

Formulación y evaluación de proyectos

Sergio Raúl Ilari



Universidad
Virtual
de Quilmes

Versión digital de la
Carpeta de trabajo

Índice de contenidos	
Introducción	
Unidad	
Unidad	
Unidad	
Unidad	
Unidad	
Unidad	
Unidad	



Universidad
Nacional
de Quilmes

Página siguiente

Ilari, Sergio Raúl

Formulación y evaluación de proyectos. - 1a ed. - Bernal : Universidad Virtual de Quilmes, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-3706-27-1

1. Gestión de Proyectos. 2. Educación Universitaria.

CDD 378.001

Procesamiento didáctico: Bruno De Angelis / Adys González de la Rosa / María Walas

Diseño original de maqueta: Hernán Morfese, Marcelo Aceituno y Juan Ignacio Siwak

Diagramación: Juan Ignacio Siwak

Primera edición: septiembre de 2014

ISBN: 978-987-3706-27-1

© Universidad Virtual de Quilmes, 2014

Roque Sáenz Peña 352, (B1876BXD) Bernal, Buenos Aires

Teléfono: (5411) 4365 7100 <http://www.virtual.unq.edu.ar>

La Universidad Virtual de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes se reserva la facultad de disponer de esta obra, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducción en cualquier forma, total o parcialmente, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopias, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información. Por consiguiente, nadie tiene facultad de ejercitar los derechos precitados sin permiso escrito del editor.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11723

Íconos



Leer con atención. Son afirmaciones, conceptos o definiciones destacadas y sustanciales que aportan claves para la comprensión del tema que se desarrolla.



Para reflexionar. Propone un diálogo con el material a través de preguntas, planteamiento de problemas, confrontaciones del tema con la realidad, ejemplos o cuestionamientos que alienten la autorreflexión.



Texto aparte. Contiene citas de autor, pasajes que contextualicen el desarrollo temático, estudio de casos, notas periodísticas, comentarios para formular aclaraciones o profundizaciones.



Pastilla. Incorpora informaciones breves, complementarias o aclaratorias de algún término o frase del texto principal. El subrayado indica los términos a propósito de los cuales se incluye esa información asociada en el margen.



Cita. Se diferencia de la palabra del autor de la Carpeta a través de la inserción de comillas, para indicar claramente que se trata de otra voz que ingresa al texto.



Ejemplo. Se utiliza para ilustrar una definición o una afirmación del texto principal, con el objetivo de que se puedan fijar mejor los conceptos.



Para ampliar. Extiende la explicación a distintos casos o textos como podrían ser los periodísticos o de otras fuentes.



Actividades. Son ejercicios, investigaciones, encuestas, elaboración de cuadros, gráficos, resolución de guías de estudio, etcétera.



Audio. Fragmentos de discursos, entrevistas, registro oral del profesor explicando algún tema, etcétera.



Audiovisual. Videos, documentales, conferencias, fragmentos de películas, entrevistas, grabaciones, etcétera.



Imagen. Gráficos, esquemas, cuadros, figuras, dibujos, fotografías, etcétera.



Recurso web. Links a sitios o páginas web que resulten una referencia dentro del campo disciplinario.



Lectura obligatoria. Textos completos, capítulos de libros, artículos y papers que se encuentran digitalizados en el aula virtual.



Lectura recomendada. Bibliografía que no se considera obligatoria y a la que se puede recurrir para ampliar o profundizar algún tema.



Código. Incorpora al material un determinado lenguaje de programación.



Línea de tiempo. Se utiliza para comprender visualmente una sucesión cronológica de hechos.

Índice

El autor	9
Introducción.....	11
Metodología y organización del texto	12
Objetivos del curso.....	15
1. Los proyectos	17
Objetivos	17
Introducción.....	17
1.1. Características de los proyectos.....	18
1.2 Proyectos, programas, planes y políticas.....	23
1.3. Tipos de proyectos	26
1.3.1. Los proyectos públicos	28
1.3.2. Los proyectos educativos.....	36
1.4. La formación de los proyectos públicos. Distintos enfoques	37
1.4.1. Las agendas	38
1.4.2. El enfoque clásico sobre la formación de las políticas.....	39
1.4.3. Enfoques alternativos sobre la formación de las políticas.....	40
1.4.4. Los momentos oportunos para la generación de programas ...	43
Referencias bibliográficas	47
2. Las fases del proyecto. El inicio y la etapa de análisis	49
Objetivos	49
Introducción.....	49
2.1. Distintas perspectivas sobre las fases de los proyectos	50
2.1.1. Dos de los enfoques prescriptivos.....	51
2.1.2. Las fases del proyecto. Un enfoque prescriptivo	54
2.1.3. Algunos enfoques descriptivos de las fases del proyecto	56
2.2. El inicio del proyecto.....	58
2.3. El análisis.....	62
2.3.1. El análisis de los participantes.....	63
2.3.2. El análisis de los problemas	67
2.3.3. El análisis de los objetivos.....	74
2.3.4. La evaluación de alternativas	80
Anexo. El “Plan B”... ¡Haz lo más sencillo!	89
Referencias bibliográficas	91
3. El diseño del proyecto	93
Objetivos	93
Introducción.....	93
3.1. Las “preguntas” del diseño del proyecto	94
3.2. Información básica y fundamentación	95
3.2.1. Presentación	95
3.2.2. ¿Quién lo va a hacer? Organismo responsable	96
3.2.3. ¿Dónde se va a hacer? Localización	98
3.2.4. ¿Por qué se quiere hacer? Fundamentación	99
3.2.5. ¿A quiénes va dirigido? Población destinataria	100

3.3. La Matriz de Marco Lógico	100
3.4. Indicadores, metas y fuentes de verificación	105
3.4.1. Unas últimas reflexiones acerca de los indicadores	109
3.5. La programación	112
3.5.1. ¿Cuándo se va a hacer? Duración y cronograma	112
3.5.2. ¿Cómo se va a hacer? Metodología y tareas	114
3.5.3. ¿Con qué recursos se va a hacer? El presupuesto.....	115
Referencias bibliográficas	121
4. El control de gestión.....	123
Objetivos	123
Introducción.....	123
4.1. Enfoques sobre el concepto de control	125
4.2 Los tipos de control	129
4.3. Los dispositivos y los hitos de control	138
4.4. Dispositivos para el control presupuestario y de los tiempos del proyecto.....	139
4.4.1. El control presupuestario	140
4.4.2. La supervisión de los tiempos	142
4.5. El sistema de control. Del universalismo al enfoque situacional.....	143
4.6. La redacción de Informes de Avance	147
4.7. El proceso de retroalimentación	148
Anexo. Síntesis de una “Guía de control”	151
Referencias bibliográficas	155
5. La evaluación	157
Objetivos	157
Introducción	157
5.1. Distintas perspectivas sobre la evaluación.....	158
5.2. Los tipos de evaluación	166
5.3. Los dispositivos, los hitos y el sistema de evaluación	169
5.4. La evaluación de la viabilidad global del diseño del proyecto	172
5.5. La evaluación intermedia y la posterior	176
5.5.1. Productos, resultados, efectos e impactos.....	177
5.5.2. La eficacia	178
5.5.3. La eficiencia	180
5.5.4. La efectividad	181
5.6. La evaluación de proyectos públicos en la Argentina	182
Referencias bibliográficas	185
6. La coordinación de proyectos y el Plan Estratégico Institucional	187
Objetivos	187
Introducción.....	187
6.1. Las causas de la descoordinación.....	188
6.2. Los efectos de un proceso asociativo	191
6.3. Los grados de coordinación	193
6.4. El diseño de programas	197
6.4.1. ¿Cómo se diseña un programa?	198
6.5. De los programas al plan y la política	199
6.6. El diseño del Plan Estratégico Institucional (PEI) en los centros educativos.....	203

6.7. Las etapas del diseño del Plan Estratégico Institucional.....	207
6.7.1. La fase política	207
6.7.2. La fase analítica	211
6.7.3. La fase estratégica.....	213
6.7.4. La fase operativa	214
Referencias bibliográficas	217
7. La implementación y el cierre.....	219
Objetivos	219
Introducción.....	219
7.1. La aprobación	220
7.2. El proceso de implementación.....	223
7.2.1. Las etapas de inversión y de operación	224
7.2.2. Una perspectiva analítica sobre la implementación	228
7.2.3. Los problemas de implementación	234
7.3. El cierre	237
Referencias bibliográficas	239

El autor

Sergio Raúl Ilari

Es Doctor del Programa Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario José Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid, España. *Magíster Scientiarum* en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires-Instituto Nacional de la Administración Pública. Licenciado en Ciencia Política y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas, Universidad Nacional de Rosario.

Profesor Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y Profesor de la Universidad Nacional de Luján. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Gobierno Local y Director de la Unidad de Políticas Sociales y Gestión Pública de la UNQ. Ha realizado trabajos de consultorías y evaluación en organismos internacionales (PNUD, BID, BM, URB-AL), el Gobierno nacional, municipios y provincias de Argentina. Desde diciembre de 2011 es consultor en el Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, para la mejora de los procedimientos y el diseño y gestión de programas transversales.



Agradezco las observaciones de Claudia Durigo, Gabriela Rosemberg y Sergio Ariel Montanari, así como los aportes que a lo largo del texto presentan Félix Bombarolo, Graciela Di Marco, Laura Manolakis, Juan Luis Mérega, Susana Ortale, Valeria de la Vega y Alberto Vera. A manera de “profesores invitados”, ellos gentilmente participan del texto con reflexiones y presentación de experiencias. También agradezco al Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ, por la invitación realizada, y a Cecilia Elizondo y a Bruno De Angelis, quienes demostraron alto grado de paciencia y consideración... Y, finalmente, ¡gracias Claudia Kутtenplan por todo tu apoyo!

Introducción

La gestión a través de proyectos se amplía cada día más en América Latina. Las últimas tendencias en el campo de la gestión pública, como la Nueva Gestión Pública y los enfoques neopúblicos del nuevo milenio, coinciden en que constituye una herramienta de gestión necesaria y que requiere ser extendida. En el campo educativo, se observa también esta perspectiva desde distintas concepciones hoy presentes en América Latina y, en particular, en la Argentina. Disponer de un buen plan de acción es central para avanzar en la mejora de la gestión educativa. Presupone anticiparse a los problemas y liderar los procesos. Frente a esto, lo cierto es que tener objetivos que orienten la acción y contar con metas a alcanzar, en plazos delimitados, sigue siendo un signo de **innovación, profesionalización, calidad de gestión y transparencia** en nuestro medio.

A nivel académico, la temática de la gestión de proyectos también fue ganando espacios durante las últimas décadas. Fue así como se rescataron viejos estudios de distintas disciplinas y se promovieron nuevas investigaciones, a fin de acrecentar el conocimiento de los procesos de formación y evaluación de programas y proyectos públicos, pero, a la vez, dando mayor relevancia al análisis de dos procesos “clave” para el logro de los objetivos: el de la **implementación** y el del **control**, los cuales tradicionalmente han sido poco valorados en su dimensión real.

Por otra parte, tanto desde perspectivas académicas como técnicas, en particular en la Argentina desde el retorno a la democracia, aparecen resaltadas algunas herramientas de gestión, como la participación de los destinatarios, la coordinación entre proyectos y la planificación estratégica institucional. Esta ponderación se ha presentado, muchas veces, sin un adecuado sostén teórico, ya que es usual que se resalten las bondades que traerían para el éxito de la gestión, pero se olviden los problemas técnicos y políticos que deben sortear, sus múltiples objetivos y sus diversos mecanismos de acción.

La asignatura intenta dar cuenta de los principales debates que existen en el campo de la gestión de proyectos y promueve que el estudiante analice críticamente los procesos que la componen. Se apuesta a una formación especializada de los estudiantes de la Licenciatura en Educación para abordar, desde una **perspectiva crítica y reflexiva**, la temática de la gestión integral de proyectos

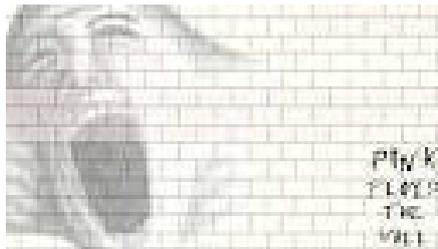
El curso tiene un fuerte componente práctico, sobre la base de reconocer las virtudes de la ya clásica perspectiva de **aprender haciendo**. Por lo que incluye actividades dirigidas a que el estudiante adquiera competencias para el uso de las técnicas de diseño, control y evaluación.

Usualmente hablamos de proyectos en distintos aspectos de la vida. Nos referimos así a proyectos constructivos, educativos, de vida, de ley, de eventos, empresarios, de investigación, de mejora organizativa, de creación de universidades, comunitarios, y así se podría seguir con una amplia lista de opciones. La asignatura aborda algunos aspectos comunes de todos ellos, pero claro está que centra su análisis en los proyectos que más se relacionan con el perfil profesional del Licenciado en Educación de la Universidad Nacional de Quilmes.

Metodología y organización del texto

Sabido es que una de las principales maneras de comprobar que uno aprende algo, una idea, un concepto, es poder aplicarlo a un caso concreto. El hecho de generar un ejemplo del tema abordado en cada unidad, considerando la propia experiencia o los conocimientos previos de cada uno, implica incorporar la nueva información a una estructura de conocimientos anteriores, la cual se verá resignificada por esta nueva intrusión, produciéndose así aprendizaje reflexivo. Por ello, el curso tiene un importante **componente práctico**, de aplicación de las herramientas de gestión propuestas. Durante el desarrollo de cada unidad, se presentan distintas actividades, algunas de resolución inmediata y otras más complejas, que requieren de mayor dedicación. Con estas prácticas se irán aplicando los contenidos y visualizando posibles relaciones, puentes temáticos y disciplinarios.

El curso, con su correspondiente Carpeta de trabajo, podría ser visualizado como un bloque, una caja temática cerrada, una disciplina aislada, un ladrillo para apilar.



Fuente: Pink Floyd. Álbum *The Wall*

No es este el principio que nos guía. El desafío es el de abordar los temas de manera reflexiva, construyendo **relaciones, puentes, conexiones interdisciplinarias**. Desde esta perspectiva será sustantivo preguntar: ¿con qué se relaciona este tema? ¿Con cuál otro curso de la Licenciatura? ¿Con qué conocimientos anteriores? ¿Con cuál experiencia? ¿Con qué otra temática, por más que parezca ser lejana? Estas conexiones son sumamente enriquecedoras para el aprendizaje y más aún si se logra que el aula virtual se constituya en un espacio de diálogo, donde se socialicen las ideas, las dudas y los puentes...

La temática que abordamos en este curso suele ser presentada en **términos racionalistas y prescriptivos**. De ser así, la Carpeta de trabajo se constituiría en un Manual en el que cada unidad presenta la forma como **deberían** hacerse las cosas. Un compendio de prescripciones, de indicaciones que establecen cómo debería diseñarse un proyecto, cómo implementarlo, cómo controlarlo, cómo evaluarlo y cómo finalizarlo. Un curso así puede ser útil si está bien dictado, pero no deja de ser pobre en términos académicos; en particular, porque el estudiante accederá solo al punto de vista subjetivo y siempre cuestionable del autor de la Carpeta. Creemos al respecto que el desafío es visualizar distintas prescripciones, distintos puntos de vista acerca de cada uno de los procesos que componen la gestión de los proyectos.

Por otra parte, consideramos que un curso universitario debe dar un paso más y analizar también los temas desde una **perspectiva descriptiva** o analí-

tica. Así, las preguntas que deberíamos hacernos son diametralmente distintas: ¿cómo se diseñan hoy los proyectos educativos en la Argentina? ¿Por qué suelen tener un bajo grado de racionalidad técnica? ¿Qué cosas ocurren, en los hechos, durante un proceso de implementación? ¿Qué problemas suelen aparecer? ¿Qué hacen los gestores públicos para salir adelante? ¿Por qué no se evalúa la mayor parte de los programas públicos en la Argentina? ¿Hasta qué punto la situación de los programas educativos es distinta del resto de los programas públicos?

El curso consta de siete unidades temáticas diferenciadas. Algunas de ellas con mayor espacio para un análisis teórico conceptual y situacional y otras en las que se priorizan los componentes instrumentales, de herramientas prácticas para la gestión de los proyectos. La primera unidad constituye, precisamente, el apartado donde adquiere una alta relevancia el análisis, al abordarse la naturaleza de los proyectos mediante distintas maneras de concebir sus componentes y sus fases, y distintas maneras de caracterizarlos. A diferencia de ella, la segunda unidad tiene un claro componente práctico, al presentarse una metodología para el análisis de los actores participantes, los problemas, los objetivos y las alternativas a seguir. La tercera unidad da continuidad a las herramientas de diseño de los proyectos. Al respecto, en el campo de la formulación de proyectos existen distintos modelos que se pueden utilizar. En el curso se toma como base la metodología de diseño de proyectos de **marco lógico**, actualmente la más utilizada en el campo de la cooperación internacional. A su vez, se han seleccionado algunos aportes de la metodología que promueve, desde la década de 1970, el Project Management Institute (PMI) y las normas IRAM-ISO, de calidad.

La cuarta unidad aborda la temática del Control de gestión, mientras que en la quinta se analiza la función de Evaluación. En ambos casos se presentan los temas tanto desde una perspectiva prescriptiva, como descriptiva, y se combinan reflexiones sobre cada función, así como herramientas prácticas. La sexta unidad se centra en el estudio de la coordinación de proyectos y el diseño de planes estratégicos de acción. Se analizan los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y se presentan herramientas para el diseño de un plan de acción integral en una institución educativa.

La última unidad analiza la gestión de los procesos de aprobación, implementación y cierre. La implementación es entendida tanto en su carácter de momento de ejecución de actividades, como de análisis de oportunidades para la mejora de los proyectos. En ella se desagrega una primera etapa de inversión, que prepara la gestión, y luego una etapa de operación, donde se ponen en acción las actividades de los proyectos.

Aunque no es lo habitual en la organización de textos sobre esta temática, se optó por dejar para la última unidad los procesos de aprobación e implementación. La idea es que, recién después de contar con el diseño de sistemas de control y de evaluación, se pase al análisis de la implementación y el cierre del proyecto. Claro está que, al desarrollarse las unidades de control y de evaluación, no solo se hace referencia al diseño de cada uno de estos sistemas, sino también a la labor que se realiza al momento de controlar y evaluar la implementación del proyecto.

El desafío de abordar los temas tanto desde enfoques descriptivos como prescriptivos, sin duda harán más complejo el estudio de los temas, pero creemos que se acerca más a la comprensión de la realidad, e incluso constituye un incentivo para compartir un espacio de reflexión y aprendizaje. Como

afirma Alejandro Dolina en el siguiente video, abordar la complejidad puede llevarnos a constituir un emprendimiento placentero...
Esperamos que así sea. ¡Bienvenidos al curso!



<http://www.youtube.com/watch?v=yTxkh-KgPuQ>

Objetivos del curso

El curso tiene por objetivos, que el estudiante logre:

- Analizar, desde una perspectiva crítica, los distintos procesos que componen la gestión de proyectos.
- Acceder a herramientas prácticas para el diseño, el control y la evaluación de proyectos y programas educativos.
- Identificar distintas alternativas para la formulación y evaluación de proyectos públicos.
- Acceder a mecanismos de coordinación de proyectos y de diseño de planes estratégicos institucionales de centros educativos.

1

Los proyectos

Objetivos

- Analizar la naturaleza y los tipos de proyectos.
- Reflexionar respecto de los tipos de proyectos públicos.
- Distinguir las particularidades de los proyectos sociales y educativos.
- Analizar el proceso de formación de los proyectos públicos.

Introducción

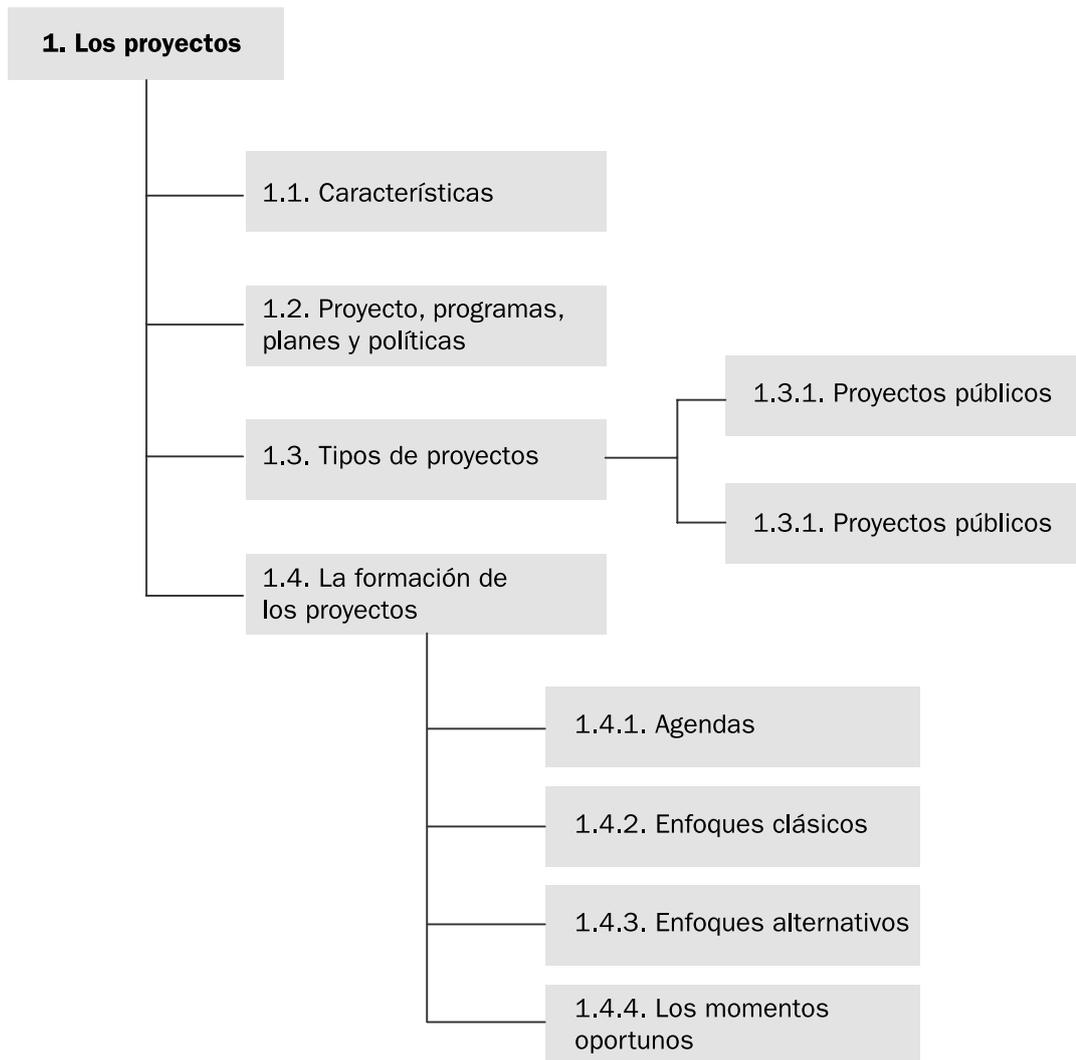
En esta primera unidad, se presenta una caracterización de los proyectos, distinguiendo entre actividad, objetivo y proyecto. Posteriormente se analizan clasificaciones respecto de los tipos de proyectos y se analizan distintas respuestas a interrogantes tales como: ¿cuál es la especificidad de los proyectos sociales? ¿Qué particularidad tienen los proyectos educativos? A su vez, se justifica la opción que propone el curso por hacer foco en los proyectos educativos, aun teniendo amplias similitudes con el resto de los proyectos existentes.

La asignatura analiza los distintos procesos que componen el ciclo de un proyecto, desde su inicio hasta su terminación. La unidad 1 se centra en la primera etapa, la de la formación de los proyectos: ¿Cómo se forman los proyectos públicos? ¿Qué relación existe entre los proyectos que se aprueban y los problemas que se encuentran ubicados en la agenda pública? ¿Por qué se desarrollan en algunos momentos en particular? ¿Cuáles son los momentos más oportunos para aprobar un proyecto?

Existen distintas maneras de responder a estos interrogantes. Tal como se explica en el apartado “Metodología y organización del texto” hemos decidido que el curso presente distintas respuestas alternativas, más que una única manera mejor de responder a cada pregunta. Así, para analizar el momento de la formación de los proyectos se toman en cuenta dos modelos explicativos: los modelos descriptivos y los prescriptivos.

En el siguiente esquema conceptual, se presentan los contenidos analizados en la unidad y sus principales relaciones.

G.1.1. Los proyectos



1.1. Características de los proyectos

No siempre se entiende al concepto **proyecto** de la misma manera, por lo que no es una tarea sencilla la de abordar su análisis en forma clara y precisa. Por otra parte, hay que tener en cuenta que se trata de un concepto utilizado con asiduidad tanto en el campo académico, como a nivel técnico profesional, e incluso a nivel comunitario, grupal, familiar y personal.

A nivel personal, muchas veces hablamos de proyecto, utilizándolo como sinónimo de plan y programa. “Estoy reorientando mi proyecto de vida...”, “He comenzado un nuevo proyecto...”, “¿Qué planes tenés para este fin de semana?”, “¿Programaste algo?”. En todos estos casos, hablar de proyecto, programa o plan implica un proceso de proyección hacia el futuro. Por lo pronto, la palabra “proyecto” viene del latín *projectare*, que significa “echar adelante”. En términos amplios, el *Diccionario* de Real Academia Española define proyecto como: “Diseño o pensamiento de ejecutar algo”.

Ahora bien, si afinamos el alcance de los conceptos, podríamos afirmar que tener un proyecto no es lo mismo que tener en claro una **actividad** aislada a realizar. Si programé ir al cine, no tengo un **proyecto**, sino solo una **actividad planificada**. El proyecto implica programar una o más actividades, en un

plazo definido, y además tener en claro qué resultado deseo lograr. Con qué fin realizaré la actividad.

Por otro lado, si solo tengo en claro el futuro deseable, tampoco tendré un proyecto, sino solo un objetivo, una meta que quiero alcanzar. Es importante y saludable tener en claro un futuro deseable, una meta, pero tener un proyecto es algo más... Implica haber definido, además, cómo voy a alcanzar la meta. Qué camino debo recorrer. Qué actividades deberé realizar y en qué período. De no disponer del plazo, tendremos solo una idea del proyecto.



“Quiero llegar a ser consultor” constituye una afirmación de un deseo a futuro, un objetivo a alcanzar. Distinto es haber elaborado un proyecto para llegar a ser consultor, el cual seguramente incluirá actividades de capacitación y práctica laboral que lleven a poder concretar el deseo en un plazo estimado.

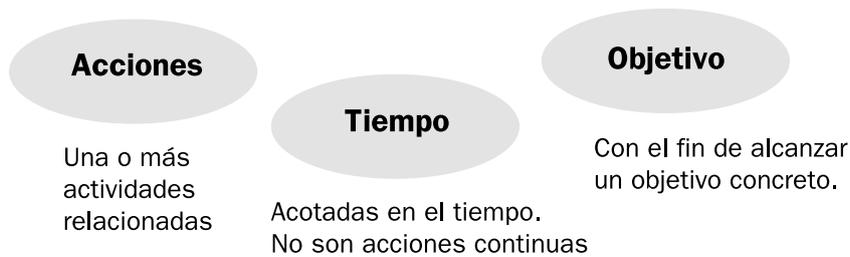
LEER CON ATENCIÓN



Un proyecto constituye un conjunto de actividades que han sido planificadas para que logren un objetivo, en un período determinado.

Se trata entonces de una integración de tres elementos básicos:

G.1.2. Elementos básicos del Proyecto



Fuente: elaboración propia.

Un proyecto no es ilimitado en términos de tiempo. Con esta afirmación estamos excluyendo, entonces, del mundo de los proyectos a los servicios que se prestan de manera rutinaria, sin el establecimiento de plazos. Es decir, existen otras maneras de producir bienes o servicios, pero que no las consideraremos proyecto.



Una fábrica tradicional de pastas desarrolla actividades, genera productos y logra alcanzar objetivos, pero esto no necesariamente se hace en el marco de un proyecto. ¿Por qué? Porque se trata de un emprendimiento de producción continua. A diferencia de ello, un proyecto tiene plazos,

tiene un momento de inicio y otro de terminación. Sí podemos inferir que algún tipo de proyecto se elaboró cuando se decidió crear la empresa, así como seguramente se tuvo que diseñar un proyecto al momento de construir la infraestructura del local.

LEER CON ATENCIÓN



A diferencia de la gestión de servicios, la de proyecto se desarrolla en un ámbito de mayor incertidumbre. No son acciones repetitivas, por lo que hay mayor espacio para la discrecionalidad, la espontaneidad y el error...



Un proyecto es una hipótesis de intervención de la realidad, fundamentada en una teoría o en un conjunto de supuestos o conocimientos sobre la misma que le dan coherencia a la acción a emprender (MARTINIC, 1997: 23).



Siguiendo esta misma perspectiva, una de las asociaciones más reconocidas en este campo, el Project Management Institute (PMI) define “proyecto” en estos términos: “Un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único”. La idea del esfuerzo temporal va en la misma dirección del plazo. Un esfuerzo temporal implica que no se trata de un esfuerzo permanente. A su vez, resalta el logro de un resultado único, propio del proyecto y no repetible. Esta asociación ha desarrollado sucesivos modelos de proyectos que tienen por denominación las siglas PMI BOK. Hacia el 2014 se encuentra vigente la quinta versión.



También sigue un enfoque similar la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), al crearse en septiembre de 2012 la norma de calidad “Directrices para la dirección y gestión de proyectos”. De acuerdo con esta norma, un proyecto es un “[...] conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos [...]” (IRAM-ISO21500). En Argentina, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), único representante del país ante la ISO, certificó esta norma como IRAM-ISO 21500.

Veamos un ejemplo, para distinguir qué implica tener un objetivo, qué implica tener en claro actividades a desarrollar y qué implica contar con un proyecto.



Objetivo: promover la música folclórica en la Ciudad.
Actividad: realización de una peña folclórica con la participación de músicos locales y regionales.
Proyecto: realización de una peña folclórica con la participación de músicos locales y regionales, y organización de talleres para aprender a bailar folclore argentino. Estas dos **actividades** se realizarán con el **objetivo** de promover la música folclórica en la Ciudad. El proyecto tendrá un **tiempo** de duración de 12 meses.

Habiendo definido estos tres elementos básicos, ya podemos empezar a hablar de que tenemos una idea de proyecto. Desde una perspectiva más amplia, Alejandro Rozitchner, filósofo y escritor argentino, dirá que un proyecto es un “plan intencional, pautado y progresivo”, con lo cual también está presente la idea de tiempo. Veamos otras maneras de concebir al proyecto que propone...



Alejandro Rozitchner explica qué es un proyecto.



<<http://www.youtube.com/watch?v=Fzg6hXSQIAU>>

La bibliografía da cuenta de una enorme diversidad de definiciones acerca de qué es un proyecto. Muchas veces se incluyen en la definición otros componentes que debe contener un proyecto para estar correctamente diseñado. Algunos autores agregan que, para ser proyecto, la propuesta debe incluir un presupuesto, los destinatarios establecidos, la delimitación del territorio donde se aplicarán las actividades, un sistema de control, una combinación de recursos humanos y materiales, etc. Claro está que, a mayor cantidad de componentes, menor será la posibilidad de encontrar “proyectos” en el medio, ya que muchos de ellos no tendrán alguno de esos componentes... Desde nuestro punto de vista, lo entenderemos como proyecto, pero redactado en forma incompleta. Optamos entonces por una definición descriptiva que integra solo sus tres componentes esenciales, una o más acciones que se realizan con un objetivo y en un lapso determinado.

Todo proyecto constituye una **propuesta de cambio** de la realidad, de transformación programada, consciente, voluntaria. Es una reacción contraria a la toma de decisiones improvisadas, urgentes y no transparentes.



El planificador de la educación se propone generar cambios y alterar la realidad educativa porque frente a ella se encuentra inconforme [...] El planificador percibe, además, que tiene los medios y la capacidad suficiente para revertir esa situación inicial y generar los cambios deseados mediante sus proyectos de acción (CHÁVEZ, 1993: 6).

Tener un proyecto implica decisión de conducir, de guiar la realidad hacia un estado deseado de situación; pero, a la vez, implica contar con las actividades que nos llevarán a alcanzar ese estado deseado. Tal como dice Rozitchner, constituye “un deseo trabajado hasta impactar en la realidad”.



La planificación es una de las conquistas de libertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque el plan es el intento del hombre por crear su futuro, es luchar contra las tendencias y corrientes que nos arrastran; es ganar espacio para elegir [...] es negarse a aceptar el resultado social que nos ofrece anárquicamente la realidad atomizada de infinitas acciones contrapuestas; es rechazar el inmediatez [...] (MATUS, 1998: 153).

PARA REFLEXIONAR



La temática del cambio es central en la actividad profesional del Licenciado en Educación. Tanto en la labor de asistencia técnica como en la de gestión, la complejidad de los procesos de cambios es recurrente. ¿En qué otras asignaturas de la Licenciatura se ha abordado esta temática?



De los deseos a los proyectos

Alberto Gaspar Vera. Arquitecto, Planificador Urbano y Regional. Docente en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y en la Universidad Nacional de Quilmes, e investigador en la UNLa.



El mundo actual es complejo, diverso, heterogéneo, competitivo, cambiante, conflictivo, desafiante, no siempre previsible, por lo que antes de tomar una decisión es necesario planificar con visión estratégica, actuar en forma sistematizada, trabajar con método. Y requiere estar preparado para afrontar cada desafío.

No alcanza con tener objetivos o expresar deseos. Lo necesario es contar con proyectos, es decir, una clara formulación de qué se quiere conseguir, cuándo, dónde, cuánto, cómo, para qué, con quién, para quién, con qué fines, en qué plazos, con qué recursos, en qué circunstancias.

Recuerdo un episodio que es ilustrativo de la diferencia entre tener o no tener proyecto: el intendente de una ciudad, durante una reunión con sus colaboradores, dijo, golpeando la mesa: “Estoy harto de decir que quiero terminar con el chaperío de la estación” (se refería a la variedad de refugios y aleros para la espera del transporte público en el entorno de la estación ferroviaria, cada uno con diversidad de formas, colores, materiales y tamaños, y todos en estado deplorable). Sus colaboradores se asustaron ante la vehemencia del intendente, pero, a su vez, nadie se sintió aludido. ¿A quién correspondía encargarse del tema?, ¿a tránsito, a transporte, a arquitectura, a planeamiento urbano, a medio ambiente...? A todos y a ninguno mientras no se designara un responsable y se formulara un proyecto concreto para dar solución al problema.

Transcurridos veinte años de aquel episodio, “el chaperío” de la estación sigue igual (es decir, peor), mientras sigue el mismo intendente y el mismo grupo de colaboradores. Allí hay un deseo, pero falta un proyecto: ¿qué hay que hacer?, ¿con qué dimensiones?, ¿en cuánto tiempo?, ¿cuánto cuesta?, ¿qué beneficios trae?, ¿qué riesgos se corren?, ¿qué detalles y especificaciones técnicas requiere?, ¿con quiénes se necesita acordar?, ¿quién lo gestiona? Si no hay respuestas concretas a estas y otras preguntas, no habrá cambios en la situación.

Cuando nos abocamos a la tarea de formular un proyecto, estamos buscando la solución a un problema, o la atención de una necesidad, o el aprovechamiento de una oportu-

tunidad. La elaboración de un buen método de trabajo es esencial para lograr los objetivos fijados en los plazos establecidos, haciendo un uso racional de los recursos con que se cuenta. La inexistencia de método, es decir, la improvisación, puede llevarnos a dedicar tiempo y esfuerzo a aspectos secundarios mientras relegamos los de mayor importancia, a encararlos en forma inadecuada a los fines perseguidos o a realizar acciones contradictorias. El método contribuye a la eficacia de una tarea, ya que tiende a adecuar los recursos invertidos al resultado a obtener.

Y un proyecto no termina en su formulación, sino que requiere ser plasmado en la realidad. Los ámbitos estatales, al igual que los empresarios, pueden estar llenos de proyectos, pero mientras estén en los papeles, la realidad no va a cambiar. En una pequeña ciudad de provincia, un candidato a intendente hacía su campaña para las elecciones con el lema “Para que los proyectos dejen de ser proyectos”. Vale la pena reflexionar sobre el mensaje que había detrás de esta expresión. Estaba claro que el candidato había visto muchos proyectos (o lo que él consideraba que eran proyectos), pero poco o nada se había concretado, y él se proponía como quien era capaz de llevarlos a cabo, es decir, de transformar la realidad a través de la ejecución de proyectos.

Sin darnos cuenta, todos los días estamos formulando proyectos simples, básicos, para las acciones cotidianas, por lo que no requieren que los formulemos explícitamente. Por ejemplo, cuando debo decidir trasladarme de un sitio a otro y llegar a un determinado horario, consciente o inconscientemente estoy formulando un proyecto: ¿dónde estoy?, ¿a dónde debo llegar?, ¿qué distancia hay entre esos dos puntos?, ¿de qué medios de transporte dispongo para trasladarme?, ¿cuál es el precio de cada uno?, ¿con cuánto dinero cuento?, ¿cuánto tiempo tarda cada transporte?, ¿de cuánto tiempo dispongo?, ¿a qué hora salgo?, ¿cuál es la temperatura ambiente?, ¿va a llover?, ¿cómo me visto? Todas esas preguntas nos hacemos y todas esas decisiones tomamos cada vez que hacemos un simple viaje cotidiano. Así explicitadas parecen muchas; sin embargo, lo hacemos todos los días porque tenemos incorporado un método. Cuando el proyecto es más complejo, intervienen varios actores, las decisiones involucran muchos recursos (económicos, humanos, técnicos); entonces, es necesario explicitar el método para formular y ejecutar el proyecto.

1.2 Proyectos, programas, planes y políticas

A veces los proyectos se presentan en forma aislada. Son intervenciones puntuales de transformación de algún aspecto de la realidad, con lo que el resto se mantiene estable. Es lo que ocurre cuando uno emprende un nuevo proyecto laboral sin modificar el resto de los aspectos de la vida, tales como la pareja, la recreación, la alimentación. Pero, otras veces, uno emprende un proceso de cambio que implica la modificación de varias dimensiones a la vez. De un proyecto aislado deberemos pasar a un grupo de proyectos, los cuales van a conformar un programa.

LEER CON ATENCIÓN



Un programa es un conjunto articulado de proyectos; mientras que un **plan** está integrado por un conjunto coordinado de programas.

G.1.3. La integración de los proyectos y programas en un plan global de acción

PLAN	Programa 1	Proyecto 1.1
		Proyecto 1.2
		Proyecto 1.3
		Proyecto 1.4
	Programa 2	Proyecto 2.1
		Proyecto 2.2
		Proyecto 2.3
		Proyecto 2.4

Fuente: constituye una reelaboración propia del cuadro presentado por Cohen y Martínez (2002: 3).

Ahora bien, ¿qué ocurre respecto de estas definiciones en el campo de los programas y proyectos públicos en Latinoamérica y, en particular, en la Argentina? Aun habiendo cierta coincidencia en la bibliografía acerca de la distinción entre proyecto, programa y plan, en el ámbito de la gestión existe una amplia libertad para el uso de estos conceptos. Por lo cual, a lo que estamos definiendo como proyecto, el diseñador podría denominarlo plan, proyecto o programa. Por ejemplo, el Plan Vida de la provincia de Buenos Aires, Argentina, una intervención pública a la que haremos referencia en varias de las unidades de esta Carpeta de trabajo, no constituye técnicamente un plan, dado que no es un conjunto de programas. Y ni siquiera se trata de un programa integrado por proyectos. Técnicamente es un proyecto. Un proyecto de gran magnitud dado que llega al millón de beneficiarios, pero no deja de ser un proyecto, compuesto por actividades (o componentes).

Veamos un segundo ejemplo. En el campo educativo de varios de los países de Latinoamérica, desde los años 90 se propicia que cada escuela elabore, a través de un proceso participativo, su **Proyecto Educativo Institucional** (PEI). De acuerdo con la manera como definimos los conceptos de proyecto, programa y plan, más que tratarse de un proyecto, deberíamos concebirlo como un plan estratégico situacional de la escuela. El documento que integra la planificación de la escuela no sería así un proyecto, conformado por actividades, sino un plan integrado por programas que atiende a cada uno de los ámbitos de la gestión escolar. En la unidad 6, abordaremos el análisis de estos planes de acción en el ámbito educativo.

LEER CON ATENCIÓN



No hay necesidad de que se deba cumplir con lo que, a grandes rasgos, acuerda la bibliografía especializada respecto de la diferencia entre proyecto, programa y plan. Sí la habría en el caso de que se estuviera actuando bajo normas de calidad. Si nos guiamos por la definición que establecen IRAM-ISO en su norma 21500 de 2012, deberíamos definir proyecto tal como lo estamos haciendo en este curso.

También es habitual en nuestro medio que se utilicen los conceptos de **subproyectos** y **subprogramas**. Es aceptable, dado que no viola ninguna normativa vigente. Un proyecto que cuenta con subproyectos, para la manera como estamos definiendo los conceptos en el curso, se trataría de un programa, integrado por proyectos. Lo mismo vale para los organismos en los que se crearon subprogramas. El subprograma seguramente cumple las funciones de lo que hemos denominado proyecto. Se trata solo de cómo denominar a los mismos componentes.

LEER CON ATENCIÓN



Versión del curso → Un programa se descompone en proyectos
 → Un proyecto se descompone en sus actividades

En el marco organizacional, **un proyecto** es una mínima parte de la intervención. El proyecto es puntual, va dirigido a lograr un determinado objetivo, claramente limitado. Si es preciso desplegar una acción integral, solucionar problemas complejos, se deberá contar con un plan de acción, con múltiples programas y proyectos. Como veíamos anteriormente, a veces se usa también la denominación de subproyectos o subprogramas. Es solo cuestión de trasladar los términos del cuadro. Si el organismo tiene subproyectos, el “proyecto” está cumpliendo las funciones de programa que aquí estamos viendo.

Agregaremos un componente más al cuadro anterior. El de la **política**. Desde el análisis de política pública, el concepto “política” está tomado como “proceso decisorio”. Es decir, no vamos a hablar de política en el sentido de las cuestiones públicas o, como decían los griegos del siglo IV a.C., de todo lo referente a “la polis” o lo público. En este caso, nos centraremos en entender la política como un proceso de toma de decisión en el ámbito público. Y siguiendo el cuadro anterior, vamos a considerar que la **política** se materializa en un objetivo, una finalidad que vamos a establecer para guiar, orientar y dar un sentido global a la gestión de los planes, programas y proyectos. De más está decir que a mayor claridad de la orientación de la política, mayor va a ser la posibilidad de que efectivamente se constituya en la luz orientadora de la acción; sobre todo, en los momentos de incertidumbre o cuando se presenten caminos alternativos...

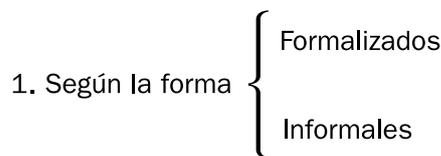
Ahora bien, es importante tener en cuenta que desde la metodología de análisis de política pública, tanto se puede hablar de política cuando se da cuenta de estas orientaciones generales de la acción, como cuando se analiza un proyecto en forma particular. Tenemos así un sentido macro o sistémico que se puede abordar con este concepto o un sentido micro, de proyecto. Esta dualidad presente en el significado del concepto torna necesario precisar en cada caso a qué se está haciendo referencia.

Las particularidades de los programas, los planes y la forma como se pueden articular los proyectos las veremos en la unidad 6 de la Carpeta de trabajo.

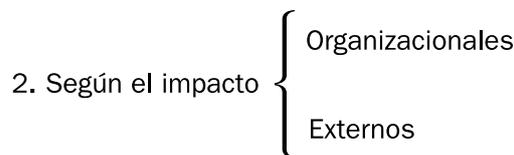
1.3. Tipos de proyectos

Existe una amplia diversidad de proyectos, pero no es común encontrar clasificaciones serias que comprendan la totalidad de los proyectos, y no solo algunos de ellos. Cabe tener en cuenta que la diversidad es tan amplia que incluso existen especialistas en el diseño y la gestión de algún tipo de proyecto en particular, de acuerdo con el ámbito de actuación.

La primera clasificación que presentaremos distingue los proyectos que ya cuentan con un diseño escrito de aquellos que aún no cuentan con cierto diseño o solo se encuentran en el plano de las ideas. Los proyectos informales generalmente son los que se dan en el ámbito personal. A su vez, en numerosas ocasiones constituye un primer momento del estado de situación de un proyecto.



Una segunda clasificación nos muestra que hay proyectos cuyo impacto es de orden organizacional, mientras que otros en particular tienen un impacto externo.



A nivel organizacional, se trata usualmente de los proyectos de mejora de la capacidad de gestión, de renovación administrativa, de mejora de los servicios brindados. En el caso de los proyectos que tienen un impacto directo externo, vale la aclaración que hacen Oszlak y O'Donnell (1976): las decisiones públicas, las tomas de posición por parte de las agencias gubernamentales generan un doble proceso. Por una parte, tienen un impacto social externo, pero a la vez generan un impacto interno en las administraciones públicas, tanto a nivel horizontal, como vertical.



[Cada una de las toma de posición] suele generar repercusiones “horizontales” – tomas y reajustes de posición de otras unidades– y “verticales”. Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir “cristalizaciones institucionales”: creación de aparatos burocráticos [...] (OSZLAK Y O' DONNELL, 1976: 28).

También es posible diferenciar los proyectos en función de la complejidad de la gestión. Hay proyectos que demandarán pocos esfuerzos organizativos para poder llevarlos adelante, mientras que hay otros en los que es preciso disponer de un muy buen equipo de gestión, de todos los recursos disponibles, e incluso así el riesgo de fracaso es alto.

- 3. Según el grado de complejidad
 - Alto grado
 - Bajo grado

Existen múltiples condiciones que inciden en la complejidad de la gestión de un proyecto. Algunas de las variables que se pueden considerar son: la magnitud tanto respecto del número de destinatarios directos, como del monto de recursos invertidos o el grado de impacto social que genere; el número de actividades que deben coordinarse; la complejidad para llevar adelante las tareas y el grado de riesgo de que, aun realizando las actividades, no se logren los resultados esperados. En ocasiones, la complejidad también se detecta por el tipo de contexto en el que se enmarca la gestión del proyecto. Un contexto de actores en conflicto, o que en principio reaccionen en forma negativa frente al proyecto, hará sin duda más compleja la gestión.

Una cuarta clasificación es la que considera la diferenciación según el sujeto responsable del proyecto.

- 4. Según el sujeto responsable
 - Públicos o estatales
 - De organizaciones sociales
 - Empresariales
 - Mixtos
 - Comunitarios
 - Personales

Los proyectos públicos o estatales son determinados por las agendas de cada gobierno. En términos formales se plantea que se distinguen del resto de los proyectos por perseguir objetivos de bienestar social. Esto cabe relativizarlo. Parafraseando a Oscar Oszlak (1980), la idea de que los proyectos públicos solo persiguen objetivos de bien común es claramente una visión simplista y formal. En realidad se trata de un ámbito donde se persiguen múltiples objetivos, entre los cuales habrá que incorporar el imprescindible objetivo de mantener niveles aceptables de legitimidad. Y, a la vez, en toda sociedad capitalista, objetivos de regulación y sostenimiento del mercado interno. Esta multiplicidad de intereses, no siempre claros y nunca explícitos, hace justamente que el proceso de formación de los proyectos tenga un nivel elevado de complejidad.

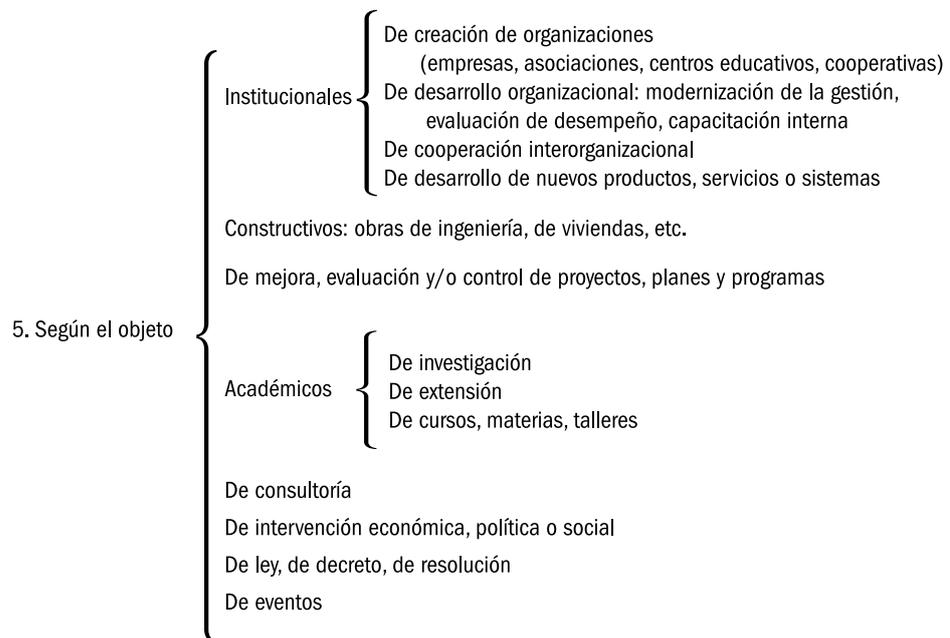
También en el caso de las organizaciones sociales y las empresas cabe visualizar la convivencia de múltiples objetivos. En particular en las empresas, no cabe duda, el fin central será obtener una rentabilidad económica; pero esto no descarta que convivan intereses de legitimidad en sus respectivos contextos y de responsabilidad social empresaria.

La clásica investigación de Herbert Simon (1962) muestra que esta multiplicidad de objetivos, no siempre explícitos y coherentes, se presenta en todo tipo de organización e incluso forma parte del comportamiento de cada individuo.



Los proyectos también pueden ser generados desde instancias de gestión mixta, tal como los consorcios productivos con participación empresaria, asociaciones anónimas con capital estatal, asociaciones civiles con participación estatal, etc., lo cual amplía la diversidad de intereses que se materializan finalmente a través de un proyecto. También el sujeto que motiva la generación del proyecto, en ocasiones, no está constituido en organizaciones sociales formales, sino que el proyecto es elaborado y consensuado a nivel comunitario. Finalmente, los proyectos personales o proyectos de vida en numerosos casos logran constituirse en verdaderos proyectos.

Existen también algunas clasificaciones de los proyectos según el objeto, aunque se trata usualmente de enumeraciones incompletas, dada la enorme magnitud de opciones. Veamos algunas alternativas.



Tal como puede observarse, el objeto que aborda un proyecto es sumamente amplio y difícil de abarcar en toda su complejidad en una única clasificación.

También se podrán clasificar los proyectos de acuerdo con el plazo de ejecución, el ámbito territorial de aplicación, el costo que ocasiona, la participación de los destinatarios, el grado de coordinación, la metodología de trabajo, el grado de innovación, entre otros. Ahora bien, nos vamos a detener en una clasificación básica que toma como criterio diferenciador el área temática en la que se enmarca el proyecto, lo cual nos posibilita analizar la naturaleza de los proyectos sociales y, entre ellos, los proyectos educativos.

1.3.1. Los proyectos públicos

En este apartado, veremos de qué manera se pueden clasificar los programas públicos o estatales y analizaremos el debate acerca de la especificidad de los proyectos sociales, en particular de los proyectos educativos.

Una primera opción es clasificar los proyectos de acuerdo con el organismo público en que se desarrollan. Tendríamos entonces, por ejemplo, los proyectos del Ministerio de Salud, los del Ministerio del Interior y Transporte, los proyectos del Ministerio de Economía, etc. Es una clasificación sencilla y útil.

No da a lugar a dudas, ya que el organigrama de cada gobierno es taxativo.

Una segunda clasificación ordena los proyectos públicos según las áreas temáticas en las que se enmarca su objetivo central. Así, tendremos siete tipos de proyectos públicos, para el caso de las políticas públicas desarrolladas a nivel nacional.

Proyectos públicos a nivel nacional, según las áreas temáticas:

- De gestión administrativa (por ejemplo, de reforma administrativa, de capacitación del personal)
- De seguridad (interior y exterior)
- Económicos (entre ellos, de hacienda pública, de producción, de comercio)
- De infraestructura (energía, transporte, urbanismo, medio ambiente)
- De justicia
- De relaciones exteriores
- Sociales

Desde esta segunda clasificación, un ministerio desarrolla distintos tipos de proyectos. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación implementará sus propios proyectos administrativos, generará proyectos sociales e incluso de producción, estará bajo su órbita la generación de microempresas y el fortalecimiento de la economía social.

LEER CON ATENCIÓN



Dentro de las políticas sociales, ubicamos los programas y servicios de las siguientes áreas: asistencia y promoción social; trabajo; tierras, vivienda y servicios básicos; agua; deporte, recreación y turismo social; salud y alimentación; seguridad social; cultura y educación y ciencia y técnica.

La clasificación de las políticas públicas según las áreas de acción se suele usar en Argentina, aunque muchas veces sin considerar el resto de los tipos de proyectos que existen. La situación se complica cuando, además, se hacen afirmaciones respecto de las particularidades de cada una de estas áreas y se habla de **sus propios fines**.

 **1.** Desde el sentido común, ¿cómo diría que se conectan los fines (columna de la izquierda) con los cuatro tipos de proyectos que están a la derecha del cuadro?

Fines	Tipo de proyecto público
1. Reducción del desempleo	
2. Desarrollo social	A. Proyecto de infraestructura
3. Crecimiento del PBI	
4. Reducción de la delincuencia	B. Proyecto social
5. Lucha contra la pobreza	
6. Desarrollo humano	C. Proyecto de seguridad
7. Mejora del ambiente	
8. Aumento de la equidad	D. Proyecto económico

Ahora bien, ¿son correctas estas relaciones?

Es usual, tanto en el ámbito académico, como en la gestión pública, que se establezcan determinadas relaciones entre estos conceptos y se delimiten fines u objetivos superiores propios para cada política en particular. Así, se suele afirmar que una política económica floreciente logra el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), mientras que, por otra parte, una sociedad equitativa y sin grandes sectores excluidos parecería lograrse con políticas sociales. Incluso se producen discusiones intradisciplinarias en las cuales, según la ideología del observador, se vincula o no un objetivo a determinado determinado proyecto. Mientras que el liberalismo relaciona 3-D, desde el socialismo se brega para que además se incluya 8-D. No estamos de acuerdo con ello.

LEER CON ATENCIÓN



La hipótesis que vamos a plantear en el curso es la siguiente: resulta incorrecto considerar que los ocho fines planteados en la actividad (junto con otros que hemos dejado de lado para simplificar la presentación) se puedan lograr con alguno de los proyectos en particular, sino que deben ser objetivos superiores a alcanzar con la participación de múltiples áreas.

Claro está que para el logro de objetivos puntuales, como el de la reducción del analfabetismo, tendrán un lugar preponderante (aunque no exclusivo) los proyectos generados desde la política educativa. Lo mismo que para el caso de la disminución de los niveles de mortalidad infantil tendrán especial relevancia las acciones desde las políticas de salud y alimentos, ¿pero qué ocurre con los objetivos de mayor grado de amplitud? El error de considerar que existen fines propios de cada política sectorial se visualiza claramente al momento de estudiar casos concretos. Por ejemplo, el aumento exorbitante de la pobreza entre octubre de 2001 y mayo de 2003, ¿fue solo una consecuencia de políticas sociales equivocadas? ¿Acaso no incidieron fuertemente las políticas económicas desarrolladas? Entonces, ¿qué sentido tiene combatir solo con programas sociales un fenómeno que se generó por una suma de políticas y programas económicos, sociales, de infraestructura...?

LECTURA OBLIGATORIA



ILARI, S. (2006), “Entre el género y la especie. La discusión actual sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social”, [EN LÍNEA]. En: *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Año 4, N° 11, Madrid. Disponible en: <<http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/307/circunstancia/ano-iv---numero-11---septiembre-2006/investigaciones-en-curso/entre-el-genero-y-la-especie--reflexionando-sobre-la-naturaleza-de-la-politica-y-la-gestion-social>>. Consulta: [01/09/2014].

LEER CON ATENCIÓN



Los fines u objetivos superiores de las grandes políticas públicas solo se alcanzarán con una intervención integrada de las distintas áreas, bajo una política clara y en el marco de un plan estratégico de acción. Problemas complejos y multidimensionales como el de la pobreza, la contaminación ambiental, la inseguridad, es necesario abordarlos con intervenciones inteligentes, complejas, multidisciplinarias y articuladas.



[Diferenciar las políticas económicas de las sociales] implica aceptar que la política económica no tiene como objetivo el bienestar de la población (CORAGGIO, 2004).

Ahora bien, si no son los fines lo que distingue a cada uno de los siete tipos de políticas públicas, ¿qué las diferencia? Veamos varias alternativas. En primer lugar, si se las puede distinguir por cumplir con una función diferente; luego si tienen una población destinataria particular y, finalmente, si cuentan con un nivel de complejidad diferenciado.

Algunos autores plantean que la diferencia entre las políticas públicas se detecta por las funciones que cumplen. En particular, existen varias posiciones divergentes y contradictorias respecto de qué función cumplen las políticas y los programas sociales. Algunos autores plantean que se desarrollan para la búsqueda de legitimidad, materializada finalmente en la obtención de votos. Otros se centran en la función de contener los conflictos sociales. Con proyectos de asistencia social, se frenan conflictos y revoluciones. También otros autores afirman que estas políticas tienen por función compensar las inequidades producidas por las políticas económicas (implementadas por aquellos que devienen en los malos de la película...).

LEER CON ATENCIÓN



Desde nuestra perspectiva, las funciones que cumplen las políticas y los proyectos sociales son exactamente las mismas que pueden cumplirse con el resto de las políticas públicas, por lo cual no nos servirá el criterio “función” para diferenciarlas.

Las tres funciones que veremos se distinguen por el actor que obtiene ciertos “beneficios” debido al hecho de participar del proyecto. La primera función que cumple una política o proyecto social se refiere al **beneficio de la sociedad o de un determinado sector social**. Un proyecto de violencia familiar, uno de alfabetización o uno de construcción de viviendas sociales podríamos inferir que beneficiará a sus destinatarios; es decir, a quienes lograrán satisfacer alguna necesidad y tendrán la oportunidad de participar de las acciones. Pero

tal como señalamos anteriormente, un programa social no solo “beneficia” a “la población destinataria”, sino que también sirve a otros objetivos no siempre fácilmente compatibles. Uno de ellos es la **función de legitimación** del partido gobernante. Una buena intervención pública es de esperar que aumente el grado de legitimidad de quien toma la decisión (al obtener apoyos y votos). Desde ya que tener presente esto es básico para lograr continuidad en la gestión. Aunque tenga algo de mala prensa esta función, está claro que es realmente necesaria, y esto se ha visto tanto en gobiernos pasados o presentes, como en el marco de modos de producción distintos, capitalistas o comunistas.

En algunos casos, esta relación entre política e impacto positivo en el propio gestor público funciona bien y en otros, no tanto. De igual modo, en algunos casos la búsqueda de legitimidad constituye un objetivo implícito y en otros, no tanto. Un ejemplo de los dos “no tanto” (no dio legitimidad, sino descontento, y tenía un interés político ingenuamente explícito) ocurrió a fines de la década de 1990 en la provincia de Buenos Aires, con la entrega de zapatillas que tenían impresa la firma del gobernador Carlos Ruckauf.



Fuente: <http://spc.fotolog.com/photo/12/46/96/te_acordas_de/1178059939_f.jpg>

Pero también se cumple una tercera función vinculada con el sostenimiento de **empresarios privados**. Por ejemplo, quien esté a cargo de la política de transporte de un municipio también deberá velar por quienes tienen la concesión del transporte público de pasajeros para que logren ciertos beneficios. Si esto no ocurre, no se podrá contar con la alternativa de la concesión de servicios a terceros. Son decisiones a tomar, no siempre sencillas.

En este sentido, cabe recordar que uno de los tradicionales promotores de los programas de vivienda popular son las cámaras de empresarios de la construcción. También podríamos recordar el proceso de privatización del sistema de jubilaciones y pensiones desarrollado a mediados de la década de 1990 en la Argentina. ¿Quiénes sino los empresarios del sector financiero de las que luego se denominarían Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) fueron los primeros y principales beneficiarios de esa nueva política “social”?

LEER CON ATENCIÓN



Ahora bien, no solo las políticas sociales cumplen con estas tres funciones, muchas veces contradictorias. Toda **política pública** se encuentra atravesada, en mayor o menor medida, por estas tres funciones. Con una política social se puede lograr legitimidad, pero también con una política económica que consiga reducir la inflación, por ejemplo; o con políticas de seguridad y justicia que permitan disminuir los niveles de actos delictivos.

LEER CON ATENCIÓN



Las políticas sociales no pueden ser diferenciadas de las económicas o de las de seguridad, o de obras públicas, por perseguir fines distintos y ni siquiera por cumplir con una función característica. Desde un enfoque prescriptivo, desde el “deber ser”, no nos cabe duda, en este momento histórico, de que toda política pública debería tener por objetivo superior el desarrollo equitativo, sostenible y sustentable de la sociedad. Y desde un enfoque descriptivo, diremos que las intervenciones públicas, en términos globales, cumplen las tres funciones a las que hacíamos referencia. Esto no quiere decir que todo proyecto puntual tendrá en su naturaleza estas tres funciones, sino que las funciones se detectan fundamentalmente al analizar las políticas en términos globales o sistémicos.

Ahora bien, tampoco encontraremos especificidades en los tipos de políticas y programas públicos si enfocamos la población destinataria: en muchos casos se menciona que son “los pobres y excluidos” los destinatarios de los programas y servicios sociales. Esto no es así. También los programas de seguridad o de medio ambiente pueden estar dirigidos a la población en situación de pobreza. Y de igual modo, ciertos programas o servicios sociales pueden estar dirigidos a toda la población, sin hacer distinción de su situación económica, tal como la política de educación básica; e incluso algunos pueden estar dirigidos a los sectores más altos de una sociedad, como suele acontecer con algunas actividades de la política cultural.

Autores como Bernardo Kliksberg (1999) han encontrado que, en realidad, distingue a las políticas sociales el particular contexto en que se desarrollan. Se refiere al marco de turbulencia entre los objetivos, la complejidad de la implementación y las dificultades de coordinación. Sin embargo, cabría preguntarnos: ¿y el resto de las políticas y programas públicos no se encuentran con un marco contextual similar? Incluso podríamos pensar en las empresas de los últimos años, ¿no ocurre algo parecido?

Algunos trabajos, como el de Roberto Martínez Nogueira (2004), resaltan como tanto atributos de los programas sociales la heterogeneidad o multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, la contingencia, la complejidad de las interacciones que se desarrollan entre los actores involucrados,

la heterogeneidad de las poblaciones objetivo y sus contextos institucionales, entre otros. Como en el caso anterior, consideramos que estos atributos pueden trasladarse a otros tipos de programas estatales no sociales, y encontraremos las mismas características. Imaginemos un programa en el área de la seguridad pública. Si revisamos las características enumeradas anteriormente, el contexto, las ambigüedades de los objetivos, la complejidad de los actores involucrados, la multidimensionalidad de los problemas también existen en este caso. Lo mismo si pensamos en un programa de tránsito.

LEER CON ATENCIÓN



Por lo expuesto, y tal como afirmamos en Ilari (2006: 15): “Ni la multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, ni el contexto turbulento, ni el uso de tecnologías blandas, ni los problemas de coordinación son especificidades de la gestión social”. En realidad, se trata del entorno y las características de la gestión de programas y políticas públicas macrosociales. Así, consideramos que no existen diferencias entre las políticas en lo que hace a sus fines últimos, en tanto se trata de una **separación formal, oficial y/o analítica de los proyectos estatales**.

“Los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluri-dimensionales y cambiantes” (Aguilar Villanueva, 1993: 16). No quedan dudas de que los problemas públicos de alcance macrosocial tienen estas características, pero cabe hacer una distinción a nivel microsociales. Hay problemas públicos, de carácter micro, de impacto barrial, que no son necesariamente complejos y multidimensionales. Tal como veremos en la unidad 2, al momento del diseño del proyecto se deberá acotar el problema a atacar, fijando así indicadores y metas que posibiliten el control y la evaluación del proyecto. En esa actividad de identificar un solo problema central, es posible que en un barrio se elabore un proyecto para mejorar la iluminación de las calles con actividades de reemplazo de las viejas luminarias y de poda de los árboles. La limitada iluminación de las calles sigue siendo un problema público, pero no necesariamente es un problema de difícil resolución. Claro está que, si definimos el problema que vamos a atacar en términos de “alto nivel de inseguridad”, será altamente complejo y multidimensional.

Según el grado de complejidad { Alto
Bajo

Generalmente, la complejidad de un problema público está relacionada con la baja probabilidad de éxito de una intervención pública.

Al comienzo de este apartado afirmábamos que los programas sociales son aquellos que se desarrollan en las áreas de asistencia y promoción social: trabajo; tierras, vivienda y servicios básicos; agua; deporte, recreación y turismo

social; salud y alimentación; seguridad social; cultura y educación, y ciencia y técnica. La inclusión de estas áreas dentro del concepto de políticas sociales es arbitraria. Elegir cuáles de las áreas públicas son sociales y cuáles no ha sido una decisión del **observador** de la realidad. En este caso, el autor de esta Carpeta de trabajo ha tomado como base la forma en que se mide el gasto social en las cuentas públicas de la Argentina. No existen diferencias en la naturaleza de estas políticas que nos lleve a agruparlas y, así, separarlas del resto. Por lo tanto, constituye un error el considerar que los denominados “objetivos sociales” son básicamente objetivos de las áreas sociales o de los proyectos sociales. Solo con el esfuerzo de las áreas tradicionalmente denominadas “sociales” es imposible lograr transformar en equitativo un sistema económico, cultural y político de raíz regresiva. Por el contrario, se los debería entender en tanto objetivos superiores de gobierno. Fines que deben ser asumidos desde todas las áreas, tal como lo son los “Objetivos del Milenio” que se promueven desde Naciones Unidas.

Una última clasificación que haremos distingue entre los proyectos públicos sectoriales y los de carácter multisectorial, o también denominados multidimensionales. Por ejemplo, un proyecto para la realización de actividades de vacunación de los niños y niñas de una ciudad constituye, sin duda, un proyecto de salud. Si a ese mismo proyecto se le incorporan objetivos de enseñanza, de concientización, pasaría a constituirse en un proyecto sanitario-educativo. Si además incorpora otros componentes adicionales, tales como el cuidado de una buena alimentación, el respeto a los derechos de las personas, etc., estaríamos frente a un proyecto multidimensional. Siguiendo la perspectiva situacional anteriormente expuesta, vamos a inferir que los proyectos multisectoriales no son mejores que los de carácter sectorial, como a veces suele escucharse... Dependerá de cada caso qué tipo de proyecto será necesario, de acuerdo con los logros que se intente obtener.



1.3.2. Los proyectos educativos

Tal como ocurre con los proyectos públicos, existe una amplia diversidad de perspectivas para llegar a definir cuándo estamos hablando de un proyecto educativo. A partir de una perspectiva descriptiva, vamos a considerar la siguiente definición:

LEER CON ATENCIÓN

Proyecto educativo es el proyecto que cuenta con un objetivo de enseñanza y/o de aprendizaje.

Algunos autores definen que un proyecto es educativo cuando constituye una respuesta a un problema educativo. Por lo tanto, volvemos a empezar al tener que definir qué es un problema educativo. A su vez, suele plantearse que los problemas educativos son complejos y multidimensionales, tal como lo hace Patricio Chávez (1993) en el texto del curso.

No coincidimos al respecto, por las razones expuestas al momento de identificar en el apartado anterior que existen problemas públicos. Así como existen problemas educativos complejos, de difícil resolución y que precisan de abordajes multidimensionales, también existen problemas educativos acotados, que es posible abordar con estrategias menos complicadas. Analizaremos este tema en la unidad 2.

Algunos autores definen los proyectos educativos sobre la base de que están centrados en un contexto educativo. Así, a todos los proyectos gestionados desde un ministerio de Educación los llamaremos proyectos educativos. Es una opción vigente, aunque creemos que no es la más adecuada. Desde nuestro punto de vista, no por ser generados desde un centro educativo todos los proyectos van a ser educativos. El centro educativo también puede generar proyectos constructivos, de mejora de la gestión, administrativos, de asistencia y promoción social. El plan estratégico situacional tendrá una orientación educativa, pero no todos sus proyectos van a ser necesariamente educativos.

