace EEUU, el mundo necesitaría 7 veces más de energía de la que hoy se consume. Y 4 veces si viviera como lo hace Europa. Por eso EEUU no firma el protocolo de Kyoto y sólo hace declaraciones "de maquillaje" sobre el cuidado del ambiente sin asumir compromisos serios al respecto.

Resolver los problemas de escala no es darles a todos los hombres y mujeres del planeta la calidad de vida que hoy tienen los pueblos del norte. Se necesita un serio replanteo del modelo de desarrollo colectivo. Y se trata de una necesidad que va siendo cada vez más urgente de encarar. Algunos sectores optimistas afirman que la ciencia logrará resolver los problemas ambientales antes que sus consecuencias nos afecten como pronostican los que luchan por frenar este desarrollo irresponsable. Honestamente, creemos que se trata de una postura optimista más apoyada en el deseo que en elementos confiables. Entendemos que el riesgo es real y, además, ya

está produciendo el daño a millones de personas sobre el planeta de manera constatable.

Por ello, si bien creemos en la fuerza incuestionable que tienen la suma de los individuos para “escalar” los procesos, nos parece que también puede provocarse el “escalamiento” de los problemas, no siempre de las soluciones. En este sentido, el mercado actuando sin controles es cierto que tiene una potencia singular para producir escala. Pero no para darle a la misma una direccionalidad que tenga resultados necesariamente positivos para el conjunto. Entendemos que, para ello, se requiere del accionar colectivo y organizado de la sociedad humana (hasta de la “especie humana”) actuando con inteligencia y responsabilidad social. La acción colectiva inteligente es más que la mera suma de las individualidades actuando sin direccionalidad. Las formas de organización social que tenemos o que podamos ir mejorando, recreando, diseñando e implementando como sociedad, jugarán un papel decisivo en las oportunidades que tengamos por delante para resolver las cuestiones que requieren abordajes con PdE.

Desde estas convicciones, y aún reconociendo todas las limitaciones con que debemos enfrentarnos, creemos que la acción programática es uno de los caminos que permiten expresar y aprender acerca de las maneras “organizadas” de responder a las cuestiones que requieren ser abordadas con PdE.

Por eso entendemos que es sensiblemente importante dedicarnos a profundizar en estas cuestiones de manera particular, considerándoles una atenta reflexión.

2. La relación entre los problemas PdE y los recursos

Los desafíos y problemas que debemos enfrentar, requieren siempre poner en juego distintos tipos de recursos para poder ser enfrentados. Nosotros entendemos que los recursos van mucho más allá del dinero. En nuestra perspectiva, el dinero, en un sentido estricto, es un medio eficaz de acceso y movilización de recursos pero no es un recurso en sí mismo. Los recursos necesarios para hacer las cosas que necesitamos son claramente otros.

En nuestra perspectiva, es posible considerar los recursos desde distintos “niveles”. Para analizar efectivamente los recursos necesarios debemos “cruzar” y entrelazar estos niveles. El siguiente es un listado de recursos por “niveles”:

1º nivel: Recursos para “poder hacer”

- ✚ Ideas - Respuestas
- ✚ Saberes - Conocimiento
- ✚ Información
- ✚ Tiempo
- ✚ Consenso social
- ✚ Posicionamiento
- ✚ Contactos y articulaciones
- ✚ Poder – Incidencia
- ✚ Perspectiva – Contexto
- ✚ Equipamiento
- ✚ Tecnología
- ✚ Equipos de trabajo.
- ✚ Organización.
- ✚ Participación de los miembros de las comunidades involucradas.

2º nivel: Origen de los recursos

- + Recursos humanos
- + Recursos materiales
- + Recursos culturales
- + Recursos "espirituales" o simbólicos

3º nivel: Medios para el acceso a los recursos

- + Dinero
- + Reconocimiento social
- + Integridad/coherencia/honestidad.

En general, cuando se habla de "presupuestación" se piensa en el cálculo del dinero necesario para realizar alguna acción. Pero no siempre se hace una consideración suficientemente seria de cuáles y cuántos son los "recursos" realmente necesarios para hacer lo que nos proponemos. El resultado de esta imprevisión suele ser nefasto para lograr alcanzar los objetivos o las metas buscadas.

Si esto que decimos es aplicable a cualquier proyecto o actividad, se vuelve mucho más determinante cuando nos referimos a programas con PdE. En estos, podríamos decir que, cuanto mayor sea la "escala" real del programa, la incidencia de aquellos recursos pocas veces considerados, es mayor.

En el análisis que hemos podido hacer de procesos que han tenido "escala" y han modificado aspectos sustantivos de la realidad, estos recursos pocas veces identificados y valorados han resultado decisivos. Procesos de transformación social "revolucionarios", cambios culturales, masificación de medios tecnológicos... han sido mucho más producto de la movilización de recursos existentes en las comunidades que de aquellos a los que se pudo acceder a través del dinero.