Es probable que desde distintas áreas públicas se desarrollen proyectos educativos, siempre que su objetivo central se constituya en un objetivo de enseñanza y/o de aprendizaje. Un sinnúmero de proyectos públicos tiene, entre sus actividades, alguna centrada en la acción educativa. La centralidad o no de su objetivo nos llevará a definir si se trata entonces de un proyecto educativo, sanitario o de desarrollo comunitario, más que la identidad del organismo responsable. Por supuesto que habrá proyectos mixtos y será particular la situación de los programas y proyectos multidimensionales, que abordan distintas áreas públicas y disponen de componentes de distinta naturaleza, tal como de mejora de la habitabilidad, educativos, de salud, trabajo, etcétera.

Trasladando uno de los gráficos que utilizamos para clasificar los proyectos públicos, consideramos que los proyectos educativos se pueden clasificar también según el organismo responsable del proyecto.

Según el organismo responsable {
 Gestionado por organismos públicos o estatales
 De organizaciones sociales
 Empresariales
 Mixtos

Sin duda, la mayor parte de los proyectos educativos en la Argentina se desarrollan desde organismos públicos, pero también tenemos proyectos educativos en ámbitos de las asociaciones civiles e incluso en el ámbito empresarial. Así, a un proyecto de capacitación administrativa en el marco de una empresa privada también lo vamos a considerar de carácter educativo.

A su vez, los proyectos educativos se puede clasificar a según el impacto:

Según el impacto {
 a) De impacto social. Una campaña de concientización para prevenir el dengue
 b) De impacto organizacional. Es el caso de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Otro ejemplo sería un proyecto de capacitación del equipo técnico de un organismos público.
 c) De clase. Es el caso de proyectos áulicos, de unidad didáctica, de planificación anual de un curso.

En esta asignatura, vamos a centrarnos especialmente en los proyectos de impacto social y en los de impacto organizacional. Sin embargo, el diseño de un proyecto áulico o de investigación puede realizarse también con la **metodología de marco lógico** que abordaremos en el curso, si se hacen unos pocos ajustes.

LECTURA OBLIGATORIA



CHÁVEZ, P. (1993), *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico*, Publicaciones CINTEPAN, Caracas, capítulos 1 y 2.

1.4. La formación de los proyectos públicos. Distintos enfoques

Como es usual, múltiples perspectivas de análisis se presentan para abordar este tema. De hecho, los textos seleccionados de Manuel Tamayo (1997) y de Edelman Murray (1991), aun analizando procesos similares, poco coinciden al momento de explicar la formación de las políticas. En el primer apartado nos centraremos en presentar algunas reflexiones sobre la agenda pública y la agenda de gobierno, en el marco del proceso de formación de las políticas y los programas públicos. Luego pasaremos a visualizar las distintas perspectivas que nos ofrecen estos autores.

1.4.1. Las agendas

Infinidad de problemas públicos están presentes en un momento dado en una sociedad (local, nacional, internacional). Ahora bien, solo algunos de ellos logran la difusión necesaria como para que se pueda afirmar que “preocupan a la sociedad”. Este grupo de problemas públicos, que en determinado momento suelen ocupar los medios masivos de comunicación, va a conformar lo que se denomina la “agenda sistémica” (o también denominada “**agenda pública**”), es decir, los principales problemas públicos que una sociedad reconoce en un momento determinado. Al respecto, Oszlak y O’Donnell, van a afirmar que conforman esta agenda “las cuestiones o asuntos socialmente problematizados” (1976: 18). Si queremos conocer cuáles son los problemas que la integran, tenemos dos grandes opciones. Una vía es consultar directamente a la ciudadanía a través de encuestas (opción sociológica), mientras que otra alternativa es el análisis de los medios de comunicación, el estudio del espacio asignado en los medios gráficos, radiales y televisivos (opción que se sigue desde el campo de la comunicación social).

Desde hace no menos de cinco décadas hay estudios enfocados en las agendas y el proceso de formación de las políticas. Otro clásico trabajo es el de Anthony Downs (1996), donde analiza de qué manera un problema social alcanza mayor o menor visibilidad, es decir, entra o sale de la agenda pública condicionado, entre otras cosas, por la presión de los actores intervinientes.

LEER CON ATENCIÓN



Los problemas públicos definidos de manera abstracta, tales como “la inseguridad”, rara vez se solucionan; más bien entran y salen de la agenda pública en forma cíclica, mientras el problema se mantiene, a veces por años, en situación de latencia y aparente inactividad. Como veremos en la unidad 2, distinta es la situación si afinamos con precisión la manera como se define el problema.

Por otra parte, existe la agenda “institucional”, “política” o también denominada “**de gobierno**”. Está integrada por los problemas que efectivamente determinado gobierno considera necesario abordar a través de programas, acciones, normativas o servicios. La agenda de gobierno podría estar presente en el plan estratégico del organismo o en sus ejes de acción. Tal como señala Tamayo (1997), para detectar la agenda de gobierno será importante conocer los recursos económicos asignados para intervenir en cada uno de los problemas públicos. Es decir, el análisis de la evolución presupuestaria. Claro que esto no es nada sencillo. La mayor parte de los problemas públicos son abordados por distintas reparticiones estatales, con lo cual conocer cuánto se gasta en cada problema público en particular suele ser bastante compleja.

A su vez, podríamos visualizar que cada organismo generará, de manera explícita o implícita, su agenda particular. El resultado final podría ser que la acción de cada ministerio se articule sinérgicamente con la del resto de los organismos para el logro de un mayor impacto... o todo lo contrario.

En el siguiente video, el entonces ministro Daniel Arroyo comenta su agenda de gobierno. Como verán, no todos los problemas son abordados, sino los prioritarios para su propia repartición. De alguna manera, “las políticas y los proyectos” deberían estar dirigidos a tales problemas.



Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, entre diciembre de 2007 y julio de 2009.

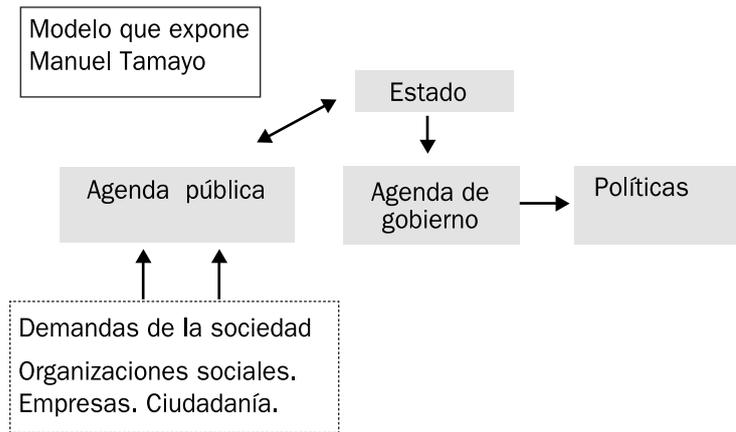
<http://www.youtube.com/watch?v=7Sk1IM-WzCw>

Hasta aquí, en este análisis estático, no hay debate. El debate se presenta cuando se intenta explicar la dinámica del proceso. Al respecto, vamos a presentar dos enfoques alternativos.

1.4.2. El enfoque clásico sobre la formación de las políticas

Manuel Tamayo toma un enfoque ya casi clásico en el campo de la gestión pública, el cual afirma que en primer lugar aparecerán determinados problemas que conformarán la agenda pública. De esa agenda, “el decisor público extrae algunos de los problemas, y así se va conformando la agenda de gobierno” (Tamayo, 1997: 289). Una vez identificado cierto problema, se lo deberá estudiar, se analizarán las alternativas de intervención y, finalmente, se seleccionará la mejor manera de intervenir frente a él. Se implementará la política.

G.1.4. La formación de las políticas públicas en el enfoque clásico



Fuente: elaboración propia.

LECTURA OBLIGATORIA



TAMAYO SÁEZ, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en: BAÑÓN, R. y E. CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

1.4.3. Enfoques alternativos sobre la formación de las políticas

En el modelo clásico, vemos que luego de analizar el problema surgen las alternativas a seguir. Sin embargo, desde una mirada distinta y descriptiva, Edelman Murray (1991) afirma que, generalmente, las alternativas, las futuras actividades a llevar adelante, ya existen antes que el problema ingrese en la agenda pública.

Sucede que el actor que hace una demanda también impulsa una determinada alternativa a seguir. No son sucesivos los procesos de análisis del problema y, luego, de análisis de la alternativa. El actor no solo demanda para que el problema se incluya en las agendas, sino también, y muy especialmente, para que se aprueben las alternativas ya diseñadas.

Como mencionamos en el apartado anterior, los problemas públicos entran y salen cíclicamente de la agenda pública. Son muy pocos los que se pueden considerar realmente “nuevos”. Los problemas de la inseguridad, la pobreza, el tránsito, la falta de viviendas, son recurrentes en una sociedad (y más aún si están planteados de una manera amplia y vaga, como acabamos de hacerlo). En la década de 1980, el problema de la contaminación ambiental quizás era novedoso en la Argentina, pero está claro que actualmente ya es un problema recurrente en términos de agenda pública. De hecho, reconocerán que hay especialistas en cada uno de estos problemas y propuestas, los cuales son convocados por los medios de comunicación cada vez que el problema entra en la agenda pública. Incluso es habitual que se centre el debate en las “viejas disyuntivas” de siempre, tal como la de quienes sostienen, en torno a la inseguridad, que hace falta “mano dura” contra los denominados “garantistas”. Por lo tanto, desde un enfoque descriptivo diríamos que no se activa

el proceso de diagnóstico cuando el problema entra en la agenda de gobierno, sino que en realidad las alternativas están puestas sobre la mesa desde un primer momento.

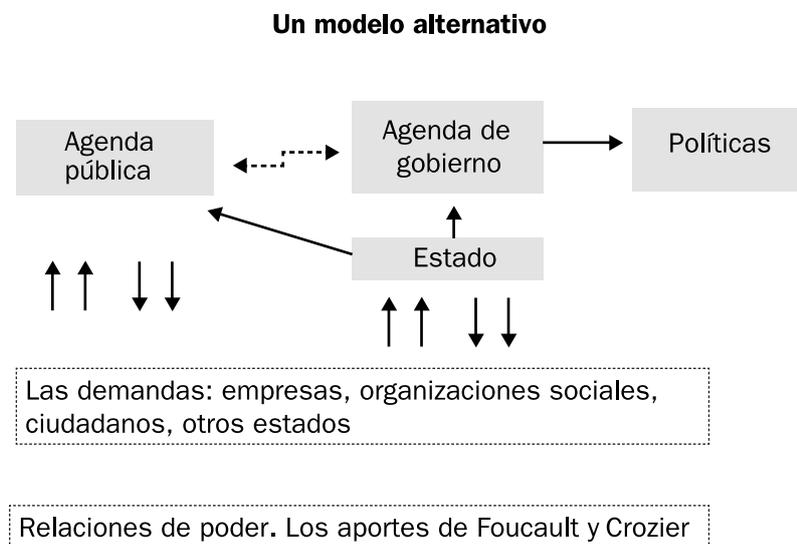
LECTURA OBLIGATORIA

 MURRAY, E. (1991), *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires, cap. 2.

Desde la perspectiva que nos propone Murray, el Estado no es un actor pasivo que solo selecciona un problema una vez que se encuentra en la agenda pública. El Estado puede promover determinados problemas, influir para que formen parte de la agenda pública, así como incidir para que determinados problemas salgan inmediatamente de esta. Para ello, los funcionarios pueden argumentar que en realidad no es un problema, negarlo permanentemente, propiciar otro nuevo para que la sociedad deje de “hablar” del problema anterior, etc., (O’Donnell y Oszlak: 1976). Por otra parte, es preciso notar que el Estado interviene en problemas que no están o quizás nunca estuvieron en la agenda pública. La agenda de gobierno incluye la intervención en innumerables problemas públicos, a veces solo promovidos desde el Estado, incluso en forma silenciosa.

Por lo tanto, para tomar una decisión no siempre será necesario que el problema pase por la agenda pública. De hecho, consideramos que la resolución más eficaz se produce cuando los actores que demandan determinadas acciones, tras una estrategia de alianza, logran que tales problemáticas las integren en sus respectivas agendas de gobierno los organismos estatales involucrados.

G.1.5. Un modelo alternativo para el análisis de la formación de las políticas



Fuente: elaboración propia.

Las decisiones públicas, entre ellas la generación de proyectos, no son usualmente el producto de elecciones bajo procedimientos de racionalidad técnica, o de neutrales divisiones horizontales del trabajo entre los distintos organismos públicos, en función del análisis de problemas.



En general la mayoría de las decisiones pasa, más que por diagnósticos previos, por el olfato de los funcionarios, por sus conocimientos del tema, o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr la aprobación (GOLBERT, 2001: 295).

A nuestro criterio, los programas públicos se originan por alguno de los siguientes factores, no excluyentes entre sí (Ilari 2010: 22):

- en tanto reacción a las demandas de actores externos;
- en tanto intervención pública frente a problemas sociales que no necesariamente disponen de actores demandantes, pero que forman parte de la agenda de gobierno;
- como instrumento de acumulación de poder y de legitimidad política;
- como mecanismo de facilitación de las ganancias empresarias al participar de los programas como proveedores de insumos y/o de reducción del costo del salario para la reproducción de la fuerza laboral y/o de reducción de la conflictividad social;
- como adecuación directa a programas de niveles superiores de gobierno (regional, nacional o supranacional).

La convivencia y combinación de esta multiplicidad de factores incide fuertemente en el bajo grado de racionalidad técnica de las políticas y en el pobre impacto logrado, dado que este marco no es el más adecuado para la generación de sinergias.



El aparato estatal no es el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional [...] Su formación, generalmente, más bien describe una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política (OSZLAK, 1980: 10).

Ilustrando la superposición de programas en la política alimentaria, José Bengoa comenta el caso de Venezuela, donde en el año 1988 funcionaron trece programas de suplementación alimentaria y nutricional simultáneamente. Son programas que “se crean y se destruyen con mucha facilidad” (2002: 122). Cuando surgen nuevos problemas, se crean nuevas instituciones para desarrollarlos. La proliferación de organismos estatales dedicados a lo social conduce a la competencia por recursos y a juegos de suma cero.

Independientemente de cómo fue el proceso que le dio origen a un programa público, claro está que al momento de diseñarlo o rediseñarlo deberemos dar cuenta de criterios básicos de una metodología de elección racional. Más

aún si el sujeto que deberá aprobar el proyecto es un actor externo a nuestra organización. Debemos buscar argumentos que sostengan la razonabilidad, conveniencia y viabilidad del proyecto; presentar la evidencia de los análisis de alternativas y demostrar la validez que tendrá la intervención pública para lograr hacer frente a un problema público determinado.

1.4.4. Los momentos oportunos para la generación de programas

Algunos autores del campo de las políticas públicas buscaron respuestas al siguiente interrogante: ¿qué momento es claramente oportuno para iniciar una intervención pública? Tomando como base la teoría de la “papelera” planteada, entre otros autores, por Simon (1962) (sería mejor denominarla “del archivo”), John Kingdon (1995) postula que deberían considerarse tres grandes condicionamientos: la corriente de los problemas, la de las propuestas y el flujo de eventos políticos.

La corriente **de los problemas** se vincula al ciclo que los problemas públicos adquieren en contextos determinados. Al respecto, Anthony Downs (1996) afirma que, en la atención pública, los problemas sociales van desarrollando ciclos desde su “descubrimiento alarmante” hasta el “descenso paulatino de la intensidad del interés público” (p. 142). En esta misma línea, podríamos afirmar que el acotado tiempo en que un problema se encuentra en la agenda pública constituye una oportunidad para la generación de políticas. Así, “las oportunidades de que un tema o propuesta se eleve en la agenda se fortalecen notablemente si están conectadas a un problema importante” (Kingdon, 1995: 3).

La corriente **de las propuestas** se materializa en el proceso de generación de alternativas y en el de la selección. Tanto en el campo del análisis de política pública como en el de la evaluación *ex ante* de proyectos, se reconoce el uso de distintos criterios que orientan la definición de esta función. La viabilidad técnica, política, cultural y económica de un proyecto público son los criterios que usualmente se tienen en cuenta al momento de seleccionar la alternativa más adecuada, junto al análisis del impacto esperado. Así, si contamos con una propuesta válida, creíble y factible para afrontar el problema en particular, tendremos más llano el camino. Siguiendo la teoría del “archivo”, no se trata de describir alternativas una vez que el problema aparece, sino de que cada sujeto, con el paso de los años, va archivando, sistematizando las alternativas que le dieron cierto resultado y así, llegada la nueva situación, ya tiene una opción para plantear.

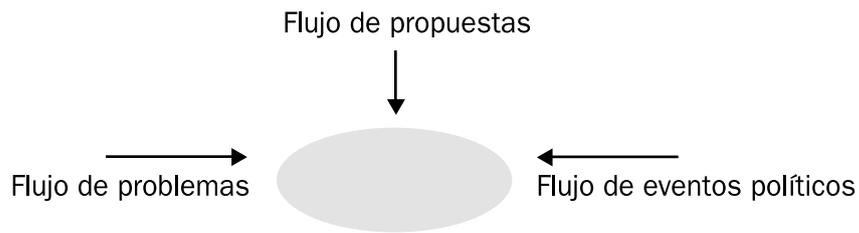
La tercera corriente es denominada **de eventos políticos**. Los “eventos políticos fluyen según su propio tiempo y de acuerdo a sus propias reglas, estén o no relacionados con los problemas y propuestas” (Kingdon, 1995: 6). Los cambios en el clima político nacional, la proximidad de elecciones o el inicio de nuevos mandatos constituyen momentos especiales para el desarrollo de intervenciones públicas. En esta corriente, los participantes construyen consensos no tanto por la persuasión sino por “la negociación, intercambiando recursos por apoyos, añadiendo funcionarios electos a las coaliciones, otorgándoles las concesiones que demandan o comprometiéndose con posiciones ideales que ganarán mayor aceptación” (Kingdon, 1995: 4).

El gráfico G.1.6 muestra cómo estas tres corrientes generan coyunturas de asociación, las que constituyen momentos especialmente apropiados para la puesta en práctica de determinadas propuestas.



Kingdon (1995) denomina esta segunda corriente “de políticas”, pero para diferenciarla con más claridad de la última de las corrientes del proceso, la denominaremos “de propuestas”.

G.1.6. El eslabonamiento completo de las corrientes



Fuente: elaboración propia.

Kingdon afirma que estas tres corrientes tienen vida propia, pero hay momentos a los que denomina “enganches”, en los cuales dos o las tres corrientes se unen. Por ejemplo, un problema urgente demanda atención y, en ese mismo momento, una determinada propuesta de solución es promovida por actores, quienes logran que tanto la opinión pública como los funcionarios de gobierno la consideren “la alternativa más válida”. Si además de esto la propuesta se produce en el marco del inicio de una nueva gestión política, se abren claras posibilidades para su aceptación. Esta asociación entre las tres corrientes llevaría a explicar por qué se aprueba una propuesta en desmedro de otras alternativas que son descartadas. A manera de ejemplo, la Asignación universal por hijo, como propuesta, se ha venido planteando desde hace no menos de diez años en la Argentina, pero solo se logró aprobar cuando se pudo producir cierto enganche entre la propuesta y los eventos políticos.

El proceso de formación de las políticas públicas ha sido analizado desde distintas perspectivas. Entre ellas, el modelo de elección racional basada en fines ha logrado consolidarse, fundamentalmente al momento de llevar adelante procesos de planificación estratégica. Otras maneras de entender este proceso son las que presentan autores como Simon (1962), Murray (1991) y también O’Donnell y Oszlak (1976) Simon, Murray y también O’Donnell y Oszlak quienes sostienen que el comportamiento de los agentes públicos pocas veces se explica en función de criterios de mera racionalidad técnica. De esta manera, la relación entre las agendas públicas y de gobierno deja de ser unilineal, así como también deja de ser un proceso lineal el de las denominadas “etapas” o ciclos de una política pública.

Es sabido que constituye una capacidad relevante la de detectar oportunidades, pero más aún la de aprovecharlas. Como suele decirse, no siempre “la suerte golpeará a nuestra puerta”, por lo que vale que estemos atentos. Contrariamente a lo que suele decirse acerca de que “no existen **casualidades**, sino causalidades”, consideramos que las dos existen. Hay situaciones premeditadas por algún actor (causalidad), pero también existen situaciones inesperadas (casualidades), o tal como lo define el *Diccionario* de la Real Academia Española, situaciones en las que se dan una “combinación de circunstancias que no se pueden prever o evitar”. En un período de gestión ocurrirán un sinnúmero de circunstancias casuales, encuentros ocasionales que deberán ser bien administrados. El actor estratégico –y digamos que todo buen político– es quien aprovecha las situaciones casuales y estos encuentros ocasionales en función de sus objetivos. Así, los transforma en oportunidades, tanto para llevar adelante propuestas con las que ya cuenta, como para lograr mayor legitimidad o, incluso, para agregar un argumento más de descalificación de sus oponentes.



A poco de haber asumido como presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera se encontró con la noticia del derrumbe de la mina que dejó atrapados a 33 mineros, a 720 metros de profundidad. Este hecho fue inesperado, casual. Su exitosa gestión para rescatarlos y su habilidad para exponerse en los medios de comunicación solo en los momentos oportunos aumentaron aún más su grado de legitimidad. El político aprovechó así la situación casual. Ahora bien, si el caso lo analizamos desde la perspectiva de un hipotético responsable del control de la mina, y presuponemos que justamente días antes detectó que había probadas razones para pronosticar un inminente derrumbe, para él la situación no hubiese sido casual. Claro que este hipotético supervisor no existió. Por ende, aprovechemos tanto los momentos planificados como las situaciones casuales, los eventos inesperados, para transformarlos en oportunidades.



Fuente: <http://www.elmundo.es/america/2010/12/27/noticias/1293488800.html>

La temática de la formación de políticas y de los momentos oportunos para la toma de decisiones la trabajó John Kingdon (1995), con la **Teoría de la venta de oportunidades**. Esta afirma que un momento oportuno para iniciar una intervención pública se presenta cuando el problema que vamos a atacar se encuentra en la agenda pública, nosotros contamos con una alternativa válida y eficaz, y a la vez se dan condiciones políticas para llevar adelante el cambio.



2. Lea el texto de Ilari (2005) y considerando la descripción del caso del Plan Más Vida responda las siguientes consignas:

- a. Considerando todos los tipos de proyectos que hemos visto en este primer capítulo, ¿cómo caracterizaría al Plan Vida?
- b. ¿El Plan Vida es un programa público? ¿Es un programa social? ¿Es un programa educativo? ¿El nuevo Plan Más Vida tiene un componente educativo?
- c. ¿Es posible detectar la separación entre el momento de inicio y el de planificación del Vale Vida?
- d. Explique cómo surge la propuesta del Vale Vida. ¿Se observa en el caso la secuencia de etapas que propone el enfoque clásico de la formación de las políticas?
- e. ¿Cómo incidió la agenda pública en el proceso de decisión?
- f. ¿Qué actores intervienen en el proceso de rediseño del programa?
¿Por qué no fue un momento oportuno para la generación de un programa de economía social?

LECTURA OBLIGATORIA



ILARI, S. (2005), *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”*. Provincia de Buenos Aires, Argentina, INDES-BID, Washington D.C.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993), *La implementación de las Políticas*, “Estudio introductorio”, Porrúa, México.
- BENGOA, J. M. (2002), “Los programas de alimentación suplementaria”, en: V Congreso de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria, Madrid.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R., (2002) *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- COROMINAS, J. (1983), *Diccionario etimológico de la lengua española*, Gredos, Madrid.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990), *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México.
- CHÁVEZ, P. (1993), *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico*, Publicaciones CINTEPAN, Caracas.
- DOWNES, A. (1996), “El ciclo de atención a los problemas sociales”, en: AGUILAR VILLANUEVA, L. (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, pp. 141-165.
- FOUCAULT, M. (1989), *El Poder: Cuatro conferencias*, Libros del Laberinto nº 15, UAM Unidad Azcapotzalco, México.
- GOLBERT, L. (2001), “¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, en: ZICARDI, A. (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 273-310.
- ILARI, S. (2005), *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”. Provincia de Buenos Aires, Argentina*, INDESBID, Washington D.C.
- ILARI, S. (2006), “Entre el género y la especie. La discusión actual sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social”, [EN LÍNEA]. En: *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Año 4, Nº 11, Madrid. Disponible en: <<http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/307/circunstancia/ano-iv---numero-11---septiembre-2006/investigaciones-en-curso/entre-el-genero-y-la-especie-reflexionando-sobre-la-naturaleza-de-la-politica-y-la-gestion-social>>. Consulta: [01/09/2014].
- ILARI, S. (2010), *La coordinación horizontal y la gestión de programas intergubernamentales en Latinoamérica*. Tesis inédita del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- IRAM-ISO, Norma 21500, (2013), *Directrices para la dirección y gestión de proyectos*, Buenos Aires.
- KINGDON, J. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, Longman, New York.

- KLIKSBERG, B. (1999), "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves", en: *Revista de GAPP*, N. 15, mayo agosto de 1999, pp. 163-169.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2004), *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: Provisión, participación y coordinación*, INDES-BID, Washington.
- MARTINIC, S. (1997), *Diseño y evaluación de proyectos sociales. Herramientas para el aprendizaje*, Humanitas, COMEXANI-CEJUV, México.
- MATUS, C. (1998), *Adiós Señor Presidente*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- MURRAY, E. (1991), *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1980), *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, CEDES-CLACSO, N. 4, Buenos Aires.
Disponible en: <http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t04.pdf>
- RIQUELME, A. Y PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2010), *Análisis y evaluación de políticas sociales*, Tecnos, Madrid.
- SIMON, H. (1962), *El Comportamiento Administrativo*, Aguilar, Madrid.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", en: BAÑÓN, R. y E. CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 281-311.

2

Las fases del proyecto. El inicio y la etapa de análisis

Objetivos

- Describir las distintas fases por las que atraviesa un proyecto.
- Analizar la manera como se inician los proyectos y los componentes de la función de análisis, primera etapa del proceso de planificación.

Introducción

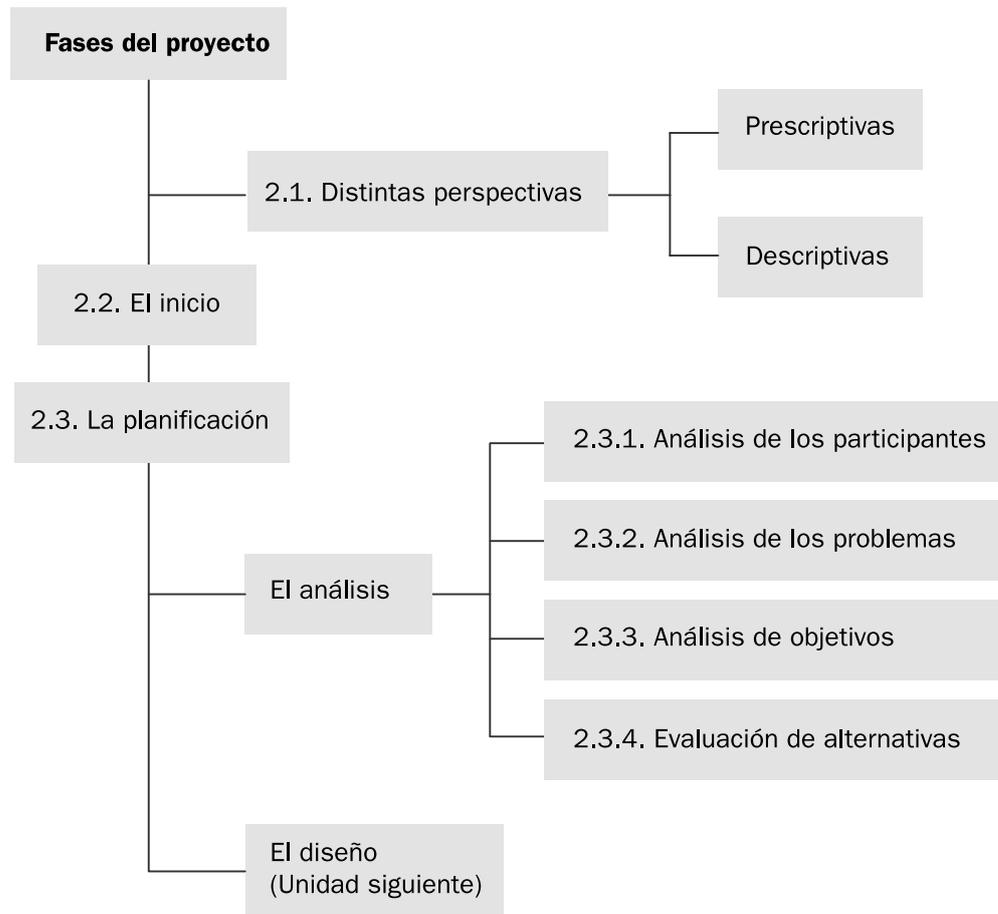
Los proyectos que logran continuidad van pasando, en forma secuencial, por determinadas fases, desde su inicio a su terminación.

La metodología de marco lógico, que a grandes rasgos guía el desarrollo del texto, se presenta para facilitar y mejorar los procesos de toma de decisiones programadas, tal como ocurre en el caso del diseño de programas y proyectos. Ella establece que, en el momento inicial de la planificación, se deben realizar cuatro procesos básicos de análisis: de los problemas, de los objetivos, de los participantes y de las alternativas. Estos cuatro dispositivos de análisis a veces son presentados como “pasos” sucesivos que se ponen en acción. Otras veces se los reconoce como procesos que pueden realizarse en forma simultánea. “El propósito de cada uno de estos pasos es el de alcanzar acuerdos entre todas las partes implicadas, después de compartir las diferentes visiones que se proponen” (Sainz Olleros y Gómez Galán, 2003: 107).

En esta unidad, en primer lugar se describen las perspectivas prescriptivas y las descriptivas sobre las fases de los proyectos, y luego se analizan distintos caminos que se podrían transitar para comenzar su diseño. El camino de inicio utilizado no debe modificar el resultado final que debe alcanzar quien realiza el diseño: obtener un proyecto apropiado al problema, razonable e inteligente. Posteriormente se presentan las particularidades de los procesos de análisis de los participantes, del análisis de problemas, del de objetivos y de la evaluación de alternativas. Con estos procesos correctamente realizados, se contará con la información necesaria que se requiere para diseñar un proyecto y lograr incidir con alto impacto en el problema seleccionado.

En el siguiente esquema conceptual, se muestran los contenidos analizados en la unidad.

G.2.1. Fases del proyecto

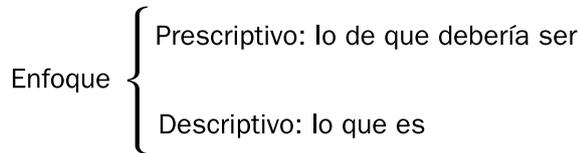


2.1. Distintas perspectivas sobre las fases de los proyectos

La bibliografía nos presenta una amplia diversidad sobre cómo nombrar los momentos por los que atraviesa un proyecto. Así, se los suele denominar fases, procesos, etapas, funciones. La diversidad también existe respecto de cuáles son cada una estas instancias por las que atraviesan los proyectos, e incluso sobre la forma de diagramación del proceso global del proyecto. ¿Lo diagramamos con un círculo, priorizando así la idea de ciclo y retroalimentación? ¿O lo representamos con una línea, resaltando su unicidad y su necesaria terminación? Uno de los motivos para tal diversidad es que no siempre se expresa con claridad si el autor ubica su análisis y sus ideas desde una perspectiva descriptiva o si está formulando apreciaciones de lo que considera que “debería suceder”, es decir, desde una perspectiva prescriptiva.

Los modelos descriptivos intentan explicar la realidad tal cual es o, por lo menos, tal cual la llega a visualizar y entender el observador. Se relaciona directamente con el objetivo de la ciencia: la comprensión de la realidad. Un conocimiento científico nos provee una explicación descriptiva y analítica de un determinado objeto de conocimiento. En este caso, desde un enfoque descriptivo nos preguntaríamos: ¿cómo es usualmente el ciclo que cumplen los pro-

yectos? ¿Qué procesos o etapas recorren? A diferencia de estos, los modelos prescriptivos se nutren de apreciaciones de los autores sobre la mejor manera que existe para realizar determinadas tareas o cumplir con determinados procedimientos. Establecen normas de comportamiento. Desde esta perspectiva, nos preguntaríamos: ¿cuáles son las etapas por las que deberían transitar los proyectos?



Los manuales de diseño de proyectos están centrados usualmente en la perspectiva prescriptiva, dando así cada uno de ellos sus correspondientes “normas” de las fases que deben seguirse para la realización de un proyecto. Luego se presentará una importante distancia entre lo que dice el texto –centrado en su propia perspectiva de lo que “debería ser”– y lo que sucede en la realidad. Como planteamos en la unidad anterior, en esta Carpeta de trabajo iremos analizando los dos enfoques, para abordar por una parte una manera de diseñar correctamente un proyecto (enfoque prescriptivo), y, por la otra, visualizar también cómo se suelen diseñar, implementar y evaluar los proyectos en nuestro medio y por qué (enfoque descriptivo).

A continuación analizaremos dos alternativas de modelos prescriptivos. El modelo clásico, expuesto en el texto de Manuel Tamayo Sáez, y el que propone la norma IRAM-ISO 21500. Posteriormente propondremos una tercera alternativa que hemos elaborado, la que nos servirá de base para el desarrollo del resto de las unidades de la Carpeta.

LECTURA OBLIGATORIA



TAMAYO SÁEZ, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en: BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

2.1.1. Dos de los enfoques prescriptivos

Dentro de los enfoques prescriptivos es común que esté presente un modelo de comportamiento racional. Quienes se centran en los modelos racionalistas, usualmente elaboran tipos ideales de comportamiento de un actor. El tipo ideal constituye una construcción mental, un ejercicio artificial de razonamiento que lleva a producir un tipo ideal totalmente racional, dejando de lado, incluso en forma voluntaria, las posibles incidencias de la contradicción, del conocimiento empírico, los valores, los sentimientos, la tradición, lo irracional y la presencia de otros actores que pueden intervenir en el proceso.

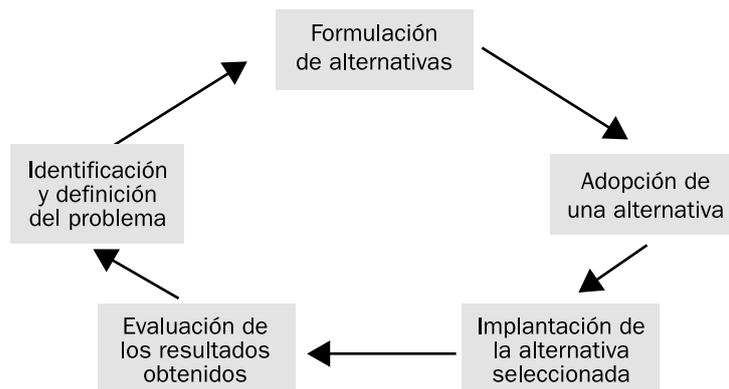
Desde el **enfoque clásico**, se afirma que el ciclo de proyectos se pone en acción con la identificación del problema. Un sujeto identifica un problema a abordar. Lo selecciona entre tantos otros problemas que tiene en su ámbito

En la primera parte del texto de Manuel Tamayo Sáez, se explica esta perspectiva, considerando el caso de los proyectos públicos. En la página 285 del mismo texto aparece un listado de preguntas útiles para visualizar las diferencias entre cada una de las etapas.



de actuación. El segundo paso es realizar el diagnóstico. Se lo deberá estudiar, detectar las causas del problema y sus efectos, y precisar una manera concreta de definirlo. Posteriormente se realizará una evaluación de las alternativas, a fin de seleccionar la mejor manera de intervenir frente al problema. Se adoptará una de las alternativas y luego el proyecto comenzará su etapa de implementación. Finalmente se generará un proceso de evaluación de los resultados obtenidos, la cual podría dar información de la necesidad de continuar con una nueva intervención. Y así se construye una nueva definición del problema y vuelve a producirse el ciclo.

G.2.2. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Tamayo Sáez (1997: 282).

Esta perspectiva de “elección racional” tiene antecedentes en Adam Smith, Jeremy Bentham e incluso Max Weber. En el campo de la administración se verá materializada, particularmente, en los trabajos que en el siglo XX realizan Frederick Taylor y Henry Fayol. Como señalábamos, de alguna manera supone un sujeto independiente que analiza alternativas y toma la mejor decisión para alcanzar un objetivo, el cual es claro y ha sido definido previamente. También hace su aporte la Teoría de sistemas, en particular a través del politólogo Yehezkel Dror, quien trabajará la importancia de la retroalimentación del proceso a fin de constituir un ciclo. La supervisión y la evaluación suministrarán información al tomador de decisiones y, de ser necesario, se buscarán nuevas alternativas para modificar el plan de acción inicial.

LEER CON ATENCIÓN



Dentro del enfoque prescriptivo racionalista, existen múltiples posiciones. A grandes rasgos, tantas posiciones prescriptivas como manuales de formulación de proyectos.

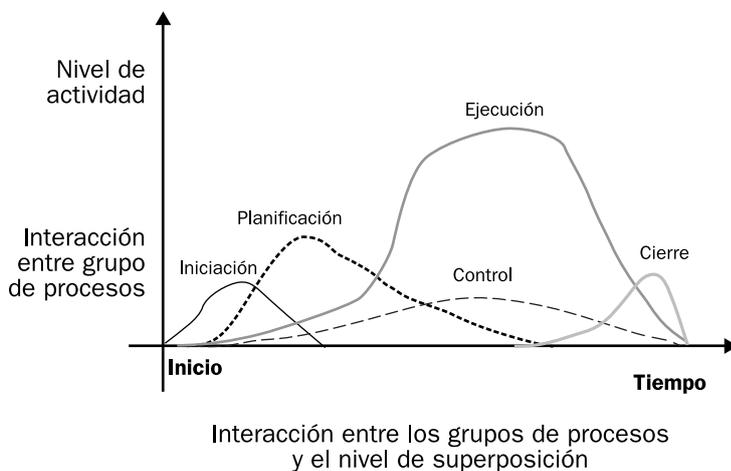
Veamos una segunda opción de enfoque prescriptivo. Una de las más reconocidas a nivel mundial es la que proponen los organismos de certificación de calidad. Desde la norma IRAM-ISO 21500 de 2012, se va a precisar que todo

proyecto debe cumplir con los siguientes procesos de: inicio, planificación, implementación, control y cierre.

De acuerdo con la norma IRAM-ISO, cada una de estas fases tendrá productos específicos, que se denominarán “entregables”. El *inicio* del proyecto se deberá materializar en un documento que lo certifique, que podrá ser un “Acta de inicio” o la aprobación de un “Anteproyecto”. En la fase 2, de *planificación*, el “entregable” será el diseño completo del proyecto que se pondrá nuevamente a consideración de la autoridad competente. En la *implementación* se ponen en acción las actividades del proyecto, mientras que en la fase de *control* se supervisan el trabajo del proyecto, los cambios, el alcance, los recursos, el cronograma, los costos, los riesgos, la calidad, los contratos y las comunicaciones (IRAM-ISO, 2012). El *cierre* consiste en la confirmación de la finalización completa de todos los procesos y actividades del proyecto.

Es muy probable que al elaborarse la norma ISO 21500 se haya tomado como modelo la metodología del PMI, que desde unos años atrás considera las mismas fases del proyecto.

G.2.3. Procesos de un proyecto, según el PMI



Fuente: <<http://formulaproyectosurbanospmipe.wordpress.com>>

¿Qué diferencias existen entre el enfoque clásico y el que propone la norma ISO?

Seguramente, coincidiremos en que la diferencia más visible se exhibe en el gráfico que podría tener cada uno. Aun hablando de un mismo objeto de análisis (las fases de los proyectos), unos tienden a representarlo gráficamente con un círculo y otros con una línea o una cascada. Como decíamos, en esto influye si el observador quiere resaltar los procesos de retroalimentación y la posible continuidad de los proyectos, o si se opta por resaltar algo distinto, como el logro de objetivos precisos y la necesaria terminación de los proyectos.

Otra de las diferencias se observa al considerar la función del control o la de la evaluación. En el modelo IRAM-ISO se resalta la función del control de las actividades, presupuestos, cronogramas, y queda, de alguna manera, subsumida la función de evaluación de los objetivos, efectos e impactos. En el enfoque clásico, en cambio, es la evaluación la que tiene preponderancia, dado que se la incluye como un proceso necesario para que se complete el círculo. En el modelo que expone Tamayo Sáez, llama la atención que ni siquiera llegue a ser considerado el control en el listado de preguntas de la página 285. Los temas del control y la evaluación los analizaremos en las unidades 4 y 5.

Finalmente, el modelo IRAM-ISO destaca las grandes instancias que se desarrollan, pero no discrimina las particularidades del proceso decisorio. Hablar de inicio y cierre es necesario e indiscutible, incluso obvio en el desarrollo de un proyecto.

El modelo clásico incurre, a nuestro criterio, en el error de explicar el proceso de formación desde la perspectiva de un actor individual y racional, al establecer que primero se identifica y define el problema y recién luego se analizan alternativas. Como veremos en el apartado siguiente, en ocasiones el análisis se desarrolla en forma simultánea y no por ello es incorrecto que sea así.

Por su parte, el gráfico de PMI nos ayuda a visualizar la interacción o parcial superposición entre los procesos, mostrando así los momentos de mayor dinamismo de cada uno de ellos.

2.1.2. Las fases del proyecto. Un enfoque prescriptivo

Presentaremos una tercera alternativa de modelo prescriptivo, que hemos elaborado sobre la base de la norma IRAM-ISO, pero agregándole algunos componentes. Vamos a considerar una fase de *inicio*, otra de *planificación* y una tercera de *aprobación*. Luego la de *implementación*, que se desarrolla junto con la fase de *control*, y al término del proyecto el *cierre*. La *evaluación* la entendemos como una función que deberá ponerse en acción, de acuerdo con las necesidades del proyecto, en distintas instancias del proceso global.

El inicio constituye el proceso en que, a partir de una *idea* se selecciona uno de los problemas en el que se considera necesario y oportuno intervenir a través de un proyecto; se lleva adelante un diagnóstico preliminar, un sintético análisis de las principales alternativas de acción y una caracterización general de los destinatarios. En el campo de la gestión de proyectos, hay situaciones muy diferentes en términos de magnitud y complejidad. En los proyectos de gran magnitud, durante el proceso de inicio se irá consolidando el “perfil del proyecto” o “anteproyecto”, es decir, una primera versión sintética de sus componentes principales. Los proyectos que requieren de la inversión de pocos recursos pueden unificar la fase de inicio con la de planificación, por lo que no será necesaria la elaboración de un anteproyecto.

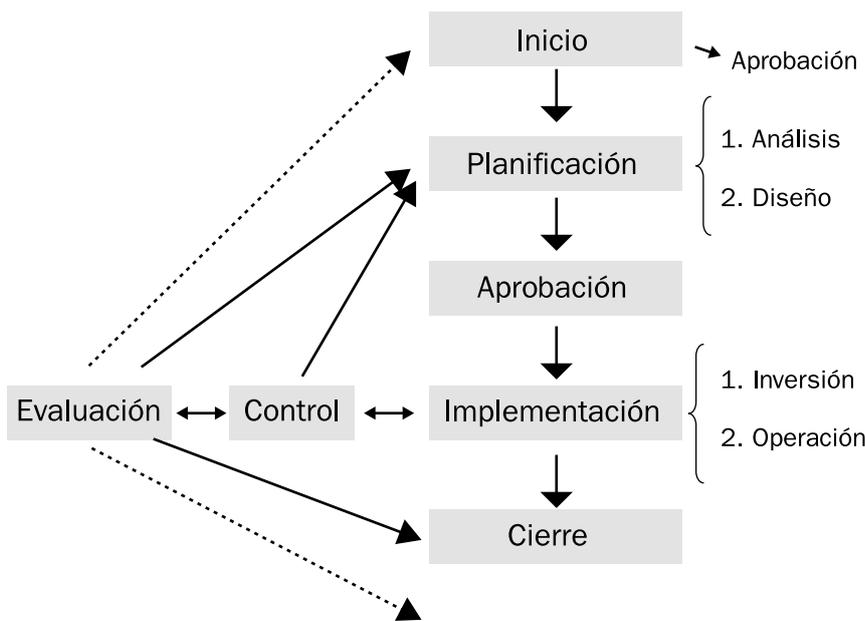
En la primera instancia de aprobación, se estará dando el visto bueno al anteproyecto y, a la vez, se estará asignando la labor de la planificación a un proyectista, quien se responsabilizará de diseñar el proyecto, pudiendo ser tanto un sujeto individual, como organizacional. En esta aprobación se establecerán las razones por las que se debe poner en marcha (problema que se quiere solucionar u objetivo del proyecto), los destinatarios del proyecto y algunas precisiones sobre sus límites (recursos disponibles, tiempos con que se cuenta, etc.). Generalmente, en esta instancia se definen los *términos de referencia* que guiarán la relación entre quien requiere el desarrollo del proyecto y el proyectista. La instancia de inicio podrá existir de manera independiente o podrá estar integrada a la de planificación, tal como decíamos respecto de los proyectos de poca envergadura. En las fases de aprobación estarán presentes cuatro grandes opciones:

- Seguir adelante con el diseño.
- Cambiar la propuesta.
- Abandonar la idea.
- Demorar el proceso de diseño.

En la fase de planificación se lleva adelante el diseño definitivo del proyecto. En términos analíticos, a esta fase de planificación la dividiremos en dos etapas: de análisis y de diseño. En la de *análisis* se deberá realizar el estudio de los participantes, de los problemas y de los objetivos, así como la evaluación de las alternativas; mientras que en la etapa de *diseño* se elaborará la matriz, se establecerán los indicadores, el diseño del cronograma, la elaboración del presupuesto, la definición de un sistema de control, entre otros componentes.

La fase de planificación termina con una nueva instancia de aprobación, en la que se evalúa el proyecto en su consistencia y su viabilidad, y, en caso de aprobarse, se formaliza la decisión. En los organismos públicos esto se hará a través de un instrumento legal, como la resolución, el decreto, la ordenanza, la ley. Presentar la aprobación como una fase posterior a la de planificación no implica que durante el proceso de elaboración del proyecto, de ser posible, no se deban hacer consultas al actor que aprobará posteriormente el proyecto. Estas consultas pueden brindar información muy importante al proyectista para ajustar progresivamente el proyecto, para que, finalmente, se mejoren sus probabilidades de aprobación.

G.2.4. Fases del proyecto - Enfoque prescriptivo



Fuente: elaboración propia.

La **implementación** constituye la puesta en acción, la ejecución de cada una de las actividades del proyecto. Implica además una labor de comunicación con los actores intervinientes, el aseguramiento de la calidad y la gestión de los riesgos del proyecto, Al proceso de implementación lo subdividiremos en **dos etapas: la de inversión y la de operación**. En la de inversión se realizan las contrataciones necesarias y se efectúan las compras de los materiales y equipos, y en la segunda etapa, de operación, las actividades del proyecto se ponen en marcha. En la unidad 7 analizaremos estas dos etapas del proceso de implementación.

El **control** constituye una fase que, básicamente, se desarrolla cuando se implementan las actividades del proyecto, en la que se debe hacer un segui-

miento del cumplimiento de las actividades y del logro de los resultados. Claro que, como veremos, también podrá realizarse tanto un control previo (al finalizar la etapa de planificación), como un control posterior (al finalizar la ejecución).

La función de **evaluación** es la que dispone de mayor grado de flexibilidad, al presentarse de distintas maneras, en función de las particularidades del proyecto, de las necesidades de información de los actores intervinientes y de los recursos disponibles. Como veremos en esta unidad, y luego en la unidad 5, al momento de la planificación es correcto disponer de una instancia de evaluación de la consistencia del proyecto y su viabilidad (evaluación previa). La situación será distinta y más discutible al tener que precisarse en qué momentos y con qué periodicidad deberán llevarse adelante instancias de evaluación, durante la fase de operación de las actividades o al finalizar el proyecto. Desde ya, **no creemos** que la evaluación deba abarcar todo lo que se hace, ni que deba estar siempre presente.

El **cierre** es el proceso en el que se prepara y ejecuta la terminación de las acciones. Un proyecto puede necesitar ser terminado antes de completarse todas las actividades, si ya “no se requiere los entregables del proyecto o si resulta obvio que alguno o todos los objetivos no pueden ser alcanzados”. (IRAM-ISO 2012: 19).

Las fases deben estar íntimamente integradas para un buen desempeño del proyecto. Como bien señala Patricio Chávez: “El proceso de formulación y evaluación de proyectos educativos se enmarca en un proceso más amplio que es el de la gestión de la educación” (1993: 14). Por esta razón es que el éxito del proyecto debe estar en consonancia con los objetivos de la organización en la que se enmarca. Por otra parte, también deben lograr coordinación los actores que intervienen en cada una de las fases, así como coherencia en su accionar para el logro del objetivo del proyecto.

Al desprender del gráfico las fases de inicio y de cierre, a grandes rasgos queda representado el tradicional *círculo* de Edward Deming (1989) de los años cincuenta, que establece las etapas de planear - hacer (implementación) - verificar (control) y actuar (retroalimentación).



1. Realice un cuadro comparativo entre los modelos ISO y el enfoque que nosotros estamos proponiendo para el curso. Detecte sus similitudes y diferencias. ¿Coincide nuestra fase de **inicio** con la etapa de **preinversión** del texto de Cohen y Martínez (2002)?

2.1.3. Algunos enfoques descriptivos de las fases del proyecto

Desde las perspectivas descriptivas, vamos a dejar de centrar la atención en lo que debería ser para analizar lo que es, lo que suele ocurrir en la realidad. Es común que la falta de comprensión de la naturaleza distinta de estas dos perspectivas lleve a debates inconsistentes. Claro está que un modelo prescriptivo puede ser cuestionado por no cumplirse en la realidad, pero la crítica es falaz, dado que el enfoque prescriptivo justamente no se propone explicar la realidad tal cual es, sino postular una forma de actuación.

Una de las críticas al enfoque clásico proviene del modelo incremental, especialmente presentado por Charles Lindblom (2010). Según este autor, en los organismos públicos las decisiones del gestor son usualmente reacciones ante una situación particular, que llevarán a realizar solo ajustes de las políticas que ya están en marcha. No se parte desde cero (desde la raíz), con el diagnóstico del problema a abordar, sino que se parte desde lo que ya se

está haciendo respecto del tema en cuestión (desde las ramas). Al respecto, Tamayo Sáez (1997) (siguiendo un trabajo del sociólogo alemán Amitai Etzioni, de la década de 1960) va a proponer una postura conciliadora al momento de plantear las cosas desde el “deber ser”. En algunos casos, será necesario hacer un análisis de tipo racional clásico; y, en otros, será oportuno guiarnos por una perspectiva incremental. Cuando estemos llevando adelante un proceso de diseño de un plan estratégico, un programa o proyecto, deberíamos situarnos en una perspectiva racional, mientras que en las decisiones del día a día nos contentaremos con decisiones de tipo incremental.

Es verdad que, en un marco de relaciones de poder, en ocasiones no tenemos mayor margen de maniobra que hacer solamente correcciones marginales, por lo que el diseño de un proyecto de transformación, debería contar con su correspondiente estudio de las relaciones de fuerzas. Esta perspectiva ha sido trabajada de manera brillante por autores franceses como Michel Crozier y Michel Foucault.

Desde una perspectiva descriptiva, y centrados en el caso argentino, diríamos que los proyectos con frecuencia se originan sin llegar a producirse un proceso válido y serio, de análisis de los problemas y de alternativas. Por el contrario, las mayoría de las veces, motivados por la idea de la urgencia, se aprueban proyectos sobre la base de considerar, especialmente, la relevancia de las actividades que se proponen. El análisis consistente del problema a abordar y el de las múltiples opciones alternativas, en muchas ocasiones, no existe.

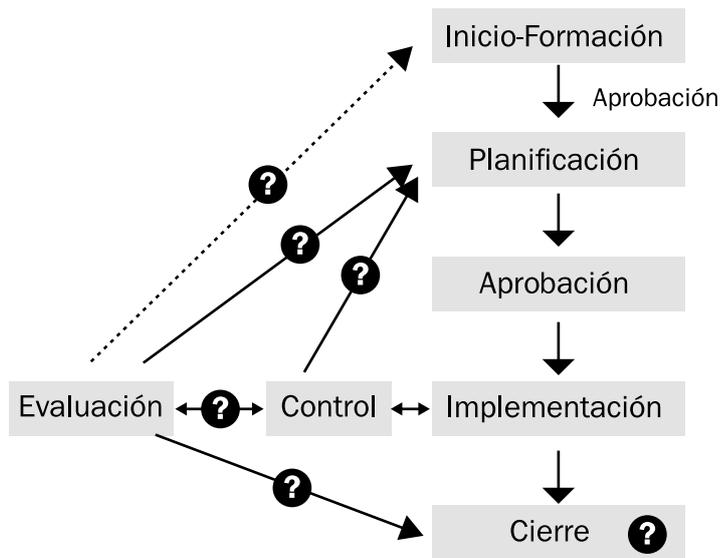
Por otra parte, es habitual que la disposición de información sobre algunos problemas recurrentes, e incluso provenientes de bancos de proyectos, motiven en muchos casos acudir a la réplica, con ciertas adaptaciones, más que a la generación de procesos de inicio que partan desde cero. El uso de proyectos enlatados hace que las fases de inicio y planificación se presenten en forma unificada.

La fase de retroalimentación del proceso, generalmente, deja mucho que desear en los proyectos de nuestro medio. Estos suelen disponer de algún que otro dispositivo de control, pero en muchas ocasiones no llega a ser un sistema, sino una serie de dispositivos informales de supervisión de actividades desplegadas de manera aislada. Mucho menos habitual es que se realice un proceso de evaluación. La fase de evaluación generalmente es pobre, y en la mayoría de los casos inexistente, tal como veremos en la unidad 5. Esto hace que el denominado ciclo con frecuencia no se cumpla. Los dispositivos de control y los de evaluación producen poca información; no siempre esta información llega a los responsables de la planificación y no siempre aquellos toman medidas correctivas o la aprovechan para la mejora de los proyectos.

Finalmente, hay proyectos que tampoco cumplen con la idea de temporalidad y de cierre. Se crean sin definir el momento de terminación, e incluso se dispone que el objetivo sea permanecer más allá de los cambios de gobierno, para transformarse en “políticas de Estado”. Como vimos en la unidad 1, esto es contrario a la naturaleza del proyecto: su limitada existencia. Los proyectos son puntuales y tienen límites de tiempo. De requerirse continuidad, será apropiado hablar de servicios.

Veamos cómo resultaría el gráfico con las fases del proyecto si le incorporamos los interrogantes que nos proporcionan los enfoques descriptivos.

G.2.5. Fases de un proyecto desde un enfoque descriptivo



Fuente: elaboración propia.



2.

Todos hemos pasado por los procesos de elaboración, aprobación, implementación y terminación de algún proyecto organizacional, educativo o de vida. Considere algún proyecto en particular y analice:

- a. ¿Cómo fueron los pasos por los que atravesó el proyecto?
- b. ¿El comportamiento se desarrolló siguiendo las secuencias del modelo clásico prescriptivo?

2.2. El inicio del proyecto

Un interrogante central en la gestión de proyectos es: ¿cómo comenzar el diseño de un proyecto? Desde nuestra perspectiva, existen distintos caminos alternativos; e, incluso, no existe una única y mejor manera de empezar el diseño que sea válida para todas las situaciones en las que se encuentra el actor que va a emprender la elaboración de un proyecto. Con esta afirmación nos alejamos de lo que dicen varios manuales sobre cómo diseñarlos, mientras que acercamos los enfoques descriptivos a nuestro enfoque prescriptivo. De hecho, los proyectos se inician atravesando distintos caminos y entendemos que no es sustantivo establecer desde dónde se debe comenzar, sino cómo debe ser el proceso de gestión del diseño y cuál debería ser el producto final diseñado. Veamos sintéticamente estos distintos caminos.

Un camino es el que comienza con el análisis de los problemas. Es el que proponen el enfoque clásico y, además, las metodologías participativas de diseño de proyectos. En ocasiones, motivados por una oportunidad de financiamiento, desde una organización de la sociedad civil o desde alguna de las unidades del Estado, se convoca a la ciudadanía o a los vecinos de determinado barrio para analizar los problemas. Una vez que se los analiza, se selecciona uno de ellos. Se lo define correctamente y pasa a ser el problema central

del proyecto. Como veremos más adelante, a partir del análisis de los problemas se podrá seguir con el diseño del objetivo, los resultados y la evaluación de las alternativas. Las alternativas seleccionadas se transformarán en las actividades del proyecto.

G.2.6. Los primeros pasos para el diseño de proyectos. Camino 1

1.Problemas 2.Objetivo 3.Alternativas 4.Actividades

A nivel organizacional, este **primer camino** podría comenzar cuando el directivo (o su equipo de trabajo) percibe, o es empujado a percibir, que algo no anda bien. O por propia iniciativa o por demandas externas (demandas sociales o que le llegan jerárquicamente), el funcionario se encuentra con que alguno de los problemas que le competen a su unidad organizativa debe ser enfrentado.

Un **segundo camino** se produce cuando se inicia el proceso de toma de decisiones con la definición de una imagen, con un deseo de estado de situación futura. En vez de empezar por detectar el problema, lo que visualizamos es una situación X que nos interesa alcanzar en el futuro. Por ejemplo: “vivir en una sociedad sin violencia familiar”. Definida esa situación futura, debemos analizar cuál es la situación presente (el diagnóstico). Detectaremos así la brecha entre situación deseada y situación presente (los problemas), y analizaremos luego las alternativas a seguir, tal como en el caso anterior. Este es el camino elegido desde la habitual metodología de diseño de **planes estratégicos participativos**. En el caso de un plan estratégico participativo de una ciudad, el primer paso será entonces que la ciudadanía considere, a través de espacios participativos, cómo querría que fuese la ciudad en donde vive, en un término de diez o veinte años. Si es un plan estratégico de una organización, la pregunta será la misma, aunque usualmente el plazo suele ser menor.

G.2.7. Los primeros pasos para el diseño de proyectos. Camino 2

1.Objetivo 2.Problemas 3.Alternativas 4.Actividades

Un **tercer camino** empieza de otra manera. Se nos ocurre “una idea”: “Qué bueno que sería abrir un centro de participación en el barrio”, “¿Y si realizamos un video sobre planificación familiar y lo disponemos en los centros barriales de salud?”, “¿Qué les parece si hacemos en nuestro municipio una encuesta para medir el grado de satisfacción del ciudadano con los servicios locales, tal como hacían en el municipio de San Fernando de la provincia de Buenos Aires?”. Nuestras “ideas”, usualmente, están relacionadas con “actividades” concretas, como se observa en los ejemplos anteriores. Otras veces, no es que se nos ocurre a nosotros la “idea” sino que la actividad ya viene definida en forma externa a la unidad de gestión. Por ejemplo: el intendente quiere que empecemos a realizar talleres para armar el presupuesto en forma participativa. Una tercera opción: muchas veces aparecen oportunidades para disponer de recursos externos, pero que solo van dirigidos a

financiar determinadas actividades. Por ejemplo, la realización de ferias de productores locales. Un último ejemplo: participé en un proyecto –financiado por la Comunidad Europea– de articulación entre municipios para mejorar la gestión de sus servicios dirigidos a reducir la violencia familiar, para lo que desarrollamos talleres barriales en cada uno de ellos. Al área particular del gobierno local que viene trabajando este problema, “le caen” estas actividades. Ya vienen enlatadas. En estos casos un tanto rígidos, pero usuales, el diseño del proyecto va a tener que empezar precisamente por las **actividades**. A partir de ellas, uno se preguntará: ¿qué resultados generará? ¿Cuál de los múltiples problemas que tenemos podría ser atacado con dicha actividad?

G.2.8. Los primeros pasos para el diseño de proyectos. Camino 3

1.Actividades 2.Alternativas 3.Objetivos 4.Problemas

Los dos primeros caminos son, usualmente, los que se siguen desde un enfoque prescriptivo. Mientras que el tercer camino suele presentarse en “los hechos”. Lo detectaríamos a partir de hacer un análisis descriptivo de cómo suele iniciarse el diseño de los proyectos.

LEER CON ATENCIÓN



El camino a recorrer depende de las circunstancias particulares de cada proyecto. Claro está que, de poder elegir caminos, el primero será el que conviene trazar si se quiere diseñar un proyecto; y el segundo, si se desea generar un plan estratégico. No hay dudas. Un análisis de problemas o la visualización de una imagen a futuro nos permiten ir más allá de las actividades concretas... El tercer camino es el que deberá elegirse ante situaciones especiales o cuando el trabajo pase por rediseñar un proyecto que ya está en marcha y se precisa de un nuevo diseño.

Sea que haya surgido desde el primer camino tradicional (es el que propone Manuel Tamayo Sáez), del segundo camino (propuesto en los diseños de planes estratégicos) o desde la tercera vía (más usual desde la perspectiva de Edelman Murray (1991), claro está que deberá recorrerse el resto de los pasos necesarios para completar el diseño de un proyecto; incluso, sin dar el menor indicio al lector del proyecto de que no se ha seguido el primero de los caminos.

Independientemente del proceso de surgimiento del proyecto, el diseño debe cuidar la forma respecto de ser razonable, coherente y armónico entre sus distintos componentes.

Traslademos esta situación al caso de cómo se compone una canción... ¿Hay recetas? ¿Se compone primero la introducción y luego el resto del tema? ¿Primero la letra o primero la música?



Programa *Cómo hice*, del canal Encuentro, dirigido por Emilio Del Guercio. Capítulo “Muchacha ojos de papel”.

<http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec_id=50813>

LECTURA OBLIGATORIA



COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, capítulo 1, en particular apartado 1.8.

Ahora bien, **¿cómo finaliza esta primera fase de inicio del proyecto? Pasar de una idea a un anteproyecto es todo un logro.** El hecho de escribir la idea, analizarla y ordenarla implica superar resistencias básicas, muchas veces propias, de concretar deseos o ideas que en ocasiones tuvimos en mente durante años. Por lo general, también implica superar los “no se puede” o los “no va a andar”, que desde distintos lugares parecen aflorar especialmente cuando uno está probando la coherencia de una idea. Por lo tanto, proponemos que, antes que nada, esta fase de inicio termine con “un aplauso” para quien tuvo la fortaleza de llevarla adelante.

A nivel formal, la fase culmina con la presentación de un documento, un “entregable” que incluye las ideas centrales del anteproyecto. Para elaborar este documento, será necesario contar con un primer análisis de los siguientes ítems:

- El problema a resolver.
- Las principales alternativas a seguir.
- Los destinatarios del proyecto.
- Las posibles actividades a implementar y, a grandes rasgos, la factibilidad de llevarlas a cabo.
- El tiempo estimado de duración del proyecto.
- El equipo de gestión del proyecto.
- Los recursos estimados de los que podrá disponerse.

El análisis de viabilidad lo trataremos en la unidad 5, de evaluación.

De ser necesario, podrán incorporarse otros datos adicionales. En el caso de tratarse de una intervención en un contexto complejo, también podrá agregarse la realización de un primer análisis de viabilidad de alguna o de todas las actividades que se considera necesario implementar.

Toda esta información conformará lo que se denomina **anteproyecto o perfil del proyecto**. Este será el “entregable” de la primera fase, que se pondrá a consideración de la autoridad competente. Como ya vimos, tras considerarse el anteproyecto se presentarán al menos cuatro grandes alternativas:

- Desaprobación: implica un abandono, al menos momentáneo, de la idea del proyecto.
- Revisión: consiste en la necesidad de modificar algunos de los componentes del anteproyecto y ponerlos nuevamente a consideración.
- Postergación: constituye un tipo de desaprobación, dado que, aunque el anteproyecto se considera apropiado, se decide no continuar con la etapa de planificación hasta tanto se modifique alguna situación.
- Aprobación: implica la aceptación para que se continúe con la fase siguiente, de planificación del proyecto. Al aprobarse el anteproyecto, se estará asignando a un sujeto la responsabilidad de la planificación global y completa del proyecto: el proyectista.

Esta evaluación también se podrá realizar ante la presentación de solo una **idea del proyecto**. Como vimos, **la idea** contempla únicamente aspectos muy generales del proyecto, como una propuesta de actividades a desarrollar, objetivo y destinatarios. En este caso, se estaría aprobando así un paso previo a la realización del anteproyecto.

De acuerdo con Cohen y Martínez, a medida que se pasa de una fase a otra, se obtiene mayor información sobre el proyecto, pero, a la vez, va aumentando el costo del análisis realizado. “Disminuir la incertidumbre implica aumentar los costos” (2002: 16). Por consiguiente, en cuanto uno entienda que la idea no es buena, será correcto dejarla de lado inmediatamente.

2.3. El análisis

La fase de planificación se subdivide en dos etapas: la de análisis y la de diseño. Nos detendremos aquí en la primera, donde se realizarán acciones para obtener un buen diagnóstico de la situación, un claro objetivo y un correcto estudio de las alternativas a seguir. En unidad 3 se presentará la etapa de diseño, que incorpora nueva información sustantiva al proyecto.

Una vez que se encuentre aprobado el anteproyecto, será oportuno profundizar el análisis de la situación y de la propuesta a seguir, de manera de planificar correctamente el proyecto y contar con información suficiente para la toma de decisiones.

A continuación, nos detendremos en la presentación de los instrumentos de análisis que establece la metodología de marco lógico y que utilizaremos en el texto:

- Tipos de estudios {
- Análisis de los participantes
 - Análisis de los problemas
 - Análisis de los objetivos
 - Evaluación de las alternativas

Cada uno de estos instrumentos permite ser abordado en diferentes grados de profundidad. Serán las particularidades de cada proyecto las que determinen el nivel de profundidad que se requiera. Los proyectos que caracterizamos en la unidad anterior como **complejos** requerirán, sin duda, de un análisis más profundo que el resto. A mayor grado de impacto social esperado, mayor deberá ser la profundización del diagnóstico de la situación y el estudio de las opciones de intervención. También podríamos inferir que a mayor incertidumbre, será necesaria mayor información adicional. Cada paso en la profundización del análisis reducirá los niveles de incertidumbre, pero claro que a costa de aumentar los recursos destinados para esta labor. Veamos cada uno de ellos.

2.3.1. El análisis de los participantes

El proceso de análisis de los participantes requiere elaborar dos productos concretos: la identificación de la población destinataria y el análisis de los actores intervinientes. Este proceso muchas veces se presenta como el primero de los “pasos” para desarrollar el diagnóstico o la identificación del proyecto, pero puede desarrollarse en forma simultánea al análisis de los problemas.



A pesar de que el análisis de involucrados se presenta antes del análisis del problema con el objeto de clarificar a quiénes debe involucrarse para participar en dicho análisis, está presente a lo largo del diseño y de la ejecución del proyecto jugando un papel importante en la selección de las estrategias y en el monitoreo y evaluación del mismo (ORTEGÓN, PACHECO, PRIETO, 2005:70).

El análisis de los participantes “constituye un diagnóstico acerca de los diferentes agentes sociales implicados en la realidad concreta sobre la que espera intervenir y en definir de la manera más precisa posible a la población beneficiaria del proyecto y al resto de los afectados, positiva o negativamente por esa intervención” (Sainz Olleros y Gómez Galán, 2003: 108).

LECTURA OBLIGATORIA



SAINZ OLLERO, H. y GÓMEZ GALÁN, M. (2003), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, capítulos 8 y 9.

Los destinatarios del proyecto

En términos operativos, al hacerse el análisis de los participantes se deberá delimitar quiénes serán los **destinatarios** del proyecto. Esta definición y caracterización luego será incorporada al diseño oficial del proyecto.

Ahora bien, ¿es lo mismo hablar de población destinataria que de población beneficiaria? En las últimas décadas, muchos autores han cuestionado la idea de que, en particular, los proyectos sociales generen bienes, transfieran “beneficios”. Es verdad que no siempre el beneficio que considera quien aprueba el proyecto es realmente un beneficio para la población destinataria. Por ejemplo, desde una iglesia se podría generar un proyecto educativo sobre religión para las familias del barrio. Para estas familias eso no siempre será positivo. Por lo pronto, no lo será para quienes no desean hablar del tema. Lo mismo ocurre con cierto beneficio que se otorga, pero que va estrechamente unido a la búsqueda de legitimidad, como vimos en la unidad 1. No es gratificante sentirse “usado”. Sin duda, es muy digno poder separar el hecho de que uno tenga una necesidad, de que uno esté dispuesto a cualquier cosa para satisfacerla ... Por otra parte, como vimos también en la unidad 1, quizás el principal beneficiario del programa es el proveedor del bien que se va a repartir y que logra así un excelente negocio... Por lo tanto, más que hablar de población beneficiaria, creemos oportuno hablar de población destinataria.

La concepción política y los principios que guían cada proyecto harán que se considere de distintas maneras a la población destinataria. No es lo mismo tenerla como objeto receptor de un bien o servicio, que debe estar agradecido con el actor que lo provee, que considerar a la población destinataria como un sujeto activo y reflexivo, que participa de las acciones en un plano de igualdad. Los dos proyectos tienen población destinataria, pero lo que se modifica es la concepción predominante sobre los sujetos.

La población destinataria es la población a la que están dirigidas las actividades del proyecto. Un concepto clave para la definición de la población destinataria es el de **focalización**. Con una buena focalización, el proyecto podrá centrar sus actividades y resultados en la población sobre la cual quiere efectivamente intervenir.

Esta información debe ser sumamente precisa. Por una parte, debemos establecer el perfil de los **destinatarios directos** (por ejemplo, mujeres embarazadas radicadas en barrios con Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI]). En segundo término, debemos hacer el cálculo del número de los **destinatarios indirectos del proyecto**. Siguiendo el ejemplo anterior podríamos tener dos opciones: 1) considerar como destinatario indirecto al resto de las mujeres de los barrios en donde vamos a realizar las actividades, o 2) considerar como destinatarios indirectos a los grupos familiares en los que se encuentra la mujer embarazada.

Los destinatarios de un proyecto pueden ser personas u organizaciones, tal como vimos en la unidad 1 al presentar los distintos tipos de proyectos.



Un proyecto dirigido a la capacitación de los docentes de una escuela primaria tendrá como destinatarios directos a un cierto número de docentes. A nivel indirecto, seguramente generará impactos positivos también en los estudiantes de la escuela. Ese total de estudiantes de la escuela también debe cuantificarse en forma precisa. Además, uno

podría considerar como destinatario indirecto al grupo familiar de cada docente. Es, en cada caso, una elección de quien diseña el proyecto.

La focalización de los proyectos más de una vez ha sido cuestionada con el argumento de que constituye una particularidad del neoliberalismo, que se debe contrarrestar con políticas universales. Creemos que justamente a esa crítica le falta análisis reflexivo. No son alternativas excluyentes. Para lograr resultados equitativos, las políticas universales (por ejemplo, el servicio de educación básica) suelen “precisar” del complemento de proyectos focalizados. Para garantizar que se cumpla el derecho a la educación básica (un servicio), muchas veces es necesario disponer de proyectos focalizados que se dirijan en particular a quienes no llegan a acceder a la escuela; o acceden, pero desertan; o tienen alto nivel de repitencia. Bien planificadas, son alternativas de intervención complementarias; no son excluyentes.



Hay dos situaciones en las que no es recomendable focalizar:

- a) Cuando la probabilidad de impacto sobre el problema depende de la incorporación de otros sectores como beneficiarios, aun cuando los productos distribuidos a cada uno sean diferenciados. Por ejemplo, no es factible detener la pandemia del SIDA si no se sensibiliza a toda la sociedad y se divulgan las formas de evitar el contagio.
- b) Cuando hacerlo es más caro que distribuir los productos universalmente. Por ejemplo, la distribución de vacunas y/o medicamentos ante una epidemia (COHEN Y MARTÍNEZ, 2002: 10)

Un concepto muy útil en el diseño y evaluación de proyecto es el de **cobertura**. De acuerdo con Cohen y Martínez (2002: 9), la cobertura mide la relación entre la población destinataria del proyecto y el número de personas efectivamente atendidas en un determinado momento.

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Cantidad de personas atendidas}}{\text{Cantidad de población destinataria}} \times 100$$

Un proyecto de alfabetización podría partir de la base de calcular que existen 200 personas adultas analfabetas en un barrio pero, por distintas razones, a un año de implementarse el proyecto solo alcanzar a 50 de ellas. En ese caso, la cobertura será del 25%. Al momento de diseñar el proyecto, se podrá hacer una estimación de cómo se irá avanzando gradualmente en el grado de cobertura.

LECTURA OBLIGATORIA



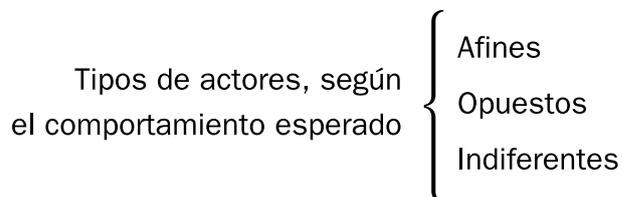
COHEN, E. y MARTÍNEZ, R, (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, capítulo 2.

El texto provee una completa explicación sobre cálculos adicionales que se pueden utilizar para obtener datos precisos respecto de la población destinataria.

Los actores intervinientes

El análisis de los participantes también ha sido identificado como el estudio de los grupos relevantes, grupos de intereses o actores intervinientes. A partir de este análisis, suele elaborarse un gráfico denominado “mapa de actores” en el campo de las políticas públicas, o sociograma, en el de la sociología.

De llevarse a cabo este proceso en forma simultánea con el análisis de problemas y objetivos, en el análisis se podrá visualizar qué actores podrían estar de acuerdo con el fin que persigue el proyecto, con su objetivo central, con la metodología de trabajo, con los valores del equipo directivo. Además, es importante detectar a los actores que no estarán a favor de la intervención y cuáles son los motivos que determinan este comportamiento. Finalmente, es probable que se estime que algunos actores optarán por mantenerse indiferentes. Tanto durante el diseño del proyecto como en su implementación, el equipo de gestión podrá llevar adelante conversaciones y negociaciones con todos estos actores, a fin de facilitar la implementación. Con los actores afines será más factible alcanzar acuerdos de cooperación; con los indiferentes, se podría llegar a visualizar la posibilidad de que tengan un rol activo; mientras que con los posibles opositores, si existen condiciones básicas, también se pueden generar espacios de comunicación donde, al menos, se intercambien ideas sobre las motivaciones de cada uno, y hasta se lleguen a flexibilizar las posiciones, que muchas veces, a primera vista, se plantean como chocantes e irreconciliables.



El IPM, en su 5ª edición del “Modelo de diseño de proyectos”, denomina este apartado como **administración de los interesados**. Así nombrado es claro que la gestión del proyecto implica disponer de una estrategia de comunicación y de acción diferenciada con cada uno de los actores intervinientes. En ella se deberán considerar los requerimientos, las expectativas y el rol que asume cada uno. La relación entre actores la trataremos en la unidad 6, de coordinación de proyectos.

Es importante para el análisis de la participación no caer en simplismos... Así como son complejos los problemas públicos, también son complejas las

organizaciones, donde conviven distintas posiciones, y ni qué decir de nuestra personal complejidad. Tal como expresábamos en la unidad 1, y siguiendo al premio Nobel de economía Herbert Simon (1962) y a Crozier y Friedberg (1990), los actores rara vez tienen en claro, y en forma ordenada, sus propios objetivos. Muchas veces estos objetivos no se presentan de manera explícita, o son confusos o contradictorios. Esto hace que no deban despreciarse las instancias de diálogo, incluso entre actores que suelen presentarse como antagónicos.

Tampoco es razonable caer en el simplismo de considerar que somos el único actor que intervendrá frente a un determinado problema. Generalmente no es así. En la gran mayoría de los problemas públicos intervienen distintas agencias gubernamentales, de distintos niveles de gobierno e incluso de distintas secretarías de una misma instancia estatal. Incluso es probable que intervengan organizaciones sociales de muy distinta caracterización. A esta limitación simplista del análisis, Patricio Chávez la denomina: “visión egocéntrica” (1993: 8).

A su vez, como señalan Oszlak y O'Donnell (1976), los actores son dinámicos y cambiantes. Con el paso del tiempo, el mapa de actores se va modificando. Ellos cambian en la medida en que avanzan los proyectos, con las modificaciones del contexto, con la renovación de sus directivos, con la de los interlocutores de cada organización, entre tantas otras variables. A veces es solo cuestión de esperar un tiempo para que varíen las condiciones y se generen nuevas oportunidades para el diálogo y el trabajo colaborativo.

El estudio de los destinatarios constituye un análisis que posteriormente se incorporará en el diseño del proyecto. Salvo que la entidad que aprueba y/o financia el proyecto lo requiera, el análisis de los actores intervinientes no es recomendable integrarlo a la documentación oficial del proyecto, dado que constituye un instrumento de trabajo interno y, llegado el caso, hasta de carácter confidencial.

LECTURA RECOMENDADA



FRIGERIO, G. y POGGI, M. (1992), *Las instituciones educativas. Cara y ceca*. Troquel, Buenos Aires. El tema es abordado para las instituciones educativas en particular, en el capítulo 3.

2.3.2. El análisis de los problemas

Se pueden utilizar dos grandes vías para la selección del problema en que se intervendrá con un proyecto: la vía completa y la vía rápida.

LEER CON ATENCIÓN



La vía completa constituye una secuencia de acciones que dan la idea de un inicio “desde cero”, mientras que la vía rápida presupone que ya se ha seleccionado un problema, por lo que solo resta analizarlo y definirlo correctamente.

Existen distintas metodologías y variantes que se utilizan para el análisis y la selección de problemas. Veamos la secuencia de la **vía completa**, a partir de un caso. El Ministerio de Educación de una provincia argentina dispone la financiación de proyectos de mejora educativa elaborados por las propias escuelas. En la Escuela 14, del Distrito 1, la directora organiza un taller para el equipo docente, que se desarrollará de la siguiente manera:

- **Listado de los problemas.** En una escuela existe una amplia diversidad de problemas y la idea de esta instancia de práctica es la de enumerarlos. ¿Qué problemas tiene hoy la escuela? Se puede utilizar para esta labor la técnica de la lluvia de ideas. En la lluvia de ideas, con un diseño de mesa redonda, cada participante tendrá la palabra para nombrar alguno/s de los problemas. El coordinador debe cuidar que todos participen y dejar en claro que se trata solo de una enumeración de problemas. No se jerarquizan, ni se explican más de lo necesario para que quede en claro de qué problema se trata. Estos problemas se escriben en una pizarra para que luego puedan estar a la vista de todos y se identifican con un número o letra. El coordinador deberá promover que no se relacione el problema con la persona que lo sugirió, sino que se lo identifique en forma neutral, por ejemplo, el problema “3”.
- **Priorización de los problemas.** Constituye una valoración de los problemas en función de criterios que deberán establecerse en cada caso. Entre estos criterios podría considerarse la importancia, la intensidad del problema, la urgencia, el número de afectados, el impacto a largo plazo en la gestión escolar, etc. Para esta labor, no será útil el dispositivo de la lluvia de ideas, ya que generalmente es necesario el diálogo, para profundizar el análisis de cada uno de ellos.
- **Selección del problema.** Uno podría presuponer que el problema priorizado es el que se debe seleccionar, pero no es así. Al momento de seleccionar el problema a abordar, se debe considerar también qué tipo de problema se puede y se quiere atacar desde la escuela y cuáles, no. Podría ser que se seleccione como problema prioritario “los niveles crecientes de deserción”, pero que este ya sea un problema que la escuela está trabajando con otro proyecto. También podría ser que uno de los problemas detectados se origina a su vez en la situación de pobreza del barrio, el cual excede ampliamente las posibilidades de intervención con un proyecto de una escuela. De esta manera, se irán dejando de lado los problemas priorizados, pero no factibles de abordar. Y nos quedaremos con un problema central, que deberá definirse, acotarse en forma precisa.
- **Análisis y definición del problema.** Seleccionado el problema central, los pasos siguientes serán definirlo, precisarlo y analizarlo. Desde ya que, cuanto más se conozca sobre el problema, mayor será la posibilidad de definirlo y analizarlo correctamente.

El texto de Sainz Olleros y Gómez Galán (2003) aborda los tipos de análisis que deben desarrollarse en esta instancia de elaboración del proyecto.

La **vía rápida** se ejemplifica en el siguiente caso. Desde el Ministerio de Educación se dispone que se destinen recursos para el financiamiento de proyectos diseñados por las escuelas y dirigidos a la mejora de la convivencia escolar. En la Escuela 14, la directora convoca a un taller al equipo docente y el taller centra su foco de análisis en las dificultades que existen en la escuela respecto de la convivencia, sin necesidad de empezar haciendo el listado de todo los problemas, la priorización y la selección. Así, el diagnóstico se hace

de manera focalizada. Se centra la acción en el cuarto paso, de análisis y definición del problema.

Como vimos en la unidad anterior, sea a través del cumplimiento de una u otra secuencia, lo importante es que se llegue a analizar seriamente el problema a abordar y se diseñe un proyecto razonable y correctamente enfocado para intervenir en una problemática en particular. En el texto siguiente, nos detenemos a analizar la actividad de definición del problema, y para ello contamos con el rico aporte de uno de los profesores invitados al curso, el Arq. Félix Bombarolo.

La definición de un problema social

La definición del ‘problema’ es la fase más relevante del proceso de diseño de un proyecto. ¿Qué condiciona la correcta definición de un problema? Ocho aspectos:

1. Los problemas sociales están condicionados por la cultura dentro de la que se inscriben *–formas de ver y de hacer el mundo en un determinado momento y lugar*. De esta manera, no es posible considerar ‘a-temporal’ o ‘a-espacialmente’ la definición de un problema social. Si el analfabetismo era indiscutiblemente un problema considerado relevante y prioritario por magnitud y urgencia en la sociedad argentina de hace un siglo, pues ya no lo es. Y si las dificultades de acceso a la educación universitaria es un problema serio, complejo en las comunidades del norte de Jujuy, probablemente no lo sea en igual forma y magnitud en Buenos Aires.
2. Quienes formulamos proyectos sociales, debemos hacer un esfuerzo constante para escapar de ‘prejuicios, estereotipos, clichés’ a la hora de definir los problemas a enfrentar. Que “los niños pobres tienen menos capacidad de aprendizaje”, o que “los padres no participan de la vida de las escuelas”, o “la calidad de la educación pública ha desmejorado en los últimos años”, pueden ser afirmaciones ciertas, pero necesitamos demostrarlo. La repetición de frases o prejuicios instalados académica o mediáticamente no nos ayuda a comprender con certeza las situaciones que deseamos afrontar. Más bien puede confundirnos.
3. La definición de una situación a modificar *–entendida habitualmente como ‘problema’ en las metodologías de diseño de proyectos–* no implica necesariamente el reconocimiento de padeceres, o la exaltación de aspectos críticos o conflictivos de las personas destinatarias. En ocasiones, la definición de un problema social termina ‘estigmatizando’ a los propios grupos o poblaciones que el proyecto pretende apoyar. Que los alumnos ‘no reciban estímulos para estudiar en sus casas’, o ‘que no presten atención en clase’, pueden ser tan ‘problema’ de un proyecto como ‘la escasez de espacios de reunión y expresión *–corporal, oral y escrita–* para alumnos con un alto potencial creativo’, o los ‘obstáculos para desarrollar las habilidades que poseen los alumnos en el uso de TICs’. Desde la perspectiva tradicional, en los primeros ejemplos, se destacan las *carencias*; desde otra perspectiva, las *potencias*.
4. ¿Para quién es un problema el problema social identificado? No son pocos los casos en que quien define la situación a transformar no consulta siquiera la opinión de quienes viven cotidianamente tales situaciones. Lo que es un problema para algunos puede no ser un problema para otros. En el caso de temas sensibles, socialmente relevantes *–salud, educación, trabajo, etc.–*, se pone en juego, a la hora de definir un problema, el mandato, norma o ‘condición de bienestar’ legitimada socialmente, en contraste con la opinión y los intereses de los actores involucrados directamente en la situación a considerar *–destinatarios, instituciones públicas y privadas locales, etcétera*. La definición final del problema debería responder, idealmente, a un acuerdo de partes, y no a una decisión inconsulta de quien diseña el proyecto *–por más autoridad legal, institucional, técnica o económica que tenga*.



Arq. Félix Bombarolo. Docente Universidad del Salvador, Universidad de San Martín. Especialista en diseño y evaluación de políticas y programas sociales.



5. ¿Con qué datos, con qué información elaboro, defino, mi problema? La confiabilidad de las fuentes de información –cualquier fuente de información– está en duda en la Argentina contemporánea. ¿Confiamos en los datos del INDEC?, ¿en los de las encuestadoras privadas?, ¿en lo que aparece en Internet? Tenemos aquí un dilema de difícil solución: necesitamos, por un lado, cuantificar, delimitar con cifras, con información confiable, el problema a abordar; pero, al mismo tiempo, no nos resultará nada fácil encontrar información fidedigna, precisa, actualizada, clara.
6. ¿Hasta dónde abrimos el abanico de opciones, al momento de analizar, priorizar y definir el problema que vamos a abordar con un proyecto? En ocasiones, a la hora del diseño se definen problemas o situaciones sociales que luego resultan imposibles de abarcar. Es imprescindible que el análisis de problemas contemple las ‘capacidades institucionales’ de la o las organizaciones que estarán involucradas en la ejecución del proyecto. ¿Cuál sería el sentido de analizar y definir como problema la estructura salarial de los docentes de nivel inicial en la Argentina, si estamos diseñando un proyecto desde una pequeña ONG y solo tenemos unos pocos recursos para apoyar a una escolita rural durante unos pocos meses?
7. Un problema social no es una palabra. Es común que escuchemos o leamos frases tales como: “el problema de este país es la educación”. La educación no es un problema: puede ser un área de conocimiento, un sustantivo, a lo sumo un tema de conversación, pero no un problema. Necesitamos definir con precisión la situación específica que intentamos modificar a través del proyecto que estamos formulando: ¿será el aumento de la deserción escolar en escuelas de nivel medio del Gran Buenos Aires?, ¿será la disminución de los niveles de comprensión lectora en niños y niñas de escuelas primarias rurales del Noreste argentino (NEA)?
8. Por último, es importante que el problema se redacte en forma clara, concisa, precisa. Necesitamos eludir la tentación de redactar y redactar textos extensos, complejos –a veces rebuscados–, y tender a la simpleza. Menos es más, en este y en otros aspectos de la formulación de proyectos sociales.

Siguiendo el caso de los problemas de convivencia escolar, veamos una situación que presenta el documento CABA (2008), el cual establece algunas de las preguntas significativas que deberían contestarse para poder llegar a definir correctamente el problema.



“¿Cuáles son los principales problemas de convivencia que se registran en la escuela? ¿Se producen en algunos grados más que en otros? ¿En cuáles? ¿Varían de acuerdo con los grados? ¿Cuáles son los problemas más característicos en cada uno de ellos? ¿Entre quienes se manifiestan? ¿Se han detectado hechos de discriminación? ¿De qué tipo? ¿Estos hechos se dan solo entre los alumnos o también entre docentes y alumnos y entre los propios docentes? ¿Cuáles son los prejuicios que operan detrás de estos hechos? ¿En qué ámbitos se producen con mayor frecuencia estas situaciones (en los recreos, en el aula)? ¿Qué porcentaje de estos hechos se han resuelto en forma pacífica y qué porcentaje han derivado en situaciones de violencia? ¿Qué tipos de diferencia generan un mayor nivel de conflicto (socio-económicas, culturales, étnicas, religiosas, de género, orientación sexual, aspecto físico, etcétera)? ¿En qué medida estos problemas de convivencia son retomados desde la enseñanza de las áreas? ¿De qué manera impactan en las propuestas de enseñanza?”

Para relevar esta información se podrán realizar observaciones de clase, de los recreos, entrevistas a estudiantes, sus familias, docentes, analizar los libros de texto y otros recursos que se utilizan, etc. Una vez analizada la misma, es posible formular el problema de un modo más preciso. Para el ejemplo en cuestión podría ser: El mayor porcentaje de problemas de convivencia se produce entre los alumnos de los últimos años. En un gran porcentaje se trata de actos de discriminación hacia los alumnos pertenecientes a otras nacionalidades. Un alto (x) porcentaje de situaciones derivan en hechos de violencia entre pares, sobre todo a la salida de la escuela” (CABA. 2008: 16).

Una vez definido el problema, es preciso dar un paso más en el análisis y obtener unas primeras explicaciones acerca de por qué se produce el problema. ¿Cuáles son sus causas? ¿Qué hipótesis se pueden plantear? Al respecto, más que considerar la especificidad de la situación particular del caso, la primera acción es conocer las investigaciones que existan sobre las causas que suelen producir el problema seleccionado. Tal como vimos con anterioridad, sería de esperar que la situación tenga algunas particularidades que se deben considerar, pero la detección de la particularidad no debe llevarnos a dejar de lado la generalidad. Seguramente, en el problema también inciden causas detectadas en investigaciones realizadas en otros casos, en otros ámbitos y/o en otros tiempos. Tener en cuenta estas investigaciones es signo de conocimiento del campo de actuación por parte de quien diseña el proyecto.

El árbol de problemas

En este apartado, nos centraremos en las cuestiones operativas de diseño del árbol de problemas, paso que, como veremos, es central para el armado de la estructura del proyecto. En el caso de proyectos participativos, esta actividad requerirá la convocatoria de los destinatarios del proyecto, de manera de analizar en conjunto los problemas que efectivamente se abordarán.

Como ya vimos, tanto el estudio del problema como el de los objetivos permiten diferenciar distintos grados de profundización del análisis. El marco de un taller de encuentro de los futuros destinatarios con el equipo técnico del proyecto puede ser clave para la elaboración de primeras versiones de los árboles y el logro de consensos sobre la especificidad del proyecto. A estas actividades de encuentro de todos, se requiere agregar además espacios de trabajo del equipo técnico para el análisis puntual de cada problema, la revisión de bibliografía, de documentación y de normativas, y la redacción de versiones avanzadas de cada uno de los instrumentos de diseño utilizados.

Cuánto más conozca el problema el equipo de gestión, mejores árboles se irán construyendo, detectando causas no siempre visibles pero significativas, centrando el foco de atención en los principales condicionamientos y no en toda la enorme complejidad de causas que pueden incidir, en diferentes grados, en un fenómeno determinado.

Un buen análisis de problemas se nutre tanto de investigaciones realizadas respecto de la problemática y del manejo de diversas fuentes estadísticas, como del conocimiento, muchas veces práctico, de que los actores disponen sobre las particularidades del caso.

LEER CON ATENCIÓN



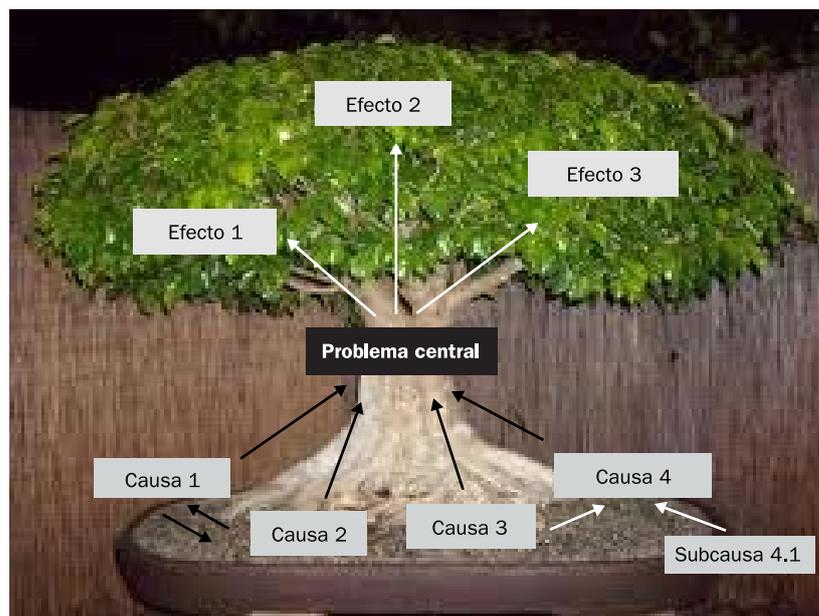
Una vez que se cuenta con un buen diseño de los árboles de problemas y de objetivos, se resuelve un paso sustantivo: la definición del problema central, los objetivos y los resultados del proyecto.

Tal como explica Félix Bombarolo, los problemas se deben definir de manera clara y concisa y no deben redactarse en forma de título, como, por ejemplo: “inseguridad”, “pobreza extrema”. Debe ser una frase cuyo contenido se centre con claridad en una situación problemática: “La contaminación del lago San Roque se mantiene en muy alto grado”. Por otra parte, se debe evitar que el problema ya esté planteando la solución; por ejemplo, si se redacta el problema de esta manera: “Falta un sistema de filtros que...”.

En ocasiones, lo que nos motiva no es en primera instancia la resolución de “un problema”, sino, por ejemplo, la mejora de una situación, el aprovechamiento de una oportunidad para lograr un mejor desarrollo de una comunidad, no necesariamente con grandes problemas latentes. También en estos casos, en términos metodológicos, deberemos redactar como “problema” la situación inicial. Aun partiendo de una situación positiva, el hecho de no mejorar en la medida de lo posible también puede ser comprendido como un problema.

Una vez redactado el problema central debemos analizar sus principales causas. Se trata de detectar relaciones causa-efecto. Los porqués de la existencia del problema central. Y una vez detectadas estas causas que inciden directamente sobre él, deberemos preguntarnos: ¿qué efectos produce el problema central? ¿Qué problemas genera el hecho de que persista ese problema central? Es importante tener en cuenta que no se trata de relacionar las causas con los efectos, sino de relacionar: causas con problema central y luego problema central con efectos. Las raíces con el tronco y el tronco con las ramas...

G.2.9. El árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

En el proceso de elaboración del árbol de problemas, también suelen presentarse las causas indirectas. Es decir, las subcausas que inciden en que exista cada causa del problema. Será necesario incluir todo en las primeras versiones y, progresivamente, se deberá realizar un proceso de ordenamiento, de sistematización de las causas para arribar a las que efectivamente inciden en forma directa en el problema central.

También es muy fructífera la elaboración de las conexiones entre las causas. Cómo una causa incide no solo en el problema central de nuestro árbol, sino también en otra de las causas. Esta información será muy útil para seleccionar los puntos de ataque del proyecto.

Sabido es que los problemas públicos suelen tener múltiples y variadas causas. De ser posible detectar todas las causas de un problema público, una primera respuesta recomendaría incidir en todas ellas y a la vez. Claro está que si atacáramos todas sus causas en un mismo momento nos aseguraríamos de que el problema se redujera considerablemente (o dejará de existir). Sin embargo, es necesario considerar los inconvenientes que tiene el atacar todas las causas de un problema seleccionado. En particular, la magnitud de la energía, de los recursos que se deberán invertir. Atacar a todas ellas a la vez lograría un muy alto impacto, pero ¿qué costo tendrá ese proyecto puntual? Incluso en estos casos es muy probable que se produzca una situación de sobrecumplimiento de objetivos, es decir, cuando se logra más de lo planificado, lo cual no siempre es satisfactorio.

Los puntos de ataque son las causas seleccionadas para abordar con el proyecto. Atacando sus principales causas es de esperar que el problema se solucione. Sucede usualmente que desde nuestra Unidad de gestión solo podemos intervenir en determinadas “causas”. A veces aparecen causas que no son de nuestra competencia. Esto nos puede llevar a descartar una intervención en ellas o, llegado el caso, a realizar un proceso de articulación con otra u otras unidades. En otras ocasiones, no seleccionamos algunas de las causas por distintas razones, por ejemplo: al considerar que, atacando las causas restantes, el problema se reducirá de manera significativa, ya que, como vimos, muchas veces la modificación de una situación negativa incide en la eliminación de otra de las causas del problema.

LEER CON ATENCIÓN



Es recomendable no atacar todas las causas del problema, sino solo las que tienen mayor relevancia, dejando así de lado aquellas que producen un impacto marginal. De esta manera se podrían utilizar los recursos “ahorrados” para atacar otros de los múltiples problemas en los que seguramente nuestra unidad de gestión debe intervenir. Con esta afirmación lo que estamos haciendo es salir de “la lógica del proyecto” y considerar también “la lógica del plan de acción”, o la lógica de una unidad de gobierno, ampliando así la mirada, el enfoque de análisis. Está claro que hay excepciones. Existen problemas puntuales que, de no ser abordados desde todas sus causas, no se solucionan.

Siguiendo esta línea de análisis, una vez que hemos decidido cuáles causas son las que creemos estratégicas y podemos atacar, pasamos a llamarlas nuestros “puntos de ataque” y las trasladamos al árbol de objetivos como “resultados” del proyecto.



3. Sobre la base de un análisis de causa-efecto, ordene de 1 a 4 las siguientes secuencias lineales.

a.

Aumento de la productividad por hectárea.

Incremento de los ingresos agrícolas.

Capacitación de los agricultores.

Aumento del uso de fertilizantes.

b.

Se reduce el fracaso escolar.

Se realiza el acompañamiento de los estudiantes.

Mejora la calidad educativa.

Mejora el desempeño de los estudiantes en el aula.

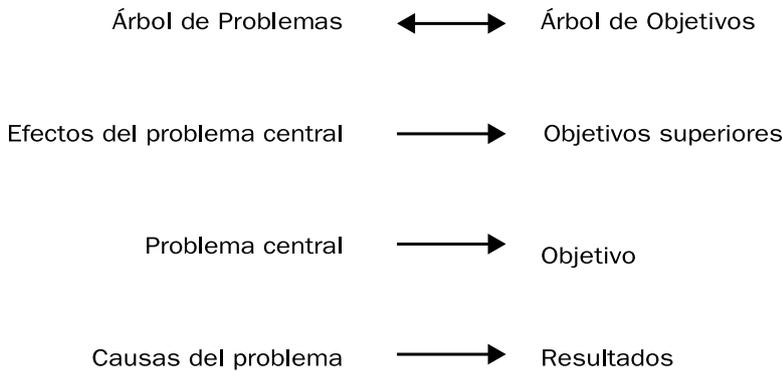
2.3.3. El análisis de los objetivos

Siempre que planifiquemos una acción a futuro, de alguna manera, estaremos haciendo una simplificación de la realidad. Una simplificación que nos permite reducir variables y acotar objetivos. Como bien señalan Crozier y Friedberg: “El actor rara vez tiene objetivos claros y menos todavía proyectos coherentes: estos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios” (1990: 46). Es en este marco social u organizacional en que el diseño de planes y proyectos, con objetivos acotados y explícitos, es todo un desafío... Veamos a continuación de qué manera se puede realizar el diseño del árbol de objetivos a partir del árbol de problemas.

Una vez que está correctamente elaborado nuestro árbol de problemas, pasamos a **trasladarlo al árbol de objetivos**. Se trata de un mero traslado de información, ya que solo se debe modificar la redacción de las frases, sin llegar a **incluir ideas que no aparecen en el árbol de problemas**.

Si en el árbol de problemas cada frase denota una situación negativa, en el árbol de objetivos estas mismas situaciones deberán expresarse en forma positiva. Por otra parte, cada una de las frases mantendrá su ubicación en el árbol. Si una frase se encuentra en la raíz del árbol de problemas, al pasar al árbol de objetivos, deberá seguir siendo raíz...

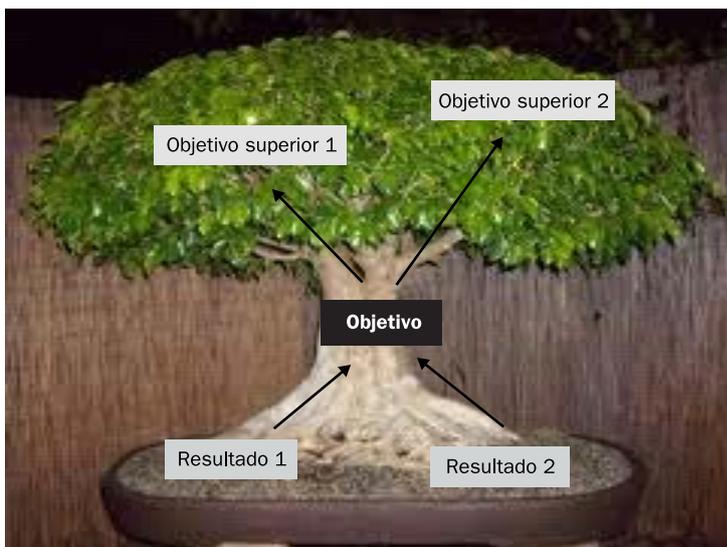
G.2.10. La relación entre el árbol de problemas y el de objetivos



Siguiendo el ejemplo del lago San Roque, que tenía el problema central de la contaminación, su objetivo podría pasar a ser “Reducir el grado de contaminación”. Es la misma idea del problema central con algunos cambios de redacción, tal como introducir un verbo en infinitivo al iniciar la frase.

Aunque sea un traslado de la información, el árbol de objetivos tendrá generalmente en sus raíces igual o menos resultados de los que tenía el árbol de problemas. Esto es así por lo que hemos visto respecto de los puntos de ataque. También es posible que se juzgue oportuno dejar de considerar algunos de los efectos y entonces podremos llegar a tener en el árbol de objetivos, menos objetivos superiores.

G.2.11. El árbol de objetivos



Respecto de los **objetivos superiores**, existen distintas interpretaciones. Algunos autores y organismos de financiamiento de proyectos establecen que el proyecto debe tener un solo objetivo superior (árbol estilo pino), mientras que otros explican que puede tener uno o más objetivos superiores. Particularmente, consideramos que no comporta inconveniente alguno para

el diseño del proyecto el hecho de que tenga más de un objetivo superior, por lo que vamos a adherir a esta última posición. Por supuesto que el diseñador del proyecto deberá adaptarse a los lineamientos de diseño que establece el organismo en que se enmarca o al que se le están solicitando recursos.

Para que sea bien claro el proyecto, todos los objetivos empezarán con un verbo en infinitivo. En cambio, los resultados no comenzarán de ese modo, sino que deberán expresarse en forma contundente, como productos concretos que ofrece el proyecto. Los resultados también deben ser claros y concretos, en particular porque el gestor del proyecto se está responsabilizando de lograrlos. Por lo tanto, al momento de diseñar un proyecto es importante que el diseñador evalúe si son resultados que se conseguirán o no con las actividades previstas, haciendo un análisis de tipo causa-efecto.

Si el problema debe ser redactado en forma clara y precisa, también deben estar redactados así los objetivos y los resultados. Uno de los errores usuales en los diseños de programas y proyectos públicos en la Argentina es la poca claridad del objetivo central y, en particular, su grandilocuencia.

LEER CON ATENCIÓN



Un buen proyecto se detecta a primera vista porque expresa de manera clara qué se propone, es decir, su objetivo. Además de ser claro debe ser alcanzable. Esto implica que será posible alcanzar el objetivo mediante las actividades programadas, con los recursos disponibles y en el contexto vigente. Si el objetivo es un agregado de múltiples ideas y deseos grandilocuentes, lo primero que se desprende es que no se podrá lograr con un proyecto limitado.



Veamos un ejemplo actual a nivel nacional. El objetivo del Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy” se propone: “Promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas que tiendan a generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres” (<http://www.juanaazurduy.gov.ar/>).

¿Es claro? Yo creo que no. Sería más claro si el objetivo solo incluyera la primera idea: “Promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres”. Más aún si precisamos promover la articulación de lo que existe o generar nuevos programas. También sería claro si solo utilizáramos como objetivo el final de la frase. El objetivo sería entonces: “Generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres”. Pero incluir los dos en un mismo objetivo confunde. ¿Qué queremos?: ¿articular programas?, ¿implementar políticas?, ¿o generar relaciones igualitarias? Pero, además, el objetivo central del programa dice “a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas”. Y aquí se complica aún más la comprensión del objetivo, ya que al utilizar el conector “a través de” está incluyendo en su redacción la “actividad”.

Tampoco es recomendable usar gerundios en el medio de la redacción de un objetivo. Por ejemplo, como cuando se afirma que el objetivo es “promover la participación popular, generando lazos...”. Sucede que luego del gerundio (el “generando”) estaría apareciendo la actividad del proyecto: el “qué vamos a hacer”.

LEER CON ATENCIÓN



Un buen objetivo es una frase de construcción simple, que no incorpora gerundios ni conectores como “a través”, “con el objeto de”, “mediante”, etcétera.



4. Considerando las observaciones anteriores, complete la primera y la tercera columnas del siguiente cuadro, con alguna de las dos opciones siguientes: actividad (qué vamos a hacer) u objetivo (para qué lo vamos a hacer).

Columna 1	Conector	Columna 3
	a través de	
	con el objeto de	
	promoviendo	
	mediante	



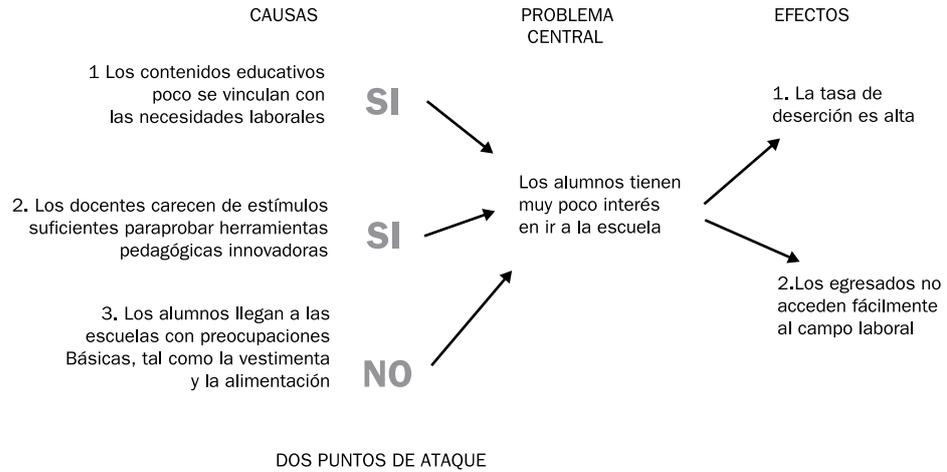
La cantidad de ejemplos de objetivos múltiples, grandilocuentes y complejos en nuestro medio es interminable. El Programa “Medio Ambiente y Juventud”, del Ministerio de Salud y Medio Ambiente, a mediados de la década pasada de la Nación tenía este objetivo:

“Promover la participación de la juventud en la formulación y ejecución de nuevas alternativas para implementar el desarrollo sostenible de sus comunidades; el cambio de actitud en la responsabilidad y compromiso con el medio ambiente, incorporando valores éticos en la vida cotidiana individual, familiar y social, que permitan el crecimiento económico con sostenibilidad ambiental y equidad”.

Sin palabras...

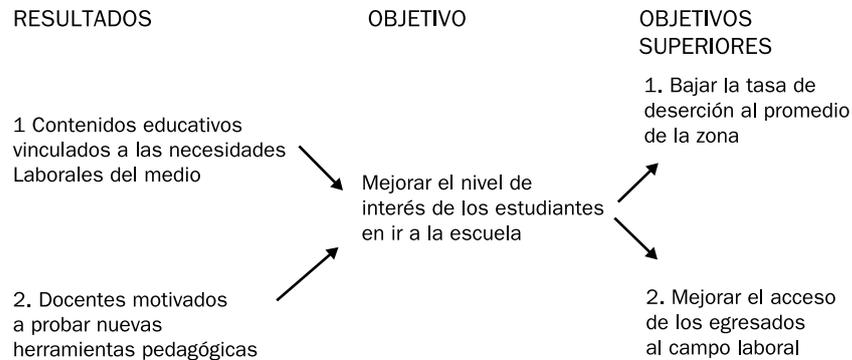
Veamos en el siguiente cuadro un ejemplo sencillo de árbol de problemas y, posteriormente, su correspondiente árbol de objetivos, los cuales surgieron años atrás en un taller que me tocó coordinar con directivos de escuelas primarias de algunos barrios de la ciudad de Campana, provincia de Buenos Aires.

G.2.12. Ejemplo de árbol de problemas



En el ejemplo, se ve que aparecen explícitas dos instancias del análisis: el momento de la elaboración del árbol de problemas y el momento de la selección de los **puntos de ataque**, es decir, de las causas del problema que serán efectivamente abordadas a través de las actividades del proyecto.

G.2.13. Ejemplo de árbol de objetivos



Al comparar los dos árboles, cabe observar que en el árbol de objetivos solo aparecen los resultados que corresponden a los puntos de ataque seleccionados. Cada uno de los componentes del gráfico debe estar numerado y mantener la misma ubicación que en el árbol correspondiente. Estas cuestiones son básicas para facilitarle la comprensión al lector del proyecto. Muchas veces se diseña un proyecto porque se precisa la aprobación de otro. Por lo tanto, es necesario hacer un esfuerzo para presentar con mucha claridad la propuesta. Todas las ideas que están en uno de los árboles deben aparecer también en el otro, aunque redactadas de distinta manera (como problemas, en uno; y como situación positiva en el otro), pero excluyendo del árbol de objetivos las causas que no son puntos de ataque. Cabe notar finalmente que las flechas indican que se trata de relaciones causa-efecto.

LEER CON ATENCIÓN



Los objetivos son el “para qué” queremos hacer algo. Las actividades el “qué” vamos a hacer concretamente. Por lo tanto, en el árbol de problemas y en el árbol de objetivos no deben aparecer aún las actividades; estos no deben dar cuenta de qué queremos hacer.

Notas para el rediseño de proyectos

Tomando como base los árboles anteriores, vamos a suponer que los elaboramos sin considerar los problemas o los objetivos, sino solo **las actividades** que actualmente tiene el proyecto. Veamos cómo hacerlo.

Supongamos que el proyecto original tiene tres actividades:

- a) Desarrollo de un curso para los docentes sobre técnicas pedagógicas innovadoras.
- b) Realización de una jornada abierta donde los docentes expongan sus experiencias.
- c) Realización de talleres entre los docentes para acordar formas de incorporar las necesidades laborales de la ciudad en los contenidos educativos.

Las actividades A y B nos llevarán a considerar que un resultado del proyecto podría ser el N° 2 (Docentes motivados...). Por lo tanto, pasaremos dicho resultado al árbol de problemas como una situación negativa (Los docentes carecen de estímulos...). Por su parte, la actividad C nos podría llevar a redactar otro resultado (el 1). Es decir, los árboles los diseñaremos en función de las actividades que actualmente tiene el proyecto. Esto es así dado que la práctica que estamos empezando en el curso es de rediseño de un proyecto que ya está en ejecución. Claro está que podemos modificar la manera como están redactadas las actividades, pero la idea es no modificar su esencia. Distinto sería el caso si estuviéramos elaborando un proyecto desde cero, donde sí podríamos empezar las etapas que se proponen desde el modelo de elección racional (primero los árboles, luego el análisis de alternativas, luego las elección de las alternativas, las que se convertirán en “actividades” del proyecto).

Entre los problemas, los objetivos, los resultados y las actividades debe haber una conexión lógica, ya que el diseño de proyectos se enmarca en un modelo de racionalidad.

A las actividades las escribiremos de una manera distinta de los objetivos y los resultados. Toda actividad deberá comenzar su redacción con un sustantivo. Por ejemplo, “Realización de un curso de capacitación...”. Se trata de la sustantivación del verbo. Si el verbo es promover, lo pasaremos como “promoción”.

Al momento de hacer una práctica de rediseño, es preciso recordar estas tres ideas:

- Cada actividad va dirigida a lograr un resultado.
- Si se logran los resultados, se alcanzará el objetivo.
- Si se logra el objetivo, es de esperar que se logren los Objetivos Superiores.

Ahora bien, ¿qué resultado se incorpora en primer lugar en el árbol de objetivos y cuáles después? El resultado 1 será el que disponga de una actividad que se ejecutará en primer término. Y así sucesivamente en el resto de los resultados. Este criterio entonces llevará a ordenar también de la misma manera el árbol de problemas.



5. Trabajo práctico. Rediseño de proyecto educativo. Primera parte

- a. Seleccione un proyecto educativo que no se encuentre formulado con la metodología de marco lógico. Los proyectos que tienen esta metodología se distinguen porque incluyen los cuatro tipos de análisis que vimos en esta unidad y, además, una tabla de doble entrada (la matriz) donde se establecen por un lado indicadores, fuentes de verificación, supuestos o hipótesis; y, por el otro, objetivos, resultados, actividades. A veces estos ítems se denominan de otra manera, pero siempre se incluye la tabla de doble entrada.
- b. Distinga cuáles son las actividades concretas del proyecto.
- c. Tomando como base cada actividad que desarrolla el proyecto seleccionado, elabore una frase sintética que explicita cuál sería el resultado a alcanzar. Es usual que un proyecto pequeño no tenga más de cuatro resultados.
- d. En base a los resultados, y siguiendo un análisis de tipo causa-efecto, diseñe el árbol de objetivos. Para el diseño de los árboles siga el mismo modelo que se presenta en esta unidad.
- e. Traslade el árbol de objetivos al árbol de problemas. Recuerde que los resultados deben trasladarse al árbol de problemas y se constituirán en las “causas” del “problema central”.
- f. Defina de manera precisa cuál es el problema central del proyecto. Recuerde que, como se trata de un rediseño, el problema central surge del traslado del objetivo central.

El trabajo se realiza en pequeños equipos de tres a cuatro personas. Debe entregarse por escrito, siguiendo únicamente el modelo de los gráficos G.2.12 y G.2.13.

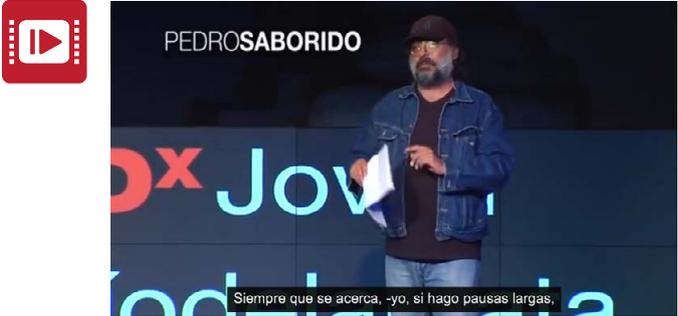
2.3.4. La evaluación de alternativas

Hemos visto la manera de realizar el análisis de los participantes y, en segundo término, la concatenación lógica que existe entre los árboles de problemas y de objetivos. En este apartado, nos detendremos a revisar la evaluación de las alternativas. Esta actividad, desde la metodología de marco lógico, se presenta como “análisis” de alternativas. Nosotros consideramos que en su naturaleza constituye una evaluación, con su necesario juicio de valor respecto de alternativas y en función de criterios previamente seleccionados.

Nuevamente, en lo que sigue, nos encontramos con el debate entre racionalistas y no racionalistas, como Edelman Murray (1991). De acuerdo con los primeros, recién luego de analizar y definir los problemas habría que pensar en las alternativas que se nos ocurren para lograr los resultados. Y Murray contestará: “¡Seguramente la alternativa ya la tengo decidida desde que empezamos!”. De cualquier manera, desde las dos posiciones debemos fundamentar la decisión, por lo cual, tarde o temprano, será necesario hacer el análisis de alternativas.

Veamos cómo hacer la evaluación, partiendo de la base de que ya disponemos de un buen diseño de árbol de objetivos. El primer paso será tomar cada uno de los **resultados**, en forma separada, y preguntarnos: ¿qué actividades podríamos llevar a cabo para lograr cada resultado? Este es un momento oportuno para una “lluvia de ideas”, dado que quien o quienes diseñan el proyecto deberían contar con múltiples opiniones y sugerencias.

En esta instancia, se requiere apertura para considerar propuestas alternativas; creatividad, para no analizar solo las alternativas de siempre; un buen conocimiento de la problemática a abordar y una actualización de las experiencias de intervenciones públicas llevadas a cabo con anterioridad. Así como Edelman Murray hace alusión a los problemas que no llegan a ser considerados “problemas” por una sociedad en un determinado momento, el desafío ahora será detectar un buen número de alternativas, tanto clásicas como innovadoras, que logren los resultados seleccionados. Este proceso de “lluvia de ideas” muchas veces es realizado por el equipo técnico del organismo, pero también puede ser un espacio donde participen los destinatarios del proyecto. En todo caso, la generación de ideas constituye un esfuerzo presente (y pasado), de reflexión, de revisión de experiencias anteriores, de generación de nuevas combinaciones de conocimientos previos, de diálogo. Veamos las reflexiones de Pedro Saborido al respecto.



Charla “De ideas y palanganas”, ofrecida por Pedro Saborido en el evento TEDxJoven@RíodelaPlata 2012.
<http://www.youtube.com/watch?v=AJ82VQp-gvI>

La selección de las alternativas

¿Cómo elegir entre las alternativas que surgieron? En todo proceso de planificación, de proyección al futuro, una enorme cantidad de variables intervinientes –muchas de muy difícil predicción– debe estar presente a fin de dotar de realismo al equipo de gestión y al proyecto.

- “ La tarea de la decisión racional consiste en elegir aquella estrategia que vendrá seguida por la serie preferida de consecuencias [...] (SIMON, 1962: 65).
- “ Sin embargo, tanto en el comportamiento organizativo como en el individual, la jerarquía de medios a fines rara vez resulta una cadena completamente integrada y conexas [...] (SIMON, 1962: 61-62).
- “ En última instancia, todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir haciendo x no es posible obtener y (TAMAYO SÁEZ, 1997: 301).

En primer lugar, debemos establecer cuáles serán los criterios que utilizaremos para comparar las alternativas y seleccionar la mejor, o mejores. Uno de estos criterios de comparación suele ser el grado de impacto que tiene cada alternativa para conseguir el resultado. Y es vital para la de selección de alternativas: ¿qué actividades lograrían mayores resultados? ¿Existe evidencia empírica de que será así? ¿Hay estudios serios, investigaciones científicas que lo demuestren? Claro está que para llegar a saber todo esto deberemos estudiar y conocer el problema o, en todo caso, buscar asesoramiento que nos ayude a responder estos interrogantes.

Otro de los criterios es considerar el costo de cada una de ellas. Así, será preciso hacer un cálculo estimativo para cada alternativa. El costo no solo se refiere al aspecto financiero, sino también al análisis de los recursos que insueme cada alternativa (humanos, materiales y financieros). ¿Cuántos recursos es preciso invertir en cada alternativa para lograr cada resultado? ¿La inversión debe mantenerse durante cuánto tiempo?

Por ejemplo, seguramente todos ustedes han participado de aquellas “ferias de platos” que solían –y aún suelen– organizarse en las escuelas. En ellas cada niño debe llevar algún alimento preparado por sus padres que luego se pondrá a la venta. En otras palabras, los padres deben donar a “la causa” el esfuerzo de cocinar algo y a la vez les deben dar dinero a sus hijos para que compren algunas porciones de otra torta... ¿Es razonable? Un esfuerzo familiar que, por otra parte, suele generar magras “ganancias” a los organizadores, ya que el valor de la porción de torta suele ser bajo, dadas las posibilidades de pago. Sin duda, habrá alternativas con mayor eficiencia que consigan resultados similares o mayores y, a la vez, reduzcan el esfuerzo de todos (y en especial de los padres...). Es solo cuestión de descubrirlas, analizarlas y probarlas.

También es importante considerar **el impacto que produce cada alternativa en al resto de los resultados** del proyecto. Una alternativa deberá tener “mayor valor” tanto si impacta en forma positiva en uno de los resultados, como en otro. También se puede considerar el **grado de complejidad** que tiene la gestión de cada alternativa. Existen actividades cuyas tareas son sencillas de llevar a la práctica; que precisan de equipos técnicos y profesionales fáciles de contratar en nuestro medio o que ya conocemos dado que hemos realizado experiencias anteriores. Estas alternativas también podrían ser valoradas, puesto que reducen el riesgo de que se produzcan serios problemas de gestión en el momento de la implementación.

A su vez, debe considerarse el **grado de adecuación de la alternativa a la metodología, los valores y los principios del proyecto**. Aunque en esta instancia se está fragmentando el análisis de cada resultado en particular, nunca debe perderse de vista que se trata de un único proyecto, que integra diversos resultados y actividades. Así, no solo la alternativa seleccionada debe ser la mejor (o una buena) opción en relación con el resultado a alcanzar, sino que también debe estar en concordancia con las particularidades del todo, del proyecto en su totalidad. Se debe promover una integración entre las partes, de manera de que el proyecto, aun disponiendo de actividades individualizadas y muchas veces de distintas organizaciones participantes, vaya en consonancia con su propio estilo, logre afinación y armonía.

La metáfora de la música, con su combinación de sonidos y de personas, nuevamente nos puede ser útil... El resultado que proporciona la armonía y afinación de los instrumentos de viento debe coordinarse, a su vez, con las cuerdas y el resto de la orquesta, para el logro de un único objetivo del proyecto.



En la unidad 3 se presentan algunas ideas para el diseño del presupuesto. El estudio de los costos de cada actividad y su impacto constituye un análisis de la eficiencia estimada, que revisaremos en unidad 5.



<Eine Alpensinfonie, de Richard Strauss. Berliner Philharmoniker, dirigida por Semyon Bychkov (4 de octubre de 2008)>

<<http://www.youtube.com/watch?v=xK7z2NhUrsQ>>

El análisis de viabilidad

Un criterio importante de comparación es el de la **viabilidad** de cada alternativa. El diccionario indica que algo es viable si tiene probabilidades de llevarse a cabo. Para hacer el análisis desagregaremos el concepto en siete indicadores:

- a) **Viabilidad técnica:** la actividad es viable en términos técnicos cuando es factible de llevar a cabo, considerando su complejidad para realizarla, así como la capacidad técnica y la experiencia con que cuenta el organismo responsable para realizar tareas de ese tipo.
- b) **Viabilidad jurídica o legal:** en ocasiones disponemos de alternativas brillantes, pero que no son viables de realizar en nuestro medio, dado que las prohíbe la norma. Conocer las normas que regulan las actividades es central para que el “esto no se puede hacer” no aparezca al momento de la implementación, es decir, cuando ya es demasiado tarde.
- c) **Viabilidad política:** existen alternativas que van en la misma dirección de los principios definidos por una gestión. Y otras que no. Cabe tener en cuenta la diferencia. Además es preciso considerar si la actividad será aceptada, promovida o rechazada por los actores que intervienen en el campo de acción.
- d) **Viabilidad económica:** al respecto, claro está que las alternativas de menor costo gozarán de mayor viabilidad económica.
- e) **Viabilidad ambiental:** en este caso, se deberá considerar el impacto ambiental de cada actividad, tanto si genera impactos positivos, como negativos.
- f) **Viabilidad cultural:** la viabilidad cultural nos permite pensar si las alternativas planteadas serán aceptadas por los destinatarios del proyecto o si son contrarias a las pautas culturales predominantes.
- g) **Viabilidad institucional:** al respecto cabe preguntarnos si disponemos de capacidad institucional como para llevar adelante con éxito cada una de las alternativas



La evaluación de la viabilidad también la abordaremos al momento de evaluar en su conjunto el proyecto seleccionado, así como cuando se requiera comparar proyectos. Estos temas se tratarán en la unidad 5.



Tabla para la evaluación de la viabilidad global de cada alternativa
La evaluación se realizará considerando cada uno de los tipos de viabilidad existentes y el grado de viabilidad global que presenta la actividad. El rango utilizado de la tabla es de 0 a 100 puntos. Se considera:

- Alto grado de viabilidad: mayor al 80%.
- Grado medio: entre el 60 y el 79%.
- Bajo grado de viabilidad: entre el 40 y el 59%.
- Umbral de viabilidad aceptada: 40%.
- Deficiente: menor al 40%.

Cada uno de los indicadores de viabilidad será evaluado siguiendo este rango. El grado de viabilidad global constituye un promedio de los valores obtenidos en cada uno de los indicadores en que se desagrega.

Tabla. Grado de viabilidad de la actividad

	Grado (en %)
a. Viabilidad técnica	40
b. Viabilidad jurídica o legal	100
c. Viabilidad política	80
d. Viabilidad económica	60
e. Viabilidad ambiental	100
f. Viabilidad cultural	80
g. Viabilidad institucional	100
Viabilidad global (promedio)	80

Fuente: elaboración propia.



Ejemplo de evaluación de alternativas

La evaluación de alternativas se realizará utilizando una tabla para cada uno de los resultados del proyecto. Cada una de las opciones será evaluada en función de criterios de comparación. El rango utilizado en cada tabla es el siguiente:

- 1 punto: Bajo
- 2 puntos: Medio
- 3 puntos: Alto
- Puntaje potencial máximo: 24 / Puntaje potencial mínimo: 8

En base a este rango, si se considera que la alternativa logrará un alto impacto (Criterio 1) se le asignarán 3 puntos, mientras que será considerado con un bajo puntaje (1 punto), si su impacto es menor. El mismo análisis haremos respecto de los recursos (Criterio 2). A la alternativa que precisa de menores recursos se le asignarán 3 puntos, mientras que a la más costosa, 1 punto. Cabe destacar que el Criterio de evaluación 8, “Adecuación al proyecto”, ha sido ponderado de manera distinta al resto de los criterios de comparación, dado que se considera que es muy relevante que las alternativas seleccionadas se enmarquen en los valores, objetivos superiores y principios establecidos por el proyecto. Por este motivo, el Criterio 8 tendrá el doble de valor que el resto de los criterios.

Resultado 3: Personas asistidas avanzan en reconstruir sus vínculos				
Alternativas	1. Organización de espacios terapéuticos grupales	2. Realización de acompañamiento terapéutico individual	3. Combinación de las dos primeras alternativas	4. Realización de encuentros con los grupos familiares de las personas asistidas
Criterios				
1) Impacto esperado	1	2	3	2
2) Recursos materiales necesarios	2	3	1	2
3) Recursos humanos requeridos	3	2	1	2
4) Tiempo de implementación	2	3	1	2
5) Riesgos en la implementación	2	3	1	1
6) Viabilidad	2	3	2	1
7) Impacto al resto de los Resultados	2	2	3	2
8) Adecuación al proyecto (* 2)	6 (3)	4 (2)	6 (3)	6 (3)
PUNTAJE TOTAL	20	22	18	18

Resolución: En función del puntaje asignado, se selecciona la actividad de realización de acompañamiento terapéutico individual, por lo cual pasará a ser la actividad que dispone el proyecto para el logro del resultado n° 3. Se prevé que dicha actividad logra por sí sola el resultado previsto, por lo cual no se incorporan en el proyecto el resto de las opciones consideradas en esta tabla.

Tal como se observa en el ejemplo anterior, al momento de diseñar el proyecto se deberá tener cuidado, en forma explícita, de dejar sentados los criterios de selección utilizados, los valores que se le asignaron a cada criterio de comparación, las alternativas que se estudiaron y el número de alternativas seleccionadas para lograr el resultado. No siempre con una sola de las alternativas se logra el resultado; por lo que, a veces, a costa de aumentar el presupuesto del proyecto, deberán seleccionarse varias de ellas.

Claro que el grado de racionalidad estará acotado a las condiciones que se presenten en cada caso, a la organización en la que se enmarca el proyecto, a la información de que se disponga, a la capacidad de análisis, a los acuerdos que se vayan logrando entre los distintos actores participantes, etcétera.



La alternativa finalmente elegida, no permite nunca una realización completa o perfecta de objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas (SIMON, 1962: 8).

A partir de esta reflexión es que Herbert Simon pasa a hablar de la alternativa “satisfactoria”. Desde ya que será todo un logro llegar a seleccionar una alternativa satisfactoria que sea bastante buena, considerando las condiciones en las que se desarrolló el proceso decisorio.

También puede observarse en el ejemplo de análisis de alternativas presentado que no todos los criterios de comparación tienen la misma importancia. Suele haber algún que otro criterio que dispone de mayor relevancia que el resto. En el ejemplo, se establece que el criterio de comparación 8, “Adecuación a los valores y la metodología del proyecto”, tendrá un mayor valor que el resto de los criterios. Para estos casos, se debe **ponderar** el criterio de manera distinta, multiplicando dicho indicador por el valor que se considere apropiado (por ejemplo, x 1.5; x 2; x 3). La idea es que en el cuadro de análisis cada criterio de comparación cuente con el valor que efectivamente tiene. Cuando el criterio sea muy importante, también puede transformarse en **requisito**. En este caso, todas las alternativas analizadas deben disponer de un determinado atributo. Por ejemplo, se establece que todas las alternativas que se analizarán deben ser caracterizadas como de promoción social.

Las alternativas seleccionadas pasarán a ser las **actividades** del proyecto. Y esto lo tenemos que dejar en claro al final de cada cuadro, donde debemos dar argumentos respecto de si se opta por una sola alternativa o si es necesario realizar dos o más de las alternativas que se analizaron. La actividad se redacta incorporando el número de veces que deberá realizarse. Es decir, si la actividad seleccionada es la “Realización de talleres para la prevención de adicciones”, la redacción correcta será: “Realización de **tres** talleres para la prevención de adicciones”. Una vez que tenemos decididas qué actividades utilizaremos para lograr cada uno de los resultados, podemos seguir adelante con el diseño del proyecto.

Existen proyectos de múltiples acciones que deben ser diseñados atendiendo a su particularidad. Es el caso de los proyectos constructivos, que además incluyen la posterior gestión del servicio por un plazo determinado. En estos se deberá analizar especialmente la actividad que se desarrollará en la fase de inversión (por ejemplo, “Construcción de una escuela de nivel básico”). Esto implica hacer el análisis de alternativas del resultado que se quiere lograr con esa construcción. La actividad para la fase de operación del servicio (por ejemplo, “Gestión inicial del servicio educativo por el término de un año, hasta su regularización”), si está contemplada, también se deberá incluir en el proyecto como una segunda actividad. El resto de los proyectos solo tendrán actividades para la fase de operación, ya que las acciones que es necesario realizar en la fase de inversión las vamos a denominar **tareas**. Por ejemplo, si el proyecto incluye la actividad “Realización de un curso...”, la compra de los materiales para el curso, el alquiler del salón, la contratación del profesional a cargo serán tareas que se precisa hacer para realizar la actividad.

LEER CON ATENCIÓN



Tanto los cuadros que se utilicen para el análisis de los participantes, como para el estudio de las alternativas de cada resultado, el análisis de la viabilidad y el diseño de los árboles se deberán ubicar en el “Anexo” del proyecto.

Una recomendación final que presenta Bernardo Lischinsky:



Debemos tener presente que la evaluación de alternativas es una tarea repetitiva e iterativa [...] Aun cuando estemos en plena etapa de Operación, será necesario evaluar cursos de acción alternativos. Siempre es posible hacer las cosas de algún otro modo [...] (LISCHINSKY, 2008: 63).

LECTURA OBLIGATORIA



COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, capítulos 3 y 4.

Algunos errores que suelen aparecer al elaborarse el listado de las alternativas y seleccionar alguna de ellas:

- Muchas veces se cae en el error de considerar que el problema nuestro es particular, es altamente novedoso, por lo que las viejas teorías existentes, así como las “viejas recetas”, poco ayudan para entender este fenómeno tan nuevo y complejo... Y así se cree que se está argumentando la necesidad de empezar de cero el análisis. La mayor parte de las veces esto es un error. Veamos un ejemplo. Claro está que si el problema lo definimos como “alto grado de repitencia de los niños del barrio La Esmeralda de la ciudad de Puerto Azul”, no encontraremos teorías que nos den luz sobre este problema puntual, e incluso es probable que no encontremos experiencias anteriores de intervención. En cambio, si definimos el problema como “alto grado de repitencia en familias en situación de pobreza”, sí hallaremos teorías desarrolladas e innumerables experiencias que podremos tomar como base para comprender el problema y seleccionar las alternativas más oportunas.
- También se reproduce la idea de lo particular y novedoso respecto del contexto en que se enmarca el problema a abordar. Existen muchas alternativas que se probaron en el mundo, pero “la ciudad X es muy particular”, “la provincia X es única...”, “los argentinos somos muy particulares”. Esto nos lleva a afirmar entonces que sobre el problema X en la ciudad Y no se ha escrito nada aún y entonces también debemos partir desde cero para nuestro análisis... Error. Seguramente la ciudad Y, aunque no sea idéntica, tiene muchos aspectos en común con otras ciudades, por lo que las teorías vigentes y las experiencias que se desarrollan o se han desarrollado con anterioridad nos serán útiles para entender el problema y visualizar alternativas. Lo mismo ocurre a nivel nacional. No somos tan particulares como para tener que “desaprovechar” las investigaciones que se han realizado décadas pasadas o en otros países de la región y el mundo.
- A veces tamizamos la nueva información que nos llega para que las opiniones preexistentes permanezcan intactas. E incluso analizamos las alternativas en nuestro equipo homogéneo de trabajo, por el que llegamos fácilmente a visualizar unas pocas alternativas y logramos el acuerdo. Algunos especialistas en procesos de decisión, como Rolf Dobelli (2013), recomiendan todo lo contrario: es muy enriquecedor poner en consideración la alternativa seleccionada con gente que usualmente piensa distinto que nosotros. Nos dará la oportunidad de visualizar nuevas opciones y llegar a mejores hipótesis de acción.
- A veces creemos que la mejor situación para la toma de decisiones es contar con todas las alternativas posibles, con la idea de que a mayor cantidad de alternativas, mejor será la decisión adoptada. Consideramos que no es así, siguiendo nuevamente a Dobelli. Una gran variedad de alternativas complica el proceso de decisión y conduce muchas veces a cierta parálisis interna o, al menos, a postergar la resolución. “Cuanta más

abundancia, más inseguro e insatisfecho uno estará al momento de optar por una opción. Quédese satisfecho con una buena solución” (Dobelli, 2013: 92).

- En ocasiones no se llega a realizar un buen análisis de los impactos y de los efectos que provocará la alternativa. En particular, de los posibles efectos no deseados de la política. Veamos un ejemplo que también nos proporciona Dobelli (2013). La administración colonial francesa en Hanói (capital de Vietnam), con el objetivo de terminar con las ratas, aprobó en 1902 una ley por la que se otorgaba un centavo por cada rata muerta que se presentaba. Posteriormente se descubrieron varios criaderos de ratas que los nativos habían generado al considerarlo un negocio en crecimiento. Buen ejemplo del “impacto no deseado” que muchas veces generan las intervenciones públicas.

Recapitulando

A esta altura del trabajo de análisis contaríamos entonces con los siguientes productos:

- Responsables del diseño del proyecto seleccionado.
- Destinatarios correctamente identificados y localizados (análisis de los participantes).
- Cuadro de análisis de los actores involucrados en el campo de intervención del proyecto (análisis de los participantes).
- Problema a abordar seleccionado, correctamente definido y analizado (árbol de problemas).
- Resultados, objetivo central del proyecto y objetivos superiores (árbol de objetivos).
- Actividades que le corresponden a cada uno de los resultados del proyecto (evaluación de alternativas).

Estos productos conforman, a grandes rasgos, la estructura del diseño del proyecto. Conocemos con claridad las respuestas básicas de un proyecto: ¿quién lo va a hacer? ¿A quiénes va dirigido (destinatarios)? ¿Qué se va a hacer (actividades)? ¿Para qué? (objetivo) ¿Qué resultados se van a lograr? ¿A qué objetivos superiores se contribuye con este proyecto?



6. Trabajo práctico. Rediseño de proyecto educativo. Segunda parte

Tomando como base el producto logrado en el práctico anterior (el árbol de problemas y el árbol de objetivos de un proyecto educativo), elabore un cuadro de análisis de alternativas por cada uno de los resultados. Tenga en cuenta que como solo se trata de una práctica de “rediseño” de un proyecto, en el cuadro de análisis de alternativas deberán “elegirse” las alternativas que efectivamente implementa el proyecto original (sus actividades). De ser conveniente, pondere algunos indicadores de manera distinta que el resto.

Para realizar el cuadro de análisis de alternativas utilice el modelo que se presenta como ejemplo, donde aparece un párrafo inicial en el que se le explica al lector cómo está organizado el análisis de alternativas, y se incluye al final de cada cuadro el dictamen correspondiente.

El trabajo se realiza en pequeños equipos de tres a cuatro personas. Debe entregarse por escrito, siguiendo el modelo de las tablas presentadas en esta unidad.

Anexo. El “Plan B”... ¡Haz lo más sencillo!

Problema 01

Cuando la NASA comenzó con el envío de astronautas al espacio, descubrieron que los bolígrafos no funcionarían sin gravedad (o con gravedad cero), pues la tinta no bajaría hasta la superficie en que se deseara escribir.

Solución A. Resolver este problema les llevó seis años y 12 millones de dólares. Desarrollaron un bolígrafo que funcionaba bajo gravedad cero, al revés, debajo del agua, prácticamente en cualquier superficie incluyendo cristal y en un rango de temperaturas que iban desde abajo del punto de congelación hasta superar los 300 °C.

Solución B. ¿Y qué hicieron los rusos? ¡Los rusos utilizaron un lápiz!

Problema 02

Uno de los más memorables casos de estudio de la gestión japonesa fue el de la caja de jabón vacía, que ocurrió en una de las más grandes empresas de cosmética de Japón. La compañía recibió la queja de un consumidor que compró una caja de jabón y estaba vacía. Inmediatamente las autoridades aislaron el problema sobre la cadena de montaje, que transportaba todas las cajas empaquetadas de jabón al departamento de reparto. Por alguna razón, una caja de jabón pasó vacía por la cadena de montaje. Los altos cargos pidieron a sus ingenieros que encontraran una buena y rápida solución del problema.