¿Estamos desvalorizando entonces el dinero como medio de acceso a los recursos de mayor potencialidad de transformación? Se trata de una cuestión muy delicada que puede colocarnos delante de una "trampa" que no nos debe atrapar. El dinero es un medio fundamental de nuestra cultura para movilizar recursos. Los sistemas financieros lo han transformado en un mecanismo al servicio de la especulación y acumulación indiscriminada pero su creación tiene que ver con el servicio al intercambio de recursos y, como tal, es un elemento que no podemos ni debemos obviar en el marco de nuestra cultura y organización social. Pero esto no significa que le demos el valor relativo que tiene y que no confundamos medios con recursos. Demasiadas organizaciones ponen en la obtención de dinero el fin práctico de su accionar, desvirtuando absolutamente sus propias misiones institucionales y poniendo en riesgo, cuando no destruyendo, su propia sustentabilidad fundamental.

La acción de presupuestar debe ser necesariamente posterior a la acción de "estimar los recursos necesarios", que no es lo mismo, aunque muchos lo confundan. Y, en general, no existen muchas "técnicas" para esta estimación de recursos, como sí lo existen para presupuestar. En algunos casos, se colocan columnas que estiman "contrapartes en especies", como forma de valorizar monetariamente algunos de estos aspectos, pero esto funciona más como argumentos a ser presentados a los financiadores que como cálculo de planificación para quienes desarrollan las actividades o programas que se proponen.

Teniendo en cuenta todo esto que venimos diciendo es que queremos referirnos a la "presupuestación" de los proyectos con PdE. Intentando acotar muy bien esta aproximación y marcándole los límites precisos que hemos intentado señalar.

En cualquier caso, consideramos que, cuando la sociedad se propone encarar problemáticas con PdE, debe disponerse a hacer una gran movilización de distintos

recursos y que esto implicará, necesariamente, contar con el dinero que posibilite esta cuestión de manera responsable y seria.

La “inversión” es un mecanismo de desarrollo potente. No pocas veces utilizado para el beneficio único del “inversor” de dinero, sin considerar las otras “inversiones” de recursos realizadas por otros actores. El mecanismo del endeudamiento internacional puede ser un ejemplo que muestra la mala utilización de la inversión como herramienta de dominación y exacción de recursos de una comunidad.

Pero, más allá de los malos usos, la inversión es un instrumento considerable de desarrollo. Como tal, las sociedades deben poder acceder a este mecanismo de manera inteligente y responsable para poder enfrentar los problemas con PdE. Y los crecientes recursos de todo tipo que la humanidad hoy desarrolla, deben poder ser democratizados para que los sectores sociales más pobres y los de ingresos medios, puedan acceder a situaciones de mayor dignidad, dentro de un modelo de desarrollo sustentable. Estamos hablando de una urgencia prioritaria para la humanidad, que no puede desconocerse y que debe encararse con la mayor capacidad y decisión.

Se calcula, por ejemplo que para cumplir las metas del milenio en los países de América Latina, se requerirían, según la CEPAL, 150.000 millones de dólares. Si los países de la región mantuvieran la inversión a la que se han comprometido para esta etapa que se extiende hasta el 2015, la inversión de los mismos sería de 90.000 M, necesitándose recursos adicionales por 60.000 M. Estos montos ponen en evidencia la necesidad de lograr importantes movilizaciones de fondos para encarar problemáticas con magnitud de escala.

3. Criterios para la presupuestación de programas con PdE

En la reflexión que venimos desarrollando en estos últimos años alrededor de estos temas, hemos podido avanzar en ciertos criterios para considerar programas con PdE. Respecto de la cuestión de la presupuestación, pensamos que la misma debe acompañar lo más cercanamente posible aquellos criterios.

Los proyectos con PdE tienen algunas características peculiares que, de alguna manera, los definen:

- En su diseño suelen tener estructura modular
- Su concepción debe ser “sencilla” para que pueda ser apropiada por quienes lo implementarán en sus procesos de réplica.
- Tienen que aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos locales.
- Deben ser lo suficientemente flexibles para ser implementados en realidades distintas sin perder ciertas características que le dan identidad.
- Deben tener un buen equilibrio costo-beneficio.
- Poseen un alcance importante en cuanto a cantidad de personas directamente involucradas-beneficiadas.
- Se proponen impactar en las políticas públicas o son parte de las mismas.
- No requieren, para su implementación, de recursos excesivamente sofisticados, que sólo pueden hallarse en situaciones muy particulares.

Estos criterios, definen de alguna manera, un modelo de presupuestación particular.

Características de los proyectos con PdE	Modelos de Presupuestación
En su diseño suelen tener estructura modular	Se puede presupuestar "por módulos"
Su concepción debe ser "sencilla" para que pueda ser apropiada por quienes lo implementarán en sus procesos de réplica.}	Es importante lograr formatos muy simples en su concepción modular
Tienen que aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos locales.	Los recursos deben ser utilizados, sobre todo, para provocar y comprometer la movilización local de los recursos.
Deben ser lo suficientemente flexibles para ser implementados en realidades distintas sin perder ciertas características que le dan identidad.	Tiene que permitir el diferente destino de los fondos, según necesidades locales y posibilidades muy diversas de movilizar los recursos.
Deben tener un buen equilibrio costo-beneficio.	Es importante que la inversión modular no sea excesivamente alta, para posibilitar que al multiplicar su replicación su ejecución sea razonablemente aplicable.
No requieren, para su implementación, de recursos excesivamente sofisticados, que sólo pueden hallarse en situaciones muy particulares.	