Solución A. De inmediato, los ingenieros se lanzaron a su labor para idear una máquina de rayos X con monitores de alta resolución manejados por dos personas y así vigilar todas las cajas de jabón que pasaran por la línea para asegurarse de que no fueran vacías.

Solución B. Cuando a un empleado en una empresa pequeña se le planteó el mismo problema, no entró en complicaciones de rayos X, robots, equipos informáticos o complicados. En lugar de eso planteó otra solución: compró un ventilador industrial, lo apuntó hacia la cadena de montaje y lo encendió. Así, mientras cada caja pasaba delante del ventilador, las que estaban vacías simplemente salían volando de la línea de producción.

Problema 03

Un magnate hotelero viajó a una ciudad hindú por segunda vez un año después de su primer viaje; al llegar al mostrador de un hotel de otra empresa, de calidad inferior a los suyos, el empleado le sonrío y lo saluda diciéndole: “Bienvenido nuevamente, señor, qué bueno verlo de vuelta en nuestro hotel”. Sorprendido en gran manera, dado que a pesar de ser una persona tan importante le gusta el anonimato y difícilmente el empleado tendría tan buena memoria para saber que estuvo allí un año antes, quiso imponer el mismo sistema en su cadena de hoteles ya que ese simple gesto lo hizo sentir muy bien. A su regreso inmediatamente puso a trabajar en este asunto a sus empleados para encontrar una solución a su petición.

Solución A. La solución fue buscar un software con reconocimiento de rostros, base de datos, cámaras especiales, tiempo de respuesta inmediata, capacitación a empleados, etcétera, etcétera.

Solución B. El magnate viajó nuevamente y consultó al empleado de aquel hotel para que le revelara la tecnología que aplican. El empleado humildemente comentó al magnate cómo lo hacían. “Mire señor –le dijo–, tenemos un arreglo con los taxistas que lo trajeron hasta acá; ellos le preguntan si ya se ha hospedado en el hotel al cual lo están trayendo y, si es afirmativo, entonces cuando dejan su equipaje aquí en el mostrador nos hacen una señal, y así se ganan un dólar”.

Moraleja: ¡No compliques tu trabajo! Concibe la solución más simple para **problema**. Aprende a centrarte en las **soluciones** y no en los **problemas**.

Fuente: desconocida.

Referencias bibliográficas

- BOMBAROLO, F. (2007), *Guía para la formulación de proyectos sociales*, Shell, Proietto & Lamarque S.A., Buenos Aires.
- Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación, Dirección general de Planeamiento Educativo (2008), *Orientaciones para la elaboración del Proyecto Escuela*, Buenos Aires.
- CHÁVEZ, P. (1993), *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico*, Publicaciones CINTEPAN, Caracas.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990), *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México.
- DEMING, E. (1989), *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid.
- DOBELLI, R. (2013), *El arte de pensar*, Ediciones B, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (1989), *El Poder: Cuatro conferencias*, Libros del Laberinto nº 15, UAM Unidad Azcapotzalco, México.
- IRAM-ISO, Norma 21500 (2012), *Directrices para la dirección y gestión de proyectos*, Buenos Aires.
- LINDBLOM, C. (2010), “La ciencia del salir del paso”, en: *Revista Encrucijada*, enero-abril de 2010, FCPyS-UNAM, México.
- LISCHINSKY, B. (2008), *Introducción a la formulación y evaluación de proyectos*, Eduntref, Buenos Aires.
- MURRAY, E. (1991), *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires.
- Nación Argentina, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre) (1999), *Gestión Integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, SDS-BM-Unesco.
- ORTEGÓN, E.; PACHECO J. y PRIETO, A. (2005), *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, CEDES - CLACSO, N. 4, Buenos Aires.
- SAINZ OLLERO, H. y GÓMEZ GALÁN, M. (2003), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid.
- SIMON, H. (1962), *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en: BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

TODOROV, T. (1987), *La conquista de América. El problema del otro*, Siglo XXI Editores, México.

3

El diseño del proyecto

Objetivos

- Analizar los distintos componentes de la etapa de diseño de los proyectos, desde la descripción de la situación hasta la programación de las actividades.
- Presentar herramientas básicas para la presentación gráfica de las actividades y su relación con el tiempo de ejecución, así como para la contabilización de los costos del proyecto.

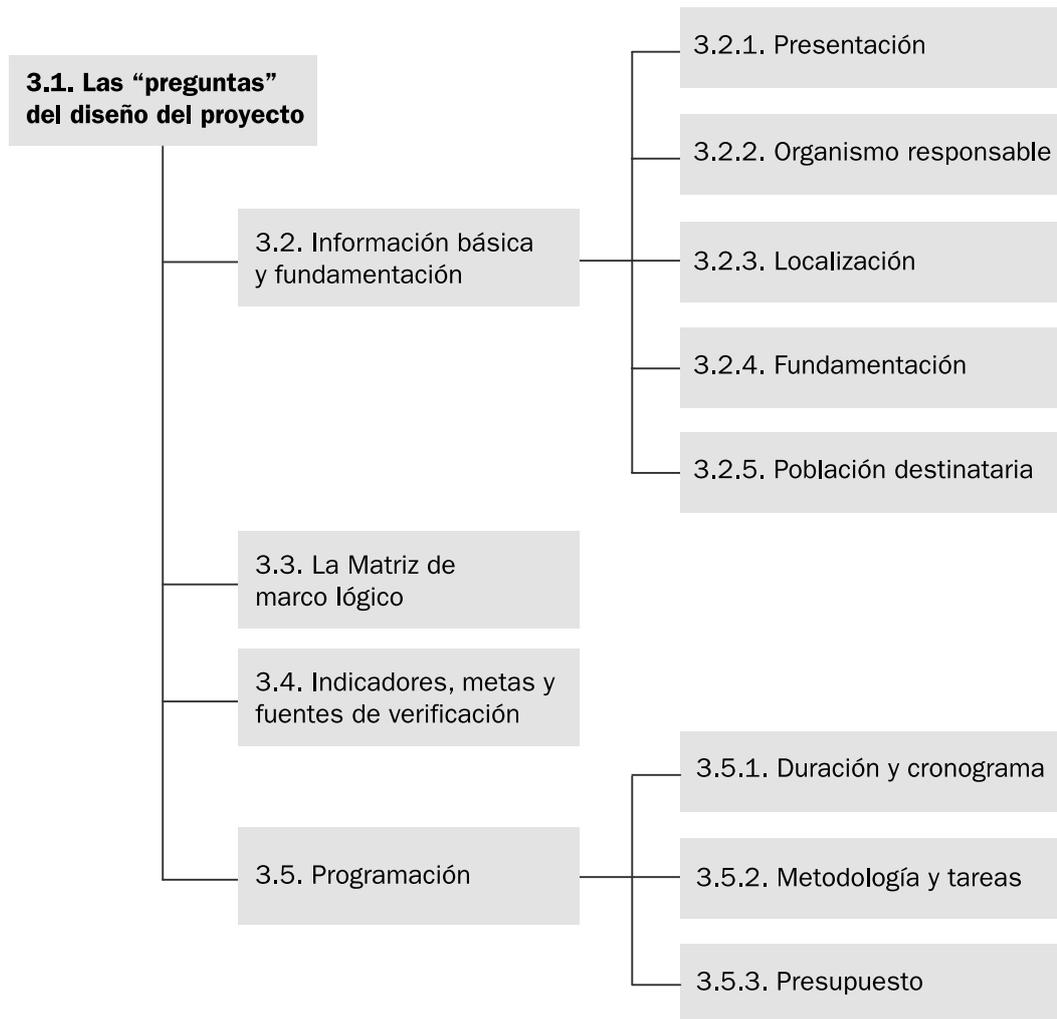
Introducción

En términos operativos, el proceso de planificación de un proyecto implica llevar adelante una primera etapa de análisis, en la que se estudiará el problema a abordar, los objetivos a lograr, los actores intervinientes en el campo de acción y las distintas alternativas a seguir, como se presentó en la unidad anterior.

La fase de planificación tiene una segunda etapa, de diseño, donde se presentará, al organismo responsable del proyecto, la localización, la población destinataria y la fundamentación (3.2), se construirá la Matriz de Marco Lógico (3.3) con la definición de los indicadores, metas y fuentes de verificación (3.4), y se completarán una serie de herramientas de programación de las acciones tal como el diseño del “Cronograma de las actividades del proyecto” y la desagregación de sus respectivas tareas, así como la elaboración del presupuesto (3.5). La etapa de diseño incluye también dos últimos temas: el establecimiento de los sistemas de control y de evaluación del proyecto, los que se tratarán en próximas unidades.

En el siguiente esquema conceptual, se muestran los contenidos analizados en la unidad y sus principales relaciones.

G.3.1. El diseño del proyecto



3.1. Las “preguntas” del diseño del proyecto

Usualmente se diseña un proyecto completo porque se precisa de la intervención de un actor superior o externo que lo apruebe, para que lo financie o para que participe en él. El objetivo que moviliza a diseñar el proyecto debe estar presente en todo su desarrollo. Por esta razón, es preciso que el proyectista “aproveche” cada ítem del proyecto para que quede en claro que se trata de una propuesta razonable, viable, creíble, y que incluso es confiable la unidad responsable de llevarlo a cabo. Si no lo es, cambie el proyecto.

Al haber pasado por la etapa de análisis, ya tenemos varias de las respuestas de las “preguntas centrales” de un proyecto. Ya sabemos:

- “A quiénes va dirigido el proyecto” (población destinataria).
- “A qué contribuye el proyecto” (los objetivos superiores).
- “Para qué se quiere hacer” (el objetivo).
- “Qué se va a lograr” (los resultados).
- “Qué vamos a hacer” (las actividades).

Salvo la población destinataria, que tendrá su apartado especial en el diseño del proyecto, al resto de estas respuestas las ubicaremos en la Matriz del Proyecto, tal como veremos en los próximos apartados.

En general se trata de quince preguntas básicas del diseño de un proyecto. Varias de ellas pueden transformarse en “títulos” que tendrá el diseño, siempre que estos títulos ya no estén estipulados en los formularios que requiere la institución ante la cual se lo presentará. Dado que se trabaja con varios apartados, es recomendable que estén ordenados y numerados, así como las páginas del texto. También cabe sugerir que cada apartado debería comenzar con una frase donde se explique qué se incluirá en dicho espacio. Es una manera de facilitar la lectura y la comprensión del documento.

G.3.2. Preguntas básicas para el diseño del proyecto

Pregunta	Denominación	Agrupamiento
¿Quién lo va a hacer?	Organismo responsable	<i>Información básica y fundamentación</i>
¿Dónde se va a hacer?	Localización	
¿Por qué se quiere hacer?	Fundamentación. Diagnóstico de situación	
¿A quiénes va dirigido?	Destinatarios	
¿A qué contribuye el proyecto?	Objetivos superiores	<i>La Matriz de Marco Lógico</i>
¿Para qué se quiere hacer?	Objetivo	
¿Qué se va a lograr?	Resultados	
¿Cuánto se quiere hacer?	Indicadores	
¿Qué se va a hacer?	Actividades	
¿Qué condiciones externas se deben dar?	Supuestos	
¿Cuándo se va a hacer?	Duración y cronograma de las actividades	<i>La programación</i>
¿Cómo se va a hacer?	Tareas	
¿Con qué se va a hacer?	Presupuesto	
¿Cómo se va a controlar?	Sistema de control	<i>El control y la evaluación</i>
¿Cómo se va a evaluar?	Sistema de evaluación	

Fuente: elaboración propia.

Nota: Los sistemas de control y de evaluación los analizaremos en las unidades 4 y 5.

3.2. Información básica y fundamentación

En esta unidad se describen, en primer término, algunos aspectos básicos de la presentación de un proyecto, para luego analizar las particularidades que deberían disponer los apartados de “Organización responsable”, “Localización”, “Fundamentación” y “Población destinataria”.

3.2.1. Presentación

Todo proyecto escrito debe presentarse con una carátula que lo identifique de manera precisa, un resumen y un índice.

Muchas veces es el receptor del proyecto el que define el tipo de carátula. En todo caso, debe incorporarse el nombre y los datos del organismo que presenta el proyecto; fecha y lugar de presentación; nombre de instituciones

asociadas y datos de contacto del autor del documento (teléfono, correo electrónico). El proyecto debe tener un nombre que lo identifique. Hay al respecto distintos tipos de título, desde los formales (por ejemplo, “Proyecto de construcción de un salón de usos múltiples”) hasta los que tienen un perfil creativo o metafórico (por ejemplo, “Proyecto G”). La denominación puede referirse a la actividad central del proyecto, a su objetivo, al problema que quiere solucionar, a los valores que sustentan la propuesta (“Proyecto solidaridad”). Es importante que su nombre facilite la comunicación. Que se lo distinga rápidamente, para lo cual conviene usar no más que dos o tres palabras. En ocasiones también suelen utilizarse las siglas de una frase con este fin. En la carátula puede incluirse además una imagen, dibujo, logo o foto que ayude a la presentación.

Luego de la carátula es preciso incorporar un resumen del proyecto. Este no debe ocupar más de una carilla y debe incluir la información básica, sustantiva (para qué, qué, a quienes, dónde, etc.). Cabe tener en cuenta que el orden de un proyecto no se corresponde con el proceso de elaboración. De hecho, usualmente se termina de elaborar el resumen después de tener diseñado el proyecto en su totalidad. Posteriormente, será oportuno incorporar un índice, con la correspondiente numeración.

Al final del proyecto, se dispondrá de un “Anexo”. En el anexo se deben incorporar los árboles de problemas y objetivos y la Matriz de Análisis de Alternativas. Además, debe agregarse toda información importante, pero que complicaría la lectura al estar situada dentro del cuerpo del diseño del proyecto. Se debe incluir toda la documentación técnica necesaria (planos, escritura); copia de documentos públicos sustantivos; modelo que se utilizará en el control y/o la evaluación; fotos, convenio-marco firmado entre los socios; actas de aprobación del proyecto, etcétera. Esto no quiere decir que el anexo se transforme en un “basurero”. La información considerada marginal no debe formar parte ni siquiera del anexo del proyecto.

3.2.2. ¿Quién lo va a hacer? Organismo responsable

Este apartado debe ser muy preciso en establecer qué unidad organizativa es la responsable del proyecto. La información va a surgir en gran medida del análisis de los participantes, realizado con anterioridad.

Constituye el momento preciso para señalar la experiencia que tiene el organismo responsable en la gestión de proyectos de este tipo. Por supuesto que no será lo mismo otorgarle recursos a una organización que tiene amplia experiencia en la gestión de proyectos, que a una asociación que acaba de constituirse. Claro que tampoco es despreciable financiar un proyecto de una organización reciente, pero conformada con profesionales o técnicos que conozcan perfectamente el tema. Es decir, en este apartado debemos resaltar en particular “quiénes somos” y las “fortalezas” que dispone el organismo responsable.

A su vez, deberá establecerse con claridad cómo estará conformada la dirección del proyecto y si se ha establecido la necesidad de disponer de un equipo de gestión. Según la magnitud del proyecto, particularmente en lo que respecta al número de actores participantes, será oportuno determinar algunas normas básicas para la toma de decisiones en el marco del equipo de gestión.

Además de especificar qué organización es la responsable, también deberá definirse quién será la persona que ejerza la dirección del proyecto, para

lo que se incluirán sus datos personales y antecedentes (currículum vitae). Desde ya que los requerimientos variarán en función de las especificidades del proyecto y de la convocatoria en que se esté presentando, en caso de que se solicite financiamiento.

Una planilla tipo que debería completar el organismo responsable del proyecto y cada uno de los socios participantes, en el caso de redes interinstitucionales, es la siguiente:

Entidad coordinadora / participante	Socio N°
Nombre de la entidad: Departamento: Persona de contacto Nombre: Apellido: Documento de identidad: Cargo: Dirección: Ciudad: Código postal: País: Teléfono: Correo electrónico: Sitio web de la entidad:	
Antecedentes en la gestión de proyectos:	

Cuando son redes de actores las que participan en la gestión del proyecto, deberá definirse con claridad la responsabilidad que asume cada uno de ellos. Estas responsabilidades podrían graficarse de la siguiente manera:

G.3.3. Tabla de organismos de la red y sus responsabilidades en la gestión del proyecto

	Resultado 1	Resultado 2	Resultado 3
Organismo 1	Actividad 1.1		
	Actividad 1.2	Actividad 2.1	
	Actividad 1.5		
Organismo 2	Actividad 1.3		Actividad 3.1
	Actividad 1.4		Actividad 3.2
Organismo 3		Actividad 2.2	Actividad 3.3

Fuente: elaboración propia.

Ejemplo de normas operativas de un equipo de gestión

“El equipo de coordinación

Para el buen desarrollo y ejecución del proyecto en Buenaventura, se conformará un equipo de trabajo de cuatro personas, un coordinador general (contratado para tal fin con experiencia en el tema) y un responsable encargado de alcanzar cada uno de los objetivos específicos del proyecto (miembros de la organización). El equipo será apoyado por dos voluntarios de la FJD.

La toma de decisiones

Se realizarán reuniones quincenales de 2hs. de duración a las que asistirán los coordinadores o responsables de cada área de trabajo. En estas reuniones, se analizarán y decidirán las cuestiones más importantes del proyecto (serán coordinadas y preparadas por el coordinador general). Al comenzar la reunión, el coordinador presentará los temas a trabajar, abriendo un espacio para sugerencias y cambios de último momento. Para resolver los temas urgentes del “día a día”, que no pueden esperar a las reuniones quincenales, quien tomará la decisión es el responsable de cada área, siempre habiendo intentado consultar previamente al coordinador general del proyecto.

La comunicación interna y algunas cuestiones operativas y de funcionamiento

Luego de cada reunión quincenal será elaborado y enviado a todos los miembros del equipo de proyecto, un resumen (no más de 3 páginas) de los temas tratados y las definiciones obtenidas. Antes de la reunión quincenal, cada coordinador o responsable deberá enviar a todos los miembros un resumen (no más de 2 páginas) de los avances producidos en su área durante los últimos 15 días. De esta forma, se busca que todos los miembros vayan informados a las reuniones y que en éstas se genere también un sistema de control y evaluación de los trabajos realizados por cada grupo. Para lograr un orden financiero, a cada reunión quincenal se deberán llevar y entregar al tesorero designado todas las facturas de los gastos realizados en los últimos 15 días y cualquier cambio en el presupuesto para los próximos 15 días.” (SHELL, 2007: 22).

3.2.3. ¿Dónde se va a hacer? Localización

Quien diseña un proyecto no siempre va a tener claridad sobre sus futuros lectores. Por esta razón, es recomendable especificar a qué ciudad, provincia y país nos estamos refiriendo. En ocasiones, para la evaluación de proyectos se contratan jurados externos; por lo tanto, el documento debe ser preciso y completo al momento de explicar en qué lugar se desarrollarán las actividades. No se trata solo de nombrar de manera telegráfica barrio, ciudad, provincia, país, sino de darle al lector una sintética caracterización general del lugar donde se llevará adelante el proyecto.

Desde ya que deberemos hacer foco en distintas dimensiones del contexto, en función del tipo de proyecto. No será lo mismo la descripción del lugar si se trata de un proyecto productivo, que para uno de seguridad. Así, deben describirse las características del lugar teniendo en cuenta la oportunidad de la información en relación con el tipo de proyecto que estamos formulando. En el caso del proyecto productivo, podría ser oportuno incluir los tipos de producción de bienes y servicios de la zona, los medios de transporte en uso, la disponibilidad de fuentes de energía. Si, por el contrario, el proyecto se enmarca en el campo de la seguridad, podría caracterizarse la zona a nivel social y cultural, los niveles de adicciones, etcétera.

La amplitud de la descripción del lugar se ajustará a las particularidades de cada proyecto. Una posibilidad es hacer una descripción del lugar en este apartado y adjuntar mayor información sobre la localización en el “Anexo”, siempre teniendo en cuenta que, como ya señalamos, no es una papelera donde reunir infinidad de datos, sino solo información relevante.

Con las salvedades de cada caso, la incorporación de fotos del lugar suele ser muy oportuna, siguiendo aquello de que “una imagen vale más que mil palabras...”. Asimismo, en proyectos de ejecución territorial, no estará de más la presentación de un plano de la zona involucrada en el proyecto.

3.2.4. ¿Por qué se quiere hacer? Fundamentación

Para el desarrollo de la fundamentación, será preciso tener presentes los estudios realizados en la etapa de análisis (de problemas, de objetivos, de participantes y de alternativas). Una buena fundamentación explica de manera clara cómo es el problema seleccionado, por qué es importante intervenir, por qué se intervendrá de la manera seleccionada y de qué modo el proyecto contribuye al logro de un objetivo superior.

Vamos por partes. En la fundamentación se debe presentar el diagnóstico de la situación inicial, el producto del análisis del problema. Tal como afirman Cohen y Martínez: “Un proyecto sin un diagnóstico adecuado corre el serio riesgo de no generar impacto alguno” (<agregar año>: 22). Si existen estudios realizados con anterioridad, también sería oportuno mencionarlos.

También se debe precisar por qué se eligió tal problema. Explicar por qué se lo considera relevante y necesario de abordar. Desde ya que si esa priorización se hizo con la participación de los destinatarios, será oportuno explicar cómo fue el proceso participativo desarrollado.

A la vez, se debe explicitar la relación lógica entre que se estableció actividades y resultados al momento de hacer el análisis de alternativas. Es decir, se debe explicar por qué se considera que las actividades seleccionadas son las mejores. ¿Qué teoría científica se está utilizando como base? Siguiendo a Kurt Lewin, se podría afirmar que “una buena teoría es muy útil” (1958). No es lo mismo dejar en blanco esta justificación que señalar, por ejemplo “existen tales investigaciones científicas que han encontrado que tal problema se debe atacar con tales actividades”. También se pueden considerar experiencias anteriores del equipo de gestión o de otros proyectos ya desarrollados en la misma temática. De esta manera, se debe lograr una buena argumentación que justifique por qué se debe aprobar el proyecto.



Un proyecto es una hipótesis de intervención de la realidad, fundamentada en una teoría o en un conjunto de supuestos o conocimientos sobre la misma que le dan coherencia a la acción a emprender (MARTINIC, 1997: 23).

¿Qué ocurre al respecto con los proyectos educativos y públicos en general en la Argentina de hoy? Lo habitual es que la argumentación sea pobre, poco contundente e imprecisa. La presentación de evidencia científica en el campo de intervención y de experiencias similares es excepcional. Es un apartado clave de argumentación que aún es poco aprovechado.

3.2.5. ¿A quiénes va dirigido? Población destinataria

Se completa este apartado con las definiciones respecto de la población destinataria que se hayan hecho durante el análisis de los participantes. Como ya se ha dicho, esto implica la determinación del perfil de los destinatarios y la estimación de su número, sean directos o indirectos.

3.3. La Matriz de Marco Lógico

La denominada Tabla o Matriz de Marco Lógico constituye una síntesis del proyecto. Junto con el resumen, suele ser lo primero que se mira; si va todo bien, uno sigue leyendo el resto de los ítems. Veamos ahora cuáles son sus componentes.

Existen muchas versiones del modelo de marco lógico para la elaboración de proyectos, así como maneras de denominarlo. El modelo original fue desarrollado en 1971 por la empresa Practical Concepts Inc., para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. En la década de 1980, la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) contrató a la misma empresa para su rediseño, llegándose así al modelo que hoy conocemos.

Básicamente se trata de una matriz de doble entrada en la que se incorporan las cuestiones sustantivas del diseño proyecto. Es por ello que muchas veces se la presenta como matriz “síntesis” del proyecto. Al tener que incorporar esta información en un único cuadro, la herramienta ayuda a estructurar correctamente las ideas y a adoptar una terminología que permita una comunicación clara tanto en el equipo de gestión del proyecto, como con las contrapartes, organismos externos, financieros, etcétera.

Cuando se habla de sistema (enfoque o modelo) de “marco lógico”, se respeta gran parte de su estructura; pero cada organismo que la aplica tiende a nombrar de distinta manera sus partes. Veamos algunos ejemplos:

G.3.4. La Matriz de Marco Lógico y sus distintas presentaciones

Organismo	Algunos de los componentes de la matriz				
GTZ	Objetivo superior	Objetivo	Resultados	Actividades	Supuestos
AECI	Objetivo general	Objetivo específico	Resultados	Actividades	Hipótesis
BID y CEPAL	Fin	Propósito	Componentes	Actividades	Supuestos
URB-AL	Objetivo global	Objetivo específico	Resultados	Actividades	Hipótesis
USAID (1971)	Finalidad	Propósito	Productos	Proceso	Supuestos
FAO	Meta	Objetivo específico	Resultados	Actividades	Supuestos
INAP Argentina	Objetivo de desarrollo	Objetivo inmediato	Productos	Actividades	Factores externos

Fuente: elaboración propia.

Nota: se han excluido del análisis comparativo los “Indicadores” y las “Fuentes de verificación”, dado que no presentan diferencias terminológicas sustantivas entre los principales organismos que promueven el modelo.

Referencias:

GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia alemana de cooperación técnica) <<http://www.giz.de/>>

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional <www.aecid.es>

BID y CEPAL: Banco Interamericano de Desarrollo, <www.iadb.org>. Comisión Económica para América Latina, <www.cepal.org>.

URB-AL: Organismo de Cooperación Europa-América Latina, en gobiernos locales <<http://www.centrourbal.com/>>

USAID: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos <www.usaid.gov>.

Como se puede ver en G.3.4 la estructura de los componentes del proyecto es la misma, pues solo difiere la forma de denominarlos. En el curso tomaremos como base la clásica terminología utilizada por la GTZ. En los últimos años, la GTZ agregó el “objetivo de desarrollo”, un tipo de objetivo más, que debe especificar lo que “se aspira a mejorar en la situación de vida de los grupos destinatarios”.

Veamos cada uno de estos componentes básicos.

- Los **objetivos superiores** son definiciones de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución de problemas del sector. No es responsabilidad del gestor del proyecto que se logren estos objetivos, ya que dependen de múltiples variables que no llegan a ser controladas por el gestor.
- El **objetivo** es el impacto directo que tendría el proyecto. Las actividades lograrán determinados resultados y estos lograrán el objetivo. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio buscado.
- Los **resultados** son el producto: obras, servicios y capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto; estos deben expresarse en trabajo terminado (sistemas instalados, gente capacitada, etc.). Se vinculan con las causas que ocasionan el problema a resolver.
- Las **actividades** son las acciones que el ejecutor debe llevar a cabo para producir cada resultado e implican el uso de recursos. Se vinculan con las alternativas de solución planteadas durante el análisis. Las actividades son las contribuciones necesarias para lograr los resultados. Al momento de redactarlas ya deben estar cuantificadas. Por ejemplo: “Realización de 12 talleres barriales”. En el caso de los proyectos que incluyen la construcción de una obra (fase de inversión) y la posterior operación del servicio, habrá actividades vinculadas a estas dos fases. Por ejemplo: “Construcción de una escuela de enseñanza básica” podría ser la actividad de la fase de inversión; mientras que “Gestión inicial del servicio por el término de un año” podría ser la actividad de la fase de operación. Como luego se transformará en un servicio regular, dejará de ser gestión de proyectos, para ser gestión de servicio.
- La última columna de la matriz está dedicada a los **supuestos**. Son situaciones que deben darse para que se logren los resultados y los objetivos, pero que no “controlamos”. No forman parte de las responsabilidades de quien gestiona el proyecto, por lo tanto es importante que cada hipótesis incluya el nombre de su responsable. En muchos casos, el éxito de un proyecto depende de que no incidan negativamente decisiones de otras organizaciones, factores ambientales, financieros, etc. El diseñador del proyecto debe especificar cuáles son estos condicionamientos, ya que es una forma de hacer explícitos los riesgos futuros, e incluso de limitar su

responsabilidad. El listado de supuestos podría ser muy grande, pero en el diseño solo deberán incluirse hipótesis importantes y que tengan probabilidad de ocurrir. Si es muy poco probable, el supuesto no se incluye. En realidad se trata de identificar supuestos importantes para el proyecto, con probabilidad de que ocurran. En caso de detectarse un supuesto muy relevante, esto puede motivar que desde la dirección del proyecto se gestione obtener el compromiso explícito por parte del organismo responsable de hacer realidad el supuesto. A veces esto puede motivar la generación de una alianza, un proyecto compartido entre la institución que gestiona el proyecto y la que debe generar uno de los supuestos relevantes del proyecto. Los supuestos deben redactarse en forma positiva. Por ejemplo: “El Municipio dispone en tiempo y forma de los recursos solicitados”.

Parte de la información que se incorpora en la matriz son productos obtenidos en la etapa de análisis de la planificación del proyecto. Así, el árbol de objetivos se trasladará completamente a la segunda columna de la matriz. En la última línea de dicha columna se incluirán las “Actividades” del proyecto, las cuales, como hemos visto en la unidad anterior, surgen del análisis de alternativas. Se trata entonces de “copiar y pegar” los componentes del árbol de objetivos y, luego, las actividades que surgieron del análisis de alternativas. De este modo se completará la segunda columna de la matriz, donde dice “Resumen narrativo”.

El estar en la matriz no implica que, de ser necesario, se puedan desarrollar posteriormente fuera de ella, algunos de estos ítems. En particular es recomendable agregar información adicional sobre las actividades. Lo que no debe hacerse es incluir estos títulos (“Objetivo”, “Resultados”, “Indicador”) de manera secuencial en el relato del proyecto y luego reproducirlos en la matriz. Lo recomendable es que solo estén ubicados en matriz, de manera de simplificar la lectura.

G.3.5. La estructura de la Matriz de Marco Lógico

	Resumen narrativo	Indicador	Fuente de verificación	Supuestos
Objetivos Superiores	1. 2.			
Objetivo				
Resultados	1. 2. 3.			
Actividades	1. 2. 3.	Síntesis de Recursos	Síntesis del Presupuesto	

Fuente: elaboración propia.

LECTURA OBLIGATORIA



SAINZ OLLERO, H. y GÓMEZ GALÁN, M. (2003), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, capítulo 10.

Como pueden ver en el texto de Sainz Ollero y Gómez Galán la matriz se lee de abajo hacia arriba y de izquierda a derecha. Al observar la matriz, uno podría verificar la relación de medios a fines entre sus componentes. La realización de las “Actividades 1, 2 y 3”, con los siguientes recursos y la siguiente suma de dinero producirán tales “Resultados”, “siempre y cuando” se produzcan tales supuestos. En esta afirmación cabe detectar la relación causa-efecto. Las actividades deben ser capaces de lograr el resultado por sí solas, pero siempre que se mantenga una determinada situación externa, que no controla el gestor del proyecto.

Los “Resultados 1 y 2” lograrán el “Objetivo” del proyecto, “siempre y cuando” se produzcan tales otros supuestos. Por lo tanto, los supuestos de las actividades son las condiciones externas necesarias para que se produzcan los resultados, mientras que los supuestos de los resultados son las condiciones externas necesarias para que se produzca el objetivo. Un ejemplo más concreto: si realizamos un taller de capacitación (actividad), es de esperar que se logre mejorar la capacidad de gestión de un organismo (resultado), siempre y cuando se mantengan o mejoren las condiciones laborales (supuesto). El gestor del proyecto “no controla” esta situación, por lo que la vamos a considerarla condición externa, hipótesis o supuesto.



Un buen proyecto exige que la lógica vertical sea perfecta. Ello sucede cuando las condiciones establecidas en cada uno de los niveles de la matriz son las necesarias y suficientes para alcanzar el nivel siguiente (LISCHINSKY, 2008: 141).

En el último cuadro de la matriz (derecha, arriba) incluiremos condiciones externas que deben darse para que los objetivos logren continuidad en el tiempo, aun finalizado el proyecto.

G.3.6 La matriz y su lógica vertical

Lógica vertical	Resumen narrativo	Indicador	Fuente de verificación	Supuestos
Objetivos Superiores	1.			
	2.			
	3.			
Objetivo				
Resultados	1.			
	2.			
	3.			
Actividades	1.	Síntesis de Recursos	Síntesis del Presupuesto	
	2.			

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la lógica horizontal relaciona cada uno de los objetivos y cada uno de los resultados con indicadores determinados y sus correspondientes “Fuentes de verificación”. Para poder avanzar con la lógica horizontal de la matriz, es preciso que se lleve adelante la construcción de indicadores y el establecimiento de metas, tanto para los resultados, como para los objetivos del proyecto. Veremos cómo hacerlo en el apartado 3.4.

G.3.7. La matriz y su lógica horizontal

Lógica horizontal	Resumen narrativo	Indicador	Fuente de verificación	Supuestos
Objetivos Superiores	1.			
	2.			
	3.			
Objetivo				
Resultados	1.			
	2.			
	3.			
Actividades	1.	Síntesis de Recursos	Síntesis del Presupuesto	
	2.			

Fuente: elaboración propia.

Un tema que trae confusiones. La relación entre los objetivos generales y específicos

Generalmente, en planificación educativa y en los modelos tradicionales de diseño de proyectos, se entiende que un objetivo general debe alcanzarse a través de las actividades planificadas. Desde esta perspectiva, se suelen establecer “objetivos específicos” con la función de desagregar en varias partes un objetivo general. Por lo que sería de esperar que en un proyecto exista un solo objetivo general y varios objetivos específicos. Es importante remarcar que los específicos siguen siendo “objetivos”, por lo que nunca deben aparecer las actividades incluidas entre los objetivos específicos.

En el curso no hablaremos de objetivos generales y específicos ya que, como decíamos, utilizaremos la terminología de la GTZ; no obstante, a veces sí se la utiliza en la metodología de marco lógico. Es el caso de la terminología que usa la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y que aparece en el texto de Sainz Ollero (2003). Allí se habla de objetivos generales, que son aquellos que el proyecto contribuye solo parcialmente a lograr (objetivos superiores). Mientras que se denomina objetivo específico al objetivo central que nos proponemos alcanzar. Por lo tanto, habrá un solo objetivo específico, pero podría haber uno o varios objetivos generales (a los que parcialmente contribuimos con el proyecto).

3.4. Indicadores, metas y fuentes de verificación

Además de establecer los objetivos y resultados que logrará el proyecto, al momento del diseño deberán establecerse las “evidencias” que demuestren que se cumplió con cada uno de ellos. El proyecto deberá disponer entonces de indicadores, de metas y de fuentes de verificación. Los indicadores deben ser objetivamente verificables. A su vez, se deberá cuidar de que cada indicador cuente con independencia, para poder evaluar por separado cada resultado y objetivo.

El uso de indicadores es además una buena manera de poner a prueba si el objetivo que estamos proponiendo es claro y conciso. Un buen indicador nos sirve para “bajar a tierra” objetivos y resultados y así poder responder: ¿cuánto queremos lograr?, ¿en cuánto tiempo?, ¿de qué calidad? Por otra parte, disponer de indicadores con sus correspondientes metas facilitará en forma sustantiva el diálogo entre las partes intervinientes y posteriormente las actividades de control y evaluación del proyecto.

Para poder establecer metas, es necesario contar con información sobre la situación en la que se encuentran los problemas a abordar por el proyecto. Esta información deberá obtenerse al momento de hacer el análisis del problema. Cada indicador entonces precisa cuantificarse, al menos, en dos oportunidades. En la situación en la que se diseña el proyecto, lo cual será la **línea de base**; y al finalizar la implementación de las actividades, lo cual será la **meta**.

En caso de requerirse de mediciones intermedias, podrá fijarse una escala de logros sucesivos, donde se establezcan los datos en la línea de base, en determinados momentos intermedios (metas de cada hito de evaluación) y en la situación final (meta final).

Tiempo atrás, recuerdo que llevé a una amiga del Paraguay, especialista de la CEPAL en indicadores sociales, a conocer a algunos funcionarios locales del Gran Buenos Aires. En una charla con un secretario de Acción Social, a mi amiga se le ocurrió preguntarle: “¿Qué tipo de indicadores usan en sus programas sociales para distinguir las familias en situación de pobreza?”. Y él le respondió: “Aquí con recorrer los barrios uno ya se da cuenta quién es pobre y quien no. No hacen falta indicadores...”.

En la gestión pública, por distintas razones, muchas veces recurrimos al “ojo del buen cubero”. No habría ningún problema si se tratara de un ojo objetivo, neutral y transparente. Pero, a diferencia de ello, nuestras miradas construyen, recrean, distorsionan u opacan la realidad, y aun con buena voluntad, distamos mucho de “ver” en forma neutral.

LECTURA OBLIGATORIA



RANDOLPH, A. y POSNER, B. (1994), *Gerencia de Proyectos. Cómo dirigir exitosamente equipos de trabajo*, McGraw-Hill, Bogotá, pp. 1-19.

Cada resultado y cada objetivo deberán tener al menos un indicador y su meta. De ser necesario, pueden utilizarse varios indicadores para cada uno de los resultados y objetivos. La utilización de varios indicadores suele tener la ventaja de lograr estimaciones más completas de la situación, pero hace más complejo y costoso el proceso de control y evaluación. De disponerse de indicadores alternativos, cabe seleccionarlos en función de la eficacia del indicador para medir lo requerido y la economía de esfuerzo para obtener la información.

LEER CON ATENCIÓN



La disposición de conocimientos teóricos de los procesos de intervención en el área temática, de experiencia en el campo y de un buen diagnóstico de la situación inicial son la base para hacer una estimación realista de cómo se modificará cada indicador con la realización de las actividades, en las distintas localizaciones del proyecto. De acuerdo con las condiciones de cada lugar, es posible que las variaciones no sigan una misma tendencia. En algunos lugares la tendencia puede ser más pronunciada, dada la existencia de condicionamientos positivos o facilitadores de los logros de los resultados del proyecto.



Siguiendo el ejemplo del capítulo anterior que tenía por población destinataria a las mujeres embarazadas con NBI, un **indicador** podría ser “Porcentaje de la población que se encuentra con problemas de anemia”. Mientras que la **meta** podría establecer así: “Reducir en un 40% dicho porcentaje, en un período de tres años”. Veamos en una tabla los valores que podría tener dicha situación.

Porcentaje de mujeres embarazadas con NBI que tienen problemas de anemia				
	Línea de base	Hito 1: primer año	Hito 2: segundo año	Cierre
Ciudad 1	15%	14%	12%	10%
Ciudad 2	30%	25%	23%	18%
Ciudad 3	12%	11%	10%	8%
Total (*)	20%	18%	15%	12%

Fuente: elaboración propia.

(*) Considerando la suma del total de mujeres con problemas de anemia que existe en las tres ciudades. Distinto sería el porcentaje si se tratara de un promedio que considere en igualdad de situación a las tres ciudades. En este último caso, el promedio surgiría de la suma de los valores de cada ciudad y la división por tres.

Tomando como base el total y considerando la distancia entre la línea de base (20%) y la estimación al cierre del proyecto (12%), la meta del proyecto indica que se reducirá en un 40%. Se trata de la diferencia de 8 puntos que existe entre la situación inicial y la situación al cierre del proyecto. Para llegar al 50% de reducción de la meta sería preciso reducir en 10 puntos la línea de base.

Al momento de seleccionar los indicadores, debemos considerar si se dispone de los datos de la situación actual o si es preciso incorporar dentro de las actividades del proyecto la obtención de los valores que alcanzan los indicadores en distintas situaciones. Por supuesto que deberá priorizarse la utilización de indicadores que provienen de fuentes externas, que ya son usados por otras instituciones, siempre y cuando las mediciones sean confiables. Estos lugares a los que recurriremos para disponer de datos acerca de los indicadores de nuestro proyecto serán las **fuentes de verificación** (cuarta columna de la Matriz de Marco Lógico). Estas fuentes de información podrán ser centros estadísticos, publicaciones, registros de organizaciones, etc. Por lo tanto, al momento del diseño del proyecto debemos comunicarnos con esta institución para ver si se trata de información que será accesible; si se accede en forma gratuita, si la publican periódicamente, etc. En caso de que los datos que nos serán útiles no los genere ningún organismo externo al proyecto, deberá analizarse la posibilidad de incluir su medición como una actividad del propio proyecto. Así, la fuente de verificación podrá ser, entonces, el propio equipo de gestión. Por supuesto, esta actividad insumirá recursos que luego deberán incorporarse al presupuesto del proyecto.



Veamos un ejemplo con dos metas alternativas.

Objetivo: reducir el nivel de pobreza que tiene la Argentina.

Indicador: tasa de NBI.

Fuente de verificación: INDEC.

- **Opción meta A:** el porcentaje de hogares con NBI se reduce al 10% en dos años.
- **Opción beta B:** el número de pobres llega a menos de 4 millones de personas en dos años de funcionamiento del proyecto.

Es posible cuantificar el objetivo tanto estableciendo porcentajes del total, como fijando un determinado número. En el caso de los

porcentajes estamos hablando de “pobreza relativa”, mientras que si optamos por el número, nos estaremos refiriendo a la “pobreza absoluta”. Los datos serán distintos si seleccionamos una u otra meta. Por lo pronto, si utilizamos la medición de pobreza relativa, las provincias argentinas con mayores niveles de pobreza son las situadas en el noroeste del país; mientras que si optamos por la medición de pobreza absoluta, la provincia con mayor cantidad de personas en situación de pobreza es la de Buenos Aires.

Hay objetivos que son realmente fáciles de cuantificar. Si el objetivo es bajar los niveles de anemia que tiene una población, con solo tomar muestras de sangre (a un grupo representativo del total) antes de iniciar el proyecto y compararlas con las muestras obtenidas luego de dos años, ya está resuelto el tema, pues el indicador “Porcentaje de personas con deficiencias en hierro” es un indicador existente y ampliamente aceptado. Pero vamos a un ejemplo más complejo, ¿cómo cuantificar el objetivo de “mejorar la calidad de vida del barrio”? Como no existe aún un instrumento que mida objetivamente el grado de calidad de vida, y el ojo del observador externo suele ser bastante intencionado, una alternativa es recurrir al **indicador cualitativo**, con el cual le preguntaremos al destinatario del proyecto si mejoró o no su calidad de vida, en los últimos dos años. Nuestro indicador, por lo tanto, podrá ser “El 80% de las familias destinatarias del proyecto considera que ha mejorado su calidad de vida”.

Por supuesto que en la selección del tipo de indicador siempre habrá ventajas y desventajas. Siguiendo con el ejemplo, uno de los problemas del indicador cualitativo elegido es que se debe tener muy en claro desde el principio qué considera la población destinataria acerca del concepto “calidad de vida”. Este análisis nos podría llevar a diseñar una encuesta, es decir, un instrumento de evaluación integrado por distintas preguntas, las que agrupadas dan como resultado la medición del indicador. Desde ya que las desventajas de usar tal o cual indicador siempre serán menores que las de dejar que el proyecto se evalúe “a ojo” del observador.

De requerirse, también se puede optar por la construcción de un Índice. Un índice constituye un conjunto integrado de indicadores. Es el caso del “Índice de NBI”, que está compuesto por los siguientes indicadores: el hacinamiento, el tipo de vivienda, las condiciones sanitarias, la educación, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia. Cada uno de estos indicadores está definido de manera precisa.

Se trata de un índice promovido inicialmente desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pero no es habitual su uso en otras regiones del mundo.

Ahora bien, aparece un problema al momento de proponernos comparar el grado de pobreza existente en diversos países de América Latina con este índice. El problema es que cada país llama “NBI” a una serie de indicadores que no siempre son los mismos. Por ejemplo, en la Argentina el hacinamiento implica más de tres personas por habitación, pero en Uruguay se contabilizan más de dos y en Bolivia se toma como referencia 2,5 personas por habitación. Con lo cual, el indicador dará menos pobreza en la Argentina que en los otros dos. Otro ejemplo: en Uruguay se incluyó como uno de los indicadores del índice el acceso al agua potable. Por lo tanto, antes de poder comparar, hay que analizar si estamos hablando de lo mismo o son distintas cosas. En general,



<<http://www.cepal.org/argentina/>>



NACIONES UNIDAS



son distintas cosas... La CEPAL elabora con regularidad informes donde necesariamente unifican criterios de comparación. Por esta razón, es habitual que los porcentajes de pobreza que suministra la CEPAL no concuerden con los que difunde cada uno de los institutos nacionales.

3.4.1. Unas últimas reflexiones acerca de los indicadores

En ocasiones ocurre que, al momento de agregar un indicador a un objetivo, nos damos cuenta de que la cifra que surge es bastante irrisoria. Por ejemplo: el programa de vivienda “Nuestra casa”, de la provincia de Buenos Aires, podría tener como objetivo principal el de reducir el déficit habitacional. Claro que, cuando consideramos el bajo número de viviendas que se espera construir por año a través de este programa, deberíamos decir que la meta es lograr reducir el déficit habitacional de la provincia en un 0,5%. Una cifra tan insignificante es poco apreciable, e incluso puede jugar en contra de la **legitimidad** del programa. Así, podríamos no tomar en consideración el déficit actual de toda la provincia, sino solo el de las ciudades del interior, que es donde efectivamente el programa va a construir las viviendas. De esta manera, el programa logrará reducir el “20%” del déficit habitacional de las ciudades seleccionadas. De no existir esta posibilidad de acotar el foco donde efectivamente el programa va a generar impacto, podemos utilizar directamente otro objetivo. Por ejemplo, en vez de proponernos bajar el déficit habitacional, nuestro objetivo podría ser reducir el grado de hacinamiento.

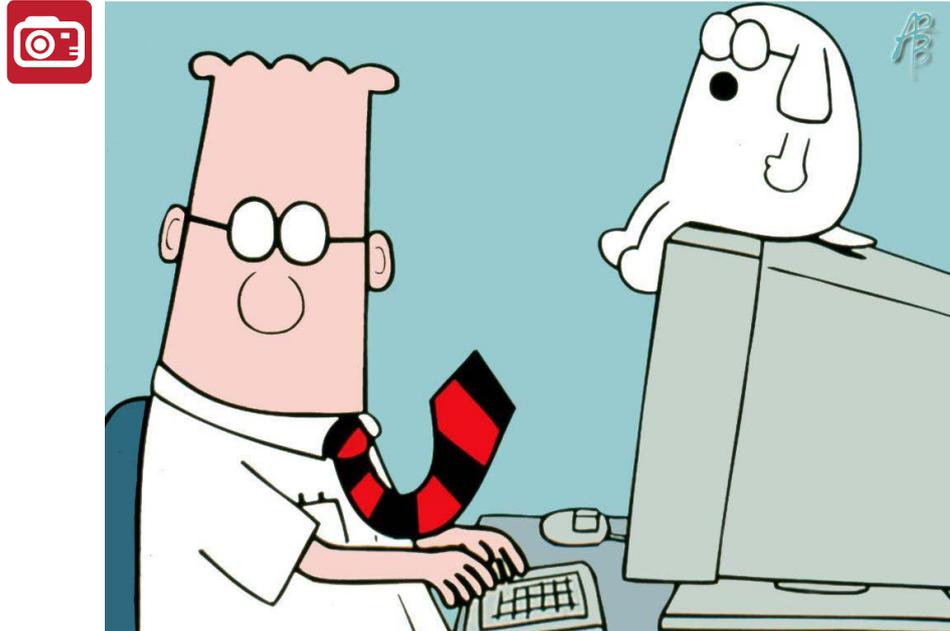
A fines de la década de 1990, durante tres años nos tocó hacer el relevamiento y la sistematización de los programas y proyectos sociales del gobierno de la provincia de Buenos Aires. De más de 120 proyectos, no más del 8% de ellos tenían indicadores establecidos. Metas, ni qué hablar...

Independientemente de que es necesario mejorar los niveles de capacitación de los equipos técnicos y de los funcionarios públicos, pareciera que esta ausencia de indicadores se explica también por otras razones. Por lo pronto, un objetivo vago, amplio y difuso es muy difícil de medir. Con lo cual, nunca se sabrá si el proyecto fue exitoso o si fracasó.

Ocurre que en nuestro medio parecería dar más legitimidad la ejecución de actividad que la resolución de problemas. Así, usualmente solo se cuantifican las actividades, que luego se difunden en los medios de comunicación: “Distribuimos 20 mil computadoras”, “entregamos 40 mil bolsones de alimentos”, “construimos 1.200 viviendas”. Cuando uno pregunta: ¿para qué se hizo eso?, ¿qué resultados se espera alcanzar?, ¿qué impactos esperan del programa?, empieza la ambigüedad o el silencio...

Al aprobar un proyecto, el gestor público se compromete a alcanzar su objetivo, en el término de un tiempo definido y en cantidad y calidad establecidas. Sin duda, los indicadores “atan”, limitan la discrecionalidad del gestor de proyectos. Tanto alguna de las “Leyes de Murphy” como las irónicas recomendaciones que suelen aparecer en la tira cómica de Dilbert (por Scott Adams), suelen aportar reflexiones al respecto:

- “Trabaje en proyectos que no tengan resultados verificables.
- Los mejores puestos de trabajo son aquellos en los que los resultados no se pueden medir.
- Aléjese de los trabajos en los que su valor se pueda medir en cantidad y tiempo” (ADAMS: 88, citado por GHIGLIONE, 2006: 57).



Fuente: <<http://universaluclick.com/comics/strip/espanol/dilbert-en-espanol>>

Desde ya que un gestor poco motivado a realizar un trabajo serio y poco demandado por sus autoridades, por la ciudadanía, los organismos de control y/o la oposición para que rinda cuentas, seguramente no establecerá indicadores, ni metas. Aquí entramos en la racionalidad distinta del tema. Por más que se dicten cursos de capacitación, si no se modifica la cultura política, el grado de transparencia y de democratización, seguirán siendo aisladas las administraciones dispuestas a dar la cara, elaborar proyectos completos con objetivos, indicadores y metas. Diferente es la situación del gestor público que opta por una política de transparencia y eficiencia en la gestión, lo cual también puede ser altamente redituable en términos de legitimidad y futuro político.



1. A partir de la información existente en la matriz, complete las casillas que aún están en blanco.

	Resumen narrativo	Indicador y meta	Fuentes de verificación	Supuestos
<i>OBJETIVO SUPERIOR</i>		Más del 70% de los usuarios de los Centros de Salud del Municipio considera que ha mejorado notablemente	Encuesta realizada por la Secretaría de Salud	Dos de las organizaciones sociales asumen la continuidad de los talleres
OBJETIVO	Reducir la mortalidad infantil			Se coordina el proyecto con otros programas del Municipio
RESULTADOS	1.	Base de datos actualizada y disponible para la Secretaría de Salud del Municipio	Planilla de ingresos. Informe de la Secretaría de Salud	Se mantienen los servicios de atención sanitaria del Municipio
	2.	El 80% de las mujeres en riesgo realizan seis controles de embarazo y el control mensual del niño hasta el año		
	3. Mujeres embarazadas y sus parejas, capacitados en cuidados básicos de salud reproductiva, planificación familiar y alimentación	El 80% de las mujeres embarazadas en riesgo dispone de los conocimientos básicos	Examen realizado por el Coordinador del Taller	
		El 50% de los varones convocados dispone de conocimientos básicos	Examen realizado por el Coordinador del Taller	
ACTIVIDADES	1. Creación de un sistema de control de mujeres embarazadas atendidas en los Centros de Salud del Municipio	Síntesis de los recursos necesarios Síntesis del presupuesto		El personal médico de los Centros de Salud adhiere a la propuesta.
	2. Entrega mensual de un ticket para la compra de alimentos y de suplementos alimentarios para las mujeres embarazadas en riesgo			Entrega regular de los recursos desde la Secretaría de Hacienda
	3.			

3.5. La programación

Una vez dispuestas las actividades que componen el proyecto, viene una instancia de programación de la acción. La **programación** es la función por la cual se establecen los tiempos que demanda cada una de las actividades, los recursos necesarios para cada una de ellas y los pasos en que se pueden llegar a desagregar. La programación constituye un ámbito especial de planificación de la gestión.

3.5.1. ¿Cuándo se va a hacer? Duración y cronograma

Un proyecto debe ser muy preciso respecto de la duración. Se debe explicitar tanto el tiempo que demandará llevar a cabo el proyecto, como la duración de cada una de las actividades.

Para la elaboración del gráfico de actividades, es preciso definir primero las fechas de inicio y de terminación de cada una. También se podrá incorporar en un cuadro preparatorio una columna con el nombre de la persona o el organismo que será responsable de cada actividad y los recursos disponibles para cada una de ellas.

Con esta información, luego se podrá realizar una representación gráfica. Para ello generalmente se usan los gráficos de barras o de Gantt.



Se denomina así a este tipo de diagrama en consideración a los aportes realizados a la temática por el Ing. Henry Gantt, en Estados Unidos, a inicios del siglo xx.

LECTURA OBLIGATORIA



La temática es abordada en:

COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), "Capítulo 5", en: *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.

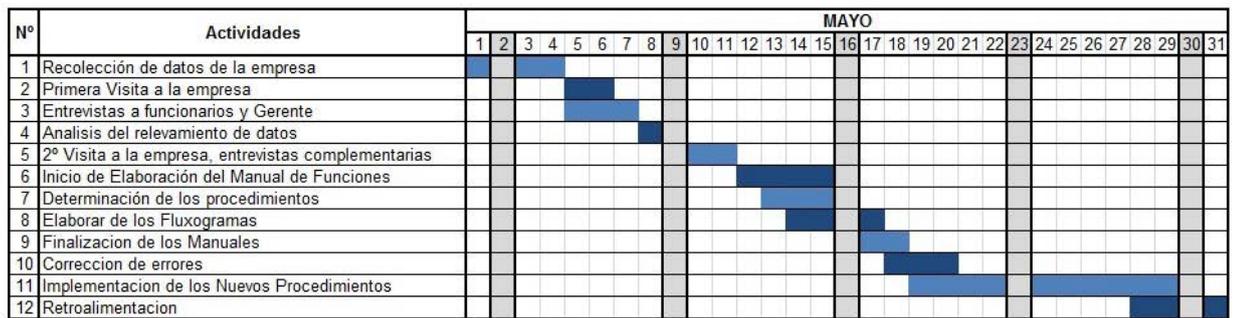
SAINZ OLLERO, H. y GÓMEZ GALÁN, M. (2003), "Capítulo X.5", en: *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid.

Como describen los textos, estos gráficos disponen de dos entradas de información y permiten relacionar cada actividad con su duración. La actividad se grafica con una línea horizontal, mientras que las columnas representan los días, semanas o meses de duración del proyecto. El extremo izquierdo de la línea de cada actividad determina la fecha prevista de inicio; mientras que el extremo derecho, su fecha de finalización.

Algunas suelen ser secuenciales, es decir, se puede empezar la actividad 2 solo cuando se haya concluido la actividad 1. En esos casos, se suele agregar una flecha que desde la actividad 1 se dirija a la actividad 2. Esta es una manera de enriquecer el original gráfico de Gantt con información adicional.



Gráfico de Gantt



Los gráficos de barras son sumamente útiles al momento de la gestión de las actividades, dado que establecen en forma clara el tiempo que le corresponde a cada una de ellas, las personas responsables, los recursos disponibles, etc. También se los utilizará para la desagregación de tareas en el apartado siguiente), así como en las instancias de control, al momento de supervisar si las actividades se están desarrollando correctamente.

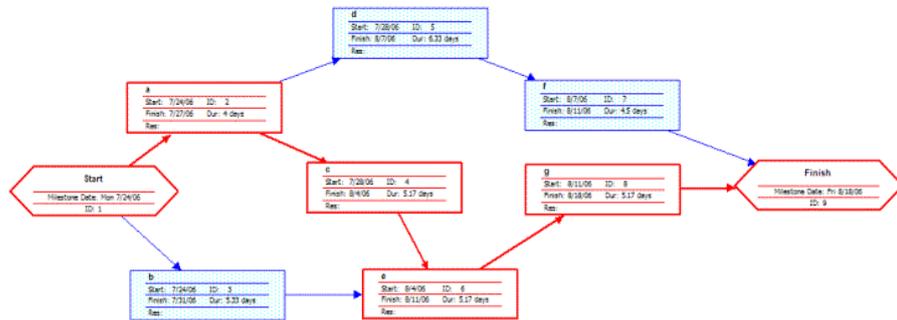
Para los diseños de gráficos Gantt es posible emplear un sinnúmero de programas que están disponibles en la Web. Uno de ellos, el denominado “GanttProject”, se encuentra en <http://www.ganttproject.biz/>.

Se trata de un programa que puede utilizarse en forma gratuita dado que es de software libre. En ese mismo sitio web, hay un video que explica cómo funciona. Es realmente sencillo. Al abrir el programa, se debe incorporar cada una de las actividades haciendo un clic en “Tareas”. Para cada una de ellas, se agregarán las fechas de inicio y terminación. Al hacer un clic con el botón derecho del mouse sobre cada tarea, aparece la entrada a “Propiedades”. Allí tienen la opción de seleccionar la actividad “antecedente” en el caso de que se trate de actividades secuenciales.

Para la representación gráfica de las tareas también se pueden utilizar los gráficos PERT, es decir, la Técnica de Revisión y Evaluación de Programas (PERT es su sigla en inglés). Como verán, el mismo programa GanttProject permite que uno visualice la información en gráficos Gantt o PERT.



Gráfico PERT



¿Qué ocurre generalmente respecto del diseño de los proyectos? Lo usual es que este apartado se formule con gran optimismo... Por lo que, llegado el caso de aprobarse el proyecto e implementarse las acciones, suele “faltar tiempo”. El gestor se encuentra con que el tiempo para la ejecución de las actividades no fue realista, y así necesita prórrogas para la ejecución de cada actividad o recurrir a la urgencia, al esfuerzo adicional. Esto no solo acontece en los proyectos públicos y privados que se implementan en la Argentina, sino que hay experiencia internacional. En la unidad 7, de implementación, veremos algunos ejemplos.

Rolf Dobelli lo denomina “el efecto de exceso de confianza” al momento de la toma de decisiones. “Prácticamente ningún proyecto de escala se pone en marcha más rápido y con menores costos de los previstos” (2013: 19). La recomendación de Dobelli es incuestionable: “Sea escéptico en todas las predicciones. Parta de la perspectiva más pesimista. Así tendrá una verdadera opción para valorar” (2013: 21).

3.5.2. ¿Cómo se va a hacer? Metodología y tareas

El grado de descripción de las actividades y de desagregación en sus respectivas tareas dependerá de las particularidades de cada caso y, en especial, de los requerimientos del organismo que aprueba y/o financia el proyecto. En nuestro medio, la amplitud de la información requerida al momento del diseño del proyecto es muy variable. Mientras que en algunos casos se requiere que se presenten todas las actividades desagregadas en sus respectivas tareas, en otros solo se debe presentar la denominación de la actividad. Veamos una situación de desagregación intermedia, considerando un proyecto educativo.

Particularmente en los proyectos educativos, o que cuentan con una actividad educativa, es preciso que se incluya en el diseño del proyecto la explicación acerca de la **metodología** de trabajo que se llevará adelante. Esto implica la descripción de la modalidad de trabajo, las técnicas pedagógicas y el método de evaluación que se pondrá en acción en cada una de las actividades. Por otra parte, se deben establecer los **contenidos temáticos** que se abordarán en cada una de las actividades de enseñanza o capacitación. Se trata de los contenidos mínimos que deberán analizarse. Un tercer elemento a incluir es

la descripción del **perfil del docente o capacitador** que se requiere para llevar adelante cada actividad. En caso de ya se haya seleccionado, podrá en el “Anexo” del proyecto el *curriculum vitae* de cada capacitador.

De ser aprobado el Proyecto, posteriormente deberá diseñarse el **programa definitivo** de cada actividad educativa; deberá establecerse **la programación** de la acción detallando las tareas a realizar y sus tiempos y deberá disponerse del *curriculum vitae* del profesional o técnico a cargo de la actividad.

Como decíamos, en algunas oportunidades no se requiere más que la denominación de la actividad de educación y algunos datos menores como número de horas (baja desagregación); en otros se requiere que, al momento de la aprobación, ya se cuente con el programa, la programación y los antecedentes del capacitador (alta desagregación).

Las **tareas** son los sucesivos pasos que se deben realizar para llegar a completar una actividad. Por ejemplo, si la actividad es: “Realización de un taller de capacitación”, seguramente algunas de las tareas serán: “1. Selección de un salón”, “2. Contratación de los capacitadores de los talleres”, “3. Diseño de los Programas”, “4. Realización de acciones de difusión”, etcétera.

Para la elaboración del cuadro de tareas, el primer paso consiste en la desagregación de todas las tareas que son necesarias para cumplimentar la actividad. Para cada una de ellas se deberá definir una **fecha de inicio y de terminación**. Como ocurre en la programación de las actividades, también en este caso se podrá incorporar en el cuadro inicial el nombre del **responsable** de cada tarea y los recursos disponibles.

Como en el apartado anterior, para una completa programación es conveniente definir quién será el sujeto responsable de la realización de la tarea. Es importante que, al momento del diseño del proyecto, la desagregación de tareas se realice con el aval de las personas u organismos que tendrán la responsabilidad de cada una de ellas.

Finalmente, tal como hicimos para las actividades, los datos deben ser presentados en gráficos de Gantt o PERT.

3.5.3. ¿Con qué recursos se va a hacer? El presupuesto

El **presupuesto** constituye el cálculo estimado de los egresos e ingresos que generarán las actividades del proyecto.

Desde una perspectiva descriptiva, afirmaremos que es habitual que los diseños de los proyectos, al poco tiempo de ejecución, ya se encuentren desfasados. Sea por un exceso de confianza o de expectativa positiva contextual, o por una necesidad de superar determinado monto presupuestado, lo cierto es que la mayor parte de los proyectos tienen, de alguna manera, infravalorados los costos de las actividades.

A los egresos debemos presentarlos en una tabla que integre todos los gastos previstos. Para organizar la tabla existen varias alternativas. Una de ellas es la tradicional separación entre recursos humanos y recursos materiales, clasificación que sigue siendo habitual en la presentación de presupuestos.

Para cada recurso necesario (cada uno será una línea del cuadro), siempre deben especificarse las características del bien, el número que precisamos, el valor unitario del bien y el valor total (cada uno de ellos en su propia columna). Por ejemplo,

Recursos materiales	Cantidad	Precio unitario	Costo
Resma de papel tamaño A4 75 gramos	35	\$ 53	\$ 1855

En la última línea del cuadro del presupuesto se incorpora el total del costo del proyecto (incluidos los gastos imprevistos). Es usual considerar entre un 3% y un 5% más del costo total del proyecto, en calidad de “imprevistos”. Por supuesto que estos recursos obtenidos en la partida de “imprevistos” deberán “rendirse” tal como se hará con el resto de los gastos.

Algunas recomendaciones prácticas

Cada organismo que financia un proyecto ha establecido la manera en que controlará los gastos realizados. Cada gasto se comprobará con la factura o el *ticket* válido correspondiente, dice *CF* (controlador fiscal) al final). Es importante controlar con sumo detalle los comprobantes que se reciben de cada gasto. No hay nada más desagradable (y tensionante...) que, al momento de rendir los recursos del proyecto, tener que salir a buscar nuevos comprobantes de gastos porque los anteriores no son válidos. También es preciso considerar que el comprobante de gastos se debe relacionar directamente con la tarea prevista y en su tiempo previsto (la fecha no debe ser anterior ni posterior a la realización de la actividad). Y, finalmente, cuidar de que la factura esté completa y que esto se haga con una misma letra (no efectuar agregados).

Salvo que el organismo que financia el proyecto (o la propia administración pública) exija mayores precisiones, en la Matriz de Marco Lógico (donde se incluyen objetivos, indicadores, hipótesis, entre otras cosas) solo deberán establecerse los grandes agregados que forman parte de la “Tabla de presupuesto” (en el cuadro global le llamaremos subtotales). Es decir, recursos humanos, recursos materiales, costo total del proyecto.

En el marco de un contexto inflacionario, será necesario considerar un aumento en los precios de los recursos que se utilizarán en el segundo año, y así sucesivamente si el proyecto tiene un mayor plazo de duración. Es decir, suponiendo que una resma de papel tiene un costo de \$ 30 en el primer año y existe un 12% de inflación anual, en el segundo año costará \$ 33,6. Esto surge de una cuenta sencilla: 30 por 0,12 (la inflación esperada) da 3,6. Y esos 3,6 hay que sumarlos al precio del primer año. Si utilizaremos resmas en el primer año, debemos considerar \$ 30; si las usaremos en el segundo año, \$ 33,6. Si utilizaremos resmas en igual cantidad en el primer y en el segundo año, el precio que incluiremos en la “Tabla de presupuesto” será el promedio \$ 30,3 (sumamos 30 + 33,6 y al resultado lo dividimos por dos). Ahora bien, la situación se nos complica (¡enormemente!), cuando ocurre que el organismo gubernamental que elabora los índices inflacionarios nos dice que hay 12% de inflación anual, mientras que la mayor parte de las consultoras provinciales o privadas dicen que no es menor al 20%. De ser así, este tema deberá formar parte de la negociación inicial del proyecto. Para dar un ejemplo, el futuro gestor podría defender la posición de actualizar el monto del presupuesto considerando un promedio obtenido de los datos presentados por las cinco principales consultoras y los organismos oficiales.

Un tema clave en el diseño presupuestario es la manera en que se producirá el desembolso de los recursos. Por lo pronto, no es lo mismo contar con todo los fondos desde el primer día (un extremo) a tener que ir presentando mes a mes las rendiciones para que se otorgue la partida del mes siguiente (otro extremo). Sin duda existen opciones intermedias. Para cada caso se deberá conocer (o establecer) la manera más apropiada para que se desembolsen los recursos. Un ejemplo de ello se ofrece en Cohen y Martínez (2002: 78).

En ocasiones, el dinero que utilizaremos en el proyecto provendrá de fuentes diferenciadas. Es el caso de los proyectos que cuentan con un financiamiento parcial, lo que lleva a buscar nuevos socios que financien el resto del proyecto. A manera de ejemplo, los proyectos financiados por la Comunidad Europea a través del programa Urbal exigían, en un primer momento, que los socios de cada proyecto participaran del 50% de los gastos. Posteriormente, la exigencia se redujo, ya que se optó por solicitar un 30% de participación, y actualmente se llega a aprobar proyectos con el aporte de solo el 10%. Con lo cual, la Comunidad Europea pasó a hacerse cargo del 90% de los gastos del proyecto. De existir, entonces, fuentes diferenciadas de financiamiento, es preciso que se agregue una tabla más, donde se detalle de qué partidas se hace cargo o cuál es el monto global que aporta al proyecto cada uno de los organismos que lo financian. También hay un ejemplo en el texto de Cohen y Martínez (2002: 78).

Ahora bien, en el caso de los proyectos elaborados por organizaciones sociales, integradas por voluntarios, a veces se considera que no es preciso cuantificar en el presupuesto ese “trabajo” que aportarán quienes realicen las actividades en forma voluntaria. No es correcto. También debemos calcular en el presupuesto cuánto se aportará en actividad voluntaria, aun cuando no constituya dinero que lleguemos a administrar. De hecho, en el presupuesto global no se sabrá si es actividad voluntaria o no, dado que se integrará esta actividad voluntaria en los ítems de los recursos humanos necesarios. Como vimos en el caso de los recursos materiales, se establecerá su especificidad, la cantidad de horas de trabajo, el valor de la hora y el valor total. También pueden agregarse otras columnas. Por ejemplo:

Recursos Humanos	Cantidad	Valor de la hora	Horas por semana	Total mensual	Total del proyecto (12 meses)
Administrativo	2	\$ 40	21	6720	80.640

Recién en la “Tabla de fuentes de financiamiento” podremos visualizar cuánto representa, en el costo del proyecto, la participación de la actividad voluntaria. Al momento de “rendir” los gastos, de ser necesario se presentará una certificación de las horas cubiertas con actividad voluntaria.

Tal como vimos en el apartado anterior, existen proyectos que contemplan múltiples actividades. Es el caso de los proyectos constructivos que, a la vez, integran una actividad para la fase de operación. En esos casos, el presupuesto es conveniente desagregarlo en dos cuadros. Por ejemplo, “Presupuesto de la Actividad 1: Construcción de una escuela de educación inicial” y “Presupuesto de la Actividad 2: Gestión del servicio escolar por el término de un año hasta su regularización”.

En términos descriptivos, en los diseños de los proyectos sociales y públicos en la Argentina existen dos situaciones habituales que cabe diferenciar. A algunos diseños de proyectos les ocurre algo similar a lo que indicábamos en el análisis de los tiempos. El presupuesto es demasiado optimista, alejado de la realidad, infraestimado. Nuestro deseo de que se apruebe el proyecto juega en contra de la razonabilidad de la propuesta, por lo que al momento de la ejecución nos encontramos con que “no nos alcanza el dinero”. Lo que creemos que facilita la aprobación, complica la implementación. Otra situación que suele presentarse es la totalmente opuesta. El proyecto en general es razonable, pero el presupuesto está claramente “inflado”. Sea por una previsión de altas tasas de inflación, por una enorme autoestima del diseñador del proyecto, o por un intento de hacer un excelente negocio..., lo cierto es que a veces el proyecto se presenta demasiado caro, con honorarios muy elevados, lo cual termina limitando sus posibilidades de aprobación. Una previsión presupuestaria realista es lo aconsejable.

Veamos en la siguiente tabla un ejemplo de un presupuesto básico, en donde se integran las dos tablas, la de “Presupuesto del proyecto” (primeras cinco columnas, desde la izquierda) y la de “Fuentes de financiamiento” (las últimas dos columnas, de la derecha).



Presupuesto del proyecto X con financiamiento de la Comunidad Europea y aporte de los socios locales (organizaciones sociales de una provincia argentina)						
Recursos	Unidad	Precio (en pesos)	Número de unidades	Total	Contribución Comunidad Europea	Contribución de los socios
1. Recursos humanos	Meses		Personas			
1.1 Profesionales	8	10.000	2	160.000	160.000	
1.2 Administrativos	12	6720	1	80.640		80.640
1.3 Técnicos	6	8000	4	192.000	192.000	
2. Viajes	Viajes		Personas			
Interprovincial	2	500	12	12.000	12.000	
3. Viáticos	Días		Personas			
Participación en las reuniones de trabajo	4	600	12	28.800	28.800	
4. Recursos Materiales						
Notebooks	4	7000		28.000	28.000	
Impresiones	3	50	600	90.000	90.000	
5. Gastos administrativos	Meses					
Papelería, teléfono, correo, pago de servicios	12	5000		60.000	60.000	
Subtotal				651.440	570.800	80.640
Imprevistos 5%				32.572		32.572
Total				684.012	570.800	113.212

En el ejemplo se observa que los socios locales están aportando al proyecto algo más de un 15% del monto total. Es usual que los organismos internacionales que financian proyectos exijan este tipo de aporte local. El porcentaje se modifica para cada convocatoria. También se observa en la tabla que se contempla un 5% de gastos imprevistos, que luego deberán ser cubiertos por los socios del proyecto. Cabe considerar que, en estos casos, los recursos de los socios no suelen aportarse directamente al proyecto, sino que al momento de la rendición de los fondos se presenta el recibo de sueldo de la persona que cumplió las funciones administrativas.

En caso de que las actividades del proyecto obtengan recursos, siguiendo estas mismas normas, deberá elaborarse el “Presupuesto de ingresos del proyecto”. Y posteriormente un cuadro de consolidación entre gastos e ingresos estimados.

Tabla de ingresos y gastos	
	En pesos
Presupuesto de gastos	\$ 323.400
Presupuesto de ingresos	\$ 13.400
Saldo. Recursos necesarios	\$ 310.000

Claro está que el cuadro anterior da muestra de una baja rentabilidad del proyecto, en términos monetarios. La mayor parte de los proyectos sociales no son rentables en estos términos. Como veremos en la unidad 5, de evaluación, aun siendo poco rentable, podrá ser muy eficaz al considerarse sus efectos e impactos.

Una vez que quede claro el presupuesto global del proyecto deberá incorporarse en la Matriz de Marco Lógico una síntesis de los recursos necesarios para llevar adelante las actividades del proyecto y los distintos tipos de erogaciones que requerirá. De esta manera, se completa la matriz.

Ahora bien, **¿qué hacer si los recursos proyectados son mayores a los disponibles?** Aparecen al menos cuatro grandes opciones, no necesariamente incompatibles entre sí:

- a) Reducir el costo del proyecto. Se vuelve a analizar cada una de las actividades y se verifica hasta qué punto es efectivamente necesaria la realización de cada una. El análisis podría llevar a que la actividad se realice, pero se limite el tiempo, el alcance o los recursos asignados para cada tarea.
- b) Solicitar un aumento de los recursos que estarán a disposición del proyecto.
- c) Abrir el ámbito de actuación hacia un enfoque organizacional. El proyecto usualmente se desarrolla en un ámbito donde ya se están gestionando proyectos o se está planificando la realización de otros proyectos que funcionarán en forma paralela. Seguramente con algunas adaptaciones menores, es probable que alguna/s de las actividades programadas puedan realizarse en forma cooperativa entre los proyectos de una misma organización, compartiéndose así su costo.
- d) Abrir el ámbito de actuación a un enfoque interorganizacional. Existen innumerables organizaciones a nivel nacional e internacional dispuestas a financiar, al menos en forma parcial, la realización de proyectos. Más aún si se trata de un proyecto serio, razonable, viable, oportuno y relevante. Esto se materializa en la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento e implica sumar la participación de nuevos actores. La obtención de fon-

dos es actualmente una estrategia nada despreciable para los organismos públicos y las organizaciones sociales, e implica la investigación del campo de las organizaciones donantes y la elaboración de una estrategia de rápida adaptación del diseño del proyecto a las oportunidades que se van detectando.

A manera de síntesis...

A esta altura de la actividad de planificación, contamos entonces con el análisis realizado y con la mayor parte de las respuestas a las “preguntas” básicas del diseño del proyecto. Tenemos en claro:

- La descripción del organismo responsable, la localización de las acciones del proyecto, la redacción de la fundamentación y la delimitación de la población destinataria.
- La elaboración de la Matriz de Marco Lógico, con sus correspondientes objetivos superiores, objetivo, resultados, actividades, indicadores y metas, fuentes de verificación y supuestos, y la síntesis de los recursos necesarios y del costo del proyecto.
- La utilización de las herramientas de programación, a fin de establecer con claridad los tiempos del proyecto (cronograma de actividades), las tareas que componen cada actividad (cronograma de tareas) y el costo que insu- mirá la realización de cada actividad (presupuesto).

Solo resta agregar al diseño del proyecto los sistemas de control y de evaluación, los que veremos en las próximas dos unidades.



2.

Elabore el presupuesto de una actividad en la que haya participado recientemente y haga una estimación de la rentabilidad alcanzada.

Referencias bibliográficas

- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990), *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México.
- DOBELLI, R. (2013), *El arte de pensar*, Ediciones B, Buenos Aires.
- GHIGLIONE, L., DI LORENZO, R. y MAYANSKY, F. (2006), *Planeamiento y control de gestión*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2ª edición.
- LEWIN, K., (1978) *TEORÍA DEL CAMPO EN LA CIENCIA SOCIAL*, PAIDÓS, BUENOS AIRES.
- LISCHINSKY, B. (2008), *Introducción a la formulación y evaluación de proyectos*, EDUNTREF, Buenos Aires.
- MARTINIC, S. (1997), *Diseño y evaluación de proyectos sociales. Herramientas para el aprendizaje*, COMEXANI CEJUV, México.
- RANDOLPH, A. y POSNER, B. (1994), *Gerencia de Proyectos. Cómo dirigir exitosamente equipos de trabajo*, McGraw-Hill, Bogotá.
- SAINZ OLLERO, H. y GÓMEZ GALÁN, M. (2003), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid.
- SHELL, Compañía Argentina de Petróleos S.A. (2007), *Guía para la formulación de proyectos sociales*, Proietto y Lamarque S.A., Buenos Aires.
- SCOTT, A. (1997), *El principio de Dilbert*, Editorial Granica, Barcelona.
- SIMON, H. (1962), *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid.

4

El control de gestión

Objetivos

- Analizar desde una perspectiva estratégica las particularidades y los componentes del proceso de control.
- Describir las distintas alternativas que puede asumir un Sistema Integral de Control.
- Visualizar las características de diferentes herramientas prácticas para el control de proyectos.

Introducción

La etapa de ejecución de las actividades también precisa de un enfoque estratégico e inteligente, como el que se debe propiciar al momento de diseño del proyecto. Siguiendo este enfoque, un buen diseño deberá establecer de qué manera se controlarán las actividades y los resultados del proyecto. La información obtenida a través del proceso de control deberá ser útil para instrumentar a tiempo las modificaciones necesarias, aprovechar oportunidades e, incluso, para que los actores participantes “aprendan” de la experiencia.

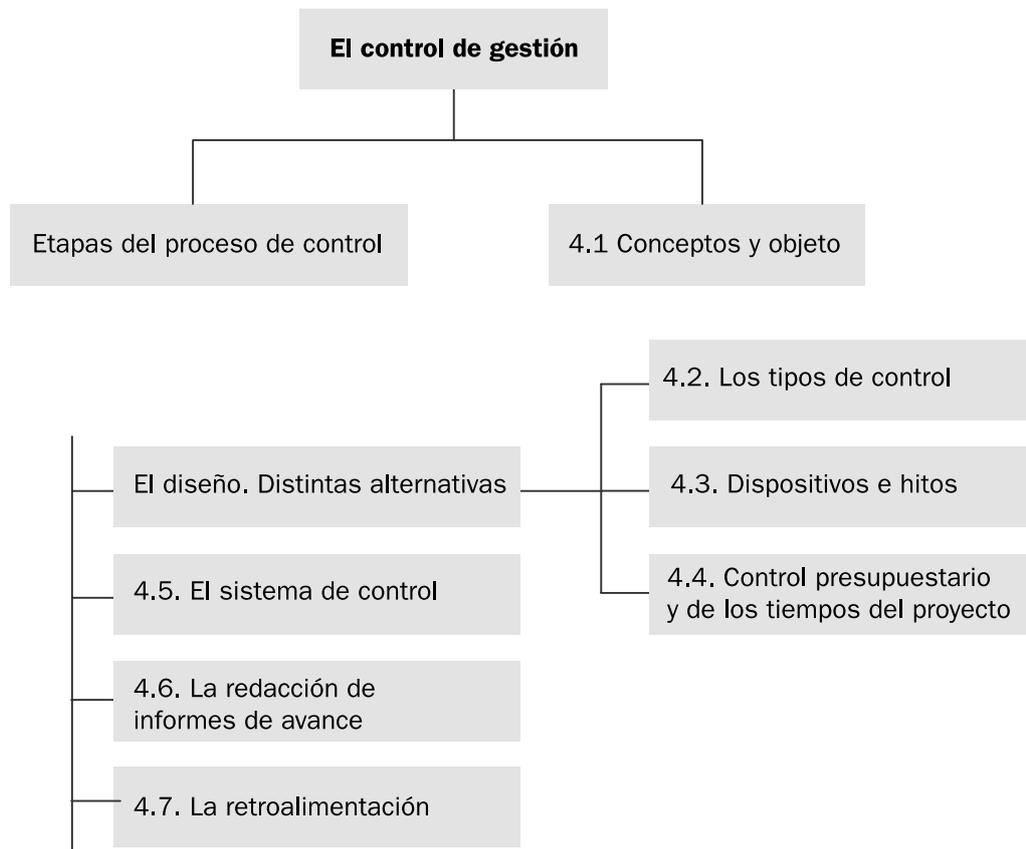
Esta unidad se enfoca en el análisis de la función del control y presenta tanto algunas discusiones teóricas, como herramientas prácticas, para diseñar el **sistema de control** y ponerlo en acción al momento de la ejecución de las actividades.

En primer término se aborda el objeto de análisis de un proceso de control: ¿qué es preciso controlar?, ¿las actividades solamente? ¿Qué distingue el control de la evaluación? (4.1). Posteriormente se analizan las distintas formas de denominar esta función estratégica para la gestión del proyecto y sus supuestos: ¿lo llamamos monitoreo?, ¿seguimiento?, ¿acompañamiento?, ¿observación? Luego se presentan distintas clasificaciones de los tipos de control, de manera de contar con una serie importante de opciones que el diseñador del proyecto debería tener en cuenta al establecer el sistema de control (4.2). A su término se describen distintos dispositivos de control, se explica el establecimiento de los “hitos” o momentos especiales para efectuarlo (4.3) y se ejemplifican los dispositivos para el **control presupuestario** y el **control de los tiempos** de realización del proyecto. El apartado 4.5 analiza los criterios a considerar al seleccionar los **tipos de control** y los **dispositivos** más adecuados para cada actividad y explica cómo pasar de una visión aislada de cada actividad a una perspectiva de conjunto, diseñando así el **sistema integral de control del proyecto**. Los últimos apartados ubican al lector en la etapa de ejecución del proyecto y abordan cómo elaborar los **informes de avances** y cómo continuar el proceso decisorio una vez que se han presenta-

do los informes de control. La unidad termina con una **guía** para la realización de prácticas de control de proyectos (véase Anexo), que servirá para desarrollar la actividad central de la unidad.

En el siguiente esquema conceptual se muestran los contenidos analizados en la unidad y sus principales relaciones.

G.4.1. El control de gestión



PARA REFLEXIONAR



Distintas disciplinas incorporan el tema del control entre sus contenidos. Así, la temática del control puede ser abordada desde el campo de las políticas públicas y el de la formulación de proyectos en distintas áreas públicas (educación, salud, vivienda, producción, etc.), también desde la administración de empresas, el análisis de sistemas o la administración pública. Poder aglutinar todos estos esfuerzos académicos sería sumamente enriquecedor al considerar los avances que se han realizado en estos diversos campos. Sin embargo, tal como detectó Eduardo Passalacqua en temas urbanos, parecería ser que las disciplinas son bastante cerradas y favorecen poco la elaboración de puentes de comunicación. Esto lleva a que se generan conocimientos en cada disciplina, pero generalmente ignorando que existen preguntas y respuestas similares o, a veces, más desarrolladas y profundas en otros campos...

4.1. Enfoques sobre el concepto de control

LEER CON ATENCIÓN



El **control** es la función gerencial que tiene por objeto el examen de los recursos, las actividades y los resultados del proyecto. Un buen sistema de control provee información sustantiva sobre el avance de las actividades y los resultados obtenidos, y detecta tanto irregularidades o desvíos respecto del proyecto original, como alternativas para la mejora del valor público, de acuerdo con la estrategia vigente del organismo responsable.

La definición de la función del control suele dar lugar a diferentes puntos de vista. Seguramente en esto incide que la Real Academia Española define el control con sinónimos (“Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”), pero sin precisar el objeto del control: el qué se controla. ¿Se controlan las actividades? ¿El cumplimiento de los resultados? ¿De los objetivos? Para responder a estos interrogantes es necesario precisar el concepto de control y, a la vez, el de evaluación, dado que son conceptos relacionados. Claro está que se trata de una distinción arbitraria, ya que no responden a la naturaleza del objeto. Por lo pronto, no existe acuerdo respecto de los límites que separan al control de la evaluación, como tampoco respecto de la implementación. Siguiendo las perspectivas de Rolando Franco, Karen Mokate, Bernardo Lischinsky, y en gran medida a Juan Carlos Cortázar, Ernesto Cohen y el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Argentina, consideramos la siguiente diferenciación:

G.4.2. El objeto de análisis de las funciones de control y evaluación durante la ejecución del proyecto

Función	Objeto de análisis
Control	Los recursos, las actividades y los resultados.
Evaluación	Los objetivos. Eficacia, eficiencia y efectividad del proyecto.

Fuente: elaboración propia.

Tal como se observa en la tabla, la función de control tiene por objeto el examen de las actividades del proyecto, de sus correspondientes tareas y del uso de los recursos o insumos invertidos en cada una de ellas. A su vez, esta función permite visualizar hasta qué punto se están logrando o no los resultados generados por las actividades. A diferencia de ello, la función de evaluación constituye un juicio respecto del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Las discrepancias entre los autores que abordan esta temática son notables al momento de precisar cuál es el objeto de análisis del control. A diferencia de lo que estamos señalando en esta unidad, algunos autores presentan el control como una función que también tiene como objeto de análisis los objetivos del proyecto. Otros autores consideran el concepto “control” integrado a la evaluación (es el caso de Patricio Chávez), o como una de las funciones del proceso de implementación (J. C. Cortázar). En cambio, otros analistas limitan el control al análisis de las Actividades, dejando el estudio de los Resultados a la función de evaluación (Ander Egg - Aguilar). Ante estas diferencias, lo llamativo es que no existe debate y ni siquiera un provechoso diálogo académico. Como ocurre en otros campos de la gestión pública, prima un importante aislamiento de cada autor con su respectivo punto de vista.

También cabe distinguir los conceptos **control** y **evaluación** en función de las etapas por las que atraviesa un proyecto. La **evaluación** dispone de mayor amplitud dada la posibilidad de entrar en acción en cualquiera de las etapas del proyecto. Se puede evaluar tanto el proceso de formación del proyecto (evaluación **previa a la ejecución**) como la implementación o también el impacto logrado a su término e, incluso, algún tiempo después de su finalización (evaluación **posterior**). A diferencia de ello, la **función del control** se pone básicamente en acción durante el proceso de ejecución. Sin embargo, también puede ponerse en acción en su etapa inmediata anterior (control preventivo), y al finalizar la etapa de ejecución (control posterior, para verificar Resultados finales).



El monitoreo y la evaluación son “distintos, pero complementarios”. El monitoreo arroja información con respecto adónde está una política, programa o proyecto en un determinado momento [...] La evaluación es complementaria al monitoreo en la medida que cuando un sistema de monitoreo envía una señal que los esfuerzos no van por buen camino [...] una buena información evaluativa puede aclarar las realidades y las tendencias señaladas por el sistema de monitoreo (KUSEK y RIST, 2004: 13).

LECTURA OBLIGATORIA



CORTÁZAR, J. C. (2005), Capítulo 2. “Control de Gestión”, en: *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*, INDES-BID, Washington.

Veamos tres definiciones que siguen esta misma manera de concebir al control, aunque con algunas diferencias que vamos a remarcar posteriormente.

- Cohen y Franco siguiendo el documento de Naciones Unidas, 1984, señalan que “con el control se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos brindados se conformen a normas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado” (1992: 77).

- En uno de los documentos más reconocidos del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Nación Argentina (1999) se define que: “El objeto del monitoreo es establecer el grado en que las tareas y las actividades, el cronograma de trabajo, las prestaciones y los resultados se cumplen de acuerdo con lo planificado”.
- Juan Carlos CORTÁZAR afirma que constituye el “conjunto de actividades y rutinas mediante las cuales los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización o, si la estrategia cambia, que responda a la nueva perspectiva estratégica (CORTÁZAR, 2005: 13).

Las tres definiciones son claras respecto del objeto del control: insumos, recursos, tareas, actividades y resultados (o productos). Sin embargo, difieren en el parámetro de comparación. Las dos primeras afirman que quien realiza el control debe comparar sus observaciones de la realidad, con lo que fija el proyecto en su diseño. Así, quien controla debería preguntarse: ¿se están cumpliendo las actividades tal como dice el proyecto? ¿Se cumplen los plazos que establece el proyecto? ¿De acuerdo con el presupuesto establecido? Esta constituye la definición clásica del control de los proyectos. Cortázar aporta una visión distinta al plantear que el patrón de comparación no debería ser solo el diseño original del proyecto, sino que debería contemplarse la correcta adecuación del proyecto a la estrategia de la organización en la que se enmarca. El diseño del proyecto deja de ser un patrón rígido de comparación, ya que también se podría tener en cuenta las nuevas estrategias que la organización ha desplegado recientemente y aprovechar la realización del proyecto para incorporarlas. Las organizaciones son dinámicas y cambiantes y sus proyectos no necesariamente deben seguir un modelo rígido de acción.

Ahora bien, Cortázar da un paso más al afirmar que “una organización que se concentre exclusivamente en corregir errores y alinear los procesos operativos con la estrategia existente, corre serios riesgos de perder de vista las oportunidades que se presentan para generar valor de nuevas y mejores maneras” (2005: 15). Desde esta perspectiva, el proceso de control además debería incluir un análisis de las oportunidades que existen para ampliar el grado de valor público del proyecto. Aumenta el valor público cuando con la misma cantidad de recursos se logra ampliar y/o profundizar su impacto social. Por ejemplo, un proyecto de entrega de alimentos podría aumentar su valor público si se aprovecha el sistema de distribución para, a su vez, acercar información sobre nutrición o agregar una actividad de talleres barriales sobre nutrición dictados por una asociación civil.

Entender que la función del control también debe contemplar la detección de nuevas oportunidades implica disponer de un mayor grado de análisis crítico de los equipos de control, de manera que se puedan detectar opciones estratégicas durante la ejecución del proyecto, y no solo se promueva la realización de correcciones de los “desvíos” respecto de lo programado.

Y finalmente, la función del control se aprovechará en toda su potencialidad si con ella también se contribuye al desarrollo de capacidades en el marco de un proceso de aprendizaje organizacional. No solo se espera que la información obtenida a través de los procedimientos de control sea útil para los actores participantes, sino que el mismo proceso de control pueda transformarse en un espacio de aprendizaje.



Para que la implementación de la estrategia avance adecuadamente, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no solo deben cumplir con sus funciones específicas, sino contribuir decididamente al desarrollo de capacidades (CORTÁZAR, 2005: 20).

LEER CON ATENCIÓN



Sintetizando...

¿Qué es el control?

Es el examen de la gestión de las Actividades, los Recursos, el Tiempo y los Resultados del proyecto.

¿Qué utilidad puede tener la función del control?

- Saber si se está cumpliendo con lo planificado (perspectiva tradicional).
- Saber si lo que se está haciendo se encuentra en sintonía con las cambiantes estrategias de la organización responsable del proyecto.
- Detectar oportunidades que lleven al proyecto a generar mayor valor público con sus intervenciones.
- Desarrollar capacidades, aprendizaje organizacional. Que la experiencia de gestión se analice críticamente e incluso el mismo proceso de control se constituya en un espacio de *aprendizaje* de los sujetos participantes.

Siempre que esté correcta e inteligentemente gestionado, un proceso de control será sumamente útil. De acuerdo con las cuatro alternativas presentadas en el párrafo anterior, los usuarios de los informes de control podrán optar por solicitar a quien realiza el control que centre su análisis solo en verificar el cumplimiento de lo establecido por el proyecto (perspectiva tradicional) o disponer de una perspectiva más amplia, al requerir que se aproveche la función de control para detectar oportunidades de mejora o reorientación del proyecto, promoviendo, a la vez, el desarrollo de las capacidades. Desde ya que, aun cuando se utilice una perspectiva tradicional, una buena función de control genera información sustantiva para la gestión del proyecto.

Ahora bien, ¿cuál es la mejor manera de denominar esta función?

¿La llamaremos **control** o mejor llamarla **seguimiento**? **Seguir** significa ir después o detrás de alguien. Parecería ser que la idea de “ir detrás” no es la más feliz para entender la función de control. El control se desarrolla al mismo momento en que la acción se cumple. Es más un “ir al lado”, que ir detrás. Si vamos detrás, ya llegamos tarde con esta función...

¿Sería entonces mejor hablar de **acompañamiento**? Suena lindo y poco conflictivo, pero no nos dice nada respecto de la esencia de la función. No aclara para qué se desarrollan esas actividades paralelas, por momentos, a la gestión operativa.

También suele usarse el término de **observación**, el cual también poco dice de la sustancia del proceso, o el de **supervisión**. No solo observamos. ¡Estamos controlando!

Algo similar ocurre con el concepto de **auditoría**, generalmente utilizado para la revisión de los aspectos contables y legales de un proceso de gestión. El vocablo **auditar** viene de la palabra “oír”. Siguiendo la idea anterior, podríamos afirmar que la función a la que nos estamos refiriendo no se centra ni en mirar ni en oír. Se trata de otra función.

Otra forma extendida de llamar a esta función es la de **monitoreo**. También suena bien, menos dura al oído que **control**, pero no constituye un vocablo de nuestro idioma español, con lo cual complicamos más las cosas. Si ya nos es difícil la comunicación interpersonal usando el mismo idioma, cuánto más se puede complicar agregando vocablos aún no reconocidos formalmente...

Luego de este recorrido, imaginamos que quedará bastante claro que preferimos usar directamente el concepto **control** para denominar a esta función gerencial. Esto no excluye que en el texto utilicemos a manera de sinónimo varias de las denominaciones que estuvimos revisando.

4.2 Los tipos de control

En el apartado anterior analizamos las distintas maneras de denominar la función gerencial del control, la cual nos permite examinar si las actividades se están ejecutando tal cual las habíamos planificado y si se logran o no sus respectivos resultados. Ahora presentamos una serie de clasificaciones, con el fin de detectar las distintas variantes que al combinarlas puede asumir un sistema de control.

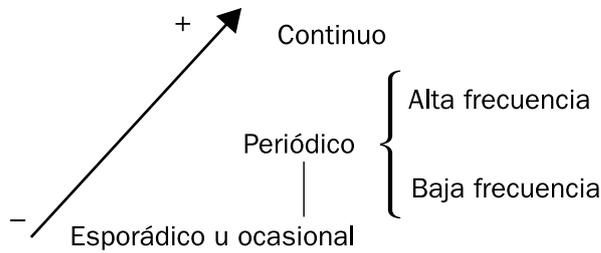
Una primera clasificación distingue los casos en que el control forma parte del diseño del proyecto, a diferencia de los diseños donde nada se dice acerca de cómo se controlarán las actividades. Como vimos, en nuestro medio es habitual encontramos con proyectos donde el apartado del control suele ser olvidado... Esto no quiere decir que luego no se implementen dispositivos de control de las actividades y/o de los resultados, sino solo que el control se desarrollará de manera informal, ya que no está predeterminado en el diseño del proyecto. Considerado el control desde una perspectiva amplia, que integra también la posibilidad del autocontrol informal por parte de los responsables de cada actividad o tarea, vamos a inferir que todo proyecto llevará adelante, al momento de la implementación, algún dispositivo de control.

- | | | |
|-----------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 1. Según el tipo de diseño del proyecto | } | Dispositivos de control explícito |
| | } | Dispositivos de control implícito |

La mayor parte de la bibliografía del campo de la gestión de programas y proyectos resalta claramente que se debe considerar en el diseño del proyecto la forma en que se controlarán las actividades y los resultados o productos. Así, es usual que los formularios que requieren completar los organismos que financian proyectos incorporen un apartado donde quien lo presenta deberá especificar cómo se controlarán los recursos otorgados, el avance de las obras, las actividades y los resultados del proyecto, en caso de obtener el financiamiento. En esto no hay gran lugar para el debate... Incluso autores como Cohen y Martínez llegan a afirmar que la “comparación entre lo programado y lo realizado solo es válida si existe una programación adecuada” (2002: 80).

Sí da lugar a distintos puntos de vista una segunda clasificación de los tipos de control, donde se aborda la pregunta: ¿con qué frecuencia es preciso controlar?

2. Según el momento en que se ponen en acción los dispositivos de control



LEER CON ATENCIÓN



El control *continuo* implica que en forma permanente se supervisarán las actividades y los resultados, y se tendrá información constante acerca del grado de cumplimiento de cada uno de ellos. De disponerse la función del control de un modo *periódico* se deberá establecer la frecuencia requerida, es decir, los “momentos” en que se controlarán actividades, insumos y/o resultados. El control se desarrolla de manera *ocasional* cuando se realiza solo esporádicamente.

El control ocasional muchas veces surge a partir del requerimiento de un organismo externo, aunque también suele ponerse en acción cuando, desde la dirección del proyecto, se detecta que han existido irregularidades en la implementación de las actividades. Estas situaciones de “reacción” podrían motivar el cambio en el estilo de gestión y llevar al establecimiento de controles periódicos de las actividades. Otras veces, la reacción ocasional se constituye en la forma usual de control. Se controla un día “crítico” para todos y luego el control se relaja, volviendo al comportamiento rutinario.

En caso de tratarse de un control periódico, cabe a su vez diferenciar entre una mayor o menor **frecuencia**. Por ejemplo, una alta frecuencia de control existe cuando se dispone que cada semana se presente un informe de avance de las actividades del proyecto, mientras que con una baja frecuencia se solicitaría elaborar el informe de avance cada seis meses.

También cabe diferenciar la **intensidad** de los dispositivos de control. La intensidad responde a la pregunta de “cuánto controlar”. Un alto grado de intensidad implica que se controlarán una gran cantidad de ítems de las tareas que se desarrollan, brindando así abundante información. Los dispositivos de menor intensidad insumirán menores recursos, dado que, por ejemplo, solo se controlarán algunos aspectos puntuales de cada tarea.

3. Según su intensidad
- Alto grado
 - Bajo grado

Al respecto, consideramos que el grado de intensidad del sistema de control seleccionado deberá estar relacionado con la complejidad y relevancia de la actividad que se desea controlar e, incluso, con el nivel de confianza que se tiene respecto de los equipos que gestionan el proyecto. A mayor desconfianza, es de esperar que se establezcan dispositivos de control que tengan mayor grado de intensidad.

En el campo de la gestión de proyectos, suele afirmarse que el control se debe desarrollar de manera **continua**. ¿Es correcto que sea así?

Para contestar este interrogante, es preciso agregar una clasificación a los tipos mencionados, en donde consideramos al actor que ejerce la función del control. Por una parte, tendremos el **autocontrol**, cuando el control lo realiza el mismo sujeto encargado de ejecutar las tareas y actividades del proyecto. Por otra parte, existen controles institucionales, como el control interno y el externo. El **control interno** se realiza en el marco del proyecto. Esta función la pueden liderar los responsables siguiendo las líneas de autoridad o generar una instancia organizativa especial para el control de las actividades. A su vez existe el control **externo**, que es el que se lleva adelante un organismo especializado y alejado de la operatoria del proyecto. A nivel organizacional existe algo similar. Por ejemplo, cada universidad dispone de un área de Auditoría interna, pero esto no impide que el manejo presupuestario sea a su vez controlado por una auditoría externa, la Auditoría General de la Nación. En el control externo también incluiremos aquellos casos en que el sujeto que controla es el destinatario del proyecto o, al menos, en que los destinatarios participan de equipos de control integrados por distintos actores. El control externo es común cuando existe una contraparte, es decir, un organismo que autoriza y/o financia total o parcialmente la ejecución del proyecto.

4. Según el sujeto que ejerce la función
- Autocontrol
 - Control interno
 - Control externo
 - Mixto

Seguramente estaremos todos de acuerdo en que es positivo que quienes ejecutan las tareas del proyecto realicen algunos controles básicos y permanentes de sus propias acciones (el autocontrol personal). A su vez, es correcto que este tipo de control sea promovido y se favorezca un perfil de equipo de trabajo proactivo, con capacidad tanto de generar propuestas para la mejora de las tareas como de estar atentos para prevenir fallas o errores y detectar oportunidades. En términos de Chris Argyris (2009), un equipo de trabajo así podría ser definido como un equipo de personas “adultas”, que poco precisan del “padre” controlador. Douglas McGregor (1969) denomina a este tipo de

dirección y control como la “Teoría Y”. Desde esta perspectiva se promueve que las organizaciones y, en nuestro caso, los equipos de gestión de cada proyecto vayan aprendiendo de su propia experiencia y, a la vez, se vayan comprometiendo en el control de sus respectivas acciones.

LEER CON ATENCIÓN



Es correcto que el autocontrol se desarrolle en forma permanente. Esto posibilita que, llegado el caso, el gestor de cada tarea informe inmediatamente de una situación inesperada o realice las correcciones necesarias. Ahora bien, el hecho de que sea deseable que cada uno controle sus respectivas tareas no nos debe llevar a afirmar que también es deseable que todo el sistema de control se despliegue en forma continua.

Además del control personal de cada tarea, en el momento del diseño del proyecto es preciso considerar el establecimiento de dispositivos institucionales de supervisión que incluyan así todas las tareas, las actividades y los resultados. En tanto dispositivo institucional, el hecho de controlar los proyectos en forma permanente y con alta intensidad constituye generalmente un exceso, poco útil y altamente desgastante, tanto para el supervisor que elabora decenas de largos informes diarios o semanales, como para el directivo que deberá “perder” tiempo analizándolos, y hasta para el “supervisado”. Algo así sucedía en la película *Tiempos modernos*, de Charles Chaplin, donde incluso el baño estaba controlado por el Gerente General.



Fuente: <http://www.35milímetros.org/ciclo-de-cine-tiempos-modernos/>

PARA REFLEXIONAR



La situación es distinta si dejamos de hablar del control de “proyectos” y pasamos al control de “servicios”. Por ejemplo, seguramente será muy apropiado tener un sistema de control permanente, continuo, del recorrido que hacen las empresas de ómnibus de la ciudad. Al disponer de esa información se facilita enormemente la actividad de control que debe realizar un municipio respecto de las empresas que prestan el servicio. A su vez, al disponer de dicha información “en línea”, se puede informar al usuario en qué momento arribará el vehículo a la parada en la que se encuentra. Es decir, podemos inferir que la utilidad de contar con este tipo de información es superior al costo que demanda obtenerla. Y ni qué decir respecto del control continuo del movimiento de transporte aéreo. En estos casos se trata de servicios de tipo continuos, de rutinas, lo cual es claramente distinto a la gestión de un proyecto puntual que tiene plazos definidos de duración y actividades poco constantes.



1. Analice una situación educativa, laboral, familiar o social que le haya tocado vivir, donde se haya dispuesto de un tipo de control continuo y de alta intensidad.
 - a. ¿Qué impactos genera este tipo de control en el desarrollo de las actividades?
 - b. ¿Y en los supervisados?
 - c. ¿Y en el propio supervisor?

Sabido es que no se trabaja bien con un supervisor detrás todo el tiempo. Es autoritario, insume recursos adicionales y, generalmente, es poco efectivo. La investigación experimental que realizó Kurt Lewin en la década de 1930 sobre grupos humanos es clara al respecto. Los grupos organizados en forma autoritaria solo lograban mantener los niveles de producción bajo el control de los supervisores externos, lo cual no ocurría en los grupos participativos. También los estudios de Chris Argyris van en esta misma dirección al propiciar estilos de trabajo activo y responsable en un marco de aprendizaje organizacional.

El ejemplo de la película *Tiempos modernos* nos sirve para visualizar una nueva clasificación de los tipos de control. En la imagen se observa que es el Gerente General de la empresa quién está controlando la actividad del operario, lo cual demostraría que el control operativo está altamente centralizado. Esto es habitual en los proyectos que se gestionan con estilos de liderazgo paternalistas o ante la falta de confianza en los niveles intermedios de la gestión. Claro está que es aconsejable que desde los niveles directivos se descentralice el control operativo a niveles inferiores de mando, tal como las jefaturas, de manera de liberar de este tipo de control al líder del proyecto.



Una síntesis de la investigación de K. Lewin puede revisarse en la siguiente dirección: <http://www.youtube.com/watch?v=O96inzziONM>.

5. Según el sujeto que ejerce I a función del control (II) {
 Centralizado
 Descentralizado

Ahora bien, suponiendo que podemos salvar los impactos negativos que genera en las personas que están siendo supervisadas, podríamos afirmar que no es nada despreciable que los directivos del proyecto dispongan de información “en línea”, actualizada y confiable de lo que está ocurriendo en cada tarea, actividad y resultado del proyecto. Pero el interrogante pasa a ser: ¿a qué costo se logra esta información? Si fuera gratuita y no generara impactos negativos, por supuesto que no habría dudas respecto de la ventaja de contar con ella, pero ¿qué diremos al momento de considerar en el presupuesto el salario de los supervisores permanentes de actividades y resultados? ¿O al momento de tener que revisar y procesar el sinnúmero de informes elaborados?

Por otra parte, incluso es probable que la inaplicable idea global de la supervisión constante y permanente pueda transformarse fácilmente en la ausencia de supervisión. Así, podría ocurrir que como es imposible llegar a controlar “todo en todo momento”, las prácticas de supervisión queden limitadas al cumplimiento de una formalidad o restringidas a lo discursivo: “Decimos que estamos controlando todo en todo momento, pero en realidad poco hacemos al respecto”. Esta actitud de “teatralización” no es extraña en la gestión de proyectos públicos en nuestro país, donde muchas veces se generan duplicaciones de controles, dada la limitada confiabilidad que en nuestro medio tiene el dispositivo de “autocontrol”.

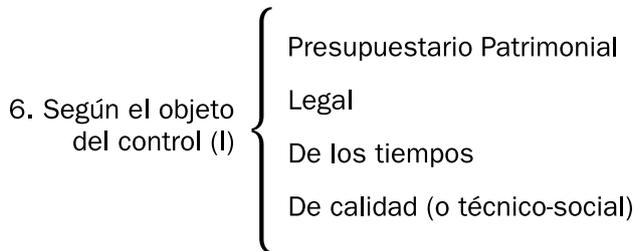
Podríamos entonces afirmar que tiene serias limitaciones el control permanente de todas las tareas del proyecto, así como que no parece lo más razonable el otro extremo, de descontrol (nada de control). Y rápidamente podríamos pensar que la respuesta correcta al interrogante de “cuánto controlar” está en el nivel de equilibrio, siguiendo la idea aristotélica y tomista respecto de la virtud del “justo medio”.

LEER CON ATENCIÓN



Si el criterio de elección de los dispositivos de control es el “justo medio” o nivel de equilibrio de cada tipo de control, llegaremos a la conclusión de que la gestión de proyectos públicos educativos permite soluciones simples y sencillas, tal como afirmar que el grado ideal de control es un nivel intermedio. No será nuestro punto de vista. Por el contrario, y como hemos visto en unidades anteriores, consideramos que se trata de intervenciones complejas, donde más que seguir un dogma es preciso el análisis crítico y reflexivo de cada situación en particular. En algunos casos se precisará una variante extrema de un tipo de control; en otros, intermedia, lo que dará lugar a un plan o sistema de control adecuado al proyecto.

También es posible clasificar los tipos de control de acuerdo con el objeto a controlar. Tanto es posible un control “global” de todo lo que se realiza, como focalizar el control en algunos aspectos particulares. Se puede desarrollar un control presupuestario, patrimonial, legal, así como de tiempos y de calidad de los productos o resultados del proyecto.



Los tres primeros son usualmente el objeto de control de las áreas de Auditoría. A través del **control presupuestario** se verifica el correcto uso de los fondos; si el presupuesto se está ejecutando correctamente; si los comprobantes de cada compra y/o contratación están debidamente completados y son de uso legal. El **control patrimonial** implica la revisión de los registros de la organización a fin de comprobar si los bienes materiales obtenidos con fondos del proyecto han sido correctamente registrados. El **control de tiempos** constituye una supervisión sobre la base de cronograma del proyecto, con el que se determina si las actividades se están desarrollando tal cual se especificó o si existen demoras.

Para el **control de la calidad** será preciso considerar las especificaciones que determina el diseño original. Por lo pronto, deberá darse cuenta de si el perfil y el número de destinatarios previstos en el proyecto se corresponde con los destinatarios actuales; si las actividades se desarrollan tal cual lo planificado, si la calidad de los productos o resultados es efectivamente la esperada, etc. Como vimos con anterioridad, para el **control técnico-social** sería muy bueno contar con la colaboración de un especialista en la temática que aborda la actividad del proyecto. El control de la calidad se puede efectuar tanto respecto del proceso que se viene desarrollando, como directamente sobre el resultado o producto obtenido. Esto lo veremos en la próxima clasificación.

En los proyectos de envergadura, está claro que estos tipos de control podrían realizarlos distintos especialistas. El control presupuestario podría ser ejercido por un contador, el legal y patrimonial por un abogado, mientras que el de tiempos y el técnico-social podría estar bajo la responsabilidad de un especialista en la temática que se aborda. Un educador en el caso de proyectos educativos, un médico en el caso de proyectos de salud. Claro está que esta opción desagregada de controles es muy poco común (y costosa), por lo que el sujeto que realiza una actividad de control debe estar a la altura de poder presentar su informe y elaborar una estrategia para conseguir información sustantiva (por ejemplo, entrevistando especialistas en la temática en cuestión), aun sin disponer de la especialidad técnica que desde una perspectiva disciplinaria se podría llegar a requerir.

También es muy relevante una segunda clasificación según el objeto de control. Esta segunda clasificación distingue entre actividades, por un lado, y el análisis de los resultados, por el otro. El **control operativo** o, como también

suele denominarse, “de procesos” examina el funcionamiento de las actividades, sus respectivas tareas y los recursos o insumos utilizados, mientras que el **control de resultados** se enfoca en el análisis de los productos que están produciendo las actividades. En los años 40 y 60 se presentó un debate muy interesante sobre cuál de los dos tipos de control era más efectivo. Por el momento dejaremos abierto el debate, considerando que no necesariamente son dos tipos de control excluyentes.

7. Según el objeto del control (II) {
 Actividades (control operativo)
 Resultados (control de resultados o productos)

Una clasificación adicional nos permitirá distinguir entre procesos de control que se desarrollan con la participación de los destinatarios del proyecto y procesos tradicionales, donde quien controla es el propio sujeto responsable del proyecto o un organismo externo. Desde ya cabe reafirmar la necesidad de analizar las opciones en forma crítica y visualizando las diversas maneras en que se puede efectivizar una estrategia de participación.

8. Según el sujeto que ejerce el control (III) {
 Con participación de los destinatarios
 Sin participación de los destinatarios

Una última clasificación da cuenta del momento en que se ponen en acción los dispositivos de control.

9. Según el momento en que se pone en acción {
 Previo = Al finalizar la etapa de planificación
 Concurrente = Durante la etapa de ejecución
 Posterior= Al finalizar la etapa de operación (o una de sus subetapas)

Como vimos, la fase de la ejecución se divide en dos etapas: de **inversión** y de **operación**. La inversión es la etapa donde se obtienen los insumos necesarios y se efectivizan las contrataciones para poder llevar adelante las actividades del proyecto. La etapa posterior, de operación, es cuando el proyecto comienza a brindar los bienes y/o servicios planeados.

El control que se realiza durante la operación permite visualizar hasta qué punto se están realizando en forma correcta las actividades previstas y sus respectivas tareas. Facilita así cambios inmediatos, con bajo costo. El control de la actividad realizada, o poscontrol, muchas veces se requiere en los proyectos que disponen de actividades sucesivas y vinculadas. En el ámbito educativo, por ejemplo, es el caso del control de la “Disposición e instalación de equipos informáticos” (Actividad 1), previo a la “Realización de talleres de informática” (Actividad 2). Claro está que las fallas detectadas por este últi-

mo tipo de control serán más difíciles de subsanar, dado que al finalizar cada actividad, la “obra” ya está concluida.

El control previo a la operación es sumamente importante, porque permite detener la marcha de la gestión de las acciones de inversión para verificar la disponibilidad de los requerimientos necesarios (recursos humanos, financieros, equipos, un buen plan de trabajo, etc.), a fin de iniciar con éxito la operación de las actividades. Un dispositivo útil en esta instancia es la “Lista de control” (o *Check list*), donde se incluyen los pasos previos necesarios antes del inicio de la operación.

Tanto en el campo de la aviación, como de la ingeniería y la medicina es habitual el uso de listas de control. Ellas reducen el margen de discrecionalidad, la posibilidad de errores e, incluso, facilitan la labor del gestor de la actividad al no necesitar “recordar” uno por uno los requerimientos previos a iniciar la operatoria.



Lista de control

Momento de aplicación: durante la etapa de inversión; es decir, previo a la realización de la jornada.

1. Inscripción a una Jornada
 - 1.1 Certificados diseñados
 - 1.2 Diseño definitivo del programa del encuentro
 - 1.3 Programas impresos
 - 1.4 Carpetas armadas (programa, material informativo, dos hojas en blanco y birome)
 - 1.5 Credenciales diseñadas
 - 1.6 Disposición de equipos informáticos
 - 1.7 Programa informático de inscripción en funcionamiento
 - 1.8 Equipo de inscripción conformado
 - 1.9 Equipo de inscripción asistió a la reunión de capacitación



2. Teniendo en cuenta las clasificaciones abordadas en esta unidad, detecte los diferentes tipos de control que aparecen en los siguientes casos. El proyecto “Generando redes de aprendizaje” tiene como única actividad la realización de talleres temáticos semanales durante un plazo de tres meses. Estos talleres están dirigidos a estudiantes de colegios secundarios. Actualmente se está implementando, como prueba piloto, en colegios de dos jurisdicciones. Dado que en el diseño global no se incluyeron dispositivos de control de las actividades, cada jurisdicción optó por establecer sus propias maneras de controlarlas.

- **Provincia A.** En cada taller el responsable deberá controlar la asistencia y completar una planilla con las temáticas abordadas. Durante el desarrollo de los encuentros, un supervisor asistirá a alguno de ellos, observará la clase y examinará además las cuestiones administrativas del taller. Al finalizar el taller, el responsable deberá elaborar un informe final donde se incluirá el listado de participantes, los temas abordados, la metodología utilizada, las problemáticas que surgieron

en cada reunión y un análisis de los resultados alcanzados. A su vez, en el último encuentro del taller se solicitará a los participantes que completen una encuesta con preguntas sobre el desarrollo del taller y una medición del nivel de satisfacción alcanzado.

- **Provincia B.** Días antes de iniciar las actividades, se le solicita a cada responsable del taller que responda una serie de preguntas que dan cuenta de los requerimientos necesarios para comenzar el trabajo. Al finalizar cada mes se realizará un encuentro con todos los responsables, donde se elaborará un informe de avance. Al término de los tres meses cada responsable del taller elaborará a su vez un informe donde presente el listado de participantes. El control técnico de los talleres lo realizará la Asociación Civil Educa Sur. Este análisis se realizará al finalizar el primer mes de implementación del proyecto.

4.3. Los dispositivos y los hitos de control

Al momento de diseñar el proyecto es preciso dejar en claro qué tipos de control se pondrán en acción, pero además el proyecto debe especificar los dispositivos que se utilizarán y los momentos (hitos) en que se pondrán en acción los dispositivos. Este conjunto de dispositivos de control que se selecciona para cada actividad en particular deberá ser integrado posteriormente en un único “sistema” de control. Esto lo veremos en el apartado 4.5.

LEER CON ATENCIÓN



Los **dispositivos** son los instrumentos que efectivamente se utilizan al momento de ejercer la función del control. Entre ellos, la observación directa, los formularios de informes de avances, el uso de encuestas, los instructivos para completar los tableros de comando, los cronogramas de trabajo, el presupuesto, etc. Constituyen instrumentos que son factibles de ser utilizados para conseguir información sustantiva sobre la evolución de las actividades del proyecto y así cumplir con éxito la función de control.



El proyecto “Basta de agresiones!!”, que se desarrolla en un municipio argentino, tiene entre sus actividades la “Realización de un taller de cuatro horas de duración con los vecinos del barrio”. Este taller se lleva a cabo en 15 barrios de la ciudad. En el diseño del proyecto se establece que, al término del taller, el coordinador elabore un informe de supervisión de la actividad basado en un formulario presentado previamente. Se requiere que el coordinador informe acerca del número y perfil de los participantes, las actividades realizadas y las particularidades del desarrollo del taller.

El mismo proyecto tiene una segunda actividad que debe realizarse durante un año (“Desarrollo de un curso sobre mediación familiar”). Para esta actividad, el diseño del proyecto dispone que cada coordinador barrial presente un informe al inicio y luego tres informes adicionales,

de carácter periódico. A su vez, se utiliza un dispositivo de encuesta al promediar el curso, que la completan los participantes, y una visita del coordinador del proyecto (observación directa) en el tercero y en el último mes del curso.

Para cada dispositivo de control deberá especificarse el momento en que se pondrá en acción. Cada dispositivo entonces tendrá hitos de control diferenciados. La periodicidad de la información (continua, semanal, quincenal, mensual, bimestral, etc.) será distinta en cada caso.

Además de los dispositivos de control de cada actividad, en el sistema de control del proyecto deberemos especificar determinados momentos en que particularmente analicemos el estado de situación de todas las actividades. A estos momentos especiales los llamaremos hitos de control del proyecto. Estos hitos son puntos de control de largo plazo que tendremos en nuestro proyecto.

LECTURA OBLIGATORIA



RANDOLPH, A. y POSNER, B. (1994), “Capítulo 3”, en: *Gerencia de Proyectos. Cómo dirigir exitosamente equipos de trabajo*, McGraw-Hill, Bogotá.

Una vez establecidos, se incluirán los hitos de control en el **cronograma** de las actividades del proyecto. ¿Para qué sirven estos puntos de control? Por una parte, para tener información agregada y actualizada del estado de situación de todo el proyecto en un momento determinado. Metas más cercanas son más fáciles de lograr y, además, generan una situación positiva para el equipo de trabajo: “Estamos logrando lo que nos propusimos”. Por otra parte, constituyen momentos en que se prioriza el proceso de supervisión, cuando, como suele decirse en el fútbol, “paramos la pelota” y analizamos en qué situación estamos. Otras veces estos informes son requeridos por el organismo que financia el proyecto. En tales casos, es usual que se requiera un “Informe de avance” anual o, cuanto más, cada seis meses. Tal como suele decir Juan Carlos Cortázar, si todo va bien para ese momento, es sin duda una buena ocasión para “festejar los logros alcanzados” y para “aprender” de la experiencia realizada.

4.4. Dispositivos para el control presupuestario y de los tiempos del proyecto

Para la realización del control presupuestario y de los tiempos de ejecución del proyecto es preciso tomar como base el presupuesto y el cronograma original. Con estos dispositivos se llevará a cabo un análisis comparativo entre lo planificado y lo efectivamente realizado. Cabe aclarar que las tablas que vamos a utilizar en los siguientes dos tipos de control no es preciso que se incorporen en el apartado de control del diseño original del proyecto. Generalmente basta con precisar en qué momentos se van a desarrollar estos tipos de control.

4.4.1. El control presupuestario

Vamos a trabajar con un ejemplo, para visualizar un dispositivo de control presupuestario, es decir, el control que permite tener información respecto de cómo se están utilizando los recursos financieros con que cuenta el proyecto y cuál es el estado de situación.

Para ello es necesario recurrir al presupuesto original del proyecto, donde suponemos que hicimos la siguiente proyección: para lograr los resultados del proyecto será preciso, entre otras cosas, disponer de 35 resmas, las que a un precio estimado de \$53 cada una costarán un total de \$1855.

G.4.3. Ejemplo de recurso presupuestado

Recursos materiales	Cantidad	Precio unitario	Costo
Resma de papel tamaño A4 75 g	35	\$53	\$1855

Al momento de controlar, realizaremos una nueva tabla, agregándole nuevas columnas a dicha tabla. Agregaremos columnas para tener información respecto de cuántas resmas de papel han sido compradas al momento de realizar el control (“Cantidad efectiva”), qué porcentaje representan las resmas compradas del total de resmas que se proyectó inicialmente (“% del total”); a qué precio finalmente se compraron (“Precio unitario real”) y el costo real de la compra (“Costo real”).

G.4.4. Ejemplo de Matriz de control presupuestario I

Proyecto original				Situación existente al mes 4							
Recursos materiales	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva Mes 4	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	Diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Resma de papel tamaño A4 75 g	35	\$53	\$1855	21	60	\$63	\$1323	\$542		- 6 resmas	\$378
Total recursos materiales								

A su vez, en G.4.4 aparece una columna donde se establece cuál es el monto de los recursos que aún disponemos para la compra de las resmas (“Saldo”). Si el saldo nos permite comprar las 35 resmas que estaban proyectadas (columna 2), la situación será la prevista; entonces, utilizando los colores del semáforo, se sombrea la columna siguiente (“Situación”) con color verde. Si para comprar las 35 resmas es preciso contar con fondos adicionales, habrá dos opciones. Si el monto necesario es de hasta un 10% superior al presupuestado, la casilla se sombrea con color amarillo. Se estima así que esos fondos adicionales podrán ser obtenidos de la reducción de la compra de otros de los bienes o de los fondos de gastos imprevistos con que es factible que cuente el proyecto. Si para llegar a comprar las 35 resmas es necesario disponer de más de un 10% adicional, sombrearemos la casilla con color rojo.

Las últimas dos columnas ofrecen una alternativa de acción al decisor. O se realizan las actividades con 6 resmas menos de las previstas (con lo cual en vez de 35 resmas deberemos utilizar 29) o se busca obtener \$378 adicionales de otras de las partidas del presupuesto.

La misma tabla se diseñará para el caso de los recursos humanos, y finalmente se completará una tabla global del proyecto.

G.4.5. Ejemplo de matriz de control presupuestario II

Proyecto original				Situación existente al mes 4							
Tipo de recursos	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva Mes 4	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	Diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Recursos materiales											
Recursos humanos											
Total											

Similar metodología –de contrastar el proyecto original con la realidad efectiva– también se seguirá para el análisis de los ingresos. En muchas ocasiones, la demora en la realización del gasto y el consecuente aumento de precios en contexto inflacionario se explica por una demora en el ingreso de los recursos. Esto, sin lugar a duda, reduce considerablemente la responsabilidad del gestor del proyecto por la situación negativa (-4000) (en rojo) en la que se encuentra.

G.4.6. Ejemplo de matriz de control presupuestario III

Control presupuestario – Ingreso anual de los fondos Año 2013. Expresado en pesos												
Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Programado	9000	9000	9000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000
Real	9000	5000	9000	9000								
Diferencia	—	-4000	—	+2000								

En G.4.6 se verifica que en el primer mes se obtuvieron los recursos tal como estaba planificado, pero en el segundo mes se recibieron \$4.000 menos que lo proyectado. En el tercer mes se recibieron los fondos previstos, mientras que en el cuarto mes el proyecto ingresó los fondos correspondientes y, además, el 50% de lo adeudado por el segundo mes. Estas variaciones desde ya que constituye un buen argumento para solicitar la ampliación de los montos destinados al proyecto, a fin de cubrir los gastos ocasionados por la demora en el ingreso de los fondos. De no lograrse los fondos adicionales, en última instancia podrá recurrirse a los fondos destinados a los “imprevistos”.

4.4.2. La supervisión de los tiempos

El análisis del desarrollo de las actividades en función del tiempo programado es clave en la gestión del proyecto. Veamos a continuación una herramienta clásica para el control de la duración de las actividades.

Así como para el control presupuestario tuvimos que ir al diseño original del proyecto y visualizar las planillas del presupuesto, para hacer un efectivo control de la duración de las actividades del proyecto debemos recurrir al cronograma del diseño original. El cronograma establece el plazo de duración de cada una de las actividades del proyecto, pero además se agregan al final dos líneas para los hitos de control y de evaluación. En este caso, el diseño original se presenta con las flechas en color celeste.

Suponiendo que el control se está desarrollando en el cuarto mes (segundo hito de control), podrá entonces examinarse el desarrollo inicial de las tres actividades del proyecto y de uno de los hitos de control. En el ejemplo, aparece una segunda flecha de color verde o rojo que grafica el estado de situación actual de la actividad. En el primer caso, la flecha agregada es de color roja, representando así que existen inconvenientes respecto de la Actividad 1. La flecha roja comienza también en el momento inicial del proyecto, por lo cual nos está indicando que la actividad se inició en el momento previsto, pero existen retrasos en su desarrollo. Los temas que se preveía analizar en los primeros cuatro meses aún no se dieron en el curso. La situación es clara, aunque para evitar malos entendidos quien realiza la función de control deberá explicar el gráfico en un apartado final de “Observaciones”.

G.4.7. Ejemplo de cronograma

CRONOGRAMA Actividades	2014 (bimestres)						2015 (bimestres)					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
1. Realización de un curso de capacitación												
2. Acompañamiento para la asistencia a reuniones de Alcohólicos Anónimos												
3. Desarrollo de acompañamiento terapéutico individual												
- Control												
- Evaluación												

Fuente: elaboración propia.

G.4.7 muestra, respecto de la Actividad 2, que el acompañamiento se está realizando desde el primer momento y se está desarrollando tal cual estaba previsto. La Actividad 3 también presenta una flecha roja, informando así que hay problemas. En particular, el gráfico de control está mostrando que la Actividad 3 se inició con un mes de retraso. Quizás este sea el motivo por el cual se presenta en color rojo la flecha, o quizás se haya producido un retraso en el desarrollo de la Actividad. Como decíamos, esto deberá aclararse en el apartado “Observaciones”.

En el apartado “Análisis de los resultados” retomaremos este ejemplo, para visualizar qué acciones correctivas se podrían tomar ante esta situación.

4.5. El sistema de control. Del universalismo al enfoque situacional

Una característica de los buenos sistemas de control es que se encuentran adaptados a las necesidades de información de los gestores del proyecto y de las unidades de auditoría que intervienen en cada caso en particular. Por esta razón, es preciso que quienes participan de la formulación del proyecto hagan las gestiones necesarias para disponer de antemano de todos los requerimientos de información que luego será necesario presentar a los destinatarios del informe y a los organismos de control.

LECTURA OBLIGATORIA



COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, capítulo 6, en particular los apartados 6.1 y 6.2.

Cabe la aclaración de que la medición de la eficacia y la eficiencia Cohen y Martínez la incorporan como función del control. En nuestro caso, tal como veremos en la unidad siguiente, la incluiremos en la función de evaluación del proyecto

Dos preguntas centrales para el diseño del sistema de control son: ¿quiénes serán los destinatarios de la información que proporcionará el sistema? Y ¿qué requerimientos de información tendrá cada uno de ellos?

Tomando como base a Cohen y Martínez, los informes de control pueden tener uno o más de los siguientes destinatarios:

- Actores internos: los directivos del proyecto, los responsables de las actividades y el equipo técnico.
- Actores externos: directivos, equipos técnicos y unidades de auditoría de la organización en la que se enmarca el proyecto (por ejemplo, el marco de la escuela, la Secretaría de Educación, el Ministerio de Educación).
- Población destinataria: en el sistema de control se puede especificar qué información será suministrada a los destinatarios, de manera que estén informados sobre el avance del proyecto.
- Sociedad: también puede especificarse qué información del informe de control será pública o si directamente será publicado en su totalidad.

En la medida que estos actores hayan participado de la definición de la información necesaria es de esperar que se modifique el grado de compromiso que estos sujetos tendrán con el desarrollo de las acciones de control.

A nivel operativo, es importante que corroborar que los registros de datos del organismo están funcionando de manera adecuada y que sus responsables estén informados de que al momento de la ejecución del proyecto se les solicitarán determinados datos.

Entonces, ¿qué tipo de control y qué dispositivos utilizar en cada caso?

Como hemos visto, es preciso disponer de una mirada reflexiva y de un enfoque estratégico situacional en todas las etapas del proyecto. Esta mirada situacional nos permite superar ciertas afirmaciones que se hacen en términos universales, tal como el debatir acerca de si el control centralizado es mejor que el descentralizado, sin considerar en qué contexto espacial, temporal y organizacional se aplica y ni siquiera en qué tipo de proyectos, o si estamos hablando del control de actividades o de sus resultados. Lo mismo hemos visto en este capítulo respecto de la usual afirmación de que todo proyecto se debe controlar “en forma continua”. Esta perspectiva universal también suele estar presente en los analistas que hacen una distinción entre “lo tradicional” y lo “nuevo”, siendo la descripción de lo nuevo siempre bastante bien adecuada al modelo de control que prefiere el mismo autor.

Desde la perspectiva situacional, afirmaremos que no siempre va a ser oportuno desplegar un determinado tipo de control, sino que esto va a depender de las particularidades de cada situación. Lo mismo diremos respecto de los dispositivos de control. Será preciso considerar la naturaleza de cada actividad, la utilidad de disponer de la información, el impacto que ocasiona el dispositivo de supervisión y el costo que insume el proceso de control. La elección del tipo de control con sus respectivos dispositivos no es sencilla. Cada alternativa tendrá sus ventajas y desventajas, que deberán ser analizadas y comparadas, de manera de seleccionar las que se consideran más efectivas en función de los objetivos y requerimientos del proyecto.

PARA REFLEXIONAR



El enfoque situacional se desarrolla a partir de las clásicas investigaciones de Joan Woodward y Paul Lawrence y Jay Lorsh. Posteriormente es desarrollado en la región con los trabajos del autor chileno Carlos Matus, y en el campo educativo es abordado por varios autores, tal como Patricio Chávez. ¿En qué otros cursos de la Licenciatura detectan que también está presente este enfoque estratégico situacional?



Para ampliar tanto el enfoque como su aplicación en el marco de los sistemas de control, sugerimos el trabajo de Dessler (1979). Aun centrando su análisis en las organizaciones, es útil el desarrollo teórico que presenta también para el campo de la formulación y gestión de proyectos públicos.

Hasta ahora fuimos analizando el modelo de control que se ajusta a cada actividad o al examen de cada resultado en particular. Al momento del diseño del proyecto se deberá dar un paso más: la integración de los dispositivos y tipos de control seleccionados en forma particular. Es decir, el diseño de un sistema integral de control.

LEER CON ATENCIÓN



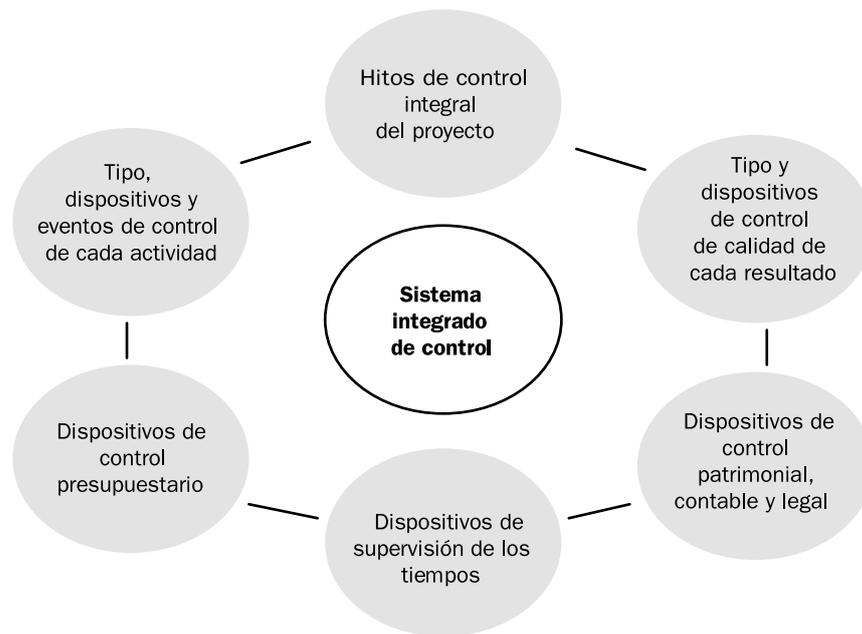
El diseño del sistema de control incluye la utilización de diferentes tipos de control, en función de las particularidades de cada una de las actividades y los resultados del proyecto. Así podrán convivir controles periódicos con espacios de control ocasional e, incluso, con alguna actividad que será preciso controlar de manera continua (en muchos casos, el manejo presupuestario). La integración de los diferentes tipos de control seleccionados y sus correspondientes dispositivos conformarán el **sistema de control**. Un buen sistema de contr

En el momento de diseñar el sistema de control, será necesario analizar las posibles conexiones y sinergias entre los tipos de control y los dispositivos que se consideraron más adecuados para controlar cada actividad y cada resultado en forma independiente. La unificación de estos dispositivos permite ahorrar esfuerzos y acrecentar el grado de coherencia interna de la propuesta.

La labor de diseño integral del sistema requerirá, en muchos casos, unificar dispositivos de control, eliminar las posibilidades de superposición de controles, agregar nuevos dispositivos para supervisar acciones que quedaron fuera de control y establecer los hitos del proyecto. Al respecto, cabe tener en cuenta el valor de la economía de esfuerzos. Como hemos visto, cada acción desplegada por un proyecto, en este caso de control, necesita recursos, necesita horas de trabajo y recursos materiales siempre escasos. Además, en este caso vimos que no siempre una acción de control genera buenos impactos en los equipos de trabajo. Por ello, es preciso sintetizar al máximo la información que se requiere, de manera de que el sistema de control solo aquella que es sustantiva para la toma de decisiones.

El sistema de control deberá especificar, en forma integrada, cómo se requiere controlar cada actividad y cada resultado; los hitos de control y los dispositivos que se utilizarán para llevar adelante la supervisión de los tiempos y el control presupuestario, patrimonial, contable y legal que en cada caso se requiera.

G.4.8. Sistema integrado de control



LEER CON ATENCIÓN



Un buen sistema de control debería:

- Constituir un sistema inteligente, donde con pocos dispositivos integrados de control se genere la información sustantiva que se requiere.
- Informar si las actividades del proyecto se están realizando conforme a lo planificado.
- Informar si se está en vías de lograr los resultados del proyecto.
- Examinar si se están produciendo los “supuestos” del proyecto, determinando así el riesgo de no llegar a cumplir con lo planeado.
- Examinar si se están utilizando en forma correcta los fondos del proyecto y si se están registrando adecuadamente cada operación.
- Analizar la ejecución del proyecto en lo que respecta al cumplimiento del cronograma.
- Examinar si es correcta la gestión patrimonial y legal.
- Identificar problemas recurrentes que necesitan atención.
- Identificar fallas en el diseño y en el plan de acción.
- Identificar soluciones a los problemas detectados.
- Recomendar acciones dirigidas a generar mayor valor público con el proyecto.
- Constituir un espacio que favorezca el aprendizaje organizacional.

4.6. La redacción de Informes de Avance

Hasta aquí nos hemos ubicado particularmente en el momento del diseño del proyecto, donde debemos precisar de qué manera vamos a controlar las actividades y los resultados, en el caso de que se lo apruebe. En este apartado nos ubicaremos en la etapa de ejecución y veremos algunas particularidades de la redacción de los informes de avances, los cuales pueden ser desarrollados tanto por un actor externo como interno (en los casos de controles llevados adelante por la propia gestión del proyecto).

LECTURA OBLIGATORIA



COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), “Capítulo 6.4.”, en: *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile,

Tal como señalan Cohen y Martínez, existen distintos tipos de informes, pero ciertas normas básicas de redacción son comunes a todos. Varias de estas recomendaciones son de sentido común, pero creemos que no está de más reiterarlas. En la primera carilla de todo informe de supervisión se deben responder las siguientes preguntas:

- ¿En el marco de qué institución se desarrolla el proyecto?
- ¿Cómo se denomina el proyecto?
- ¿Quién realizó la supervisión?
- ¿Cuándo se presenta el informe?

El informe debe ser un producto claro, concreto y breve. Salvo que el lector potencial lo requiera, lo recomendable es que la narrativa no sea densa. No se debe hacer referencia a “todo” lo que se hizo y cómo se hizo, llenando carillas y carillas como si fuera un “diario” de lo realizado, sino solo a los aspectos sustantivos. Podríamos inferir que el lector del informe no tiene mucho tiempo disponible, por lo cual es necesario ser preciso.

Por otra parte, debe facilitar la reflexión sobre el proceso de gestión del proyecto. Debe proveer de datos e información sistematizada para la toma de decisiones. Debe mostrar una acción estratégica, inteligente, del actor que realiza el control, tanto para el logro de la información como respecto del análisis realizado a partir de ella.

La redacción de un informe de supervisión debe tener en cuenta quién o quiénes serán los usuarios. De hecho, consciente o inconscientemente, todo informe tiene “un lector implícito”. Lo importante es que el lector implícito se asemeje al real. Son dos los errores más comunes: o bien se escribe demasiado “complicado” y el lector no llega a entenderlo correctamente, o bien se escribe demasiado “sencillo”, lo cual genera malestar en el lector (por ejemplo, cuando se aclaran cuestiones innecesarias para el destinatario).

A veces no tenemos posibilidad de conocer con anterioridad quién será el lector del informe, dado que con frecuencia la institución financiadora contrata a evaluadores externos para que evalúen los informes de avance. En estos

casos, contar con el punto de vista de otros evaluadores o de alguno de los funcionarios del organismo financiador ya es un paso adelante.

Al final del informe se debe incluir un anexo con información que avale la presentación, los informes parciales, etc. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el anexo no es “una papelería” donde va todo, sino que se debe hacer un análisis pormenorizado de qué documentos se incluirán y cuáles no integrarán el informe, aunque estarán a disposición del organismo que lo requiera.

4.7. El proceso de retroalimentación

Un completo sistema de control probablemente brinde información con distintos niveles de regularidad. Puede existir información –por lo general de tipo contable–, que se controla en forma continua y, a la vez, el sistema de control puede brindar información general del avance todo el proyecto en los momentos especiales, los hitos que se definieron oportunamente. Ahora bien, el proceso de retroalimentación no es automático en la gestión de proyectos, sino que se lo debe facilitar.

Como vimos, un buen sistema de control nutre a los destinatarios del control (directivos, gestores, equipos técnicos, usuarios) de información relevante para la toma de decisiones. Así, la información obtenida a través de un proceso de control podrá ser el inicio de cambios, de generación de correcciones técnicas o administrativas, de aumento del valor público del proyecto. O no.

El proceso decisorio posterior podrá seguir al menos tres caminos:

- a) El decisor recibe la información y archiva el informe.
- b) El decisor recibe la información, la analiza, pero no considera oportuno intervenir ante las situaciones problemáticas planteadas.
- c) El decisor recibe la información, la analiza y considera oportuno intervenir ante la situación problemática planteada.