4. Algunos problemas encontrados al diseñar presupuestos con PdE

En nuestras experiencias concretas referidas a los temas de presupuestación de programas con PdE nos hemos encontrado con distintas dificultades. En primer lugar, debemos recordar que se trata de un cierto tipo de práctica aún en desarrollo de alguna manera experimental en referencia a la cooperación al desarrollo. En general, la cooperación ha elaborado gran experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de programas llamados "pilotos", que han procurado "escalar" prácticas luego de proponer modelos exitosos. Los presupuestos de los proyectos piloto suelen ser bastante diferentes a los de los proyectos modulados que nosotros estamos proponiendo para los programas con PdE.

Por la naturaleza de los proyectos piloto, en general sus presupuestos están altamente especificados en su detalle. Además, para garantizar su éxito suelen recurrir a la utilización de elementos sofisticados, que son muy costosos, o cuentan con recursos muy importantes que son conseguidos en las propias comunidades involucradas pero no se encuentran en las nuevas situaciones de potenciales réplicas. Todo esto hace que, en general, estos presupuestos sean muy diferentes a los que pueden requerirse para programas con PdE.

En estos últimos se buscan formatos muy flexibles, con "fondos" que permitan la movilización de recursos y con asignación de dinero en forma modular para cubrir los costos operativos e institucionales.

No siempre es sencillo contar con la comprensión adecuada de estos procesos o de estas modalidades por parte de quienes tienen que tomar decisiones de inversión. A menudo nos han sido requeridas formalidades de detalle que son muy complejas de definir en este tipo de presupuestación.

Al mismo tiempo, hemos encontrado cierto “rechazo” a la identificación de “fondos” utilizados localmente con mayor autonomía. Se trata de un cuestionamiento un tanto absurdo puesto que hemos podido comprobar que los “fondos” más abiertos aumentan la posibilidad real de movilizar recursos locales de mayor magnitud y cantidad.

También resulta compleja la identificación de las contrapartes ya que, en muchos casos, cuando el escalamiento resulta exitoso, los recursos en dinero pasan a través de muy diferentes “cajas” y “cuentas”, a la vez que los recursos en especies alcanzan diversas modalidades de difícil registro.

Otra dificultad ligada indirectamente a las cuestiones presupuestarias tiene que ver con la “autoría” o “branding” en estos procesos. Como ya lo hemos considerado en otros documentos, hay una relación directa entre la pérdida de “autoría” y de control, y el tamaño y extensión de la escala de los programas. En estos casos, sólo es posible registrar una parte muy menor de las evoluciones de las inversiones, de manera que, el registro que puede realizarse es poco significativo respecto al proceso general desarrollado. Y este registro no muestra consistentemente la potencialidad de los procesos escalados.

Finalmente, una dificultad con la que también debimos enfrentarnos está referida al cálculo de costos institucionales en programas con perspectiva de escala. Si en proyectos “standard” nuestra experiencia nos dice que el valor de los recursos que se destinan a cubrir costos institucionales debe oscilar entre el 20 y el 25% del presupuesto total, la “escala” nos enfrenta a situaciones particulares que debemos considerar.

Si bien en los presupuestos “modulares” debemos considerar estos costos, cuando estos módulos se “escalan”, es importante reconocer cuáles son las necesidades reales para cubrir los costos institucionales. En algunos casos, nos hemos encontrado que, al tomar escala los módulos básicos, quienes financian los procesos entienden que los fondos institucionales no deberían tener mayores crecimientos. Nosotros no compartimos esta opinión. Creemos que debe haber un desarrollo relativo al crecimiento de la escala, si bien pensamos criterioso, realizar algún tipo de reducción de las tasas de inversión para estos rubros. De cualquier manera, nos parece que hay que ser sumamente cuidadoso con hacer ajustes excesivos que debilitan de manera sensible las capacidades institucionales que permiten un desarrollo consistente de los programas.

5. A manera de conclusión.

Como hemos dicho en distintos momentos, estamos aún en los pasos iniciales de estos procesos. Es importante continuar desarrollando nuevas etapas de aprendizaje y sistematizarlo. Con todo, creemos que vamos avanzando lentamente pero con prácticas concretas que permiten que dichos aprendizajes se retroalimenten en la evaluación de las implementaciones programáticas.

Estamos convencidos de que tomando todos estos aspectos con la seriedad que el caso requiere, estaremos en mejores condiciones de dar respuesta a las urgencias que, con perspectiva de escala, deben ser encaradas por los pueblos en sus distintas realidades.

También para lograr un mundo más justo se requiere inteligencia, creatividad y capacidad para implementar las soluciones que permitan alcanzar este propósito. Lamentablemente, por importantes que sean, no bastan las buenas intenciones.

Buenos Aires, 2006