Se suele criticar el comportamiento de los directivos de los proyectos ante las situaciones “a” y “b”. Sin embargo, es necesario considerar que a veces es responsable de la inacción el propio actor que realiza el control, al no hacer todo lo necesario para favorecer el cambio. Un informe de control meramente descriptivo y que solo reitera el punto de vista de los directivos, o que solo describe lo que de alguna u otra manera todos ya saben, difícilmente incida de modo determinante en el cambio. Como decíamos, distinto será el panorama si provee información sustantiva, nuevas maneras de ver problemas recurrentes, si detecta alianzas posibles, alternativas viables para mejorar las actividades y/o el valor público del proyecto. La calidad también será un condicionante del grado de utilización de la información.

Así, solo en el caso de la opción “c” la función de control motivará un proceso de transformación. Como vimos, la participación de los destinatarios del informe de control en el diseño del sistema de control hace menos probable que ocurra la situación “a”. De cualquier manera, quien lo elabora deberá tener en cuenta una estrategia para la presentación del informe, estableciendo un documento de síntesis, presentándolo de manera adecuada a todos los destinatarios previstos, en lo posible tanto en forma escrita como verbal.

Ahora bien, ¿qué opciones tienen los decisores cuando se detectan problemas de implementación?

PARA REFLEXIONAR



“Puede tenerlo bueno, rápido o barato. Elija dos”.

Suele utilizarse, en la bibliografía especializada, el denominado “Triángulo de gestión de proyectos”, el cual se refiere a tres restricciones fundamentales que se presentan tanto en el momento del diseño, como en las etapas de ejecución y control: el costo, el tiempo y el ámbito de aplicación. Cualquier modificación de estos ítems incidirá en la calidad del producto o servicio brindado.

Vamos a utilizar este marco para considerar las opciones al alcance del decisor en el momento de detectar problemas de implementación. Siguiendo el ejemplo del cronograma del apartado 4.4.2, veamos en particular el caso de la Actividad 1: existen retrasos en la realización de la actividad. Ante esta situación problemática, las primeras opciones que se le suelen presentar al decisor son:

- a) Se retrasa la finalización de la Actividad 1. Es decir, se modifica la variable **tiempo**.
- b) Se decide terminar el curso en la fecha que estaba prevista, lo cual resentirá el **ámbito de aplicación**. Algunos temas no llegarán a ser tratados o solo se considerarán en forma superficial, incidiendo así en la calidad del curso.
- c) Se decide agregar un día más de encuentro semanal de los participantes en el taller, para así recuperar el tiempo. La actividad, por lo tanto, no modificará la fecha prevista de terminación pero se precisarán recursos adicionales para cubrir los gastos de los días agregados para que se recupere en otros días de la semana el tiempo perdido. Se incide en la variable **costo**.

Cada alternativa tendrá indefectiblemente sus respectivos impactos positivos y negativos. Por lo pronto, en todos los casos es factible que se produzca descontento entre los destinatarios del curso. Siguiendo el ejemplo, cabe agregar que se deberán analizar las causas del retraso, de manera de tomar las decisiones necesarias para que no se sigan produciendo durante el desarrollo de la actividad.

Ahora bien. No siempre existen posibilidades de flexibilizar estas tres restricciones. A veces no es posible disponer de fondos adicionales, o no es posible modificar la calidad de los productos brindados, o no es posible ampliar el tiempo de duración del proyecto.

En la mayoría de los proyectos, está fijo uno o más de los tres lados del triángulo. No se puede modificar, reduciendo así las alternativas y haciendo más compleja la resolución de los problemas. Es el caso de los proyectos que tienen actividades con fechas fijas, tal como las de los festejos del 25 de Mayo en Argentina. No hay posibilidad de cambiar la fecha, por lo cual, en caso de retrasos, solo se podrán modificar las otras dos caras del triángulo (disponer de mayores recursos u ofrecer una menor calidad de los productos o servicios brindados ese día).



Un ejemplo reciente es el de la organización del Campeonato Mundial de fútbol en Brasil. Siete años de anticipación hubo para que se desarrolle correctamente el período de inversión y para que pueda comenzar la operatoria el 12 de mayo de 2014. Tal como suele ocurrir, los problemas de implementación aparecieron y así se generalizaron los retrasos en las obras. “Es difícil decir por qué está ocurriendo esto, porque teníamos tiempo”, afirmó Pelé. Ante estos retrasos, y en un marco de tiempo rígido, no hay muchas opciones: o se destinan recursos adicionales para amplificar el grado de avance de las obras, o se limita la calidad de los servicios disponibles. En particular hacia febrero de 2014 se dudaba de si se llegaría a disponer o no del estadio de Curitiba. El evento se realizó, **aunque con algunas terminaciones sin hacer y sin techo en uno de los estadios.**

Anexo. Síntesis de una “Guía de control”

Se presenta a continuación una guía que hemos preparado para desarrollar prácticas de supervisión de proyectos. Puede ser aplicada en distintos momentos del proceso de gestión de un proyecto (en los hitos o el informe de avance al promediar la duración del proyecto). No es adecuada para utilizarla como control previo a la acción.

Una versión anterior de esta guía se encuentra en Ilari (2008).

LEER CON ATENCIÓN



Una aclaración inicial: toda práctica de supervisión **se debe realizar utilizando el diseño del proyecto y su terminología**. Por lo tanto, la terminología incorporada en estas tablas (“resultados”, “objetivo”, etc.) solo sirve de ejemplo.

1. Síntesis del proyecto	
Nombre del proyecto	
Organismo responsable	
Localización	
Tipo de población destinataria	
Objetivo/s	
Resultados	
Duración	
Fecha de inicio de las actividades	
Fecha de realización de las tareas de control	

2. Cumplimiento de las actividades		¿Se están realizando de acuerdo con lo planificado? (Ver opciones).			
Actividades	Grado de ejecución de la actividad (en %)	Cronograma	Calidad	Destinatarios esperados (perfil y número)	Duración de la actividad
1.					
2.					
3.					
4.					

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

Observaciones: Explique a continuación las razones por las que les asignó la opción anterior, identificando los problemas principales que afectan la ejecución de las tareas que componen cada actividad.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

3. Control de los recursos	¿Se dispone de los recursos necesarios para lograr los Resultados? (<i>Ver opciones</i>).
1. Infraestructura	
2. Equipamiento	
3. Insumos, materiales	
4. Recursos humanos	
<p>Observaciones: Explique a continuación las razones por las que les asignó la opción anterior, identificando los problemas principales que afectan la ejecución de las tareas que componen cada actividad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. 4. 	

Nota. Las opciones son: *Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.*

4.1. Tabla de Control presupuestario. Gastos realizados											
Proyecto original				Situación existente al momento del control							
Recursos	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	% diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Total	—	—	—	—		—					
Observaciones											

Nota. Las opciones de situación son: verde (aceptable), amarillo (se requiere un monto adicional menor al 10% del costo proyectado) o rojo (para completar la adquisición del bien se requiere disponer de más del 10% del costo inicialmente proyectado).

4.2. Tabla de Control presupuestario – Ingreso anual de fondos. Expresado en pesos												
Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Programado												
Real												
Diferencia												

5. Tabla de Control contable, patrimonial y legal	Valoración
5.1 ¿Las compras realizadas se hicieron conforme a la legislación vigente?	
5.2 ¿La contratación de servicios se hizo conforme a la legislación vigente?	
5.3 De haberse adquirido bienes susceptibles de ser incorporados en el patrimonio del organismo, ¿se realizó el registro correspondiente?	
5.4 ¿Las actividades se están desarrollando conforme a lo que establece la legislación vigente?	
Observaciones:	

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

6. Control de los resultados			
Resultado	Indicador y meta	Situación actual	Valoración
1.			
2.			
3.			
4.			
Observaciones:			

Nota. Las opciones son: muy satisfactorio (MS); satisfactorio (S); insatisfactorio (IN); muy insatisfactorio (MI).

7. Propuestas	Problema que se busca atacar con la propuesta	¿Los directivos del proyecto estarían de acuerdo con ella? (Ver opciones).	¿Los destinatarios estarían de acuerdo con ella? (Ver opciones).
Acciones que se requieren para enfrentar los principales problemas de la ejecución del proyecto y/o generar mayor valor público			
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

Las propuestas deben estar relacionadas con alguno de los problemas detectados con anterioridad en la guía o con oportunidades de generar mayor valor público en las acciones. Deben ser claras y precisas. Privilegie las opciones que precisan de menores recursos (eficiencia de la acción). A continuación de cada una, si lo considera pertinente, explique brevemente la importancia de la acción.



1. Ejercicio de aplicación

Realice en forma individual o grupal un informe de avance de un proyecto educativo seleccionado por usted. Para ello debe elaborar un documento *Word* o *Excel*, completando cada uno de las tablas de la guía de control. El proyecto seleccionado debe encontrarse en su etapa de ejecución. Para esta práctica, puede seleccionar un proyecto educativo gubernamental (tanto de jurisdicción local, como provincial o nacional) o desarrollado por una organización social.

Devolución de los resultados obtenidos. Con posterioridad a la presentación del informe, y teniendo en cuenta las correcciones que proponga el docente, ajuste el informe y preséntelo a la institución que le brindó información.

Objetivos de la práctica:

- Que los estudiantes trabajen con información real y apliquen en el caso la información básica del curso referida al seguimiento de proyectos educativos.
- Desde una mirada externa, brindar al gestor de proyectos educativos información sobre cómo se está ejecutando el proyecto, detectar acciones correctivas y proponer mejoras.

Referencias bibliográficas

- ANDER EGG, E. y AGUILAR, M. J. (1989), *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*, ICSA, San Isidro.
- ARGYRIS, C. (2009), *Conocimiento para la acción*, Granica, Buenos Aires.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México.
- CORTÁZAR, J. C. (2005), *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*, INDES-BID, Washington.
- DESSLER, G. (1979), *Organización y administración. Enfoque situacional*, Prentice Hall, México.
- ILARI, S (2008), *Guía para la supervisión de programas públicos*, Material de Clase, Licenciatura en Educación, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. <Ana, por favor, revisar>
- KUSEK, J. y RISK, R., (2004), *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, The World Bank, Washington.
- LAWRENCE, P y LORSCH, J. (1987), *La empresa y su entorno*, Plaza & Janes Editores, Barcelona.
- LEWIN, K. (1988), *La teoría del campo en la ciencia social*, Paidós, Barcelona.
- LISCHINSKY, B. (2008), *Introducción a la formulación y evaluación de proyectos*, Eduntref, Buenos Aires.
- MATUS, C. (2007), *Adiós, señor presidente*, Colección planificación y políticas públicas, Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada.
- MCGREGOR, D. (1969), *El aspecto humano de las empresas*, Editorial Diana, México.
- MOKATE, K. (2000), *El monitoreo y la evaluación. Herramientas indispensables de la gerencia social*, Washington.
- Nación Argentina, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (1999), *Gestión Integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, SDS – BM – Unesco, Buenos Aires.
- Naciones Unidas, Comité Administrativo de Cooperación (CAC) (1984), *Pautas básicas para el diseño y uso del sistema de seguimiento de proyectos y programas de desarrollo rural en países en desarrollo*, Roma.
- RANDOLPH, A. y POSNER, B. (1994), *Gerencia de Proyectos. Cómo dirigir exitosamente equipos de trabajo*, McGraw-Hill, Bogotá.

5

La evaluación

Objetivos

- Analizar desde una perspectiva estratégica las particularidades y los componentes del proceso de evaluación de los proyectos.
- Describir las distintas alternativas que puede asumir un sistema integral de evaluación.
- Visualizar las características de diferentes herramientas prácticas para la evaluación de proyectos.

Introducción

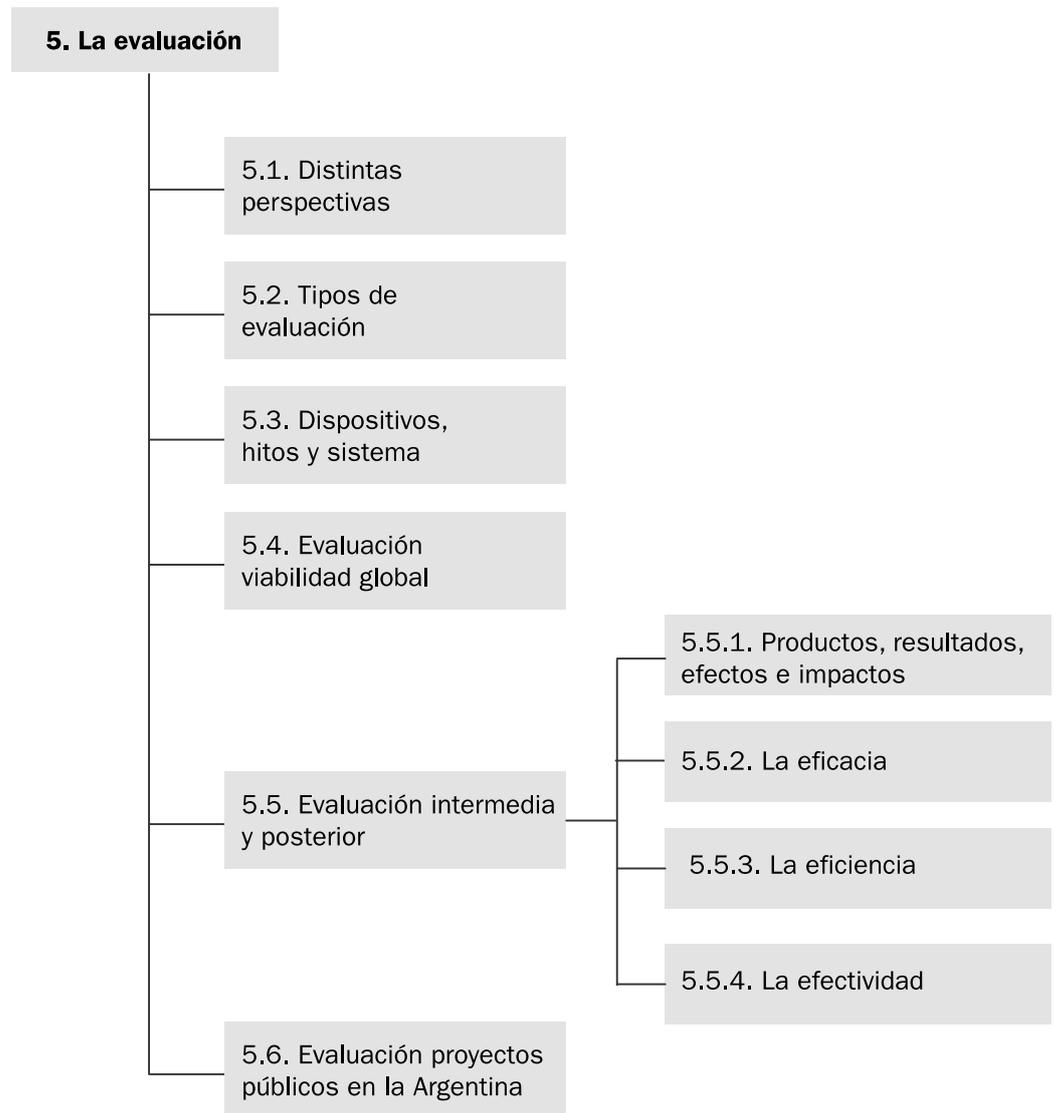
El último de los componentes del diseño de los proyectos es el de la evaluación. Todo diseño de proyecto deberá establecer su sistema de evaluación.

Esta unidad enfoca el análisis de la evaluación de los proyectos y presenta tanto algunas discusiones teóricas como herramientas prácticas para diseñar el sistema de evaluación del proyecto, con sus correspondientes dispositivos.

En el apartado 5.1 se analizan distintas perspectivas sobre la evaluación y maneras alternativas de definir el concepto. En la bibliografía especializada hay poco acuerdo respecto del alcance de los conceptos básicos de la evaluación, por lo que es preciso aclarar, en cada caso, qué se entiende por cada uno de ellos. Luego se describen distintos tipos de evaluación (5.2) y se explica la construcción del sistema de evaluación de cada proyecto (5.3). En particular se reflexiona acerca de cómo establecer un buen sistema de evaluación. En el apartado 5.4 se analiza de qué manera realizar la evaluación de la viabilidad global de un proyecto, las preguntas que se deben contestar para poder determinar el grado de viabilidad del proyecto, previamente a su aprobación. El apartado 5.5 se dedica a la fase de implementación, en la que se ponen en acción las evaluaciones intermedias, y a la terminación, cuando dicha acción evaluativa pasa a denominarse evaluación posterior. El apartado 5.6 presenta un estado de situación de las evaluaciones de proyectos públicos en la Argentina y aporta algunas reflexiones al interrogante: ¿por qué es tan poco usual en nuestro medio que se evalúen los programas y proyectos públicos?

En el siguiente esquema conceptual, se muestran los contenidos analizados en la unidad.

G.5.1. La evaluación



5.1. Distintas perspectivas sobre la evaluación

El concepto de evaluación da lugar a múltiples y heterogéneas definiciones. La distinción que hacemos entre el control y la evaluación se centra en lo siguiente: mientras el control constituye un examen de las actividades y los resultados del proyecto, la evaluación examina el grado de cumplimiento de sus objetivos. A su vez, la evaluación integra el examen de las alternativas (como parte de la evaluación previa) y el análisis de los efectos e impactos (evaluación posterior).

En términos conceptuales, la zona gris entre los conceptos control y evaluación se supera al precisar desde cuál de estas funciones se examinan los **resultados** de los proyectos. Mientras los autores que trabajan la temática del control lo incluyen como una parte de la función de control, los especialistas en evaluación lo consideran parte de la evaluación. Incluso vale recordar que desde las normas IRAM-ISO no se habla de evaluación de proyectos, sino solo

del control. En nuestro caso, como vimos en la unidad anterior, optamos por incluir el análisis de los resultados en la función del **control**.

LEER CON ATENCIÓN



La evaluación de proyectos tiene por objeto tanto el examen de las alternativas y de la viabilidad del proyecto (evaluación previa) como del grado de cumplimiento de los objetivos, efectos e impactos por él producidos (evaluación intermedia y posterior).

Sí, en cambio, existe acuerdo en la bibliografía acerca del momento en que se ponen en acción estos procesos. Mientras el control constituye una función que se pone en acción en la implementación, la función de evaluación es más amplia, dado que puede estar presente tanto en el inicio del proyecto, como en la implementación, e incluso luego de haber finalizado el proyecto.

Aunque dispongan de algunos elementos comunes, la **evaluación** no debe confundirse con la **investigación**. Tienen en común que se trata de modos de indagación de la realidad. De hecho, en los años de despegue de las prácticas evaluativas de los programas, a finales de la década de 1960 en los Estados Unidos, se la consideraba como un tipo de investigación aplicada. Actualmente es claro que difieren en su finalidad. Una investigación científica siempre tiene por finalidad la producción de conocimiento. Esto es incuestionable. Una evaluación podría tener fines diferentes: la mejora de las políticas, la transparencia, la rendición de cuentas e incluso podría, a su vez, tener la finalidad de la producción de conocimientos. También suelen diferenciarse en sus destinatarios primarios. La investigación tiene por destinatarios a la comunidad científica, mientras que en la evaluación son grupos concretos, en particular, los actores presentes en el campo de intervención del proyecto (Bustelo Ruesta, 2003). Por cierto, una evaluación de un programa público puede ser el producto de una investigación científica, a condición de modificar su metodología e incorporar en el informe final algunos componentes básicos de la producción de investigación científica tales como el marco teórico, las hipótesis que guían la acción y la bibliografía correspondiente.



La investigación termina con conclusiones acerca de cómo ocurren los hechos, alimenta la teoría y el cuerpo de conocimiento sobre cierto segmento del saber, mientras que la evaluación debe terminar con recomendaciones que lleven a modificar lo que se venía haciendo o bien agregar nuevas acciones [...] (NIREMBERG, BRAWERMAN y RUIZ, 2000: 36).

LEER CON ATENCIÓN



Desde una perspectiva descriptiva, entendemos que la evaluación es “la acción y el efecto de señalar el valor de una cosa. Atribuir cierto valor a una cosa”, tal como lo define la Real Academia Española. Evaluar implica asumir una posición. Tomar partido acerca de lo que es adecuado y lo que no lo es. Sin embargo, la mayor parte de los autores que abordan la temática de la evaluación define el concepto desde una perspectiva prescriptiva, no usual entre los autores que trabajan la temática del control.

La oficina del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Argentina define que “la evaluación de un programa social es la indagación y valoración continua de los procesos, los resultados y los impactos de planificación y su ejecución. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje para alimentar la toma de decisiones oportuna y pertinente a fin de garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de ese programa” (SIEMPRO, 1999: 12).

Ahora bien, ¿toda evaluación es así? ¿Todas son continuas? ¿Cómo denominaríamos a las evaluaciones que no son continuas? ¿No son evaluaciones? ¿Cómo llamaríamos a las evaluaciones que no se realizan con el fin de garantizar eficiencia, sino que se realizan por otras motivaciones?

Sucede aquí que nos encontramos nuevamente con las dos grandes alternativas de presentación de un tema: ¿**definimos el concepto desde una perspectiva prescriptiva o desde una perspectiva descriptiva?** Como vimos, la perspectiva prescriptiva es la que no define el objeto por lo que es, sino por lo que debería ser, desde el punto de vista de “un observador” de la realidad. Es una lectura normativa o propositiva del tema. Desde una perspectiva descriptiva, se podría afirmar que no siempre las evaluaciones son continuas, ni tampoco siempre incluyen el análisis de los procesos y pocas veces se mide el impacto. Por otra parte, las finalidades de una evaluación no siempre son estas. A veces se evalúa un programa con el objetivo de obtener una ampliación de un subsidio. O de sostener económicamente a un evaluador que acabó de conseguir esos recursos. Son dos perspectivas de definiciones radicalmente distintas.



1. ¿Qué entendemos por “evaluación” en el campo de la gestión de proyectos sociales y educativos?
 - a. Caracterice cada definición como “descriptiva” o “prescriptiva”.
 - b. ¿Cuál de las definiciones descriptivas elegiría? ¿Cuál de las definiciones prescriptivas? ¿Por qué?

1. OCDE CAD (2002): “Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”.

2. Cohen y Franco (1992: 73): “Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado”.
3. Mokate (2000: 4): “Propone verificar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos”
4. Nirenberg, Brawermany Ruiz (2000: 32): la evaluación de programas o proyectos sociales es “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, los resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”.
5. Carena de Peláez (s/f): “Desde mi estudio se reconoce a la evaluación como: a) un proceso de reflexión crítica, una actividad humana intencional donde una persona, una comunidad, se compromete con la regla fundamental de sinceridad para enfrentar la realidad a partir de la verdad del objeto de que se trate; b) un análisis valorativo que implica una comparación de la realidad con su deber ser, a fin de poder determinar su valor real y sus contradicciones; c) una actividad que proporciona los fundamentos de la realidad y proporciona los elementos para su coherencia interna entre la teoría y la práctica; y d) una actividad que, realizada con la participación de los sujetos que son objeto de la misma, colabora con su ordenamiento hacia su perfeccionamiento personal”.
6. Plataforma de ONG de Acción Social (2011: 11): “Una función que consiste en hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto [por realizarse] en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados”.

El listado de definiciones agrupadas en la actividad anterior muestra la convivencia de definiciones descriptivas con otras de carácter prescriptivo. Coincidiendo con Arlette Pichardo Muñoz (1998), la mayor parte de las definiciones que presenta la bibliografía son prescriptivas. Es decir, se centran en el “deber ser” afirmado, en cada caso, por el autor del texto. Desde nuestro punto de vista y como vimos en las unidades precedentes, creemos que trabajar con definiciones descriptivas aporta claridad. Y una vez que está claro de qué estamos hablando, sí se puede analizar las innumerables posiciones respecto de cómo debe ser el objeto. En el apartado de los tipos de evaluación, retomaremos algunas de las apreciaciones que aparecen en el listado de definiciones de la actividad anterior.

Es preciso tener en cuenta que dos de los autores del listado anterior incluyen como objeto de evaluación a las actividades y los resultados del proyecto. En nuestro caso, al seguimiento de las actividades y los resultados lo hemos considerado una función de los dispositivos de control. Obviamente, las conclusiones sobre cómo deberá ser el sistema de evaluación serán totalmente distintas si uno incluye o no el examen de las actividades.

De acuerdo con María Bustelo Ruesta (2003), desde una perspectiva prescriptiva consideramos que la evaluación de proyectos debe tener por funciones la mejora de los programas públicos, la rendición de cuentas y la iluminación de las acciones futuras.

Siguiendo con la perspectiva prescriptiva, nos preguntaremos: **¿cuáles son las características de un buen proceso de evaluación?** Para responder a la pregunta, nos remitiremos a la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que afirma que el proceso de evaluación de proyectos debe ser:



1. Imparcial: ello supone neutralidad, transparencia y equidad en el proceso de análisis y generación de conclusiones de evaluación. La unidad evaluadora y el evaluador no pueden tener ningún interés personal o conflicto de interés; la imparcialidad debe prevalecer en todos los aspectos del proceso de evaluación.

2. Creíble: lo más esencial de la credibilidad es la confianza que los involucrados y/o interesados tienen en la experiencia e imparcialidad del evaluador y el reconocimiento de la calidad del trabajo de la unidad evaluadora. Una buena evaluación debe aplicar normas claras y estrictas a la calidad del diseño de la evaluación, la confiabilidad y validez de los datos, asegurar el rigor del análisis de tales datos y hacer explícita la conexión lógica entre las conclusiones y las recomendaciones. Además, debe tener en cuenta las necesidades y perspectivas de los diversos actores involucrados/interesados en la evaluación.

3. Útil: la medida cabal del éxito de un proceso de evaluación es su efecto sobre las personas y organizaciones que aprenden de dicho proceso. No puede esperarse que los efectos de los resultados de una evaluación en sus destinatarios sean positivos, a menos que tales resultados sean contribuciones oportunas al proceso de adopción de decisiones, y sean presentados en un lenguaje claro y conciso que los involucrados/interesados puedan entender fácilmente.

4. Participativo: la práctica contemporánea de la evaluación hace mucho hincapié en la participación de todos los involucrados e interesados, incluyendo el compartir la experiencia entre ellos. Así pues, la evaluación debe reflejar los diferentes intereses, necesidades y percepciones de los involucrados.

5. Retroalimentador: la evaluación debe generar información que contribuya a retroalimentar el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Por consiguiente, el encargado de una evaluación también debe asegurar la disseminación sistemática de los resultados obtenidos entre los involucrados, incluyendo los diseñadores de proyectos y la alta administración encargada de formular políticas.

6. Costo/eficaz: como inversión institucional, las evaluaciones deben ponderar la relación entre las exigencias del rigor y la validez de la información y de su análisis con la obtención de un resultado o producto efectivo. Las evaluaciones deben agregar valor a la experiencia del interesado en el respectivo proyecto y buscar que este resultado sea proporcional a la inversión que hacen los involucrados con sus propios recursos (BID, 1997).

Veamos a continuación algunas reflexiones que aporta la profesora [Susana Ortale](#), docente investigadora de la Universidad Nacional de La Plata, sobre la evaluación de programas sociales y su marco institucional.

Reflexiones acerca de la evaluación de programas sociales

Voy a compartir algunas reflexiones derivadas de mi participación en la evaluación de programas sociales en las provincias de Buenos Aires y Río Negro entre 1995 y 2005. Más allá de su heterogeneidad, de las particularidades espacio-temporales y de los tipos de evaluación realizada (*ex ante*/del proceso de implementación/*ex post*; mixtas/externas), enunciaré ciertas cuestiones que atravesaron la tarea y que me enfrentaron al desafío de conciliar mi formación como investigadora social comprometida con la generación de conocimiento aplicado con condiciones y reglas relativamente marginales a las que guían el trabajo de investigación. Expondré asimismo algunos aprendizajes de tales experiencias.

1. La meta de la evaluación es contribuir a mejorar los programas a través de información confiable, pertinente y oportuna para tomar decisiones. El escenario político e institucional en el que se desarrolla y las características del programa a evaluar condicionan con intensidad los cánones de la investigación.
2. El contexto institucional condiciona el objeto y la finalidad de la evaluación. Quién solicita, quién financia, dónde se realiza y quién la realiza ponen en escena intereses y percepciones de actores diversos suscitando en mayor o menor medida resistencias y nociones de la evaluación como amenaza. Esto es particularmente visible cuando quien solicita la evaluación es un agente externo al programa; más aún si es externo quien la realiza. Y ello incita a incorporar a esos múltiples actores involucrados en el programa a fin de, parafraseando a Karen Mokate, “convertir al monstruo en aliado”.
3. Es necesario reconocer el carácter político de las evaluaciones. Los planes, programas y proyectos tienen carácter político en su origen, implementación y efectos. Los programas y su evaluación son producto de decisiones políticas. Las evaluaciones se llevan a cabo en contextos conflictivos y sus resultados pueden conducir a decisiones con repercusiones en todos los involucrados (no solo en la vida de los destinatarios). De aquí que las competencias científico-técnicas resulten insuficientes, debiendo asumir el evaluador un papel cercano al de un mediador, capaz de interceptar los componentes de confrontación existentes. Por eso, para que sea viable, la evaluación requiere ser construida a través de un proceso de negociación.
4. En dicho proceso, los efectores y los destinatarios de los programas deben intervenir no solo como informantes o como facilitadores de las tareas de evaluación, sino en su diseño. Más allá de que los mismos permitirán saldar eventuales dificultades vinculadas a la evaluabilidad (por ejemplo los documentos del programa no tienen la información necesaria, carecen de una “línea de base”, de objetivos claros, de metas, de indicadores), su activa participación en el diseño posibilitará precisar el “qué”, “cómo”, “cuándo”, “a quiénes” y “con qué” se va a evaluar, asegurando la pertinencia y la factibilidad de la evaluación, además de identificarse y comprometerse con la tarea.
5. En tal sentido, la evaluación implica de manera más o menos explícita un contrato que representa lo que se espera que ocurra, y marca lo que cada uno de los actores está dispuesto a poner en juego. Con ello se vinculan las decisiones a la hora de definir “qué”, “para qué” y “con respecto a qué valores” (normas científicas, metas, criterios diversos, derechos) se va a evaluar. Esto último puede estar presente, soslayado o ausente en los documentos del programa y se registra, de manera no lineal, en su implementación.
6. La evaluación comporta siempre un componente valorativo y plantea el desafío de asumir –o reconstruir– los valores del programa adoptando una posición en consonancia con el marco de los derechos humanos (DD.HH.). El mismo representa el parámetro indicado ya que los estados, al suscribir las diversas convenciones de DD.HH. en el concierto internacional e incorporarlas a la constitución, tienen la obligación de respetarlos, promoverlos, protegerlos y satisfacerlos. Se asume que todos los programas sociales deberían contemplar y responder a los DD.HH., y las evaluaciones basarse en ellos. Existen parámetros objetivos de DD.HH. que sirven para fundamentar programas y proponer objetivos y metas. Por lo que cabe (re)ubicar al programa en cuestión en un nivel de análisis basado en el enfoque de DD.HH.

Dra. María Susana Ortale, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP y Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.



7. Cabe afirmar que las evaluaciones de proceso de naturaleza cualitativa son de suma importancia para comprender los efectos, resultados o impactos de un programa. Ellas no solo permitirán identificar los factores explicativos sobre el logro de objetivos y elaborar interpretaciones sobre la multiplicidad de causas e interdependencia de efectos, sino que también informarán sobre cómo aquellos se produjeron y si tales vías o mecanismos han respetado los DD.HH., ya que ciertas intervenciones podrían resultar contrarias a estos.
 8. Como nota final, dirigida a promover una mayor aceptación de las evaluaciones y que estas sean vistas como una herramienta útil en la gestión de políticas sociales, se enfatiza la necesidad de que las propuestas y recomendaciones realizadas sean factibles. No obstante, y al margen de que ello se considere, la incertidumbre sobre la utilidad o el uso de los resultados y recomendaciones sigue gravitando con fuerza en el sentimiento y la percepción de los evaluadores.
-

Como bien explica Susana Ortale, es importante resaltar de la evaluación su **naturaleza técnico-política**. Desde su perspectiva técnico-gerencial, el producto básico de una buena evaluación es la generación de información sustantiva para la toma de decisiones, pero la evaluación también es un instrumento político (Ruano, 2003).



En efecto, toda decisión educativa o de cualquier índole es indudablemente una acción política. Tanto porque al tomarla se está ejerciendo poder cuanto porque, al decidir, se produce una serie de repercusiones sociales, económica, políticas [...] (CHÁVEZ, 1993: 14).

El producto de la evaluación constituye información que se presenta en el marco de un juego político entre actores, que viene desarrollándose muchas veces desde antes del inicio del proyecto. Como vimos en la unidad 2, toda intervención pública afecta, de alguna u otra manera, a los actores involucrados en determinado campo de actuación, desde la persona que gestiona el proyecto hasta sus proveedores, competidores, adversarios, asociados, etc. Tanto la implementación del proyecto como la gestión de un proceso de evaluación se desarrollan en este marco multiactoral. Así, los resultados de la evaluación podrán favorecer a algunos de ellos en desmedro de otros. Como ocurre en toda relación de poder, los actores aprovecharán esta nueva información para sostener sus posiciones y puntos de vista, cuestionar al rival, ampliar el margen de incertidumbre que controla, renovar sus estrategias de acción, etcétera. Por su parte, el actor público que voluntariamente impulsa la realización de la evaluación puede esperar que ella incida en el sostenimiento o la ampliación de su grado de legitimidad, de su visibilidad como buen gestor público. Es decir, son actores con expectativas sobre el proceso de evaluación, que aprovecharán tanto el proceso de evaluación como sus resultados. Todos los actores intervinientes, proyectistas y evaluadores deben ser conscientes de esto.

A su vez, la implementación de dispositivos de evaluación provoca en los sujetos directa o indirectamente evaluados impactos similares a los que señalamos en la unidad de control respecto de los liderazgos autoritarios. Esto

motivó a muchos especialistas a describir los problemas de **la resistencia a la evaluación**. Salvo situaciones excepcionales, en las que el evaluado controla con certidumbre la situación, o cuando precisa de la instancia de evaluación para ascender a un nivel superior o a un monto mayor de recursos financiados, no es del todo placentero ser evaluado. Además, la evaluación puede desenmascarar situaciones de ineficiencia aceptadas tradicionalmente (o nuevas), que por supuesto jugarán en contra de los evaluados y a favor de sus adversarios. Por lo tanto, lo más probable es que, ante un proceso de evaluación del proyecto, los actores examinados generen cierta resistencia. Es lo normal y sería extraño que no ocurriese así. Este nivel de resistencia suele reducirse cuando los actores intervinientes participan del proceso de evaluación, tanto en el diseño del plan de evaluación como en su puesta en acción. Cuando se recurre a la evaluación externa, un momento clave es la definición de quién será el sujeto que lleve adelante la evaluación. La participación de los distintos actores involucrados, incluso los destinatarios, podría incidir en que se seleccione con criterios transparentes, neutrales y justos al sujeto que llevará a cabo la evaluación. Claramente, esto no es de por sí una garantía de transparencia. A veces ocurre que se generan círculos perversos de complicidad donde los actores acuerdan seleccionar a un evaluador “amigo” que no ponga en riesgo la continuidad del financiamiento del proyecto. En todo caso, este tipo de arreglos es más sencillo que ocurra cuando la participación de los actores es baja. Actuando de manera independiente, cada actor podría buscar la manera para que se seleccione un evaluador que al menos “lo resguarde” de la crítica que podría realizar al desempeño del proyecto. Reconocer que este tipo de comportamientos existe es fundamental para poder gestionar con éxito las instancias de evaluación, generando las condiciones para que esta sea transparente y neutral.

Como vimos, analizado desde un sujeto individual evaluado, es claro que preferiría no tener que pasar por un examen; que en caso de ser evaluado, trataría de que la evaluación llegue a resultados positivos; y de ser evaluado de manera negativa, desearía que no se socialice la información, que no llegue a ser publicada. Esto podría generalizarse a cualquier tipo de evaluación, incluso fuera de la evaluación de proyectos. El ámbito de la evaluación de proyectos no escapa a estas reacciones básicas: claro que en ella participan actores institucionales y, en algunos casos, ámbitos de competencia política, donde se presentan también los objetivos e intereses de los adversarios y de los aliados. Considerando estos aspectos, si el dispositivo de evaluación en los programas públicos es optativo, habrá enormes posibilidades de que no se ponga en acción. De allí la importancia de institucionalizar instancias de evaluación de los programas públicos que exijan su aplicación, más allá de la voluntad y los intereses de los líderes de cada proyecto.

LECTURA OBLIGATORIA



NIREMBERG, O. (2001), “Nuevos enfoques en la evaluación de programas y proyectos sociales”, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

5.2. Los tipos de evaluación

La bibliografía especializada ha desarrollado abundantes clasificaciones respecto de la evaluación de programas.

Varias de las clasificaciones presentadas en la unidad de control pueden ser replicadas para el análisis de la función de evaluación. Otras deben ser adaptadas. Acerca del control, vimos que podrían presentarse sistemas de control explícitos o diseños de proyectos que nada señalen acerca del control, pero de los que se podría inferir que, de alguna manera, algo de control se realizará, dada su imbricación con la función de implementación. No será lo mismo en el caso de la evaluación, donde vamos a considerar que, de no existir formalmente en el diseño del proyecto, lo más probable es que no se pondrá en acción. En particular, porque todo proceso de evaluación genera costos adicionales que, de no estar presupuestados de antemano, implicarían una búsqueda de recursos alternativos en plena implementación, siendo esta una instancia donde el gestor se encuentra especialmente abocado a las tareas que demanda el proyecto.

- | | | |
|-----------------------------------------|---|--------------------------------|
| 1. Según el tipo de diseño del proyecto | } | Con dispositivos de evaluación |
| | | Sin dispositivos de evaluación |

Una clasificación similar podría considerar los casos en los que la normativa estatal obliga a incluir el sistema de evaluación en todo proyecto público, a los países donde nada se dice sobre el tema. Los países donde existe una cultura de la evaluación tienden a establecer pautas comunes para la elaboración de proyectos públicos, que fijan la necesidad de incorporar un sistema de evaluación en cada uno de ellos. Deja de ser una opción voluntaria del proyectista y del político decisor acerca de si incluye o no un capítulo con el sistema de evaluación en el diseño del proyecto. Pasa a ser obligatorio.

También será necesario adaptar la segunda clasificación presentada en la temática del control, la cual se centra en el análisis de la periodicidad en que se ponen en acción los dispositivos. En el control, las opciones iban desde el control ocasional al periódico y finalmente al continuo. De acuerdo a como definimos la función evaluación, inferimos que no es recomendable, pero tampoco posible, llevar adelante una evaluación del logro de los objetivos e impactos de los proyectos en forma continua. Solo podría darse en los proyectos de naturaleza mecánica, que dispongan de información automática sobre el cumplimiento del objetivo y su impacto, limitado a determinadas variables.

La evaluación continua en la gestión de proyectos es un despropósito. En el listado de definiciones anteriormente presentado, la definición del SIEMPRO es la que hace mención a la evaluación continua, concepto lamentablemente muy extendido en la bibliografía. Como vimos, solo algunos dispositivos de control, en particular el autocontrol, deben ser continuos. Los dispositivos de evaluación, por el contrario, deben ser limitados, acotados a la detección de información sustantiva en el momento exacto, fundamentalmente porque cada vez que se pone en acción un dispositivo de evaluación se generan impactos no siempre positivos pero sí, costosos.

Veamos el tema desde un posible criterio de evaluación, el de la **razonabilidad**. ¿Es razonable que cada proyecto público sea evaluado tanto en los resultados obtenidos, los efectos, sus impactos, como en los procesos que hicieron llegar a esos resultados? ¿Incluyendo enfoques cuantitativos y cualitativos? Yendo a un caso puntual, en una investigación que hicimos años atrás sobre la gestión social en tres municipios del Conurbano Bonaerense encontramos que, en cada caso, existían no menos de 40 proyectos sociales en acción. Algunos eran de gran magnitud, con financiamiento externo, pero otros tenían muy bajo número de destinatarios, disponían de muy escasos recursos y muchas veces estaban centrados en una sola actividad. ¿Es razonable evaluar resultados, impactos y los procesos desarrollados de los 40 proyectos y en forma continua? ¿Cuánto cuesta disponer de toda esa información? ¿Quién va a leer la enorme cantidad de informes que surgirán de los 40 proyectos en evaluación permanente? ¿Habrá algún funcionario dispuesto a incorporar en el presupuesto de su organismo semejante gasto?

Sí, las clasificaciones del control pueden replicarse para la función de evaluación según su **intensidad**. Cada proyecto debería definir la intensidad de sus dispositivos de evaluación. ¿Hasta cuándo evaluar? ¿Dónde hacer el corte de lo evaluado y de lo que no se evaluará en el momento de analizar el impacto del proyecto? ¿Se evaluará en base a información universal o se tomará una muestra?

También es replicable la clasificación respecto de los **sujetos** que pueden llevar adelante la gestión de los dispositivos de evaluación: ¿será un actor externo? ¿Interno? ¿Mixto? ¿Se trata de una autoevaluación? ¿Con participación de los destinatarios? Como vimos, no son decisiones menores. Muchas veces, al definirse los criterios de selección y el sujeto evaluador, se está definiendo el éxito o fracaso del proceso.

◀ Siguiendo el caso, en la unidad 6, de coordinación, nos preguntaremos también si es razonable disponer de 40 proyectos sociales aislados o si en realidad no sería más oportuno realizar una consolidación de los proyectos en unos pocos programas bien planificados y con su sistema de evaluación incorporado.

LECTURA OBLIGATORIA



PICHARDO MUÑIZ, A. (1998), "Capítulo 5", en: *Evaluación del impacto social*, Editorial Lumen, Buenos Aires.

También pueden diferenciarse las **evaluaciones de los productos** del proyecto (resultados, objetivos) de las denominadas **evaluaciones de proceso**. El proceso de gestión puede ser evaluado, fundamentalmente para la mejora institucional, a través de los estudios de procedimientos técnicos y administrativos y la visualización de los tiempos promedios parciales y totales. La evaluación de procesos también puede incorporar otros elementos técnicos como el examen de las bases de datos, los sistemas de registro y archivo, etcétera. Los procesos de toma de decisiones al interior de un proyecto también pueden ser el objeto de una investigación científica, pero es evidente que existen diferencias notables entre los objetivos de una investigación (el avance del conocimiento) y los de una evaluación, más ligados a la mejora de la gestión de los proyectos.

2. Según el objeto {
 Evaluación de productos
 Evaluación de procesos

Una de las clasificaciones usuales en el campo de la evaluación de proyectos tiene en cuenta sus etapas o fases. En esta clasificación no es común que exista acuerdo en la bibliografía, fundamentalmente porque no siempre se definen los conceptos de la misma manera. **Según el momento en que se desarrolla la función evaluativa**, los tipos de evaluación se clasifican como sigue.

3. Según el momento en que se desarrolla {
 1. Previa {
 1.1. En el momento del análisis
 1.2. En el momento de la aprobación
 2. Intermedia
 3. Posterior

En la siguiente tabla se puede ver desagregado cada uno de estos tipos de evaluación según la fase en la que se encuentre el proyecto.

G.5.2. Los tipos de evaluación y las fases del proyecto

Fases del proyecto	Inicio	Planificación		Aprobación	Implementación	Terminación
		Análisis	Diseño			
Tipos de evaluación		1.1. De alternativas		1.2. De la viabilidad global	2. Intermedia	3. Posterior
Ubicación en la Carpeta de Trabajo		En Unidad 3		En esta unidad		

Fuente: elaboración propia.

En el apartado 2.3.4 de esta Carpeta se aborda la evaluación de las alternativas. En el apartado 5.4 se presenta una propuesta metodológica para la evaluación de la consistencia y la viabilidad global del diseño del proyecto.



1. La evaluación previa permite poner en tela de juicio al/a los proyectos que aún se encuentran en la etapa previa a la aprobación. También suele denominarse “ex ante”. El “mundo” de los diseños de programas y proyectos muestra algunas maravillas, otro grupo de diseños de proyectos aceptables y, a la vez, un tercer conjunto de proyectos diseñados con serias deficiencias. La evaluación previa nos permite generar una mirada crítica de los proyectos antes de ser aprobados y/o de ponerse en ejecución. Brinda información significativa para que el decisor resuelva seguir adelante con el proyecto o si es preciso modificarlo, replantearlo o reemplazarlo por otro. Como vemos en la tabla, la evaluación previa se compone de dos instrumentos:

- 1.1. La evaluación de alternativas.
- 1.2. La evaluación de la viabilidad global del diseño del proyecto.

2. La evaluación intermedia también suele denominarse evaluación simultánea o concurrente. Esta evaluación provee de información acerca del progreso del proyecto, fundamentalmente respecto del logro de su objetivo, en el período de implementación. Al diseñar el proyecto se deberá establecer: ¿en qué momentos, en particular, se deberán poner en acción los dispositivos de evaluación?, ¿qué tipo de evaluación se desarrollará?, ¿quién será el responsable de gestionar cada dispositivo? La evaluación intermedia también puede desarrollarse en el momento de la implementación, haciendo foco en los procesos de trabajo que se están llevando a cabo.

3. La evaluación posterior es necesaria a fin de poder afirmar si se logró o no el objetivo del proyecto y, por otra parte, para conocer el verdadero impacto que ha ocasionado. Esta información puede ser útil para el gestor del proyecto, para quién lo aprobó o financió, para los destinatarios y para la ciudadanía. Fuera de los actores participantes del proyecto, una buena evaluación constituye también información útil para gestores y políticos de otros tipos de proyecto, de otros lugares y, en general, para el avance del conocimiento, de la teoría acerca de las intervenciones públicas y su impacto social.

A nivel operativo, en la fase de diseño se debe establecer el momento en que se deberán poner en acción los dispositivos de evaluación. Existen dos grandes opciones: ¿será cuando finaliza el proyecto? ¿Se pondrán en acción con posterioridad? En este caso, ¿a los 6 meses de finalizado? ¿Al año?

☰ Puede consultar clasificaciones adicionales en el texto de Niremberg (2001), en el de Pichardo Muñiz (1998) y en el de Cohen y Martínez (2002).

PARA REFLEXIONAR



En la licenciatura en educación, dependiendo del núcleo de formación específica elegido, usted ha abordado también el estudio de la función de evaluación. ¿En qué otros cursos analizó este tema? Acerca del enfoque propuesto y las maneras de definir el concepto ¿qué similitudes y qué diferencias detecta entre los cursos? ¿Qué elementos comunes tienen la evaluación de un proyecto y la evaluación del desempeño de un estudiante en el aula? ¿En qué aspecto se diferencian? ¿Qué elementos comunes y qué diferencias tienen la evaluación de un proyecto educativo y la evaluación de un servicio educativo?

5.3. Los dispositivos, los hitos y el sistema de evaluación

El diseño del proyecto debe establecer tanto los **dispositivos** de evaluación que se utilizarán como los **hitos** en que se pondrán en acción cada uno de ellos. El conjunto de los dispositivos utilizados deberá conformar un único **sistema** de evaluación del proyecto. El grado de especificación de cada dispositivo dependerá muchas veces de lo requerido por los organismos que aprueban o financian el proyecto. Es usual que se requiera describir en el diseño del proyecto solo los dispositivos que se utilizarán. Por ejemplo, se especifica que se realizarán encuestas de tal tipo, a tales sujetos y en tal hito de evaluación, pero no necesariamente será necesario que se adjunte en el anexo del proyecto el modelo de encuesta que se realizará. Sí es importante que

se establezca el nivel de agregación de la información que se requerirá que adopte la instancia de evaluación. Por ejemplo, no es lo mismo que el informe final de la Evaluación presente los datos obtenidos en la evaluación agregados a nivel nacional, a que se los presente también analizados al interior de cada provincia. No presentar los modelos de los dispositivos de evaluación es razonable, ya que reduce así la labor del proyectista y se finaliza antes el diseño del proyecto. El diseño completo de los dispositivos es razonable que se haga solo en los casos en que se logre la aprobación del proyecto, y precisamente en el momento de elaborarse el plan de evaluación.

LEER CON ATENCIÓN



Los dispositivos son los instrumentos que se utilizan al momento de ejercer la función de evaluación. Entre ellos podrían estar los formularios para la realización de los exámenes y el método de evaluación, modelos de encuestas, el listado de preguntas a desarrollar en las entrevistas y todo otro dispositivo necesario para poder juzgar respecto del cumplimiento de los objetivos del proyecto.

La definición de los hitos de evaluación es clave. Como vimos, toda instancia de evaluación genera impactos tanto al interior como al exterior del proyecto y, a su vez, implica recursos que deben destinarse para ello. Por lo tanto, se deben seleccionar el o los hitos más oportunos para llevar adelante el proceso de evaluación. Una vez establecidos, se graficarán los hitos de evaluación en el mismo **cronograma** que las actividades del proyecto.

Como vimos, cada proceso de gestión implica movilización de recursos que suelen ser escasos. La implementación de acciones, una actividad de control o de evaluación, siempre demanda esfuerzos, recursos humanos, infraestructura y equipamiento. Un principio básico de la gestión de proyectos es la optimización de los recursos. Esto implica, por una parte, adoptar una posición estratégica al diseñar el proyecto, seleccionando las alternativas de acción que mayor impacto tengan, en relación con los recursos que precisa cada una de ellas, como hemos visto en la evaluación de alternativas.

La información que se obtiene a través del sistema de evaluación debe ser suficiente para la toma de decisiones, por lo que no necesariamente debe ser completa. Si evaluamos todo en todo momento, el costo de la evaluación terminará siendo mayor a los recursos invertidos por el programa. Por lo tanto, el desafío es el de diseñar un sistema de evaluación eficaz que logre obtener información sustantiva, confiable y oportuna, pero que no implique la movilización de demasiados recursos.

Además, como ocurre con las prácticas de control, todos sabemos que la puesta en ejecución de una actividad de evaluación genera impactos no siempre positivos, como un aumento del grado de tensión entre quienes son evaluados e incluso tácticas de teatralización. Esto también debe tenerse en cuenta como un limitante a los intentos ambiciosos e imposibles de saber todo en todo momento.

Tomando como base los distintos tipos de evaluación, el proyectista deberá diseñar el sistema de evaluación, incluyendo las pautas para el diseño

de los dispositivos que se requieren. Por supuesto, cada tipo de evaluación seleccionado generará mayor o menor impacto, positivo y/o negativo; tendrá mayor o menor requerimiento de recursos y nos brindará una mayor o menor información. Yendo a los extremos, la contratación de una evaluación integral externa genera evidentemente costos muchos más altos que el desarrollo de un proceso informal de autoevaluación. La mirada estratégica es la que nos permitirá seleccionar, en cada caso, el tipo más conveniente de evaluación.

LEER CON ATENCIÓN



Dado que la gestión del proyecto se realiza en el marco de recursos escasos, se deberá priorizar la evaluación del objetivo. Todo el proyecto se puso en marcha para el logro de un objetivo, el cual, como vimos, se relaciona directamente con un problema central seleccionado. Por lo tanto, todo proyecto deberá incluir en el diseño de su sistema de evaluación dispositivos que permitan conocer, al menos una vez durante su implementación y al finalizar sus acciones, si el proyecto logró el objetivo previsto. Como veremos, a este tipo de evaluación lo llamaremos “evaluación de efectos”. Quedará para un segundo lugar, en términos de prioridad, el examen del logro de los objetivos superiores (evaluación de impacto). Por supuesto que, de disponerse de los recursos suficientes, será útil y oportuno conocer si se logró tanto el objetivo como sus objetivos superiores, pero sabemos que esta disponibilidad de fondos no siempre estará presente.

Se cuenta con un **sistema de evaluación** cuando existe un conjunto integrado y coherente de dispositivos, hitos seleccionados, metodología a aplicar y definición de los actores que deberán llevar adelante el proceso de gestión de las instancias de evaluación.

Las mismas preguntas que vimos en el sistema de control son válidas al definir el sistema de evaluación: ¿quiénes serán los destinatarios de la información que proporcionará el sistema? Y ¿qué requerimientos de información tendrá cada uno de ellos?

Un buen sistema de evaluación es el que está adaptado a las necesidades de información de los actores intervinientes, por lo que les provee de información útil y sistemática. Por esta razón, es preciso que quienes participan de la formulación del proyecto hagan las gestiones necesarias para disponer de antemano los requerimientos de información que precisarán luego presentar a los destinatarios del informe. Un buen sistema nos permitirá obtener información que **debería ser aprovechada** tanto por los responsables de cada programa como también para que los equipos de trabajo amplíen su grado de capacitación al participar de la instancia de reflexión. Y además, en el caso de la gestión pública, la propia ciudadanía, destinataria o no del proyecto, debería recibir la información lograda.

Un buen sistema de evaluación es **económico**. Detecta los momentos de mayor importancia para disponer de información y es allí donde se ponen en acción los dispositivos. Como vimos, si el sistema de evaluación permite disponer de toda la información existente y de manera continua, no es un buen

sistema. El buen sistema no provee de toda la información, sino de la información sustantiva, básica para la toma de decisiones en los hitos estratégicamente seleccionados.

5.4. La evaluación de la viabilidad global del diseño del proyecto

Llegada esta instancia en la elaboración del proyecto, podemos inferir que ya contamos con todos sus componentes necesarios. La lista de control nuevamente nos puede servir para no olvidar completar todas sus partes, tomando como base “las preguntas” a las que hacíamos referencia en el momento del diseño del proyecto (Unidad 3).

Lista de control del diseño completo del proyecto

- 1. Carátula
- 2. Resumen
- 3. Índice
- 4. Organismo responsable
- 5. Localización
- 6. Fundamentación
- 7. Destinatarios
- 8. Matriz de marco lógico
- 9. Duración y cronograma
- 10. Tareas
- 11. Presupuesto
- 12. Sistema de control
- 13. Sistema de evaluación
- 14. Anexo: Árboles de problemas y objetivos, Evaluación de alternativas y documentación

Esta instancia es el momento oportuno para hacer la revisión definitiva y global del diseño y, llegado el caso, las correcciones necesarias para disponer de un buen proyecto, integrado y coherente.



Los componentes de un proyecto son interdependientes, es decir se influyen mutuamente. Por ello, en la práctica, la elaboración-análisis debe implicar un proceso de aproximaciones sucesivas, hasta la completa armonización de los componentes (SANÍN ÁNGEL, 1988: 3).

Para el estudio de la consistencia integral del proyecto, se puede hacer uso del instrumento de evaluación de la viabilidad, analizado de manera particular al estudiar la evaluación de alternativas. En el uso cotidiano aparecen muchas veces superpuestos los conceptos de viabilidad y de factibilidad. Aunque no existe acuerdo acerca de estos conceptos en la bibliografía especializada, sin duda se trata de dos conceptos con ciertas similitudes. En términos etimológicos, mientras algo es factible cuando se puede hacer, es viable cuando puede vivir. En nuestro caso, vamos a considerar que la viabilidad es algo

más que la factibilidad. Un proyecto viable, además de ser factible, es decir, capaz de llevar a cabo sus actividades, logrará sostenibilidad, al menos en un mediano plazo.

Veamos qué nos ofrece la evaluación previa, o de la **viabilidad**, descomponiendo el concepto en sus siete indicadores:

1. Viabilidad técnica: también suele denominarse evaluación de la consistencia, de la “coherencia interna” o de la razonabilidad del proyecto. Un alto grado de viabilidad técnica se logra cuando:

- a. El proyecto es claro tanto en el análisis del problema como en su objetivo y el resto de los componentes.
- b. Se dispone de un serio análisis de las causas y los efectos del problema.
- c. Se dispone de una buena evaluación de alternativas.
- d. Se guarda una correcta relación entre el problema seleccionado y el objetivo que se propone; entre las actividades propuestas y los resultados; entre los resultados y el objetivo y entre este y los objetivos superiores.
- e. Son razonables los recursos solicitados para realizar con éxito las actividades y el tiempo que se prevé para la acción.

2. Viabilidad jurídica o legal: no siempre quien diseña el proyecto tiene total conocimiento de las normas que rigen en la materia. Un análisis de este tipo permite conocer si la acción planificada tiene su aval jurídico correspondiente y si no se violarán las normas vigentes al implementarse el proyecto.

3. Viabilidad política: algunas de las preguntas que deben hacerse son: el organismo rector ¿dispone de suficientes recursos de poder para neutralizar a los actores que tendrán un comportamiento de resistencia o bloqueo? Las actividades, los resultados y objetivos ¿serán aceptados por los actores participantes? El cambio propuesto ¿está en relación con los recursos de poder que se ejerce? Podríamos afirmar que a mayor disponibilidad de recursos de poder en el marco de una relación, mayor podrá ser el grado de transformación posible de la realidad.

4. Viabilidad económica: el interrogante básico será: ¿se dispone/se dispondrá de recursos financieros suficientes para llevar a cabo las actividades programadas? ¿Los recursos podrán estar disponibles en los períodos planteados en el proyecto?

5. Viabilidad ambiental: al respecto vale preguntar: ¿qué impacto producirá el proyecto en el medio ambiente? ¿Es posible neutralizar o al menos reducir sus efectos negativos?

6. Viabilidad cultural: el proyecto puede ser muy razonable, pero si no considera la viabilidad cultural se podrían generar impactos negativos o, cuanto menos, no se podría ejecutar las actividades. El interrogante será: ¿algunos de las actividades, los resultados y objetivos del proyecto son contrarios a las pautas culturales predominantes de la población destinataria?

7. Viabilidad institucional: aquí la centralidad pasa a ser del organismo responsable del proyecto y del resto de los organismos que participan activamente. La pregunta central será: ¿dispone cada uno de ellos de capacidad técnica suficiente para llevar adelante el proyecto?

Veamos a continuación un caso que aporta uno de los profesores invitados al curso, el arquitecto Juan Luis Mérega.

Juan Luis Mérega, arquitecto. Subsecretario de Planificación y Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de Quilmes y Director Ejecutivo de Fundación del Sur.



Cuando la solución propuesta no es del todo la solución

Al diseñar un proyecto social, dos cuestiones son centrales. La primera es identificar claramente el problema a resolver. La segunda es proponer las soluciones adecuadas para el problema señalado.

Cierta vez, una organización no gubernamental, con experiencia en implementar proyectos sociales en provincias del norte argentino, identificó con claridad un problema socio-ambiental: la permanente degradación de los suelos en una comunidad determinada, lo cual generaba un círculo vicioso de pobreza, sobreexplotación, más pobreza y, finalmente, emigración. La solución, conversada y acordada con la propia comunidad, fue la implementación de un programa de forestación, como medio de prevenir la degradación de los suelos. Esta solución tenía todo a favor.

La inclusión de actividades forestales en los predios no solo resolvería a largo plazo el problema de la degradación del suelo, sino que capitalizaría a los productores en bienes maderables y no maderables. Esto es, los predios, degradados al inicio del proyecto, tendrían a su término no solo una mejor calidad, sino también el valor agregado de los árboles allí plantados, sujetos a una posible explotación forestal o silvopastoril.

La tecnología a emplear no era completamente extraña a los beneficiarios, por ser todos ellos productores agrícolas. Si bien no es lo mismo la producción agrícola que la forestal, se entendía que una capacitación técnica específica resolvería el problema.

Y entonces, sobre este supuesto se diseñó el Proyecto Algarrobo. El cual, consecuentemente, tenía entre sus actividades (y entre los recursos humanos y presupuestarios previstos) un fuerte sesgo a favor de actividades del tipo agronómico. El Proyecto Algarrobo fue felizmente aprobado y el equipo de la organización no gubernamental se puso a trabajar. Al principio todo fue bien: se identificaron los lotes y se ajustaron las variables tecnológicas de implementación, se planificaron y ejecutaron las primeras acciones de capacitación técnica y, finalmente, se comenzó con la plantación de los árboles. Pero, a poco de andar, la coordinación del proyecto detectó que surgían dificultades, algunas serias, en el componente social del proyecto, principalmente centrado en la asociatividad. Ocurre que el Proyecto Algarrobo daba por hecho una voluntad asociativa de los participantes que no era tal. No es que el proyecto haya imaginado el tema, pues al momento de planificarlo, los productores manifestaron explícitamente su voluntad de trabajar cooperativamente, pero en la práctica esto no fue tan sencillo de implementar.

Las causas fueron múltiples: algunos productores efectivamente estaban interesados en trabajar de forma asociativa, pero sin conocer realmente las obligaciones y responsabilidades que esto conllevaba; otros no estaban para nada convencidos y simplemente respondieron afirmativamente para no quedar fuera del proyecto. Se notó una falta de liderazgo al interior de la comunidad en este tema y la presencia de micro liderazgos enfrentados. A su vez, los responsables de diseñar el proyecto adoptaron una posición demasiado idealista al escuchar la voz de los productores y probablemente se dejaron llevar por su propio entusiasmo y entendieron un énfasis que no existía en realidad.

En ese momento, la coordinación cayó en la cuenta de que el diseño del proyecto no había previsto suficientes recursos humanos y presupuestarios para el necesario trabajo social al interior de la comunidad. Esto resultaba particularmente insuficiente en la capacitación en temas de organización social comunitaria y en la inexistencia de un programa de apoyo y asistencia técnica específico. Todo esto complicó, aunque no impidió, la implementación razonablemente satisfactoria del proyecto.

Hoy los árboles están crecidos y creciendo en los lotes de los pequeños productores participantes en el Proyecto Algarrobo, cuyos objetivos ambientales y sociales fueron razonablemente cumplidos. Sin embargo, un diseño de proyecto más ajustado a la realidad de la comunidad hubiera significado menos conflictos y mejores resultados. Este es un

buen ejemplo de la necesidad de tomar muy en cuenta el diagnóstico sociocultural de la comunidad con la cual se trabajará.



2.

A partir de la experiencia del Proyecto Algarrobo, responda las siguientes preguntas:

- a. ¿Por qué cree que no se llegó a detectar al inicio los problemas que podría traer la asociatividad entre los destinatarios?
- b. ¿Cómo se tendría que haber realizado la primera instancia de acercamiento de los gestores del proyecto a los destinatarios para evitar el posterior problema de asociatividad?
- c. En el momento de la implementación, ¿qué acciones complementarias se podrían haber realizado para mejorar el grado de viabilidad cultural y reducir el impacto negativo de este problema?
- d. ¿Cómo se podrían llevar a la práctica estas acciones complementarias, sin la posibilidad de obtener recursos adicionales por parte del organismo que financia el proyecto?
- e. ¿Con qué otros proyectos o servicios públicos propondría generar algún vínculo?

Tabla para la evaluación de la viabilidad de los proyectos

La evaluación se realizará considerando cada uno de los tipos de viabilidad existentes y el grado de viabilidad global que presenta cada proyecto. El rango utilizado en cada tabla es el siguiente:

- Alto grado de viabilidad: mayor al 80%
- Grado medio: entre el 60 y el 79%
- Bajo grado de viabilidad: entre el 40 y 59%
- Umbral de viabilidad aceptada: 40%
- Deficiente: menor al 40%

Cada uno de los indicadores de viabilidad será evaluado siguiendo este rango. El grado de viabilidad global constituye un promedio de los valores obtenidos en cada uno de los indicadores en que se desagrega. En base a este rango, si se considera que el proyecto cuenta con menos de un 40% de viabilidad parcial o global, no debería ser aprobado. Esto puede motivar la solicitud de modificaciones al diseño del proyecto o, llegado el caso, el descarte de la propuesta.

G.5.3. El grado de viabilidad de proyectos alternativos

	Proyecto 1 (en %)	Proyecto 2 (en %)	Proyecto 3 (en %)
1. Viabilidad técnica			
2. Viabilidad jurídica o legal			
3. Viabilidad política			
4. Viabilidad económica			
5. Viabilidad ambiental			
6. Viabilidad cultural			
7. Viabilidad institucional			
Viabilidad global			

Fuente: elaboración propia.



El paso de la elaboración a la evaluación no debe ser entendido como una secuencia lineal, en el sentido de que el proyecto deba estar completamente elaborado para proceder a su evaluación. En la práctica estos dos procesos deben ser interdependientes, lo que significa que, en la medida en que se avanza en la preparación del proyecto, se deben ir extendiendo mecanismos de consulta a quienes deberán, de una forma u otra, emitir conceptos o participar en la decisión sobre si se lleva a cabo o no (SANÍN ÁNGEL, 1988: 4).

Esta última frase de Héctor Sanín Ángel es relevante. El proyectista debe tener presente en todo el proceso de diseño que es importante contar con una buena consistencia del proyecto y de actividades viables.

5.5. La evaluación intermedia y la posterior

Tanto durante la implementación del proyecto como al finalizar su ejecución, los criterios de evaluación de los objetivos del proyecto son similares.



En este apartado, cuando se habla de evaluación intermedia, debe considerarse evaluación intermedia de los **productos** del proyecto. Es decir, estamos dejando de lado las evaluaciones intermedias que pueden realizarse respecto de los **procesos** de trabajo.

LEER CON ATENCIÓN



La evaluación intermedia es la que se realiza cuando el proyecto se encuentra en su etapa de implementación, mientras que la evaluación posterior se lleva adelante una vez que finalizó la ejecución de las actividades del proyecto.

En la fase de implementación, las actividades se están realizando, se están utilizando los fondos asignados al proyecto para la realización de las compras de los materiales y/o equipos, para el alquiler de equipos y/o de la infraestructura necesaria y la contratación de los recursos humanos. Si se cuenta con la gestión de los dispositivos de control explicados en la unidad anterior, se puede inferir que cada uno de ellos ya se encuentra en acción, controlando las operaciones administrativas y técnicas que se están llevando a cabo y el tiempo de realización del proyecto. De haberse superado los primeros momentos de la ejecución, es de esperar que el equipo de gestión ya cuente con algunos informes sobre el avance, al menos parcial, en el logro de los resultados del proyecto. Pero el proyecto se elaboró para resolver un problema central seleccionado. Hasta este momento, no tendremos información acerca de cómo y hasta qué punto los resultados del proyecto están incidiendo para que se logre nuestro objetivo.

LEER CON ATENCIÓN



La evaluación intermedia posibilita que se conozca durante la fase de implementación si se está logrando el objetivo, su grado de cumplimiento y si la tendencia es favorable al logro del objetivo, en el tiempo de duración del proyecto. A su vez, permite disponer de una estimación respecto del logro del proyecto en lo que hace a sus objetivos superiores.

Las evaluaciones de los proyectos que se encuentran diseñados según una metodología de marco lógico reducen considerablemente la labor preparatoria del proceso de evaluación. Sucede que, al utilizar la matriz de marco lógico, ya se cuenta con cada uno de los objetivos establecidos en forma clara, con su correspondiente indicador, sus metas y fuentes de verificación. Quedará para cuando se elabore el **plan de evaluación** el diseño final de los dispositivos; entre ellos, el listado de las preguntas en los casos de entrevistas o el armado final de las encuestas, de manera de terminar el proceso de construcción de los dispositivos de evaluación. En principio, cada hito de evaluación deberá disponer de su propio plan, considerando los plazos y las acciones que se requieran realizar para gestionar el proceso.

Para la realización de una evaluación intermedia o posterior, será necesario disponer de la información obtenida a través de los dispositivos de control, de manera de obtener los datos respecto del grado de cumplimiento de cada uno de los resultados del proyecto. A la vez, se deberán poner en acción los instrumentos propios de la función de evaluación. Con toda esta información, el evaluador deberá hacer un juicio sobre la situación del proyecto.

Una vez elaborado el plan de evaluación con el detalle de las acciones a realizar en cada hito, la secuencia lógica será la siguiente:

1. El relevamiento de la información.
2. El análisis de los datos según criterios establecidos.
3. La producción de conclusiones.
4. La comunicación a los actores involucrados en el proceso evaluativo o la divulgación a otros de las conclusiones elaboradas (Bertoni, A., Poggi, M. y M. Teobaldo, 2009: 8).

5.5.1. Productos, resultados, efectos e impactos

Al evaluar un proyecto público tendremos varias opciones para centrar el objeto de análisis. ¿Analizaremos los resultados alcanzados? ¿Sus efectos? ¿Solo sus impactos? Pasemos a explicar cada uno de ellos, a partir de un ejemplo donde se podrá visualizar el corte que proponemos entre la función del control y la evaluación.

- 1. Productos:** son las consecuencias tangibles, como bienes de servicio, que resulten de la ejecución de las **actividades** de un proyecto o intervención. Por ejemplo: se realizaron cinco talleres para la capacitación de plomeros. La supervisión de los productos constituirá una función de control.



En los casos de proyectos diseñados con la metodología de marco lógico, la matriz a la que hace referencia Olga Niremberg (2001: 18) ya se encuentra realizada desde el momento en que se diseñó el proyecto.

- 2. Resultados:** se trata de los cambios que provocaron los productos del proyecto. Ejemplo: los plomeros se actualizaron y ampliaron sus conocimientos sobre el tema. Se podría medir con una prueba, un examen a los plomeros. Esta medición también será una función de los dispositivos de control del proyecto.
- 3. Efectos:** son las transformaciones que provocaron el cumplimiento de determinados resultados de un proyecto. Ejemplo: mejoró el ingreso mensual de los plomeros (en la Matriz de Marco Lógico se analiza el cumplimiento del objetivo). Esta constituye una responsabilidad del sistema de evaluación.
- 4. Impactos:** constituyen cambios que provocaron directa o indirectamente los efectos. Estos podrían ser positivos o negativos; esperados o no esperados; con carácter sostenible o de largo plazo; intencionales o no (en la Matriz, es el cumplimiento de los objetivos superiores). Ejemplo: mejoró la calidad de vida de las familias de los plomeros. También constituye una función que debería estar integrada al sistema de evaluación.

Como vemos en el ejemplo, los sistemas de control y de evaluación, aun siendo distintos en su naturaleza y objeto de análisis, deben ser articulados de manera de no superponer las acciones y de aprovechar todas las posibilidades de sinergias.

Tres criterios de evaluación adquieren especial relevancia en la evaluación posterior. La medición de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Dos de estos criterios no dejan lugar a grandes discusiones, la eficacia y la eficiencia del proyecto, pero el concepto de efectividad sigue dando lugar a debates.

5.5.2. La eficacia

La eficacia mide la relación existente entre los resultados y objetivos inicialmente planteados y los efectivamente alcanzados. Medir la eficacia no suele ser sumamente complicado, siempre que estén adecuadamente formulados los resultados objetivos del proyecto.



La razón última del proyecto es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social... Operacionalmente, la eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ello implique (COHEN Y FRANCO, 1992: 102).

En caso de no existir dichos objetivos o de ser ambiguos, el evaluador deberá presentar la situación y analizar si se lleva a cabo una reconstrucción y un rediseño para lograr precisión. Por supuesto, estas decisiones del evaluador deben ser compartidas con los actores participantes del proyecto y luego formar parte de su informe.

Las evaluaciones de estos programas exigen trabajar con los actores intervinientes para “intentar identificar sus intereses y la forma en que evolucionan en el mismo programa. En ese sentido es importante examinar qué es aquello que se esperaba que ocurriera [...]” (Ballart, 1992: 200).

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Resultados y objetivo propuestos}}{\text{Resultados y objetivos alcanzados}}$$

La medición completa de la eficacia alcanzada se logra cuando se puede realizar estos tres tipos de evaluación:

- Evaluación de los resultados
- + Evaluación de los efectos
- Evaluación de los impactos
- Grado de eficacia del proyecto

Como hemos visto, no siempre se cuenta con los fondos suficientes como para disponer de toda esta información. En estos casos, se deberá priorizar la evaluación de los resultados y de los efectos. Como decíamos, la evaluación de efectos es la que permite saber si se ha logrado el objetivo del proyecto, el cual está directamente asociado al problema central.



Veamos como ejemplo el caso de un programa de hábitat popular que evaluamos tiempo atrás. En este caso se presenta la tabla correspondiente a la evaluación de los resultados. En ella se consideró con el mismo valor a todos los resultados detectados. Es decir, no se ponderaron de manera distinta. A su vez, se agregaron dos líneas de análisis. Una de ellas, para incluir la variable “tiempo de realización de las obras”, de manera de comparar lo diseñado con lo efectivamente logrado. La otra fue la inclusión de un resultado no formalizado en la documentación del programa, pero a todas voces presente en la gestión, que fue el de liberar los terrenos inundables donde se ubicaba la villa La Carbonilla. Para operativizar los resultados obtenidos en la evaluación, inicialmente se establece que existe un alto nivel de eficacia cuando los objetivos iniciales se cumplieron en más del 70%, mientras que este nivel es bajo si se llegó a un cumplimiento inferior al 39%. Por cierto, el corte es arbitrario, por lo que vale especialmente disponer de una buena fundamentación o de modelos utilizados anteriormente o trabajos teóricos que se han escrito sobre el tema.

Resultados del Programa de relocalización del barrio La Carbonilla, Municipio de Zárate, 1995	Grado de cumplimiento (en %)
1. Vecinos organizados como grupos y capacitados para la autogestión	75
2. Terreno apto adquirido y adjudicadas las parcelas	100
3. Infraestructura técnica suficiente y habilitada	100
4. Equipamiento comunitario instalado y funcionando	75
5. Viviendas evolutivas construidas	100
6. Empleos generados para jefes de familia desocupados	25
7. Tiempo previsto: 30 meses	25
8. Terrenos de La Carbonilla liberados	25
TOTAL (promedio de los ocho indicadores)	66

Fuente: Ilari (2003).

En este caso se observa que la evaluación de resultados alcanzó un nivel medio de eficacia. Estos valores luego deberían ser contrastados con los logros que permitan detectar la evaluación de efectos y la de impactos.

PARA AMPLIAR



Una síntesis de la evaluación se puede consultar en: ILARI, S. (2003), *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de hábitat popular*, Universidad Nacional de Luján, Luján.

LECTURA RECOMENDADA



Una investigación reciente de la eficacia de un programa educativo es: LORENZO T, MILLÁN-CALENTI, J., LORENZO-LÓPEZ, L. y A. MASEDA (2013), "Efectos del programa educativo GERO-HEALTH sobre el nivel de interiorización de conocimientos de prevención y promoción de la salud en personas mayores", en *Revista Edit Um*, vol. 31, N° 2, Murcia. Disponible en: <<http://revistas.um.es/rie/article/view/163391/158211>>.

5.5.3. La eficiencia

Para medir el grado de eficiencia es necesario relacionar el costo del proyecto con los resultados y objetivos alcanzados. Se trata de un análisis de costo-beneficio, que se adapta al campo de actuación de cada proyecto.

LECTURA OBLIGATORIA



COHEN, E. y R. MARTÍNEZ (2002), *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, cap. 7.

Esta medición es claramente más complicada de realizar que la anterior. La clave es contar con un valor de referencia con que pueda compararse el costo de las actividades del proyecto evaluado. En algunos ámbitos públicos como el de la vivienda social existen registros nacionales donde se establece un costo estimado de la construcción de una vivienda social de características definidas, en cada provincia. Contar con este dato es fundamental para poder afirmar si el proyecto que estamos evaluando fue eficiente o no, en relación con los datos estadísticos existentes. Por supuesto, la medición es mucho más complicada si, además de construir viviendas, el programa consta de componentes de promoción social, ambientales o integrales.

En casos donde no existe dicha información de base, es posible recurrir a casos comparativos, similares al proyecto evaluado. En ese caso, no se podrá afirmar si fue totalmente "eficiente", pero sí se podrá afirmar que "tal proyecto lo fue más que tal otro".

Medir la eficiencia de un proyecto que incluye objetivos de promoción social es especialmente complicado y llega a ser casi imposible de no existir referencias de programas similares posibles de comparar. Un alto grado de eficiencia (relativa) implica que se lograron obtener determinados resultados y objetivos con recursos inferiores al promedio de los utilizados en casos similares.



El concepto de eficiencia puede considerarse desde dos perspectivas complementarias: si la cantidad de producto está predeterminada, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generarlo; si el gasto total está fijado de antemano, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto (COHEN Y FRANCO, 1992: 104).

Como vimos, los proyectos públicos no suelen ser rentables en términos de costos e ingresos producidos como lo debería ser un emprendimiento privado. La ineficiencia no depende de los recursos monetarios que se lograron obtener, sino de los resultados y objetivos alcanzados, muchas veces imposibles de medir en términos monetarios, con un determinado monto de recursos disponibles en su inicio.

5.5.4. La efectividad

A diferencia de los criterios anteriores, el de la efectividad aún no goza de consenso. Incluso en algunos casos se ha utilizado el concepto como sinónimo de la eficacia. Una de las opciones vigentes es considerar la efectividad de un proyecto, considerando el punto de vista de la población destinataria y la sociedad en la que se implementan las acciones del proyecto. También esta perspectiva ha sido abordada con especial énfasis en los últimos años en las investigaciones de los resultados de los proyectos “a la luz” de los propios destinatarios. Los estudios de Amalia Eguía y Susana Ortale van en dicha dirección.

PARA AMPLIAR



EGUÍA, A. y ORTALE, S. (comps.) (2007), *Programas sociales y participación en la Provincia de Buenos Aires*, EDULP, La Plata.

La efectividad puede clasificarse en función de la población involucrada:

- a) **la efectividad directa** mide la capacidad de respuesta del proyecto a las demandas o a los requerimientos de la población destinataria.
- b) **La efectividad indirecta** toma en cuenta las demandas o los intereses de la comunidad en general.

A partir de esta diferenciación, podría darse el caso en que un proyecto llegue a obtener un alto nivel de efectividad directa, en función de su capacidad y voluntad para acceder a las demandas, los reclamos o las sugerencias de la población destinataria; mientras que alcanza un bajo grado de efectividad indirecta si no logra legitimidad respecto de la comunidad en la que se encuentra dicha población destinataria.

En todo caso, lo importante es delimitar con claridad lo que entendemos por cada uno de estos conceptos, de manera que la evaluación realizada sea comprensible, razonable y útil tanto para los decisores públicos como para la ciudadanía.

5.6. La evaluación de proyectos públicos en la Argentina

A nivel internacional, el despegue de la temática de la evaluación de programas se produce en el siglo xx desde los años 70, pero recién en las décadas de 1980 y 1990 se llega a lo que Xavier Ballart denomina el momento de la “industria de la evaluación” (1998). Esto motivó la generación de una prolífica bibliografía sobre la temática, un impulso importante de organismos internacionales, la aparición de asociaciones de profesionales de la evaluación y de revistas especializadas en la materia.

PARA AMPLIAR



Puede analizarse el recorrido histórico en el texto de BAÑÓN, R., CABALLERO, V. y G. SÁNCHEZ MEDERO (2003), *Evaluación de las acciones y las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía*, Díaz de Santos, Madrid.

En estas décadas, innumerables autores abordaron la temática e incluso se crearon agencias gubernamentales de promoción de la evaluación en el campo de la gestión pública, tales como, desde el 2006, la Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno de España. La cultura de la evaluación fue avanzando en los Estados Unidos y los países del norte de Europa y, en menor medida, también llegó a América Latina, particularmente a Uruguay, Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia.

Los autores que estudiaron la temática son claros respecto de las ventajas que los dispositivos de evaluación generan, en términos técnicos gerenciales. A su vez, los estudios muestran cierta correlación entre la existencia de prácticas de evaluación de los proyectos públicos y regímenes de democracias donde la transparencia y la rendición de cuentas al ciudadano están presentes.



[Sin embargo, en la Argentina] es indudable que la planificación y la ejecución de la política social han estado caracterizadas por una débil cultura de evaluación. Ello se manifiesta en la ausencia de requisitos metodológicos de evaluación en la planificación de los programas sociales, en limitaciones conceptuales y técnicas en el diseño de indicadores, de procedimientos y metodologías de evaluación [...] (SIEMPRO, 1999: 53).

En el campo educativo también se percibe esta debilidad de la cultura de la evaluación. Los primeros operativos nacionales y sistemáticos de evaluación educativa se produjeron recién en los años 90. De allí en más continuaron realizándose estos operativos, aunque obviamente no siempre con el aval de los actores implicados, ni con el nivel de impulso que habían desarrollado inicialmente. En la última década, el ámbito académico se encuentra activo respecto de la temática. Se abrieron así maestrías centradas en el tema y una amplia oferta de cursos de posgrado. Sin desmedro de esto, coincidimos con Esteban Tapella cuando afirma que en la Argentina “es mucho lo que dice, pero poco lo que se hace respecto de la evaluación de proyectos” (2007: 8).

En este marco y considerando las reflexiones de Susana Hintze, nos preguntamos: ¿por qué no es habitual que se evalúen los proyectos y programas públicos en la Argentina? ¿Qué razones llevan a que la mayor parte de los programas públicos nacionales, provinciales o municipales solo de manera excepcional cuenten con alguna evaluación de su desempeño?

LECTURA OBLIGATORIA



HINTZE, S. (2005), “La evaluación de las políticas sociales en la Argentina. Reflexiones sobre el conflicto y la participación”, en: ANDRENACCI, L. (comp.), *Problemas de política social en Argentina contemporánea*, Prometeo, Buenos Aires.



2.

Elabore un listado de las causas que Susana Hintze presenta a lo largo del texto y realice una priorización en función de la importancia de cada una de ellas para el mantenimiento de la situación problema.

El impulso brindado a la evaluación en los años 90 fue el producto de una presión exógena, de organismos internacionales de financiamiento, que se materializó especialmente en instancias puntuales de evaluación, más que en una modificación de la metodología global de planificación y evaluación de políticas. A nuestro criterio, esta asociación con el discurso de la ideología neoliberal genera una situación especialmente compleja de transformación. En términos discursivos, en nuestro país, aún no se considera a la evaluación como un instrumento progresista de transformación. No se la asocia con los valores de la transparencia y la democracia. Modificar esta asociación no será fácil, considerando la experiencia del neoliberalismo en la región.

Por otra parte, los actores que intervienen en el campo de las políticas públicas en la Argentina han demostrado poco interés en promover una cultura de evaluación. Hintze explica con claridad el interés de dichos actores (dentro de los cuales se encuentran los propios gobiernos) en mantener una situación de programas y políticas sin evaluación, más que abordar el desafío de una gestión transparente y con rendición de cuentas a la ciudadanía.

Es interesante, a la vez, un segundo interrogante que plantea Hintze, acerca de la utilidad de las evaluaciones que sí existen. La pregunta es: ¿por qué se utilizan tan poco sus resultados? Creemos que aquí es preciso cambiar el foco hacia los actores y responsabilizar también a las instituciones que parti-

cipamos de las evaluaciones, particularmente en los casos de evaluaciones externas. Una experiencia personal: más de una vez he leído informes de evaluación de proyectos donde me ha costado encontrar “una” idea crítica. Si el informe final de evaluación no es reflexivo, inteligente, si no detecta nuevas maneras de hacer las cosas, si no provee de información sustantiva al decisor y a la ciudadanía, si solo pareciera ser una sistematización de todo lo que hizo la gestión del proyecto ¿qué utilidad tiene? Entiendo que en esto hay mucho por avanzar. Es preciso disponer de buenas evaluaciones que provean de información precisa y comprobable sobre los avances relativos de cada proyecto, que den respuestas a las causas por las que no se pudo avanzar en determinados aspectos y que detecten oportunidades para la mejora, para la ampliación del valor público de las acciones. Si no disponemos de mejores evaluaciones, el camino hacia una sociedad con una cultura de la evaluación será extremadamente largo...

Desde un foco macro social, está claro que la existencia y la difusión de evaluaciones de programas públicos modificarán aspectos del régimen político vigente de cada sociedad. En el marco de los regímenes políticos neo patrimoniales y en las democracias delegativas, donde el ciudadano solo participa en los asuntos públicos a través del voto periódico de los representantes, no es siempre funcional al régimen político la difusión de los resultados de la evaluación de las intervenciones públicas. Por el contrario, lo funcional es el secreto, la ausencia de información dirigida hacia la ciudadanía y, menos aún, de información crítica respecto de las propias actuaciones. En caso de producirse una práctica evaluativa, lo usual será que se intente cooptarla, y en caso de difundirse evaluaciones de los programas, claro está que serán evaluaciones positivas.

Por el contrario, el modelo democrático de gestión y los nuevos modelos “neo públicos”, precisan de la existencia y socialización de evaluaciones de las intervenciones públicas. Son constitutivas a cualquiera de estos dos modelos. Esto lleva a afirmar a Rafael Bañón i Martínez que “evaluar es hacer democracia..; es rendición de cuentas..; es profundizar en los valores democráticos” (2003: XXI). Un modelo de gestión que se precie por el grado de transparencia alcanzado deberá también brindar a la ciudadanía la información acerca de los resultados de sus programas y políticas. Desde esta perspectiva, la evaluación no solo se justifica por su importancia técnico-gerencial, sino también por su impacto en el régimen político, en la mejora y ampliación de las democracias.

PARA AMPLIAR



El concepto de democracia delegativa lo presenta O'DONNELL, G. (1994), “Delegative Democracy”, en: *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 1, Washington. Su traducción al español puede consultarse en: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>.

La temática de los modelos de gestión pública local la hemos trabajado en ILARI, S., AVERSA, A. y DE LA VEGA, V. (2011), “La ausencia burocrática. Gestión social municipal en la Argentina democrática de los 80”, en: CHARDÓN, M. C. (coord.), *Transformación del espacio público. Los actores, las prácticas, las representaciones*, La Crujía, Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

- BALLART, X. (1992), *Cómo evaluar programas y servicios públicos*, MAP, Madrid.
- BALLART, X. (1998), “La industria de la evaluación y bibliografía básica”, en: *GAPP*, N° 11–12, Madrid.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- BERTONI, M., POGGI, M. y TEOBALDO, M. (2009), “Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja”, en: *Hacia una Cultura de la Evaluación*, Ministerio de Educación, ONE 2009, Buenos Aires.
- BID, Oficina de Evaluación y Supervisión (EVO) (1997), *Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco lógico)*, Washington. En: <http://www.iadb.org/ove/spbook/evobook.htm>
- BUSTELO RUESTA, M. (2003), “¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?”, en: BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- CARENA DE PELÁEZ, S. (s/f), Texto de la defensa pública y oral de la tesis doctoral *La evaluación educativa y sus potencialidades formadoras de la persona*, Doctorado en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba, Córdoba. Disponible en: <http://roble.pntic.mec.es/~agarci19/Resumentesis.htm>.
- CHÁVEZ, P. (1993), *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico*, Publicaciones CINTEPAN, Caracas.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- EGUÍA, A. y ORTALE, S. (comps.) (2007), *Programas sociales y participación en la Provincia de Buenos Aires*, EDULP, La Plata.
- HINTZE, S. (2005), “La evaluación de las políticas sociales en la Argentina. Reflexiones sobre el conflicto y la participación”, en: ANDRENACCI, L. (comp.), *Problemas de política social en Argentina contemporánea*, Prometeo, Buenos Aires.
- ILARI, S. (2003), *Construcción de Viviendas y de Organización Social. Evaluación de los resultados de un programa de hábitat popular*, Universidad Nacional de Luján, Luján.
- ILARI, S., AVERSA, A. y DE LA VEGA, V. (2011), “La ausencia burocrática. Gestión social municipal en la Argentina democrática de los 80”, en: CHARDÓN, M. C. (coord.), *Transformación del espacio público. Los actores, las prácticas, las representaciones*, La Crujía, Buenos Aires.

- LORENZO T., MILLÁN-CALENTI, J., LORENZO-LÓPEZ, L. y MASEDA, A. (2013), "Efectos del programa educativo GERO-HEALTH sobre el nivel de interiorización de conocimientos de prevención y promoción de la salud en personas mayores", en: *Revista Edit Um*, vol. 31, Nº 2, Murcia.
- Disponible en: <<http://revistas.um.es/rie/article/view/163391/158211>>.
- MOKATE, K. (2000), *El monitoreo y la evaluación. Herramientas indispensables de la gerencia social*, INDES-BID, Washington.
- MOKATE, K. (2003), *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, INDES-BID, Washington.
- Nación Argentina, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, SDS-BM-Unesco, Buenos Aires.
- NIREMBERG, O. (2001), Nuevos enfoques en la evaluación de programas y proyectos sociales, en: *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires.
- NIREMBERG, O., BRAWERMAN, J y RUIZ, V. (2000), *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Lanús.
- OCDE CAD, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*.
- O'DONNELL, G. (1994), "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, vol. 5, Nº 1, Washington. Su traducción al español puede consultarse en: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>.
- PICHARDO MUÑOZ, A. (1998), *Evaluación del impacto social*, Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2011), *Guía de evaluación de programas y proyectos sociales*, Advantia Comunicación Gráfica, Madrid.
- RUANO, J. M. (2003), "La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento" en BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- SANÍN ÁNGEL, H. (1988), *Manual de administración de proyectos de desarrollo local*, IULA-Celcadel, Quito.
- TAPELLA, E. (2007), *¿Por qué fracasan los proyectos? La importancia de la evaluación ex ante en el ciclo de vida de los proyectos*, UNSJ, Serie Documentos de Trabajo del PETAS, San Juan.

6

La coordinación de proyectos y el Plan Estratégico Institucional

Objetivos

- Analizar los procesos de coordinación entre proyectos.
- Distinguir los efectos y los distintos grados de coordinación.
- Describir las características comunes y las diferentes entre las políticas, los planes, los programas y los proyectos.
- Reflexionar sobre la importancia de llevar adelante planes estratégicos institucionales.
- Analizar las etapas que deben realizarse para elaborar un plan estratégico institucional de un centro educativo.

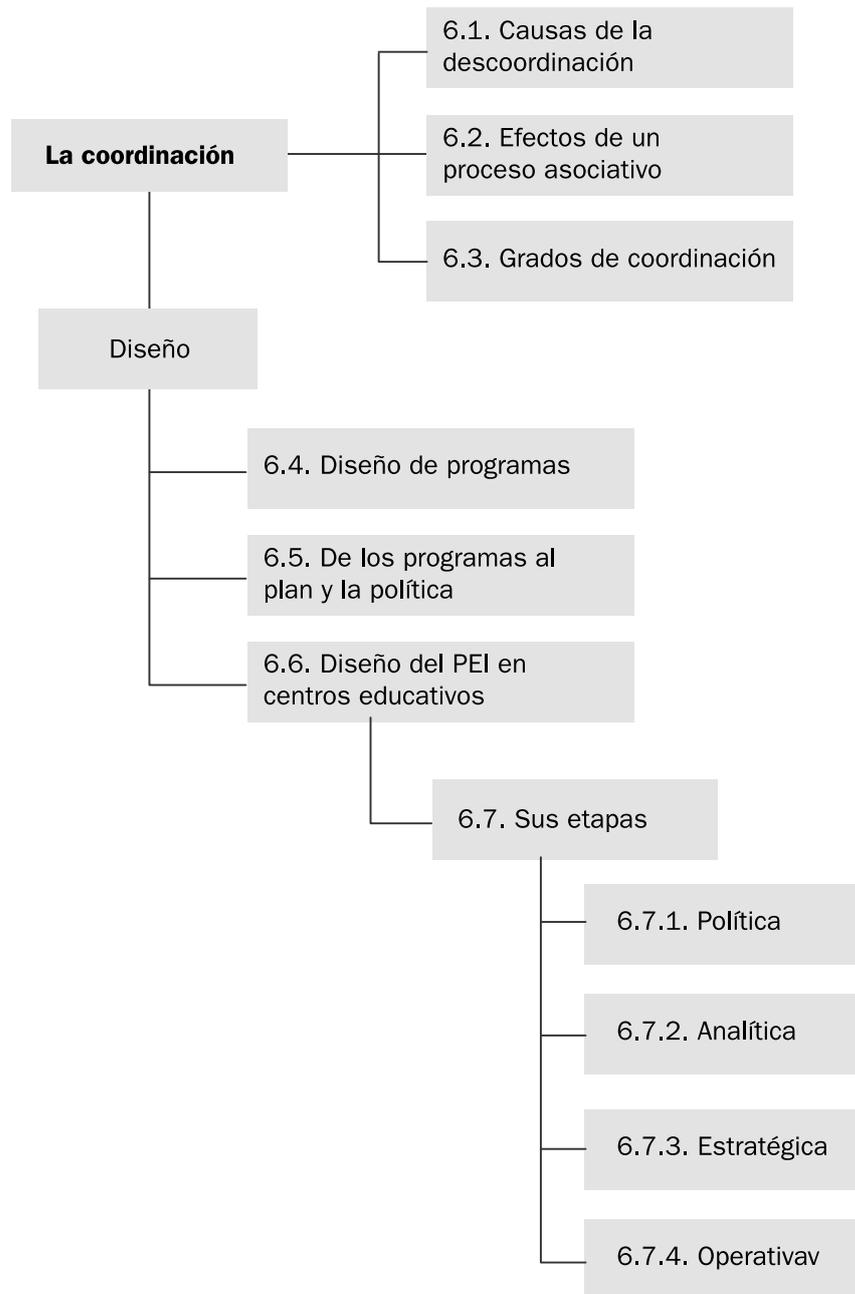
Introducción

Esta unidad tiene la particularidad de modificar el objeto de análisis de la Carpeta de trabajo. De estar centrada la Carpeta, desde su primera unidad, en el proyecto, en esta oportunidad se amplía el foco de atención y se analiza la relación entre proyectos, sus posibilidades de cooperación y articulación. Luego se da un paso más en la apertura del foco, para analizar los planes estratégicos institucionales, en tanto conjunto de programas y proyectos con los que puede contar una organización.

Se presenta, en primer término, un análisis global de los procesos de coordinación horizontal. Así se analizan tipos de coordinación y se intenta responder al interrogante de por qué es habitual que exista un bajo grado de coordinación entre los proyectos públicos (6.1). Luego se analizan los posibles efectos que produce un proceso asociativo, destacando la variedad de opciones alternativas (6.2) y se describen los grados de coordinación que puede tener una instancia de coordinación (6.3). Posteriormente, la unidad avanza hacia una perspectiva prescriptiva de cómo diseñar programas (6.4) y presenta luego el análisis de los planes estratégicos institucionales (6.6) y las etapas que se deben atravesar para su diseño (6.7). Este último apartado explica las cuatro etapas de diseño de un plan: la etapa política, la analítica, la estratégica y la operativa.

En el siguiente esquema conceptual, se muestran los contenidos analizados en la unidad y sus principales relaciones.

G.6.1 La coordinación de proyectos



6.1. Las causas de la descoordinación

Como vimos, los grandes problemas públicos son complejos y multidimensionales y, frente a ellos, el impacto que se puede lograr con proyectos aislados es siempre limitado. Esto nos lleva a visualizar la necesidad de intervenciones públicas integradas, conjuntos de proyectos que puedan atacar los problemas, en su amplio espectro. Existe cierto acuerdo en la bibliografía en esta postura prescriptiva, pero el panorama de los niveles de integración de las políticas y de los proyectos en la Argentina es claramente diferente. Los proyectos suelen estar aislados, encerrados en sus propias lógicas de actuación, en un marco en el que los casos de coordinación entre proyectos, así como las relaciones entre secretarías o ministerios, siguen siendo ejemplos de innovación. La falta

de integralidad de las políticas es recurrente, tanto en la experiencia nacional, provincial o municipal. Los pocos avances realizados aún son excepcionales.

Frente al panorama de bajos grados de integración, la articulación suele tener buena prensa. Estar coordinado, estar en red, en equipo son situaciones generalmente asociadas a algo positivo, en desmedro de la fragmentación, el aislamiento, la superposición. Por cierto, si lo contrario a la articulación es la fragmentación, estamos entonces en presencia de algo positivo, pero ¿qué ocurre si consideramos que lo contrario de la articulación es la gestión independiente?



La falta o escasez de coordinación es el reclamo más oído entre usuarios, vecinos, ciudadanos, mandos medios, académicos y burócratas... y paradójicamente se la considera o bien neutra e inocua, o, más frecuentemente, como una especie de bien absoluto sin ganadores y perdedores (PASSALACQUA, 2000: 5).

Para iniciar su análisis, es preciso diferenciar dos tipos de coordinación:

1. Coordinación vertical: es la coordinación que se desarrolla entre organismos dependientes en términos jerárquicos. Por ejemplo, la relación entre la Secretaría de Política Universitaria y el ministro de Educación de la Nación.
2. Coordinación horizontal: se expresa entre pares, entre organismos de un mismo nivel jerárquico. Incluye también la relación entre un organismo público y asociaciones sociales, empresas, así como también la relación con otros organismos públicos. Es el caso de las relaciones intermunicipales o de las relaciones al interior del Consejo Federal de Educación en Argentina, integrado por todos los ministros de Educación de las provincias argentinas, y presidido, en un marco horizontal, por el ministro de Educación de la Nación. Eduardo Passalacqua se refiere, en la frase anteriormente citada, a este tipo de coordinación horizontal.
3. Vinculado a los conceptos coordinación y articulación, en los últimos años se generalizó el uso del término sinergia, entendido originalmente en la química como la potenciación de los resultados de dos o más sustancias al entrar en contacto. Dado que todo proceso sinérgico produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, se suele considerar que toda articulación interinstitucional estaría simbolizada con la siguiente fórmula: $1 + 1 > 2$.

Ahora bien, si todos parecen estar de acuerdo en los beneficios que trae la coordinación, las alianzas estratégicas o las redes interinstitucionales, **¿por qué generalmente existe un bajo grado de coordinación horizontal de los programas públicos?**

Una primera respuesta que suele presentarse es que existe un bajo nivel de capacitación de los políticos, funcionarios y equipos técnicos. No se conocen suficientemente los beneficios que traería la coordinación pero, a la vez, no están suficientemente claros los dispositivos organizativos y los instrumentos legales disponibles para implementar las distintas formas asociativas. Si definimos de esta manera el problema, con solo buenos programas de capacitación ya conseguiríamos que las políticas y los programas públicos experimenten procesos de coordinación y que “desbordemos de sinergias”... A esta

primera lectura, es preciso enriquecerla. Carlos Matus nos ofrece una explicación interesante de por qué los profesionales están poco capacitados para una gestión integrada y multidimensional. La formación tradicional universitaria, más que promover las relaciones interdisciplinarias y el trabajo asociativo para resolver problemas públicos, sigue reproduciendo la separación, la superposición, el aislamiento disciplinario. El profesional entonces está poco capacitado para la integración de equipos y de políticas. Los arquitectos estudian fundamentalmente políticas y programas de tierras y vivienda; los médicos, de salud; los licenciados en educación, programas educativos y así sucesivamente. En las últimas décadas se empezó a hablar de la necesidad de **generar espacios interdisciplinarios y luego transdisciplinarios**, al efecto de obtener miradas un poco más integrales y holísticas de fenómenos complejos, difíciles de entender y, por lo tanto, de solucionar desde una única dimensión. Pero estos espacios interdisciplinarios generalmente han sido muy reducidos y, por otra parte, pocos se han materializado en modelos concretos de gestión.

Sugiero ver el siguiente video, que es una síntesis de una entrevista realizada hace unos años a Carlos Matus, especialista en planificación estratégica y ex ministro de Economía en el Gobierno de Salvador Allende en Chile.



Entrevista realizada al Dr. Carlos Matus, en el Programa “Dialogando” (1998), donde aborda cinco causas del descrédito de la política. Desarrolla parte de sus conceptos de capacidad de gobierno, estrato técnico político y el arte de gobernar.

http://www.youtube.com/watch?v=8n7_XrA5Br4&feature=related

Independientemente de que la falta de capacitación sea cierta y de los problemas de la formación de los equipos técnicos y profesionales, vale agregar una **segunda respuesta complementaria**. Sabido es que, con pocas variantes y algunas excepciones interesantes, los gobiernos en América Latina se siguen estructurando en su interior como “feudos” bastante independientes, donde existe articulación interna, pero de tipo vertical. Este modelo de estructuración convive fácilmente con la generación de múltiples proyectos, muchas veces superpuestos, la competencia interna entre las áreas, el derroche de recursos y el bajo grado de efectividad de las políticas. En otras palabras, desde esta perspectiva “política”, existe un bajo nivel de coordinación de los programas públicos **porque la modalidad de estructuración fragmentada a nivel**

horizontal es funcional a la lógica de acumulación del poder, al menos en los países con mayor grado de institucionalización del modelo neopatrimonial (como lo llamó Gloria Trocello) y en las democracias delegativas (siguiendo la denominación de Guillermo O' Donnell). ¿Por qué es funcional? Porque el modelo neopatrimonial no requiere transparencia, ni medición de los resultados. A su vez, es un modelo extremadamente flexible, ya que tampoco requiere que se respeten los ámbitos formales de actuación, que sí se precisarían desde un modelo racional legal.

No caben dudas de que un mayor grado de coordinación de los proyectos, además de modificar aspectos del modelo de acumulación de poder, genera una mayor coherencia de la política y una mejora en la eficiencia organizacional. Ahora bien, ¿siempre la coordinación garantizará estos resultados? ¿Podemos inferir que es positivo que se articulen dos proyectos educativos de un mismo ministerio, que aún se encuentran accionando en forma independiente? Si se generan alianzas o redes articuladas con organizaciones sociales o privadas ¿cabe esperar que el producto de estas relaciones sea la sinergia?

Consideramos que no. Vale entonces pensar **una tercera respuesta** (no alternativa, sino que debe sumarse a las anteriores), ligada a la hipótesis de que no siempre es conveniente articular la gestión de nuestro proyecto. Es así imprescindible analizar la situación de manera estratégica.

6.2. Los efectos de un proceso asociativo

Siguiendo a Richard Hall (1996), fuera de los beneficios que generaría una coordinación con otra organización, cabe tener también en cuenta que el establecimiento de relaciones interorganizacionales “coordinadas” constituye, en primer término, un gasto de recursos humanos adicionales para generar, mantener y desarrollar la relación. Son las horas que demandan las reuniones de trabajo, el tiempo necesario para ponernos de acuerdo, formalizar acuerdos, trabajar en conjunto.

En algunos casos, el producto de la coordinación justamente es la sinergia. Si hacemos memoria, el **efecto sinérgico** de la farmacología ya era anteriormente explicado desde la biología con el término de “simbiosis”. Pero tanto desde la farmacología como desde la biología, se explica que no siempre que haya asociación se va a producir sinergia o simbiosis. Una segunda opción es que al combinar o asociar las partes se logre un **efecto antagónico o adverso**. Y aquí se desprenden dos reacciones posibles: en un caso, uno de los componentes inhibe los efectos del otro y en el otro pierden efecto los dos componentes, dado que, al estar en contacto, se anulan o neutralizan entre sí. Respecto del primer caso, la historia política argentina de las últimas décadas nos muestra varios ejemplos de nuevos “terceros” partidos políticos (Partido Intransigente, Modin, Ucede, Frepaso) que se alían a alguna de las dos fuerzas políticas mayoritarias y, fuera de ciertos logros iniciales, a mediano plazo son cooptados y terminan reduciendo sus espacios de control y legitimidad política. En lo que hace a la anulación entre sí, nuestra historia política reciente nos muestra también casos de alianzas partidarias que, en lugar de sumar los votos que cada una por separado creía llegar a obtener, los redujeron.



Obsérvese pues que ningún príncipe debe aliarse a otro más poderoso para atacar a un tercero, sino en caso de absoluta necesidad [...] (MAQUIAVELO, 1980: 79).

Es apropiada al respecto una investigación de Maximiliano Ringelmann, un ingeniero francés que investigó en 1913 el rendimiento de los caballos. Descubrió que el rendimiento de dos caballos enganchados juntos a un carruaje, no es el doble que el rendimiento de uno solo, sino que es menor. Y luego llevó a la experiencia a los humanos, utilizando el juego de tirar la sogá entre dos sujetos. Observó que cuando uno actúa sólo hace más fuerza que de a dos. Si son dos personas de cada lado, la fuerza de cada equipo se reduce al 93 % obtenido de manera individual entre los dos; de a tres, la fuerza se reduce al 85 % y en un grupo de 8 personas, la reducción llega al 49 % de lo obtenido por esas mismas personas cuando estaban solas. Esto lo llevó a afirmar que cuanto mayor es el número de participantes en un equipo, más débil es la participación individual (Dobelli: 2013, 185 a 186). Interesante sería detectar las condiciones que deberían darse para que no se produzca este comportamiento.

Existe una tercera reacción posible al producirse una alianza, la cual podría denominarse de compatibilidad. Esto implica que no se potencian los resultados, sino que con la asociación solo se suman sus propios efectos individuales.

Independientemente de que, según el caso, puedan llegar a obtenerse mejores resultado con la coordinación de los proyectos, es nuestro interés dejar en claro que esta coordinación no es gratuita, rápida, exenta de complicaciones y que no necesariamente va a producir sinergia. Al acrecentar en forma sustantiva los niveles de coordinación horizontal se reducen los márgenes de libertad de acción de cada una de las partes, generando un mayor nivel de rigidez e imposibilitando las rápidas reacciones que las caracterizaban.

LEER CON ATENCIÓN



Por lo tanto, no toda coordinación/alianza/red va a resultar beneficiosa para las partes que la componen, sino solo aquella en donde los resultados generados se estimen superiores a los recursos invertidos en la relación. Como toda experiencia de cambio, la gestión de un proceso de coordinación entre proyectos implica “mover el tablero”, reformular acuerdos, beneficiar o perjudicar a determinados actores (al modificarse su posicionamiento interno) y, a su vez, reducir la libertad de acción que cada unidad lograba al tener sus propios destinatarios/clientes/usuarios y sus propios criterios de selección de beneficiarios, por cada programa gestionado.

PARA AMPLIAR



El tema los efectos en los procesos asociativos lo he desarrollado en:
 Ilari, S. (2014), “Las funciones y los efectos del proceso de coordinación horizontal entre organismos públicos”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, III Edición del Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas, INAP. Disponible en:
http://www.jefatura.gob.ar/sgp/archivos/publicaciones/LIBRO_TESIS%20DOCTORADO_web.pdf.

LECTURA OBLIGATORIA



REPETTO, F. (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales”, en: REPETTO, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Magna Terra, Guatemala.

6.3. Los grados de coordinación

El mayor grado de coordinación entre dos programas llevará a la conformación de un nuevo proyecto que los fusione, produciéndose una integración. En el otro extremo nos encontramos con la descoordinación. Cuatro niveles intermedios pueden observarse entre ellos: la articulación, por ejemplo, al desarrollarse un proyecto compartido entre dos organismos; la cooperación, que constituye un grado menor de vinculación; luego la comunicación, y la menor interrelación se produce cuando solo existe un reconocimiento de la existencia del otro, y esto lleva a no superponer acciones. En estos tres últimos casos, los proyectos no generan nuevos objetivos y/o actividades en común, sino que mantienen intactos sus respectivos niveles de autonomía, por lo que el costo de mantenimiento de la relación es casi nulo.

LECTURA OBLIGATORIA



ILARI, S. (2010), “Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas”, en: FERNÁNDEZ ALLES, J. y G. TROCELLO (coords.), *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*, AECID, Madrid.

LEER CON ATENCIÓN



Trasladada la Teoría de la contingencia, debería analizarse en cada relación **cuáles van a ser las actividades del proyecto que conviene articular y qué grado utilizar**. De allí la necesidad de explorar críticamente todas las alternativas, extremas e intermedias, respecto de cuánto compartir. ¿Serán las principales actividades del proyecto o solo articularemos las actividades de apoyo? Dependerá de cada caso.

Un nuevo interrogante fundamental es **¿con quién generar el proceso asociativo?** Según el actor involucrado en la relación, existen tres tipos de coordinaciones: la sociedad civil (participando indirectamente a través de sus organizaciones), las empresas privadas y otros actores estatales (nacionales, provinciales o municipales).

En algunos casos, la necesidad de coordinación es de tipo funcional. Frente a un problema público determinado, como por ejemplo el de la violencia familiar, existen organismos estatales que ya intervienen, aunque seguramente de manera fragmentada. Entre ellos, el poder judicial, la policía, organismos de acción social municipal y provincial, organizaciones sociales especializadas. Todo un logro será el de propiciar espacios de encuentro donde, al menos, se genere comunicación entre ellos. En otros casos, la relación se desarrolla sin una necesidad de tipo funcional entre los actores, tal como la que se puede generar entre municipios de diferentes latitudes en torno a un problema en común, y para hacer un intercambio de experiencias. Entre ellos no tienen ninguna necesidad funcional de estar coordinados.

En cada caso, es relevante analizar si los actores involucrados tienen objetivos, intereses y valores en común, o por lo menos, no excluyentes entre sí.

Especialmente durante la década de 1990, se promovió en Argentina la articulación entre los organismos públicos y las organizaciones sociales para la gestión de políticas y proyectos sociales. En algunos casos se trató de articulaciones entre proyectos, pero en otros se dio un paso de mayor integración. Tal fue la experiencia del municipio de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires que, durante dos años, acordó con el obispado de Quilmes, de la Iglesia católica, dejar en manos de ella a la Dirección de Acción Social. Esta articulación, sin duda, puede haber incidido en forma positiva para el gobierno local, en lo que hace a la legitimidad política, al tratarse la Iglesia de una institución que en ese momento alcanzaba un alto grado de credibilidad. Pero, ¿hasta qué punto esta alianza no condicionó el hecho de que no se desarrolló, en dicho período, ninguna actividad vinculada a la planificación familiar?

Cada institución tiene valores predominantes, una cultura organizacional definida o medianamente vigente que la hace más o menos aceptable en el momento de analizar con quién es conveniente articular ciertas acciones. Lo mismo ocurre entre los proyectos. Por lo tanto, es importante considerar el perfil ideológico, cultural e institucional de los actores intervinientes en el proceso. En este sentido se puede inferir que, cuando el municipio de Morón convocó a Poder Ciudadano (representante de Transparencia Internacional) para supervisar el proceso de licitación de la recolección de la basura, a principios de la década de 1990, seguramente consideró que Poder Ciudadano es una organización que dispone de una trayectoria importante en la temática de la

lucha contra la corrupción. Su cercanía impacta en forma positiva en la legitimidad del municipio. Por lo tanto, no toda relación será provechosa sino solo las que podrán prever la generación de sinergias, considerando tanto las cuestiones técnicas como las condiciones socioculturales y políticas.

LEER CON ATENCIÓN



Las preguntas básicas: ¿conviene coordinar?, ¿para qué coordinar con otro el proyecto?, ¿con quién?, ¿cuánto?, ¿cómo?, deben responderse en cada caso, sabiendo que no hay una única y mejor manera de gestionar relaciones horizontales, sino que depende de la situación particular de cada organización y de las particularidades de sus miembros. De allí la importancia de analizar estratégicamente las distintas opciones.

Mostrando la complejidad de los procesos de coordinación y su dinámica temporal, la Mag. Laura Manolakis, presenta una experiencia interesante de gestión en el ámbito educativo.

Programas educativos: entre los desafíos pendientes y los retos del futuro

Cuando asumí la Dirección General de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires confirmé una premisa básica: no existe una única manera de definir un proceso de formulación de políticas educativas, ni tampoco un único formato capaz de representar la gran diversidad de opciones en el ciclo de implementación.

Cuando se formulan políticas educativas se realiza un intento de anticipar el futuro, un intento de predecir la cadena de consecuencias causa-efecto en el tiempo y anular por completo la improvisación. La incertidumbre de lo que puede suceder en el futuro, exige que el proceso de formulación de políticas deba definirse a partir de una estructuración flexible que integre planes, programas y actuaciones que afectan a los distintos actores que intervienen en el sistema educativo según el nivel en que se encuentran.

Un ejemplo es el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media que fue creado, por la resolución 439/01, con el propósito de generar y consolidar condiciones institucionales favorables al trabajo de equipos docentes en proyectos que se orienten hacia la inclusión educativa de todos y todas las estudiantes.

A lo largo de los años, el Programa fue consolidando criterios, objetivos, estrategias y procedimientos de trabajo sustentados en las evaluaciones permanentes y sistemáticas y en los lineamientos y definiciones políticas que se definen y redefinen para el Nivel Medio. Recién en el 2005, la decisión política permitió incluir también, en la distribución de los recursos del Programa a los Centros Educativos de Nivel Secundario (Adultos)

Durante nueve años consecutivos el PFI ofreció a las escuelas del Nivel dos tipos de recursos: renta para los tiempos de trabajo extra-clase en proyectos (bajo el formato de módulos institucionales) y asistencia técnica, para el asesoramiento, el seguimiento y el monitoreo y evaluación de estos proyectos

Durante el 2009, dado que, comenzarían a implementarse para el año lectivo 2010 nuevas acciones destinadas a fortalecer la escuela secundaria, a través de la Ley de Profesor por Cargo, el Plan de mejora para la escuela secundaria con financiamiento Nacional y programa de Fortalecimiento de la escuela media, fue necesario considerar la posibilidad



Mag. Laura Manolakis. Directora de la Especialización en Docencia Universitaria (UNQ). Ex Directora General de Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación CABA.



de unificar criterios de funcionamiento (por ejemplo cambiar la unidad de módulo institucional por hora cátedra), revisando la consistencia de los programas y articulando las propuestas para que los recursos materiales y humanos que llegaran a las escuelas resultaran productivos, no se superpongan y los directores no se sientan sobre-demandados ante la elaboración de proyectos.

El caso presentado nos invita a reflexionar que el proceso de planificación no cesa nunca y que deben presentarse como políticas de estado (y no de gobierno). La posta quedó en manos de otro funcionario y con él tomar las decisiones planteadas en el párrafo anterior.

La complejidad de las situaciones exige que los procesos sean lo más integrales posibles y tomen en consideración, además de la variación que imponga el transcurso del tiempo, la influencia de presiones coyunturales y la variedad de situaciones que inciden en cada actuación.

Quería también hacer especial énfasis en la dimensión ideológica en la toma de decisiones y en la identificación de políticas educativas consecuencia de las opciones subjetivas que se tienen que tomar: ¿qué ha de ser lo más importante?, ¿lo más prioritario?, ¿para quienes? ¿a quienes beneficia? Planificar significa siempre “hacer una elección” a partir de un abanico de posibilidades. Esto significa que al hacer una elección se renuncia a otras opciones.

Incorporar por ejemplo, la **enseñanza obligatoria de una segunda lengua desde primer grado** consiste en promover el principio de “justicia educacional”; lo que significa básicamente en la capacidad de garantizar la distribución del “bien social educación” y redundar en una mejora en la posición de todos los miembros de una sociedad y de los sectores más desventajados, en particular.

Identificar una política educativa también requiere visibilizar y poner en primer plano aquello que el sistema más allá de lo retórico no formaliza ni lo establece como prioridad en la agenda educativa. Si bien, la gestión social se encontraba mencionada en la Ley Nacional de Educación y la Resolución 07/33-07/anexo 1 no hubo políticas estatales que acompañaran el progresivo crecimiento de estas instituciones educativas –sobre todo a partir de la crisis 2001- gestionadas por distintas organizaciones de la sociedad civil. Fue recién, con la resolución 669/08 del Ministerio de Educación de la CABA que se crea bajo la órbita de mi dirección general la creación del registro de los Bachilleratos Populares y su reconocimiento como oferta educativa de la Ciudad.

La necesidad de captar la complejidad de las instituciones de gestión social, así como también la complejidad de las situaciones exigen que los procesos de planificación tomen en consideración al “otro”. Esto no está exento de enfrentarse siempre con resistencias. El contexto de planificación, siempre es un contexto de conflicto. Transformar la educación es una tarea social y colectiva que nos involucra a todos.

Debemos comprender que los cambios no llegan por sí solos, se planifican con flexibilidad, pero con un rumbo.

En el enfoque integral de los abordajes a los problemas públicos se ha avanzado desde distintas disciplinas, tales como la medicina en la especialidad de los médicos sanitaristas, y también se han destacado los arquitectos que trabajan temas urbanos. El programa Rosario Hábitat tiene una orientación de este tipo y, a nivel internacional, el programa Favela Barrios, que se desarrolla desde hace varios años en Río de Janeiro, también sigue esta orientación. Estos programas tienen en común que trabajan solo en determinadas villas miserias y que allí despliegan un conjunto de proyectos específicos participativos de reordenamiento urbano territorial (trazado de calles, disposición de infraestructura, agua potable, luz, gas, recolección de basura, etc.),

legalización de tierras, mejora o construcción de viviendas, salud materno-infantil, capacitación laboral, con el objetivo de transformar los asentamientos en nuevos barrios.

Es claro que incidiendo en la mayor parte de las causas del problema podemos tener mejores resultados pero, como vemos al momento del diseño de un proyecto, no es del todo justo privilegiar un determinado asentamiento para ser atendido con un programa integral de alto costo mientras que quizás para las doce villas restantes solo se dispone de recursos para intervenir en casos de urgencia. El marco de recursos escasos también motiva a seleccionar alternativas “inteligentes”, estratégicas y de alto impacto.

Esta mirada estratégica también se debe adoptar al abordar experiencias de gestión integral, sabiendo que en todo cambio las modificaciones técnicas serán atravesadas por las relaciones de poder establecidas entre los actores intervinientes. No tenerlas en cuenta puede implicar la gestión de un nuevo fracaso.

6.4. El diseño de programas

Una alternativa para ampliar el grado de coordinación existente consiste en la conformación de programas que integren así un grupo de proyectos diferenciados.

LEER CON ATENCIÓN



Un **programa** es un conjunto de proyectos, articulados y guiados por objetivos comunes.

La etimología de la palabra programa no da cuenta de esta agregación de proyectos, sino que se centra en la manera en que debe presentarse formalmente. El vocablo viene del griego *prógramma*, derivado de gramática, que significa “yo anuncio por escrito”. Sin embargo, en la bibliografía especializada existe cierto acuerdo en definir programa como un conjunto de proyectos. Así, el diseño de un programa constituye una propuesta de articulación de proyectos. Implica confeccionar un nuevo “proyecto” que en vez de disponer de actividades, tendrá “proyectos” individuales.



Un programa de mejora organizacional podrá estar integrado por un proyecto de capacitación del personal, un proyecto de modernización de los sistemas informáticos y otro de mejora del equipamiento y de la infraestructura edilicia. Si se logra éxito con cada uno de los proyectos, es de esperar que se alcancen los objetivos del programa.

Ahora bien, **¿para qué elaborar un programa?** En la unidad 5, de evaluación, comentamos una situación que se repetía en tres municipios del Conurbano

Bonaerense. Si se sumaba la cantidad de proyectos implementados por las áreas sociales (de salud, acción social, educación, cultura, entre otras), se llegaba a unos 40 proyectos. Estos eran independientes, con sus propias normativas, sus propios requisitos, lógicas de actuación y con un muy bajo grado de articulación horizontal. Veremos en el apartado 7.1. que el bajo grado de coordinación se explica por diversas causas, entre ellas la falta de capacitación y la vigencia de modelos de gestión poco proclives a la gestión por resultados y la transparencia. Ahora bien, en términos técnicos y desconociendo todo dato respecto del caso, ¿es razonable que existan 40 intervenciones independientes en las áreas sociales de un municipio? ¿No sería más lógico tener menos proyectos, con mejores diseños, reduciéndose además el grado de superposición y logrando mayores impactos? ¿Por qué no integrar los proyectos en unos pocos programas donde, por lo tanto, cada proyecto compartiría la información y generaría sinergias respecto de los otros? En este caso se llevará adelante un proceso de consolidación de los proyectos y de diseño de programas.

Efectivamente, lo más razonable en términos técnicos, a nuestro juicio, es que en vez de disponer de una enorme cantidad de proyectos independientes, la organización disponga de un solo plan (de diseño flexible y estratégico), integrado por unos pocos programas, con proyectos integrados a dichos programas. Por supuesto, el alto dinamismo de la gestión pública llevará a crear programas, proyectos y acciones independientes, no pensados de antemano, pero necesarios para el logro de resultados. Es válido, oportuno y necesario que existan. Lo no razonable es que ese tipo de intervenciones sea la mayoría...

6.4.1. ¿Cómo se diseña un programa?

El programa tendrá un objetivo central que lo identifique, el cual deberá ser el mismo que el objetivo superior de cada uno de los proyectos. También es preciso que cuente con un apartado de fundamentación, así como de un cuadro de presupuesto integrador, considerando los recursos de cada proyecto.

El programa deberá contar con una matriz, donde se incluyan en el lugar que correspondía para las actividades los nombres de los proyectos. El objetivo de cada proyecto pasará a constituir un resultado del programa. Solo se trata de un cambio en la forma de redacción (al dejar de tener un verbo en infinitivo delante de cada frase); no implica una modificación de la idea. Se pueden agregar nuevos resultados que surjan, justamente, de la conexión sinérgica entre los proyectos.

También se deberá agregar un apartado para describir el organismo responsable. Además, deberá establecerse los destinatarios del programa, así como también el cronograma correspondiente. El sistema de control deberá incluir hitos específicos del programa. Momentos especiales donde se disponga de toda la información necesaria para la toma de decisiones respecto del avance de cada proyecto. Finalmente, también deberá incorporarse un apartado con el sistema de evaluación del programa, el cual muchas veces implicará una redefinición de los instrumentos de evaluación de cada proyecto, de manera de evitar superposiciones y aprovechar para un uso común las instancias de evaluación.

6.5. De los programas al plan y la política

Además de la intervención a través de proyectos y programas, es posible abordar el diseño de una intervención global, de todos los aspectos que intervienen en una problemática compleja, y para ello precisaremos disponer de un plan. Un plan integral del sujeto que planifica. La palabra plan es un derivado de latín plantare, que tiene por significado “escrito en el que se apuntan las grandes líneas de una cosa”, mientras que la Real Academia Española nos indica que se trata de un “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.



El proyecto educativo se constituye en la unidad más operativa del proceso de planificación educativa (CHÁVEZ, 1993: 13).

LEER CON ATENCIÓN



La caracterización de “sistemático” da lugar a entenderlo como un conjunto de partes interrelacionadas que persiguen ciertos objetivos en común. Así, vamos a considerar que el **plan** constituye un conjunto de programas y proyectos ordenados para el logro de un determinado objetivo.

Como vimos en la primera unidad, un proyecto podría ser parte de un programa y este podría estar integrado a un plan integral de acción.

G.6.2. La integración de los proyectos y programas en el plan global de acción

PLAN	PROGRAMA 1	PROYECTO 1.1
		PROYECTO 1.2
		PROYECTO 1.3
		PROYECTO 1.4
	PROGRAMA 2	PROYECTO 2.1
		PROYECTO 2.2
		PROYECTO 2.3
		PROYECTO 2.4

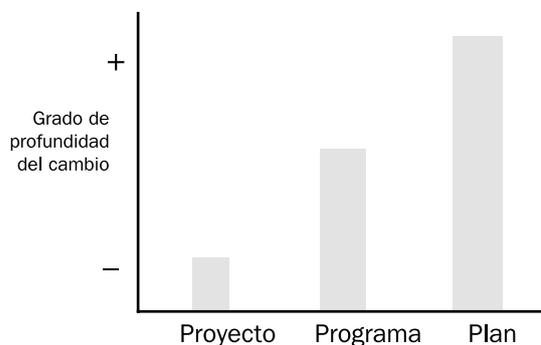
Fuente: constituye una reelaboración del cuadro presentado por Cohen y Martínez (2002: 3).

El proyecto es la menor unidad que puede ser planificada para el logro de un objetivo. Muchas veces, el plan tiene mayor duración que los programas y los proyectos puntuales. En el ejemplo del cuadro anterior, sería el caso en que el plan se elabora para los próximos cinco años, mientras que los proyectos tienen menor tiempo de duración. Los proyectos 1.1 y 1.2 se implementan en los primeros tres años, mientras que los proyectos 1.3 y 1.4 se ejecutan en los dos años siguientes. Al término de la gestión de estos dos últimos proyectos, finalizaría el plan.

Al estar integrados en un plan de acción, los programas y proyectos pasan a estar íntimamente relacionados. Si se logra el objetivo de cada proyecto el programa será exitoso, mientras que si los dos programas alcanzan los resultados previstos, el plan logrará su objetivo. Esto no siempre ocurre. Muchas veces sucede que no existe correspondencia entre los logros de cada una de estas partes, tanto sea por un error de diseño o por las transformaciones producidas (del proyecto y/o del contexto) en el momento de la implementación. Incluso, a veces, esto mismo ocurre al interior de un proyecto. Aun cumpliendo con éxito las actividades establecidas, no se logra cumplir el objetivo.

La diferencia entre proyecto, programa y plan permite hacer una relación con el grado de profundidad que adoptará el cambio propuesto.

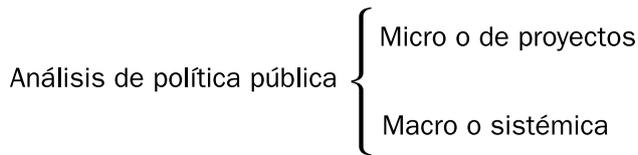
G.6.3. La relación entre el tipo de intervención y el grado de impacto



Fuente: elaboración propia.

Como vimos en la unidad 1, un componente más se puede agregar al gráfico G.6.2, el de la **política**. En este caso, entenderemos al concepto “política” como un “proceso decisorio”, un proceso de toma de decisión en el ámbito público, que posibilita una lectura micro, puntual o de proyecto y una lectura macro o sistémica.

En el nivel micro, el concepto de política se podrá superponer al de proyecto. Puede así considerarse un proyecto de concientización sobre los daños que provoca el tabaquismo, en términos de una política pública. A la vez, se presenta el enfoque macro, global o sistémico. Así, hablar de la política de salud de un municipio llevará a analizar las múltiples y, muchas veces fragmentadas, decisiones que se han tomado en el área de salud, durante determinada gestión o determinado periodo histórico. El foco pasa a estar centrado en el sistema de salud, gestionado solo en parte por el Estado, pero sí regulado en todas sus dimensiones por diferentes unidades estatales. La metodología de análisis de política pública posibilita examinar tanto el caso puntual (un proyecto de salud de un municipio) como una situación macro o sistémica (el sistema de salud del municipio).



Situando el análisis en una perspectiva macro o sistémica, podría definirse a las políticas públicas como:



[...] un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores de la sociedad civil (OSZLAK Y O' DONNELL, 1982: 112-113).

Cabe detenernos en el tema de las **omisiones**. Sucede que el Estado no siempre reacciona con políticas activas ante un problema social. Muchas veces se decide “no hacer nada respecto del tema”, lo que implica una decisión, la de omisión. Por lo tanto, a diferencia del proyecto, el programa y el plan, una política no siempre constituye un proceso de cambio o transformación de la situación inicial. Veamos un ejemplo.



A inicios de de la década de 1990 el Gobierno nacional decidió otorgar en concesión el Acceso Norte de la Ciudad de Buenos Aires. Los municipios y las organizaciones sociales de la zona reaccionaron fuertemente, dado que implicaba, entre otras cosas, pasar a tener que pagar peaje por el hecho de hacer unos pocos kilómetros hasta ingresar a la capital. También se hacía alusión al impacto ambiental del nuevo diseño de la autopista. Se hicieron varias movilizaciones e incluso solicitadas conjuntas de los intendentes de la zona, lo cual tenía pocos antecedentes. Todo esto llevó a que se detenga el proyecto. Desde ese momento y por el término de dos años, la Secretaría de Obras Públicas de la Nación dejó de invertir recursos en el mantenimiento de la autopista, bajo el discurso de que “no tenemos recursos”. El Acceso Norte progresivamente fue quedando a oscuras, al no cambiarse ni siquiera una lámpara. La protesta de los municipios se fue desarticulando, los vecinos empezaron a pedir que “se haga algo”... Por otra parte, desde el gobierno nacional se presentó una nueva propuesta que incorporaba parcialmente las demandas de los vecinos al agregar la construcción de carriles gratuitos desde San Isidro y hasta la avenida General Paz, lo cual encarecía notablemente el proyecto, pero reducía los niveles de conflicto. Finalmente, volvió el proyecto de concesión y se aprobó. La estrategia del Ministerio fue una política de omisión, junto con la reelaboración del proyecto.

LEER CON ATENCIÓN



Una **política** no es siempre fácil de visualizar, como lo es un proyecto o un plan. Ocurre que incluye las omisiones, las cuales, por supuesto, no aparecerán documentadas. Una política es muchas veces una construcción abstracta, **que hace el observador**, acerca de una realidad, pero no siempre está en la mente del que está gestionando cada proyecto o servicio como tampoco suele estar en la mente de la ciudadanía. Además, los componentes de una política son cambiantes. A veces hay planes, otras veces, no; quizás solo se encuentren varios proyectos, servicios y acciones no planificadas.

A veces se hace alusión a las denominadas **políticas de Estado**, con la idea de mantener una orientación de las políticas en el tiempo, logrando así que el cambio de gobierno no afecte la continuidad de acciones que precisan más de un período de gestión para lograr resultados. Desde una perspectiva técnica, hay cierta contradicción en concebir que un proyecto deba constituirse en una política de Estado. El proyecto tiene un plazo de acción. Es concreto y dinámico. En el caso de que se precise una alta continuidad de una intervención pública, lo que debería mantenerse es la orientación de la política, el plan estratégico de acción o, más que hablar de proyectos, pasar a hablar de servicios. La ambigüedad que tienen los conceptos de proyecto y política hacen que, por ejemplo, se hable del “proyecto educativo de la generación del 80”, cuando en nuestro caso lo estaríamos ubicando en el lugar de “la política educativa”.

El cuadro completo se incluye a continuación. La política de un organismo (por ejemplo, secretaría o ministerio) podría materializarse en una orientación general, un fin que se le quiere dar a toda la gestión y que se convertirá en una guía para toda la organización. Para llevarlo a cabo se podrán incluir uno o varios planes, programas, proyectos, acciones y estarán también las omisiones. Esta mirada global permite al observador visualizar la existencia de superposiciones, vacíos temáticos, objetivos ambiguos o en conflicto, entre otras de las cosas que generan desgaste de energía y limitados resultados. También constituyen componentes de una política el condicionamiento legal y los recursos con que se cuenta (o los que se han logrado obtener a partir de un proceso de coordinación interna e interinstitucional).

G.6.4. Componentes de una política pública

POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE ...	PLAN	PROGRAMA 1	PROYECTO 1.1	
			PROYECTO 1.2	
			PROYECTO 1.3	
			PROYECTO 1.4	
		PROGRAMA 2	PROYECTO 2.1	
			PROYECTO 2.2	
			PROYECTO 2.3	
			PROYECTO 2.4	
		Normativa		
		Recursos económicos e infraestructura disponibles		
		Recursos humanos		
Proyectos independientes				
Acciones no planificadas				
Omisiones o inacciones				

Fuente: elaboración propia.

6.6. El diseño del Plan Estratégico Institucional (PEI) en los centros educativos

Llegada esta instancia, contamos con conocimientos básicos sobre cómo diseñar un proyecto y cómo elaborar un programa, en tanto conjunto de proyectos. Se trata de dos herramientas centrales para elaborar el plan estratégico situacional de una institución.

La sigla de Plan Estratégico Institucional (PEI) es la misma que se utiliza en la Argentina para nombrar a los **Proyectos Educativos Institucionales**. Siguiendo las definiciones que vimos, la idea de que un centro educativo disponga de un proyecto institucional no es la más adecuada. En realidad, cada centro educativo debería disponer de su propio Plan Estratégico Institucional, integrado por programas y sus correspondientes proyectos. La denominación de estos planes varía según la jurisdicción. En la Ciudad de Buenos Aires se los denomina “Proyecto Escuela”. En otros países, se los identifica de otra manera. En España se los llama “Proyecto Educativo de Centro”. En la presente Carpeta, cuando nos referimos al PEI, vamos a considerarlo como Plan Estratégico Institucional.

LEER CON ATENCIÓN



El Plan Estratégico Institucional es un conjunto de programas que han sido articulados en función de los objetivos estratégicos que una institución se propone alcanzar en un período determinado.

La metodología de diseño de Planes Estratégicos Institucionales y Participativos se desarrolló y consolidó, particularmente desde los años 80, en múltiples ámbitos de aplicación. Existen planes estratégicos de empresas, de organizaciones sociales, de organismos públicos. En las macroorganizaciones, los planes se pueden integrar a otros planes de mayor amplitud. Por ejemplo, podría existir un Plan Estratégico del Gobierno de la Provincia de Neuquén y a la vez, diseñarse un Plan Estratégico del Ministerio de Educación y, al mismo tiempo, un Plan Estratégico de la Escuela N° 23, de uno de los distritos regionales de la misma provincia.

También existe una muy interesante experiencia de aplicación a nivel macrosocial para el diseño de planes de ciudades, provincias y naciones. Dos de los casos pioneros de diseño de planes estratégicos llevados al ámbito de una ciudad han sido la ciudad de Barcelona, en España, y en América Latina, la ciudad de Montevideo.

LEER CON ATENCIÓN



El diseño del Plan Estratégico Institucional es una actividad técnico-política, que integra tanto la definición de una meta a alcanzar en un tiempo determinado como el camino a recorrer por parte de una institución para llegar a dicha meta. Constituye un proceso reflexivo y creativo por el que se construyen, de manera consensuada, una imagen objetivo a lograr y una estrategia concreta, consolidada y coherente para alcanzar dicha situación.



Planificar no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, el final, fijan una dirección y una velocidad al cambio [...] o planificamos o somos esclavos de la circunstancia (MATUS, 1987: 15-16, 22).

Contar con un plan estratégico otorga, tanto al directivo del organismo como al resto de los actores que participan de la gestión, un documento sistemático que unifica los objetivos de la institución (“hacia dónde ir”) y los principales caminos que elaboramos para alcanzarlos (programas y proyectos). Implica reducir el grado de improvisación, la sorpresa y la incertidumbre. Disponer de “un norte” facilita la toma de decisiones.



Planear no es eliminar la intuición. Es eliminar la improvisación [...] El planeamiento es un método de trabajo por medio del cual las cosas se “preparan”, concomitantemente se acompaña la acción y se aprende de lo que en realidad sucede (LEVY, 1981, citado por Osorio: 2002: 14).

En el ámbito de la política educativa en Argentina, la metodología de los planes estratégicos institucionales se está aplicando de manera creciente en el nivel universitario. Muchas de las universidades argentinas cuentan con sus

respectivos planes estratégicos, que les permiten disponer de una orientación estratégica y consensuada, de mediano y largo plazo. Menor es su aplicación, en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Desde los años 90 se promueve la elaboración de PEI, aunque no siempre se los ha considerado como verdaderos planes integrales de acción de la escuela. Así entendido, en realidad son pocas las escuelas argentinas que disponen de planes estratégicos institucionales. Disponer que cada servicio educativo cuente con su propio PEI implica reconocer la diferencia y la posibilidad de cierto grado de autonomía. Cierta libertad de acción para que cada institución educativa pueda optar por recorrer caminos diferenciados, dentro de la normativa que enmarca la acción. “Así, la institución goza de lo que se podría decir autonomía relativa, pues a pesar de desarrollar su función con cierta independencia, forma parte de una organización mayor que le fija objetivos, pautas de trabajo y límites” (CABA, 2000: 85-86).

El PEI constituye el “primer paso teórico en la planificación del centro escolar como el eje vertebrador y la referencia básica de toda la comunidad educativa del centro [...]. No se limita a los aspectos curriculares, ni siquiera a los pedagógicos, sino que abarca todos los ámbitos del centro (administrativo, de servicio, de gestión)” (Antúnez y otros, 2008: 9). Se trata de un “instrumento que recoge y comunica una propuesta integral para dirigir y orientar coherentemente los procesos de intervención educativa que se desarrollan en una institución escolar” (CABA, 2000: 20).

Resaltaremos tres elementos del Plan Estratégico Institucional:

1. Es un **instrumento de planificación y gestión**. La metodología de los planes estratégicos institucionales resalta la necesidad de integrar las fases de planificación y gestión. El contar con un plan no establece qué deberá hacerse en el futuro, sino que orienta sobre qué hacer hoy, para ser coherente con nuestros objetivos de mediano y largo plazo (usualmente se elabora un plan para períodos de cuatro a diez años). Implica tener un horizonte y anticiparse a los hechos. Lograr salir de la “urgencia”.
2. Es **integral**. Constituye un documento que unifica los grandes lineamientos de la organización así como la estrategia a desarrollar en un plazo determinado, fijando los principales proyectos a llevar adelante y la modalidad de gestión elegida. Implica superar la fragmentación. Implica “salir de la isla”.
3. Es un producto **colectivo**. Implica la participación activa de los distintos actores de la comunidad educativa. Por lo que constituye una acción que favorece la distribución del poder, al dar lugar a los distintos actores, a que formen parte de la toma de decisiones. En muchos casos significa salir del “directivismo”, para pasar a una gestión participativa. Abrir el espacio a la participación implica dar un paso adelante en asumir la responsabilidad del centro educativo respecto de su propia comunidad local.

LECTURA OBLIGATORIA



POGGI, M. (2008), “De la rendición de cuentas a las responsabilidades”, en: *Revista El Monitor*, N° 17, MENA, Buenos Aires, junio de 2008. Disponible en:
<http://www.me.gov.ar/monitor/ed_anter.htm>.

Antúnez (2006: 80) nos proporciona algunos requisitos para lograr una buena elaboración y un buen desarrollo del PEI:

- a) Capacidad para entenderlos como una necesidad sentida (y no solo impuesta).
- b) Capacidad para crear condiciones favorables para su elaboración (información suficiente, tiempo para lograr acuerdos).
- c) Implicación clara y decidida de los equipos directivos.
- d) Apoyo y facilitación externos.
- e) Aplicabilidad y realismo. Capacidad para relacionar el contenido del PEI con las actuaciones cotidianas del profesorado en las aulas.
- f) Metodología de trabajo participativa.

Cabe diferenciar entre un Plan Estratégico Institucional y un proyecto de innovación educativa o de mejora institucional. “La escala en la que se diseña el PEI es macro, de carácter global y abarca todos los aspectos de la institución escolar. En cambio, en el plan de mejora institucional el abordaje es más puntual o micro, ya que solo trabaja algunas dimensiones o ciertos aspectos que se han priorizado en el marco del PEI” (Provincia de Córdoba, 2010: 1).

Ahora bien, como ocurre con todo instrumento de gestión, la planificación estratégica también produce impactos internos no siempre considerados positivos por todos los actores. Por lo pronto, implica una reducción de los márgenes de discrecionalidad de los directivos ocasionales del centro. Todo proceso de elaboración de planes de acción se desarrolla en un marco de relaciones de poder. Por lo tanto, la decisión de llevar adelante una gestión estratégica, con el diseño de un plan explícito de acción, generará impactos en dichas relaciones. Los actores deberán así adaptarse a la nueva situación; entre ellos sus propios directivos, quienes seguramente no desconocerán que luego podrán ser interpelados por el grado de cumplimiento del plan, algo que no ocurría en el momento anterior, en el que la interpelación se podía hacer solo en relación con la normativa vigente. Desde ya, consideramos que esta limitación a los márgenes de discrecionalidad de los directivos es buena y necesaria para el logro de los objetivos institucionales del centro y la democratización de las organizaciones, pero es preciso dar cuenta de que el fenómeno se produce.

Una primera hipótesis, entonces, diría que a mayor grado de planificación, menor será la discrecionalidad de la dirección del centro. Esto sería así solo en los casos en que se pueda inferir que, de elaborarse un plan, habrá posteriormente un alto cumplimiento de lo planeado. Esto no suele ocurrir y menos aún en los países donde el grado de cumplimiento de la norma es bajo, como en el caso de la Argentina. Infinidad de normas existen, pero no se cumplen. Son significativos, al respecto, los altos niveles de evasión y elusión fiscal; así como lo es también la persistencia de un 40% de la economía en negro, no declarada, informal. A nivel municipal, son muchas las ciudades que disponen de un plan estratégico situacional elaborado en forma participativa, pero el número se reduce drásticamente si consideramos qué ciudades efectivamente cumplen el plan. Y por supuesto, esta situación se reproduce del mismo modo en la gestión educativa. El disponer de un plan no significa que se cumpla. Puede quedar archivado y solo disponible como obsequio para el visitante externo. Por lo tanto, deberíamos establecer la hipótesis de esta otra manera: a mayor grado de planificación participativa y cumplimiento de la norma, menor será la discrecionalidad de la dirección del centro.

LEER CON ATENCIÓN



Es preciso evitar **la teatralización del cambio**, donde hacemos como si hubiéramos cambiado nuestra forma de actuar, pero en realidad seguimos funcionando de la misma manera... El disponer de proyectos, programas y de un plan estratégico institucional, situacional y participativo no implica que, efectivamente, la dirección del centro haya asumido un modelo de gestión estratégico.

LECTURA OBLIGATORIA



El Salvador, Ministerio de Educación (2002), *Proyecto Educativo Institucional. En camino a la calidad educativa*, San Salvador, unidas 2 y 3.

6.7. Las etapas del diseño del Plan Estratégico Institucional

El diseño de un PEI sigue algunas de las fases que hemos dispuesto para la elaboración de proyectos, pero también cuenta con algunas diferencias relevantes. Como ocurre respecto de las fases del proyecto, tampoco en este tema existe acuerdo en la bibliografía especializada. Cabe destacar que entenderemos el concepto de institución como sinónimo de organización.

A continuación se analiza cada una de las etapas en las que se descompone el proceso de diseño del plan.

1. **Política:** constitución del equipo de gestión y sus funciones. Definición de la misión, los valores y la visión del plan.
2. **Analítica:** diagnóstico de la situación. Árbol de problemas de la institución.
3. **Estratégica:** definición de las líneas estratégicas de acción. Los programas de acción.
4. **Operativa:** diseño de los proyectos.

6.7.1. La fase política

La fase política está compuesta por una serie de definiciones acerca de la organización y los principios que la guían pero, a la vez, incluye una decisión operativa en la que define de qué manera estará integrado el equipo de gestión del proceso de planificación y cómo este llevará adelante su trabajo.

Directa o indirectamente, existe acuerdo en que un proceso de planificación estratégica participativa debe ser cogestionado. Debe estar liderado tanto por los directivos (ocasionales) de la organización como por los representantes de otros actores involucrados.

Aparecen múltiples opciones acerca de cómo integrar el equipo de gestión. Una primera decisión es si se opta por un equipo en el que participarán los directivos de la organización o si se delega la función del diseño del plan a un

equipo integrado por otros actores institucionales. Por ejemplo, en el caso de una escuela, el equipo de gestión podría estar integrado por sus directivos, algunos docentes y algunos miembros de la asociación cooperadora. Otra opción se da cuando se decide que no participarán los directivos, por lo que se separa la función del diseño del plan (equipo de gestión) de otra instancia, la de aprobación (la Dirección del establecimiento). Una situación intermedia se da en los casos en que solo el vicedirector del establecimiento participa del equipo de gestión.

Otra decisión es la de definir el grado de participación. Tomando el ejemplo anterior, si se amplía el grado de participación, al equipo podrían incorporarse algunos estudiantes, personal de administración y servicio, supervisores, representantes de entidades con las que la escuela tiene relaciones, entidades de la zona de influencia, etcétera.

La definición del equipo de gestión es clave. Cada una de estas elecciones permite variantes que incidirán no solo en la manera de trabajar del equipo, sino también en su legitimidad posterior. Otros interrogantes clave son: ¿los docentes que participan del equipo son los delegados del sindicato docente? ¿Se incorporan algunos delegados y otros docentes que no forman parte del sindicato? ¿Cómo hacer si hay más de un sindicato y no es equitativa su representatividad? ¿Cómo hacer la selección sin generar inmediatamente conflicto con las personas que no participarán del equipo?

A mayor cantidad de miembros del equipo de gestión, más compleja será su administración. Estudios del campo de la administración (Hall, 1996) demuestran con claridad que a mayor cantidad de “actores” que participan de un proceso decisorio, mayor es el esfuerzo que debe desplegarse para lograr coordinación interna. A su vez, mayor es el tiempo que se requiere para la adopción de decisiones.

En los casos de planes estratégicos participativos de organizaciones de gran tamaño, tales como las universidades, lo usual es que la función del diseño del plan y la realización de las tareas correspondientes se delegue a un equipo, que puede estar integrado por docentes, estudiantes y graduados. La función de aprobación, entonces, queda en manos del Consejo Superior de la Universidad. En estas macroorganizaciones, así como para los planes estratégicos de ciudades, es habitual que se solicite el asesoramiento de alguna organización con experiencia en el tema, de manera a facilitar a los miembros del equipo la gestión del proceso de diseño del plan.

Una vez constituido, el equipo deberá establecer sus normas de trabajo, entre las que se incluirá cómo se realizará la comunicación interna, cómo y cuándo se realizarán las reuniones, de qué manera se adoptarán las decisiones, etcétera. De estar integrado por las autoridades de la organización, es de esperar que el equipo esté coordinado por la persona con máxima responsabilidad del organismo.

También se espera que, en primera etapa, el equipo obtenga toda la información sustantiva de la organización. Esto implica la normativa que enmarca su funcionamiento, su estatuto, los planes de acción elaborados anteriormente, los informes de evaluación, etcétera. Esta información es sumamente importante a la hora del diseño del plan, particularmente el saber con claridad cuál es el marco jurídico de acción: qué se puede y qué no se puede hacer, de acuerdo con las normas vigentes.

A su vez, es preciso realizar una rápida capacitación del equipo en la metodología de gestión y planificación estratégica y la unificación de una terminolo-

gía, a fin de facilitar la comunicación interna. Finalmente, se deberá establecer una estrategia de información hacia el resto de los participantes y usuarios de la organización. El objetivo de estas acciones es el de preparar los espacios participativos posteriores, que se reconozca la importancia de participar en ellos, y que se vaya legitimando el plan desde su inicio.

LEER CON ATENCIÓN



La primera tarea que se desarrolla en forma participativa es la del esclarecimiento y la reflexión sobre la **misión** de la organización, su razón de ser y el análisis de sus principios y valores preponderantes. Es posible que estas definiciones ya existan en la organización, que se encuentren en forma explícita en la normativa y los estatutos de origen o, por el contrario, que haya que empezar de cero. En todo caso, viene bien el proceso de planificación estratégica para llevar adelante una reflexión conjunta sobre estos aspectos básicos de la gestión organizacional..

Algunos autores denominan a esta etapa “fundacional”; en ella se ponen en consideración preguntas clave como: ¿quiénes somos? ¿Cómo somos? ¿Qué hacemos? ¿Por qué? ¿Qué **valores**, qué principios deberían guiar nuestra acción? Se trata de una reflexión introspectiva que visualiza los fundamentos de la existencia de la institución y su forma de ser. Al producto de estos interrogantes se lo suele denominar “señas de identidad” o su “ideario”. Esta instancia de análisis implica, en muchos casos, una revisión de la historia de la organización, de sus valores iniciales y, de ser oportuno, su actualización. A su vez, significa una revisión de la normativa específica a fin de establecer la misión y los valores de la institución, cuidando de no ir más allá de los principios que las normas establecen para la realización del servicio educativo. Esto adquiere especial relevancia en la gestión educativa, al tratarse de un servicio público. El desafío será, entonces, el de establecer estos componentes fundacionales en tanto construcción colectiva de los actores que participan de la comunidad educativa. Esto deriva en la posibilidad de reflexionar sobre ellos y, de ser oportuno, mejorarlos y actualizarlos en el momento de diseño de cada PEI.

Establecer en forma explícita la misión y los valores que guían a la organización facilitará posteriormente la toma de decisiones, en particular durante el proceso de selección de alternativas. Genera un modelo ideal al que se deberá contrastar cada una de las opciones. De no existir, cada vez que se analizan alternativas se puede llegar a debatir nuevamente respecto de los valores y principios de la organización. Esto hace entonces que cada decisión de la institución sea de gestión compleja. La misión y la visión deben redactarse en forma clara y breve. Que sean fáciles de recordar, de tener presente, de compartir.

Por ejemplo, el Colegio Montessori de Colombia cuenta con la siguiente misión: “Formar personas respetuosas, autónomas, responsables y competentes. Ciudadanos globales con capacidad de liderar procesos de cambio fundamentados en el bien común”.

Veamos un segundo ejemplo. La misión de la Universidad Nacional de Rosario es: “Impartir una sólida formación ética, humanística y científica que, unida a la investigación y a una idónea y exigente docencia, permita a esta comunidad educativa formar integralmente personas insignes y actuar en beneficio de la sociedad, con un máximo sentido de responsabilidad”.

Se trata de aspectos constitutivos de la organización, por lo que es de esperar que tengan cierta continuidad en el tiempo. Estas definiciones, junto con prácticas que vayan hacia el mismo sentido, van propiciando una forma de ser de la institución, una cultura organizacional distintiva. En algunas organizaciones, la cuestión de los valores, los principios, la misión institucional está siempre presente en sus actos, por lo que será uno de los signos de contar con una cultura fuerte. En otros casos, estas definiciones quedan relegadas de lo cotidiano, observándose una cultura institucional más débil o el fortalecimiento de subculturas que podrían existir al interior de la propia institución.

Luego de tener primeras aproximaciones a las respuestas de la etapa fundacional llega la instancia donde el foco de la reflexión y el diálogo comienzan a situarse en un período determinado. Por ejemplo, ¿cómo deseamos que nuestra organización sea dentro de diez años? Aquí nos ubicamos en lo que se denomina la **visión**.

LEER CON ATENCIÓN



La visión, también denominada “imagen objetivo” o “imagen a futuro”, es una caracterización de la organización que se espera llegar a ser en un futuro próximo, considerando el plazo definido en el diseño del plan estratégico.

Por ejemplo, la visión del mismo Colegio Montessori señala, en su primera parte: “Ser reconocidos nacional e internacionalmente por la integralidad de la propuesta educativa, centrada en la formación del ser y el desarrollo de competencias que responden a altos estándares de calidad [...]”.

Veamos algunos otros ejemplos del campo universitario:

G.6.5. La misión y la visión de instituciones educativas universitarias

Institución	Misión	Visión
Universidad de Asunción, Paraguay	Formar profesionales de calidad con principios éticos, espíritu innovador, competitivo, crítico y socialmente responsable, así como contribuir a la búsqueda permanente de la verdad, a la creación y difusión del conocimiento científico-tecnológico, y fortalecer su protagonismo nacional e internacional en el proceso del desarrollo sostenible de la sociedad.	La UNA consolidará su liderazgo como institución de educación superior, constituyéndose como principal referente nacional e internacional por su excelencia académica, producción científica y tecnológica, en las artes, en la cultura y en los deportes, con capacidad innovadora, proyección social y eficiencia en su gestión y servicios, promoviendo el desarrollo sostenible.
Universidad de Medellín, Colombia	Fundamentada en su lema de Ciencia y Libertad, la Universidad de Medellín tiene como misión la promoción de la cultura y la formación integral de profesionales que contribuyan a la solución de problemas en las áreas de los saberes propios, mediante la docencia, el fomento de la investigación y la interacción con la sociedad.	La Universidad de Medellín impulsará la educación superior mediante la excelencia académica, la cultura investigativa y la responsabilidad social, para contribuir al desarrollo regional y nacional, en el contexto internacional.
Universidad Nacional Entre Ríos, Argentina	Formar de manera integral profesionales y técnicos calificados y responsables... en diversas disciplinas vinculadas a las ciencias de la salud, humanidades, jurídicas, administrativas y de sistemas, económicas, sociales, ingenierías y recursos naturales, a través de ofertas académicas pertinentes, de extensión, vinculación y servicios, que propicien el desarrollo individual y colectivo.	Ser una institución de prestigio y proyección nacional e internacional, de excelencia académica en el desarrollo y la gestión del conocimiento. Centrada en la formación de profesionales, con valores fundamentados en la verdad; al servicio y para la transformación de la realidad social y económica; al servicio del avance científico y tecnológico de la región, el país y el mundo.

Como se puede ver en el cuadro, la visión constituye una imagen a futuro de la organización. Esto está claro en los tres casos. Sin embargo, en los tres ejemplos ocurre algo bastante habitual, que consideramos que no es correcto. Hay un exceso de ideas. Se logra mayor contundencia y claridad cuando tanto la misión como la visión se centran únicamente en las ideas más relevantes.

6.7.2. La fase analítica

La fase analítica constituye un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el centro educativo. Tres herramientas de diagnóstico son útiles de aplicar en esta instancia:

1. Diseño de una línea de base: indicadores de gestión.
2. Matriz FODA.
3. Diseño del árbol de problemas de la institución.

El diseño de la **línea de base** conlleva la revisión del estado de situación respecto de indicadores básicos de organización interna, como de la calidad del servicio brindado.

LEER CON ATENCIÓN



Un buen diagnóstico institucional provee de información útil para la toma de decisiones. No implica “acumular toda la información de todo lo que se hace”, sino solo detectar y sistematizar la información relevante para la toma de decisiones y cuantificarla a través de indicadores.

Algunos ejemplos de indicadores a tener en cuenta en esta instancia:

“Aspecto: **Rendimiento académico de los alumnos**

Indicadores:

Porcentaje de repitencia y promoción.

Resultados académicos de acuerdo con las diferentes áreas.

Cursos en los que hay mayor deserción.

Aspecto: **Funcionamiento del equipo docente**

Indicadores:

Elaboración de proyectos en equipos.

Periodicidad de las reuniones.

Participación de los docentes en las reuniones.

Modalidad que asume la toma de decisiones: por consenso, votación, etc.

Realización de actividades que involucran a todo el equipo”.

Aguerrondo, L. y Rossi (2007: 136).

Se trata de establecer una línea de base de la institución, respecto de cada uno de los indicadores seleccionados. El análisis de situación deberá considerar el estado de situación organizativa, administrativa y edilicia; los proyectos que se están implementando, tanto internos como de organizaciones externas, las relaciones interinstitucionales que se están desarrollando, etcétera.

El segundo de los “entregables” propuestos es la **matriz FODA**, que permite obtener una visión de conjunto del diagnóstico. FODA no es más que la sigla que incluye las iniciales de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Se trata de una herramienta de análisis que incorpora dos componentes de examen interno (fortalezas y debilidades), y dos de análisis del contexto en el que se encuentra la organización (oportunidades y amenazas).

G.6.6. La matriz FODA



Fuente: <<http://planeacionestrategicadbd.blogspot.com.ar>>

Como puede verse en el gráfico, en el momento de elaborar la matriz FODA ya se está considerando una estrategia para llevar adelante. Las fortalezas hay que sostenerlas y profundizarlas; las oportunidades que presenta y presentará el contexto, aprovecharlas; las debilidades disminuirlas y las amenazas, neutralizarlas.

La tercera herramienta es la elaboración de un **árbol de problemas** de la institución, detectando las causas de los problemas y sus respectivos efectos. En las instituciones educativas, se deberá considerar tanto los problemas pedagógicos curriculares como los organizativos y los de carácter administrativo. Incluso, el primero de ellos podrá a su vez desagregarse. No nos detendremos en este instrumento, dado que lo hemos analizado con anterioridad para el diseño de los proyectos.

6.7.3. La fase estratégica

En esta instancia se trata de establecer los ejes estratégicos de acción de la institución para el plazo que se definió en el plan. Vale tener en cuenta que en la metodología de planificación estratégica se denomina “ejes estratégicos de acción”, a los “resultados” que hemos visto en el diseño de proyectos. Los ejes son estratégicos si permiten encaminar la organización hacia el logro de la visión, de acuerdo con la misión definida.

LEER CON ATENCIÓN



Teniendo como base los productos de la fase de análisis, uno de los “entregables” centrales de la fase estratégica es la elaboración del **árbol de objetivos de la institución**. El objetivo del plan deberá estar en consonancia con la visión, los valores y la misión de la institución.

Los ejes estratégicos deben ser formulados de manera tal:

- “Que sean creíbles,
- Ambiciosos, pero no irrealizables,
- Motivadores,
- Que generen compromiso,
- Que sean coherentes entre sí,
- Que sean evaluables,
- Que sean representativos de todas las personas que integran su unidad”
(Lavín, Del Solar y Padilla, 2000: 90).

Siguiendo los componentes que integran el árbol de problemas, el árbol de objetivos de un centro educativo deberá establecer líneas estratégicas de acción para estos cuatro componentes:

- a) Componente pedagógico:** se trata del eje de las funciones sustantivas de la institución educativa. Podría centrarse en la priorización de una determinada estrategia pedagógica, la resolución de determinados problemas curriculares, etcétera. En las instituciones universitarias suele destacarse la diferenciación entre líneas estratégicas de docencia y de investigación.
- b) Componente organizativo:** constituye la línea estratégica que define de qué manera se va conformar la estructura de la organización. ¿Qué grado de división del trabajo se promueve? ¿Cómo se dividen las tareas y cómo se coordinan y controlan las acciones? ¿Qué grado de formalización tendrá la estructura?
- c) Componente administrativo:** el componente administrativo está referido a la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros, y a la infraestructura con los que cuenta la institución educativa.
- d) Componente comunitario:** supone la definición de cómo se considera necesaria la relación del centro con la comunidad. En las universidades, se trata fundamentalmente de la línea estratégica de extensión universitaria.

La relación entre el componente pedagógico-curricular y el PEI es analizada en particular en el siguiente texto:

LECTURA OBLIGATORIA



Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, PRODYMES (1998), *El Proyecto Educativo Institucional*, Santa Fe.

6.7.4. La fase operativa

Una vez definidos los grandes ejes estratégicos del plan, el paso siguiente será la elaboración de anteproyectos dirigidos al logro de cada uno de los ejes estratégicos. Como en la fase estratégica, se espera que la generación de estos anteproyectos sea el producto de espacios de reflexión y acuerdo de la comunidad educativa, más que del análisis solo técnico del especialista en diseño de planes estratégicos.

Cada uno de los ejes estratégicos, entonces, dispondrá de proyectos puntuales, aunque también será oportuno el establecimiento de proyectos transversales o de estructuras matriciales cuando las problemáticas abordadas sean comunes a más de uno de los ejes. La fase operativa constituye así un espacio en el que se deberán detectar las alternativas más válidas para alcanzar cada uno de los ejes estratégicos y, de esta manera, en el plazo señalado lograr el objetivo del plan.

Una de las particularidades del planeamiento estratégico, que lo distingue del planeamiento tradicional, es su **flexibilidad**. La fase operativa no constituye una instancia en la que se dispone todo lo que hay que hacer en los próximos diez años para lograr los ejes estratégicos y el objetivo del plan. En el momento del diseño, se establecen preproyectos que se consideran relevantes de implementar, pero reconociendo que son los planes anuales, operativos y sucesivos los que deberán establecer, año tras año, la mejor manera de intervenir para el logro de los objetivos, considerando los cambios del contexto, de las oportunidades, los recursos y las nuevas demandas que surjan. A su vez, el principio de la flexibilidad va dirigido al propio plan. El plan puede ser revisado, actualizado, modificado en el transcurso del tiempo de implementación.

También en esta fase de diseño se promueve la selección de los **dispositivos de control y de evaluación** del plan, así como los hitos que en ambos casos se utilizarán. Como ocurre con el diseño de proyectos, todo PEI debe contar con estos dispositivos, los cuales son fundamentales para lograr la continuidad en la implementación del plan. Sucede que, muchas veces, es el equipo de control el que se transforma en un actor clave para el impulso y la promoción del plan. La realización de periódicas observaciones acerca del grado de avance no solo es relevante como fuente de información, sino que también constituye una acción motivadora nada despreciable para la ejecución de las acciones.

Una vez que se terminó el diseño del plan, en algunas ocasiones se realiza una transformación del equipo de gestión del plan en un equipo de control. En otros casos, directamente se disuelve el equipo de gestión y se arma un nuevo equipo para la realización de los informes de control y de evaluación. Este equipo pasará a ser el responsable de dinamizar la experiencia y promover la ejecución de las acciones proyectadas.

El proceso de diseño finaliza con la presentación del documento final a la autoridad que corresponda. En algunos casos, se presentará a las autoridades del establecimiento, en otros a los consejos directivos, a la asamblea de la comunidad educativa, etcétera. Como ocurre con el diseño de un proyecto, una vez aprobado, es recomendable que inmediatamente se ponga en acción y que, incluso, se logre llevar a la práctica varios de los proyectos con resultados en el corto plazo. Esto le otorga mayor legitimidad al plan, cuestión fundamental para evitar que, luego del diseño, no se implementen acciones y que toda la energía desplegada para su elaboración haya sido en vano...

Cada una de las etapas del proceso de diseño debe ser utilizada también para el aprendizaje de los participantes. Es importante que se establezcan instrumentos concretos que promuevan el aprendizaje en el momento en que se está llevando a cabo el proceso de diseño del plan. Como vimos, no siempre se aprende de la experiencia, por lo cual se deberán analizar, en el momento del inicio, las alternativas que mayor impacto provocarán en el aprendizaje por parte de todos los actores de la comunidad educativa. El proceso de diseño de un PEI puede generar impactos relevantes en términos de aprendizaje. Vale aprovecharlos.



1.

Seleccione en la web al menos tres Proyectos Educativos Institucionales de instituciones similares en lo que hace a su naturaleza (por ejemplo, de universidades).

- a.** Analice la estructura del documento y distinga qué aspectos son comunes y cuáles son diferentes.
- b.** Analice si dichos diseños cumplen con las apreciaciones prescriptivas desarrolladas en esta unidad respecto de cómo se debe diseñar el plan.

Referencias bibliográficas

- AGUERRONDO, I., LUGO, M. T. y ROSSI, M. (2007), *Gestión de la institución escolar y diseño de proyectos educativos*, Universidad Virtual Quilmes, Bernal.
- ANTÚNEZ, S. (2006), *El Proyecto Educativo de Centro*, Editorial Graó, Barcelona.
- ANTÚNEZ, S., IMBERNÓN, F., DEL CARMEN, L., PACERISA, A. y ZABALA, A. (2008), *Del proyecto educativo a la programación del aula*, Editorial Graó, Barcelona.
- CIUDAD AUTÓNOMA de BUENOS AIRES (CABA), Secretaría de Educación, Dirección General de Planeamiento (2000), *Diseño curricular para la educación inicial. Marco general*, Buenos Aires.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002), *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- EL SALVADOR, Ministerio de Educación (2002), *Proyecto Educativo Institucional. En camino a la calidad educativa*, San Salvador.
- HALL, R. (1996), *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, Prentice-Hall, México.
- ILARI, S. (2010), “Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas”, en: FERNÁNDEZ ALLES, J. y TROCELLO, G. (coord.), *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*, AECID, Madrid.
- ILARI, S. (2014), “Las funciones y los efectos del proceso de coordinación horizontal entre organismos públicos”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, *III Edición del Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas*, INAP. Edición virtual en: http://www.jefatura.gob.ar/sgp/archivos/publicaciones/LIBRO_TESIS%20DOCTORADO_web.pdf.
- LAVÍN, S.; DEL SOLAR, S. y PADILLA, A. (2000), *El proyecto educativo institucional como herramienta de transformación de la vida escolar*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- LEVY, A. (1981), *Planeamiento Estratégico*, Editorial Macchi, Buenos Aires.
- MAQUIAVELO, N. (1980), *El Príncipe*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- MATUS, C. (1987), *Política, planificación y gobierno*, Fundación Altadir, Caracas.
- O’ DONNELL, G. (1992), “¿Democracia delegativa?”, *Papel de Trabajo N° 172*, Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, Indiana.
- OSORIO, A. (2002), *Planeamiento estratégico*, INAP Argentina, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y O’DONNELL, G. (1982), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.
- PASSALACQUA, E. (2000), “Algunas reflexiones en torno a la coordinación”, en: *Revista Actuar en Red*, Año 1, N° 1, Buenos Aires.

- POGGI, M. (2008), “De la rendición de cuentas a las responsabilidades”, en: *Revista El Monitor*, N° 17, MENA, Buenos Aires, junio de 2008. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/monitor/ed_anter.htm>.
- Provincia de Córdoba, Ministerio de Educación (2010), *Proyecto Educativo Institucional y Plan de mejora Institucional*, Córdoba.
- Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, PRODYMES (1998), *El Proyecto Educativo Institucional*, Santa Fe.
- REPETTO, F. (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales”, en: REPETTO, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Magna Terra, Guatemala.
- TROCELLO, G. (2008), *La manufactura de “ciudadanos siervo”. Cultura política y regímenes neopatrimonialistas*, Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis, San Luis.

7

La implementación y el cierre

Objetivos

- Describir el proceso de aprobación de los proyectos.
- Explicar las etapas de inversión y de operación de las actividades.
- Analizar el proceso de implementación de proyectos y planes estratégicos, desde distintas perspectivas de análisis.
- Reflexionar sobre cómo se produce la confluencia entre lo técnico y lo político en la implementación y el cierre de las intervenciones públicas.

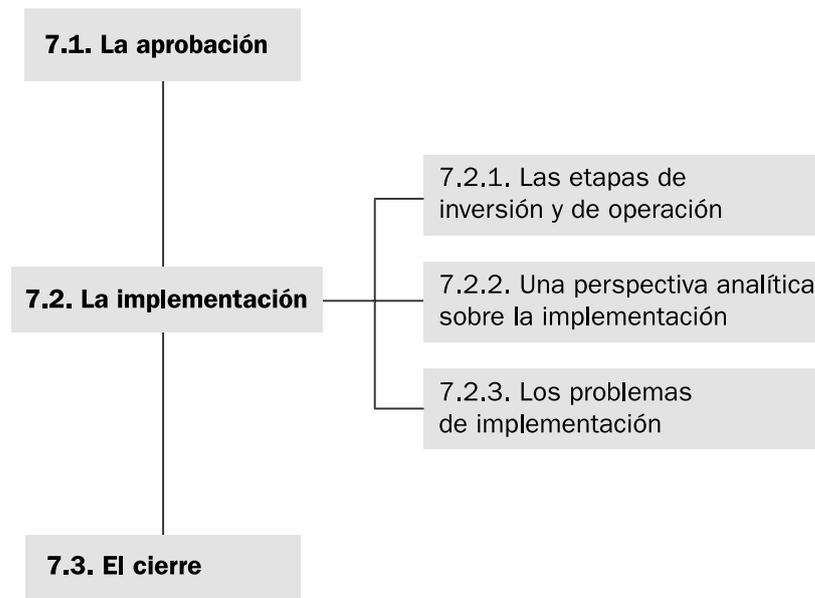
Introducción

En las unidades precedentes se abordó el diseño de los proyectos, los programas y los planes estratégicos institucionales. Esta última unidad centra su foco de atención en el análisis de los procesos de aprobación, implementación y cierre de los proyectos.

La unidad se inicia con el análisis de la fase de aprobación, fase no siempre incluida en los manuales de proyectos, pero que dispone de especial relevancia en los casos de los proyectos públicos (7.1). Luego se analizan las particularidades del proceso de implementación y sus componentes (7.2). El proceso de implementación posteriormente se desagrega en sus dos grandes etapas, la de inversión y la de operación (7.2.1). El apartado 7.2.2 presenta la temática de la implementación desde una perspectiva analítica, destacando las relaciones de poder en las que se enmarca. Finalmente, el apartado 7.2.3 distingue entre los problemas de planificación y los de implementación. Se presentan allí algunos casos de proyectos con problemas de implementación. La unidad finaliza con la fase de terminación o cierre (7.3).

En el siguiente esquema conceptual, se muestran los contenidos analizados en la unidad y sus principales relaciones.

G.7.1. Aprobación implementación y cierre del proyecto



7.1. La aprobación

El diseño del proyecto está concluido. Se controla la lista de sus componentes básicos, es decir, las “preguntas” del apartado 3.1 y, efectivamente, ya se cuenta con todos los requerimientos. Están claros su objetivo y las funciones que deberá asumir cada uno de los socios del proyecto; es razonable el costo; se consideró de qué manera impactará el proyecto en los destinatarios y también en el resto de los actores intervinientes; y cuenta con una fundamentación, que presenta argumentos válidos, tanto para el evaluador experto en la temática puntual del proyecto como para especialistas en evaluación de proyectos. Durante la fase de diseño, se aprovechó la posibilidad de realizar consultas puntuales a la instancia de aprobación, por lo cual, en alguna medida, se redujo el grado de incertidumbre.

Se inicia así la fase de aprobación, la cual será demasiado silenciosa para el proyectista quien, seguramente, deberá reducir el ritmo de trabajo que tuvo para gestionar el proceso de diseño y finalizar el documento en los plazos necesarios.

LEER CON ATENCIÓN



La fase de aprobación permite grandes variantes. En algunos casos, es un proceso de resolución simple que lleva unos pocos días de evaluación por parte de la autoridad del organismo o de un ente financiador, mientras que, en otras situaciones, la fase de evaluación es sumamente compleja.

La simpleza o complejidad del proceso de evaluación dependerá de distintas variables. Algunas de ellas tienen que ver con el tipo de proyecto formulado (un proyecto de bajo costo y bajo impacto podría ser más rápidamente aprobado que uno de alto costo e impacto). Otras variantes dependen de las características del organismo evaluador. Yendo a ejemplos extremos, no es lo mismo que el evaluador del proyecto sea la Dirección de una escuela, a que lo tenga que evaluar el BID. Cada institución evaluadora tendrá sus requerimientos acorde a sus funciones. Para obtener la aprobación de un organismo internacional, seguramente poco importará si el proyecto es más o menos costoso. Sea bajo o alto el presupuesto, las instancias de evaluación muchas veces son las mismas, ya que suelen tener procedimientos formalizados que especifican cada una de las operaciones que deben realizar para aprobar o rechazar un proyecto.

Acerca de la incidencia del tipo de proyecto en el facilitar la toma decisiones, Zaltman, Duncan y Holbek detectan 19 variables. Veamos algunas de ellas:

- a) Costo. Se refiere al costo económico pero, además, al costo social interno. La magnitud del impacto que provocará el proyecto en las relaciones de poder vigentes al interior de la organización.
- b) Eficacia. A mayor posibilidad de lograr los objetivos, más atractiva será la propuesta.
- c) Riesgo. A menor incertidumbre de los resultados del proyecto, mayor será la posibilidad de que se adopte la propuesta.
- d) Compatibilidad. Cuanto más compatible es el proyecto con la cultura organizacional vigente, más fácil será que se adopte.
- e) Complejidad de la propuesta. Cuanto más sencilla, mayor será la posibilidad de que sea aprobada.
- f) Origen. Es mayor la posibilidad de que se adopte una propuesta originada en la propia organización.
- g) Reversibilidad. Las propuestas que generan una situación irreversible o de difícil vuelta atrás serán menos susceptibles de ser adoptadas.
- h) Compromiso. Aumenta sus posibilidades de ser adoptada, a mayor grado de participación alcanzado tanto al interior como respecto de los destinatarios y los actores externos.
- i) Complejidad institucional. Si el tipo de proyecto precisa de la aprobación de un número importante de instancias, más difícil será que sea aprobado (Zaltman, Duncan y Holbek, 1973: 207-208).

De acuerdo con lo que vimos en el apartado 5.4, la aprobación es una instancia clave de evaluación del proyecto en términos de su grado de viabilidad global. Si se trata de un proyecto que dispone de un alto grado de viabilidad (económica, técnica, política, etc.), será más fácil de llegar a ser aprobado.

También dependerá de la manera en que se formuló el proyecto. Facilitará su aprobación si la autoridad evaluadora es la que solicitó el diseño, si aprobó el anteproyecto y si se realizaron consultas parciales, de manera de ir adecuando el proyecto a los requerimientos institucionales.

Existen, a su vez, mayores posibilidades de aprobación si la autoridad participó activamente del diseño y si el diseño constituye una propuesta acordada por los distintos actores intervinientes en un determinado ámbito de actuación. Es el caso de los Planes Estratégicos Institucionales. Luego de un proceso de

alto grado de participación de los actores involucrados y de un intenso trabajo de coordinación para el logro de acuerdos, es de esperar que la fase de aprobación sea rápida. Incluso, en muchos casos, llegada esta instancia hay muy pocas posibilidades de rechazo. ¿Quién se podrá oponer a un plan diseñado con el acuerdo de todos los actores intervinientes? ¿Qué costo político deberá pagar por semejante decisión negativa? Por lo cual, usualmente, la aprobación de los planes estratégicos institucionales que se diseñaron en forma exitosa, con la participación de todos, constituye más una instancia formal de aprobación que una etapa de verdadera evaluación de la propuesta.

La cantidad de variantes, sin duda es muy alta. También entrarán en juego la relevancia que tenga la propuesta para la autoridad evaluadora, el grado de legitimidad que pueda o no otorgarle, la necesidad de tomar una decisión ante un problema existente, la urgencia de que se lleve a cabo, la disponibilidad de recursos, etcétera.

Toda decisión, así como la no decisión, implica riesgos. Para reducir el riesgo que lleva implícita la decisión, es habitual que la autoridad convoque a evaluadores internos o externos, para disponer de un punto de vista neutral frente a la propuesta. Claro que la mayor certeza demandará tiempo de resolución, el cual afecta de distinta manera a los decisores. En los organismos públicos, existen ciertas diferencias en la percepción del tiempo, según el nivel jerárquico de quien debe tomar la decisión de aprobar o no el proyecto. En un nivel estructural bajo y donde la autoridad cuente además, con determinadas certezas, tales como la de disponer de su cargo de manera permanente (por ejemplo, la Dirección de un centro educativo), el tiempo es considerado de manera distinta a cómo lo concibe el político que asume un cargo de segunda o tercera línea de un gobierno (por ejemplo, el ministro de Educación). En este caso, el decisor no tiene tiempo, sabe que su paso por la gestión puede ser solo de carácter ocasional y que incluso su continuidad depende de variables por él no controlables. El decisor que se encuentre en esta situación precisará de rápidas decisiones, por lo que menos posibilidad tendrá de trabajar con certezas.

De acuerdo con lo que vimos en la unidad 2, en toda fase de aprobación estarán presentes cuatro grandes opciones:

- a) Aprobar el proyecto.
- b) Solicitar cambios.
- c) Rechazarlo.
- d) Demorar el proceso de evaluación.

Existe en nuestra sociedad cierta valoración de la acción. “Basta de palabras, pasemos a la acción”, suele escucharse. En esta misma dirección podría agregarse el discurso de Ortega y Gasset en La Plata hacia el 1939, cuando afirmó: “¡argentinos, a las cosas!” Sin embargo, esto no debe llevar a considerar que es positivo empezar la acción cuanto antes sea. Hay situaciones en las que conviene no hacer nada, quedarse “al lado del camino”, como diría Fito Páez y así evitar el “sesgo de acción”. “Si la situación no es clara, no emprenda nada” (Dobelli, 2013: 185). Dobelli explica los resultados de una interesante investigación publicada en el 2007 y liderada por Michael Bar Eli, en el campo del fútbol. Bar Eli demostró que aún siendo claro para los arqueros que, en promedio, un tercio de los penales se patean a la izquierda, otro tercio a la derecha y el otro tercio restante al centro, generalmente el arquero trabaja sólo

con dos grandes opciones: la derecha o a la izquierda. Aun siendo razonable en un tercio de los casos, el “quedarse parado”, el no hacer, no es considerado una opción válida, porque no es bien vista por el público; es considerada una inacción (Ídem). El desafío entonces es el de superar estos sesgos y poder tomar la opción más adecuada en cada caso. La decisión deberá ser el producto de un análisis estratégico de la situación. Queda claro que si el proyecto constituye una demanda realizada por una institución al proyectista y oportunamente se aprobó el anteproyecto, el costo del rechazo será alto.

7.2. El proceso de implementación

*“El juego de la implementación.
¿Qué sucede después de que un proyecto
se convierte en ley?”
(Bardach, 1977: 1)*

*“Cuando el navegante comienza el viaje, prepara su
barco, estudia su ruta, planea su itinerario y zarpa; no
puede hacer nada más. No puede saber qué tormentas
lo azotarán ni si ha de regresar, pero zarpa...”
Edward Rutherford*

Luego del proceso de aprobación, donde quizá se tuvieron que hacer modificaciones presupuestarias o temporales al diseño original, el proyecto finalmente es aprobado. Esto implica que se le otorga autoridad al organismo responsable del proyecto para iniciar las tramitaciones que el proyecto requiere y para adquirir los bienes y servicios necesarios para comenzar a operar. Así se inicia una nueva fase, la de implementación.

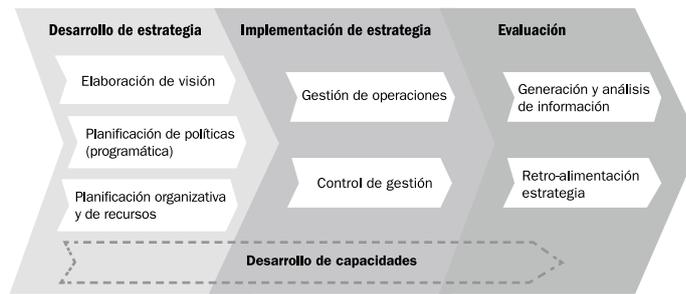
LEER CON ATENCIÓN



La implementación es “el conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones operan para producir los bienes y servicios deseados, ejercen control estratégico sobre dichas operaciones y desarrollan o fortalecen capacidades operativas y de control” (Cortázar, 2005: 8).

No existe acuerdo en la bibliografía especializada acerca del alcance del concepto de implementación. Mientras algunos autores centran en la implementación o ejecución la función de la gestión de operaciones, otros, como es el caso de Cortázar, consideran que la implementación también abarca la función del control de gestión; es decir el monitoreo o la supervisión. No es una discusión sustantiva, dado que está claro que se trata de una decisión del observador. De cualquier manera, no deja de complicar el diálogo. En nuestro caso, el control de gestión lo hemos analizado en la unidad 4, por lo que ahora nos abocaremos al análisis de la gestión de operaciones.

G.7.2. Una visión funcional del proceso gerencial



Fuente: Cortázar (2005: 9).

Cortázar, además, agrega una tercera función, la cual debe formar parte del proceso global de gestión del proyecto, desde el diseño hasta su terminación. Se trata de la función del desarrollo de capacidades. Ella es el conjunto de actividades mediante las cuales las organizaciones “aprenden”, “se capacitan para desarrollar de la manera más correcta sus funciones operativas y de control de gestión”.

Como vimos, en términos organizacionales, se producirá el desarrollo de capacidades o aprendizaje siempre que existan dispositivos que faciliten el aprendizaje a partir de la gestión de operaciones. A veces son simples espacios de reflexión que, de alguna manera, implican lo que en el fútbol se llama “parar la pelota”: detenernos un instante de la gestión diaria de las tareas para poder reflexionar sobre la marcha de nuestras actividades.

7.2.1. Las etapas de inversión y de operación

Como vimos en la unidad 2, la implementación constituye una fase que cuenta con dos etapas: la etapa de inversión y la de operación. La etapa de inversión es una etapa preparatoria, en la que se realiza la tramitación legal que requiere la ejecución del proyecto y se llevan adelante las contrataciones y la adquisición de los recursos necesarios a la puesta en marcha de las actividades del proyecto. Cada proyecto será distinto en lo que respecta a su etapa de inversión y de operación. Algunos requerirán una serie importante de tramitaciones legales, certificaciones que aprueben cada avance, mientras que otros proyectos podrán comenzar la adquisición de bienes y servicios de manera inmediata.



La **inversión** es el conjunto de actividades necesarias para dotar al proyecto de su capacidad productiva. Es la etapa en la que se efectúan las inversiones físicas y que termina cuando se entrega una unidad productiva en condiciones de iniciar la generación de bienes o servicios con los cuales el proyecto deberá cumplir con su objetivo (SANÍN ÁNGEL, 1988: 5).



Un proyecto de “construcción de una escuela” inicia su etapa de inversión luego de contar con todas las autorizaciones necesarias. Esta fase implicará la contratación del responsable de la obra y de la mano de obra necesaria, y la compra de los insumos. La etapa de **operación** se inicia en el momento de comenzar la obra.

La situación es distinta si el proyecto es de “creación de una escuela”. En este caso, la etapa de inversión incluirá tanto la tramitación como la adquisición de bienes y servicios e incluso la construcción de la escuela. Recién comenzará la etapa de **operación** cuando la escuela inicie la prestación del servicio. En este caso, la construcción está dentro de un proyecto más amplio, que incluye la gestión del servicio, por un período determinado.

Luego de aprobarse el proyecto, las primeras acciones preparatorias son las siguientes:

- a) Revisión y actualización del **diseño** del proyecto, sobre todo cuando transcurrió bastante tiempo entre la finalización del diseño y la aprobación definitiva del proyecto o cuando, aun siendo aprobado, se requirieron modificaciones al proyecto.
- b) Actualización de las fechas del **cronograma** de actividades.
- c) Verificación de que se dispondrá de los **fondos requeridos** en los tiempos que establece el presupuesto.
- d) Revisión y actualización de las tablas de las **tareas** programadas.
- e) De ser necesario, diseño de la resolución correspondiente para la creación de la unidad organizativa y promoción de su aprobación.
- f) Constitución del **equipo de gestión** del proyecto. Reclutamiento, selección y entrenamiento. Definición de las responsabilidades de cada uno en el momento del inicio de la implantación.
- g) Planificación de la labor de conseguir las autorizaciones necesarias para ejecutar las actividades del proyecto.

La preparación de la acción y el control previo es clave para comenzar con éxito el proceso de implementación. Una buena síntesis entre la planificación y la acción, e incluso entre la técnica y la pasión, nos proporciona Alfredo Barragán, en su exposición en TEDx Mar del Plata.



<http://www.youtube.com/watch?v=aMgxVsyBnf4>

Una vez constituido el equipo de gestión, se podrá comenzar con la realización de tareas que suponen la intermediación con otros actores.

El camino de implementación de un proyecto público debe seguir pasos adicionales cuando intervienen instancias de distintos niveles de gobierno. Veamos un ejemplo.



El Ministerio de Educación de la Nación aprueba un proyecto dirigido a la mejora de la calidad educativa de las escuelas medias, cuya actividad es el reacondicionamiento de la infraestructura física de los colegios. Luego de ser aprobado por la Nación, será necesario llegar a acuerdos con cada una de las provincias para que aprueben la intervención de una instancia de gobierno nacional, en un ámbito de competencia exclusiva provincial. Esto implica la realización de reuniones de trabajo, la negociación, la redacción de acuerdos, la firma de un convenio con cada una de las partes intervinientes.

El proceso de decisión al interior de cada provincia será distinto. Algunas provincias lo aprobarán rápidamente mientras que otras no. Este proyecto tendrá distintos grados de avance, según la respuesta de cada provincia, e incluso siempre es factible que en alguna de ellas nunca llegue a ser aprobado. Al disponerse de distintos momentos de aprobación por cada provincia, se irán superponiendo etapas. Es probable que, mientras en algunas provincias el proyecto logre comenzar su etapa de operación, en otras recién se estén superando los primeros trámites legales... Veamos como siguen las tareas.

Al contarse con el acuerdo de cada provincia, el organismo responsable del proyecto (el cual podría ser un organismo cogestionado entre la Nación y cada provincia) deberá realizar la selección y contratación de profesionales, técnicos y personal administrativo. A la vez, se deberá hacer la selección de los colegios que participarán del proyecto o recibir el listado realizado desde algún área del Ministerio de Educación de la provincia. Posteriormente, se realizará un diagnóstico de la situación edilicia de cada centro educativo y se diseñará un proyecto de la obra a realizar en cada uno de ellos, incluyendo los planos correspondientes. Una vez que esté aprobado dicho proyecto y autorizados sus planos (muchas veces deben intervenir no solo el municipio, sino también los organismos que controlan las obras de gas, electricidad, agua, etc.), deberá contratarse a la empresa que realizará la obra. De acuerdo con el costo y la urgencia de la obra, este procedimiento de contratación seguirá caminos alternativos. El caso ideal, en términos de transparencia, es el de la licitación pública, siendo también el que más tiempo lleva. Una vez seleccionada la empresa, esta realizará la contratación de recursos humanos, materiales y equipos. En el momento de firmarse el acta de inicio de obra recién comienza la etapa de **operación**.

En el ejemplo anterior puede verse una desagregación sintética de los pasos necesarios que deben realizarse para llegar a comenzar la etapa de operación. Es decir, se trata de la desagregación de tareas, tal como vimos en el apartado 3.5. La etapa de inversión es clave en la gestión de proyectos. De convertirse en una instancia engorrosa, de múltiples y diferentes instancias de aprobación

no bien dispuestas a una gestión eficaz, el proyecto puede llegar a poner en dudas su efectiva existencia...

Durante la etapa de inversión se pondrán en acción los dispositivos de control, de manera a disponer de información respecto del avance de cada una de las tareas de inversión y, de ser necesario, ajustar el plan de acción.

Una vez finalizada la etapa de inversión, dispuestos ya los arreglos institucionales necesarios, los insumos requeridos y las capacitaciones básicas, se inicia la etapa de operación. Es el momento que todo decisor espera e incluso planifica para que no se superponga con otra inauguración reciente... Se inicia la obra, la gestión del servicio o los primeros proyectos del plan.



[La etapa de operación comienza] cuando la unidad productiva instalada inicia la generación del producto (bien o servicio) para el cumplimiento del objetivo, orientado a la solución del problema o a la satisfacción de la necesidad que constituyó el origen del proyecto (SANÍN ÁNGEL, 1988: 6).

Para el gestor del proyecto, la etapa de operación suele ser más aliviada que la de inversión. Superado el primer momento de tensión, la operación se transforma en rutina organizativa, en operaciones permanentes que, por supuesto, son mucho menos inciertas que las acciones de la etapa de inversión. En el caso de los proyectos que disponen de un recupero de los fondos invertidos, es esta la etapa de recuperación del capital.

En la etapa de operación se ponen en acción no solo las actividades del proyecto, sino también los dispositivos de control establecidos en el diseño original. En los proyectos donde participan varias organizaciones, durante esta etapa será importante que, desde el equipo de gestión del proyecto, se elabore una estrategia de comunicación que permita a los socios disponer de información actualizada del avance del proyecto. Llegado el momento de los hitos definidos en el cronograma, comenzarán a activarse los dispositivos de evaluación. A continuación, la licenciada Valeria de la Vega nos presenta una recomendación nada despreciable para la gestión de las actividades del proyecto.

Cuando nos olvidamos del diseño del proyecto en el proceso de implementación...

Muchas veces, la etapa del diseño de proyectos sociales se visualiza y se atraviesa como una instancia meramente formal para conseguir financiamiento de algún organismo externo, o bien para cumplir con las demandas internas de las instituciones. Pareciera que, una vez que conseguimos el financiamiento, nos olvidamos del diseño y pasamos a una nueva etapa, dejando atrás lo redactado o cumpliendo solo con los objetivos generales.

El sentido común tiene incorporado que lo más importante es “el hacer”, la implementación. Y de la evaluación, ni nos acordamos. Esto suele tener efectos negativos, si se analiza el proceso a largo plazo. ¿Por qué digo esto? Porque muchas veces, las organizaciones que llevan proyectos adelante terminan siendo evaluadas en forma negativa por los organismos financiadores y se bloquea la posibilidad de nuevas asignaciones, por no cumplir con lo que realmente fue aprobado y para lo cual recibieron el financiamiento.

Por otra parte, al no tener en cuenta el diseño se producen desvíos indeseables (muchas veces grandes desvíos) durante la implementación, que luego provocan que no se pueda hacer un cierre del proyecto, que la evaluación dé negativa por no haber cumplido con las actividades y con los objetivos propuestos y financiados.



Lic. Valeria de la Vega. Directora General de Información, Monitoreo y Evaluación de la Municipalidad de Quilmes y profesora de la Universidad Nacional de Quilmes.



Los organismos financiadores, cuando aprueban un proyecto, lo hacen justamente sobre lo que las organizaciones presentaron como proyecto. Y es sobre eso, sobre lo que van a tener que rendir cuentas y ser evaluados los responsables/organizaciones que ejecutan el mismo.

En este comportamiento incide la manera en que se diseñó el proyecto. Si el proyecto se diseñó, de hecho, por parte de grupos de profesionales expertos para la formulación de proyectos, no sería extraño considerar la distancia que se genera con quien lo implementa, una vez que fue aprobado. Específicamente, en el ámbito de las organizaciones sociales dentro de los sectores populares, suele ocurrir que el profesional que interviene o el que tiene el conocimiento para el armado del proyecto (bien perteneciente a la organización, bien externo a la misma), en lugar de capacitar a los integrantes de la organización ejecutora para la buena formulación del proyecto, termina reemplazándola en esta “tediosa tarea del diseño del proyecto”, como si se le hiciera un favor. Claro, esto produce luego no solo que las organizaciones del campo popular no adquieran experiencia para el diseño de nuevos proyectos, sino que también la implementación no se condiga con lo diseñado. Los que serán protagonistas de la implementación tienen necesariamente que ser protagonistas también en su diseño.

Estos dos momentos, o tres, con la evaluación, no pueden estar escindidos. Hablo de momento y no de etapa, porque da más idea de un continuum. Justamente no son etapas que termina una para comenzar la otra, sino que son momentos que se superponen y están en permanente vínculo entre ellos. El diseño aprobado debe tenerse siempre a mano, tanto en la etapa de implementación como en la de evaluación. El proyecto diseñado debe constituirse en la guía de nuestras actividades, el que “diga” en qué se pueden ejecutar los fondos y en qué no. Allí, sin duda, vamos a encontrar todas las respuestas.

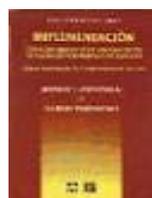
7.2.2. Una perspectiva analítica sobre la implementación

La fase de implementación ha sido, tradicionalmente, poco valorada en el campo académico. Muchas veces, ella fue marginada al lugar de “lo administrativo”, frente al espacio de “la política”; otras tantas, considerada un momento poco interesante desde el punto de vista académico, comparado con la planificación de las acciones y la evaluación de los resultados. De hecho, este curso, siguiendo una tradición en el campo, lleva por nombre dos de los procesos de gestión, la formulación y la evaluación, dejando de lado en su denominación la implementación de las acciones. Aun en nuestro campo, estamos lejos de concebir los “procesos integrados de gestión”. Esta falta de atención también puede detectarse en la bibliografía. Mientras existe una abundante producción de textos sobre los procesos de planificación y evaluación, los trabajos que focalizan el estudio de la implementación de proyectos son claramente menores.

En el ámbito público, un texto que abrió caminos en el tema fue el de Pressman y Wildavsky, *Implementación*. Vale detenernos en cómo continúa el título: “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”. El texto es especialmente un estudio de caso de un programa nacional que intentó promover el desarrollo local, reducir el desempleo y evitar que esta ciudad, reconocida por sus fuertes enfrentamientos raciales, se constituya en un polvorín de luchas sociales con repercusiones nacionales. Parece ser que estos motivos hicieron que el programa se empiece a aplicar a mediados de la década de 1960 en Oakland, una ciudad del Estado de California de algo menos de 400 mil habitantes.



Portada del libro



LECTURA RECOMENDADA



PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, S. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.

¿Qué esperaban encontrar Pressman y Wildavsky? Un interrogante que motivaba especialmente la investigación es ¿por qué, aun disponiendo de voluntad política y de recursos suficientes, se demoran las acciones y fracasan los programas? A partir de este interrogante, descartan que todo sea causa de razones políticas, ya que también hay aspectos técnicos y concretos que es muy preciso tener en cuenta.



Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario [...] Al parecer la gente cree ahora que la implementación debe ser fácil; así que se preocupa cuando no ocurren los sucesos que se esperaban o cuando resultan mal. Creeríamos que nuestro esfuerzo ha tenido éxito si fuera más la cantidad de gente que empezara a comprender que la implementación es excesivamente difícil, así que se sorprenderían agradablemente al observar que realmente han sucedido algunas cosas buenas [...] Lo que esperamos encontrar es que lo aparentemente sencillo y directo es complicado y retorcido (PRESSMAN y WILDAVSKY, 1998: 53, 178).

Los autores encontraron que muchos de los problemas que afectaron al programa gestionado desde la Administración para el Desarrollo Económico (ADE) fueron “de naturaleza trivial y cotidiana”. Por ejemplo, había demasiada cantidad de actores que debían aprobar cada paso, con lo cual las demoras no se hicieron esperar. De 23 millones de dólares que debían invertirse, a los tres años de haber empezado la implementación, solo se habían invertido 4 millones. De una expectativa de crear 3.000 empleos, solo se había logrado crear 64 de ellos en esos tres años de actuación.

Esto los lleva a estudiar los procesos de tramitación, los cuales fueron sumamente engorrosos. De allí infieren que “[...] cuantas más numerosas sean las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones, más compleja se volverá la implementación” (Pressman y Wildavsky, 1998: 57). Denominarán “puntos de decisión” a cada ocasión en la que tenga que registrarse un acuerdo para que el proyecto siga adelante.

Otro de los hallazgos de Pressman y Wildavsky, es que las organizaciones modifican sus comportamientos y posiciones durante el período de implementación. En un primer momento se trataba de organizaciones que tenían objetivos similares, pero luego, a la hora de la ejecución, se producen cambios y aparece la heterogeneidad, las diferencias de intereses, de formas de concebir los propios procesos administrativos, los valores divergentes, etcétera.

Como vimos en el análisis de los actores participantes (unidad 2), en la instancia de diseño de los planes y proyectos, distintos actores podrán intervenir, disponiendo cada uno de ellos de lecturas distintas de la realidad, en

Vale asociar estas reflexiones al caso del Proyecto Algarrobo que comentó el arquitecto Juan Luis Mérega en la unidad 5.

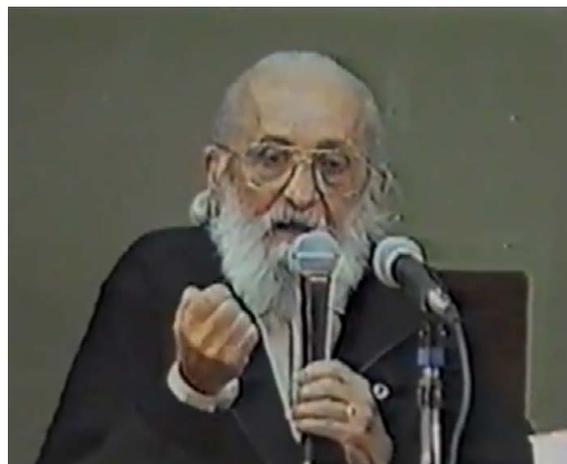


función de sus respectivos análisis, objetivos e intereses. Estas diferencias no solo inciden en el proceso de definición de la política y elaboración del proyecto, sino que también seguirán existiendo en la implementación, condicionando la gestión de las actividades y su éxito.

El proceso de implementación se desarrolla en un marco de múltiples actores que, como es lógico, discrepan en mayor o menor medida en sus puntos de vista. Por otro lado, estos actores son dinámicos y cambiantes, por lo que es de esperar que el análisis que podría haberse realizado de los actores solo explique algunos de los comportamientos. Además, como vimos, los actores son complejos, por lo que la estimación de su comportamiento, en algún grado distará de lo que efectivamente ocurra. Durante la implementación se producirán comportamientos no previstos e incluso aparecerán nuevos actores en la escena.

En el marco de una relación de poder, los actores intentarán reducir los espacios de incertidumbre de sus adversarios, generar alianzas con otros actores y, a la vez, cuidar sus propios recursos de poder y defender su capacidad de actuar sin necesidad de aceptar condicionamientos externos. Siguiendo el trabajo de Eugene Bardach (1977), Pressman y Wildasvsky (1998) van a afirmar que no existe una separación tajante entre política y acción, sino que el proceso de implementación es también un proceso político. La política no termina al decidirse la aprobación del proyecto; sigue presente en todo el proceso de implementación.

Sugiero ver a continuación el siguiente video. Se trata de la filmación de una fracción de la última charla que dio Paulo Freire en Buenos Aires, la cual podemos aprovechar para el análisis de los actores y del comportamiento estratégico al interior de los organismos públicos, al propiciar proyectos de cambio.



<http://www.youtube.com/watch?v=KsM7vSAvph4>



La implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (BARDACH, 1977: 37, citado por AGUILAR VILLANUEVA, 1996: 62).

Este comportamiento estratégico, en contextos de incertidumbre, es el que comenta Rodolfo Livingston en su irónico texto *Memorias de un funcionario* (1991), libro que escribió al finalizar su conflictiva gestión de ocho meses en el Centro Cultural Recoleta de la Ciudad de Buenos Aires, a fines de la década de 1980.

LECTURA OBLIGATORIA



LIVINGSTON, R. (1991), *Memorias de un funcionario*, Editorial La Urraca, Buenos Aires.

Livingston explica distintas tácticas de actuación. Algunas de orden técnico, tal como la alianza con sujetos que disponen de buena información sobre los procedimientos internos y otras, más relacionadas con la persuasión.

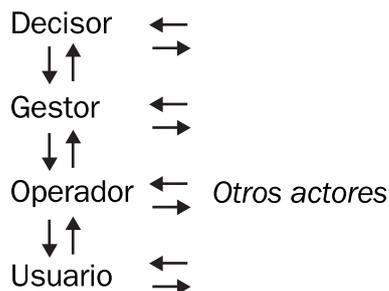


1. ¿Qué ideas son semejantes y consecuentes entre las propuestas de Livingston, el análisis de Paulo Freire y los resultados de las investigaciones de Pressman y Wildasvsky?

Por lo pronto, estamos en presencia de la búsqueda de un comportamiento estratégico, no ingenuo. Y por lo tanto, de un enfoque situacional. Lo que sirve para un determinado momento quizás no sea lo más aconsejable en otra situación. De allí la necesidad de un enfoque estratégico y situacional, tal como vimos en la unidad 6, en el momento de generar un plan global de acción.

El proceso de implementación de políticas implica la interacción entre actores. En el caso de los proyectos públicos, vamos a considerar tres relaciones básicas de tipo vertical que tienen, a su vez, sus propias especificidades: la de los directivos con el gestor del proyecto, la del gestor con sus operadores y las de los operadores con los usuarios. A estas cuatro interacciones conviene agregar las interacciones de carácter horizontal. Por ejemplo, las interacciones de los operadores entre sí.

G.7.3. Interacciones básicas entre los actores que intervienen en un proyecto público



Fuente: elaboración propia, tomando como base Cortázar (2005).

Como plantea Cortázar (2005: 6), las interacciones entre los actores se desarrollan en un marco estratégico. Cada uno de ellos tiene valores, visiones particulares sobre el programa e intereses propios que guían su acción, que no necesariamente coinciden y que son cambiantes. En estas interacciones se redefine el proyecto. Así, el producto o servicio final que reciba el destinatario dependerá tanto de lo planificado inicialmente por la instancia decisoria como de los acuerdos y desacuerdos cristalizados en la interacción entre estos actores. Incluso podríamos llegar a considerar otras relaciones al interior de cada actor.

Ahora bien, **¿esa redefinición del programa implicará una mejora?** Trasladada nuevamente la **teoría de la contingencia**, la respuesta debería ser “depende”. Podría constituir una mejora del proyecto, al readaptar algunas acciones a fin de que se logren los objetivos, o por el contrario, constituir un cambio que termine neutralizando el impacto del programa. Podría tratarse de una reorientación en función de oportunidades detectadas para ampliar el grado de valor público de las acciones, o podría ser un cambio a fin de sostener un espacio de poder controlado por uno de los actores.

LECTURA OBLIGATORIA



CORTÁZAR, J. C. (2005), Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales, INDES-BID, Washington.

Veamos a continuación algunas reflexiones que nos proporciona otra de las profesoras invitadas, la doctora Graciela Di Marco, considerando las enseñanzas que proporciona una experiencia.

Aprendizajes y reflexiones en torno a la implementación del Programa de Democratización de las Relaciones Familiares

El propósito del programa es aportar y transmitir recursos que faciliten la tarea de diseño de alternativas y estrategias de intervención de agentes comunitarios, profesionales, técnicos, que deseen trabajar para la democratización y el fortalecimiento familiar, desde diversos ámbitos de acción. El programa se llevó adelante en la Ciudad de Buenos Aires y posteriormente en la provincia de Chaco de 2000 a 2005. Requirió de una primera instancia de formación de personas para llevar a cabo los talleres y de una segunda etapa, de formación de sujetos multiplicadores, miembros de la comunidad.

El énfasis está colocado en promover procesos de transformación de mecanismos y contratos autoritarios que favorecen la desigualdad de géneros/sexualidades y la no observancia de los derechos de la infancia, dando especial importancia a la constitución de la autoridad femenina y el enfrentamiento de los conflictos a través de negociaciones democratizadoras, como bases para una convivencia democrática que pueda, a su vez, ser preventiva de situaciones de abuso y violencia contra niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas. La implementación mediante talleres requiere de competencias teóricas, didácticas y personales por parte de quienes estarán a cargo. No es suficiente contar con compromiso con los objetivos y con la gente, sino que resulta necesario garantizar que un taller no pierda sus características participativas y de construcción de conocimiento colectivo.



Graciela Di Marco. Dra. en Ciencias Sociales. Directora del Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos, Universidad Nacional de San Martín.



Algunas reflexiones del proceso de aprendizaje que realizó el equipo:

- La doble perspectiva que sustentamos, enfocada en las relaciones familiares y en la implementación de proyectos comunitarios, permite asumir la complejidad del tema, pues se refiere tanto a los niveles individuales como colectivos.
- Cuando esta formación se da en el contexto de decisiones políticas de las áreas de los gobiernos provinciales o nacional que formulan y gestionan las políticas sociales se alcanza mayor impacto porque:
 - Los profesionales se encuentran respaldados por sus autoridades.
 - Se establecen redes intergubernamentales que multiplican el impacto, estando los profesionales formados dentro del mismo marco teórico-práctico.
- Este impacto es mayor cuando se articula con las organizaciones no gubernamentales y la academia, pues esta alianza puede sustentar acciones, aun cuando se den cambios en los elencos políticos.
- Las estrategias implementadas requieren continuidad en el tiempo, con acciones de asistencia técnica, monitoreo y formaciones específicas de profundización, tanto en los aspectos teóricos como en las estrategias de acción.

Todo proceso de implementación es una posibilidad de aprendizaje y enriquecimiento, por ello nos permitimos formular las siguientes reflexiones generales.

Los contextos políticos con alta movilidad de funcionarios y escasa institucionalidad de los proyectos (los que son apoyados más a título personal que institucional) resultan ser potencialmente negativos, ya que se requiere entonces de un esfuerzo constante de negociación de sustentabilidad política por parte del equipo técnico.

Cuando las acciones de monitoreo sean realizadas por un equipo técnico que no sea local, debieran preverse “inmersiones” de un lapso suficientemente prolongado, para poder visualizar aquellos aspectos de la implementación que, ya sea por su sutileza, o bien por su defectuosidad, no son informados. Además, resulta facilitador que el monitoreo no se transforme en una supervisión temida.

Un proceso de implementación no suele parecerse a una transcripción, es siempre una traducción en la que se tiene que elegir los modos culturalmente apropiados de expresarse. La implementación (la interpretación del proyecto y las acciones que son evaluadas como necesarias y posibles) es realizada desde las historias, competencias, disposiciones y los “puntos ciegos” de los/as actores/as. Esta distancia entre la letra de los proyectos diseñados y los realmente implementados es entonces potencialmente enriquecedora, pero también puede dar lugar a una distorsión que dificulte la consecución de objetivos. El espacio para trabajar y escuchar a quienes van a implementar el proyecto es imprescindible para garantizar que no sea la propia implementación un obstáculo.

Los proyectos que se proponen promover derechos y pautas de cuidado debieran ser reflexivos en cuanto a la atención respecto de todos/as los/as actores/as involucrados/as (participantes, profesionales, técnicos) y aplicar entonces una ética del cuidado que otorgue coherencia al programa en cuanto a sus objetivos.

Las evaluaciones de estas políticas son dificultosas; tienen otros plazos que los de implementación; se entrecruzan con los deseos, historias de vida, expectativas de las y los participantes. Por ello, resulta muy importante adecuar la metodología y no restringir la evaluación a los resultados, sino incluir procesos y, muy especialmente, registros con técnicas cualitativas.

Cuando se está trabajando con procesos que involucran poder y dominación, resulta necesario estar advertida/o de los pactos conservadores que pueden desdoblarse las convicciones y los objetivos reales de las enunciaciones y los objetivos explícitos (aun cuando se trate de contradicciones no voluntarias). Los procesos de redistribución de poder acarrearán, por principio, algún o algunos conflictos, incluso entre quienes quieren aportar a la transformación.

Finalmente, es necesario combinar a todo lo largo del proceso dosis de planificación, experticia y rigurosidad, con otras de imaginación, sensibilidad y empatía, no relegando estas últimas a las notas al pie.

LECTURA RECOMENDADA



ATAIRO, D. (2011), “Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la UNLP”, en: *Propuesta Educativa*, año 20, vol. 2, N° 36, nov. 2011, FLACSO, Buenos Aires, pp. 87-94. Disponible en: <<http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/articulos/27.pdf>>

7.2.3. Los problemas de implementación

El desafío no reside en cómo ponerse en marcha, sino en la capacidad de seguir adelante, de forjar los eslabones siguientes de la cadena causa.

(Pressman y Wildavsky, 1998)

El proceso de gestión de proyectos presenta innumerables posibles problemas. Hay problemas graves y otros sencillos, algunos ocasionales y otros recurrentes. Pero en este apartado nos centraremos en detectar la especificidad de los problemas de implementación, para poder separarlos de los problemas que, aun produciéndose en la fase de implementación, son de naturaleza planificadora.

Los problemas en el diseño del proyecto, la falta de información, la ambigüedad de los objetivos, el olvido de algún actor clave cuando se realiza el análisis de actores involucrados, las posibles incoherencias, la falta de viabilidad son eminentemente problemas de planificación, por lo que la responsabilidad pasa a ser del proyectista y de la autoridad que lo aprobó. En los problemas de implementación vamos a situar aquellos que aparecen en la ejecución, pero que no se pudieron prever en el momento de la planificación. Demás está decir que encontraremos casos en los que será difícil discriminar qué tipo de problema es, pero no será nada menor la situación de ambigüedad cuando se esté buscando al responsable del error.

Existe una amplia variedad de casos paradigmáticos de proyectos con serios problemas de implementación. Quizás uno de los más reconocidos a nivel mundial es el de la construcción de la Ópera de Sídney, Australia.



Ópera de Sídney, en Australia



¿Qué confluencia de errores puede haber ocurrido para que un proyecto calculado en 3 millones de dólares australianos termine costando 112 millones? A grandes rasgos, ocurrió lo siguiente: el proyecto arquitectónico se aprueba en 1956 y, por la fuerte presión del primer ministro, se empieza la construcción en forma inmediata, aun sin disponer de los estudios de suelos y los planos terminados. A poco de empezar la obra, se detecta que el terreno era mucho más débil de lo que se creía, por lo que se tuvo que rellenar la península con pilotes de hormigón armado. La obra avanzaba, pero sin que se sepa la forma definitiva y los materiales de las bóvedas. Su diseño era muy original, pero no se encontraban los materiales convenientes para hacerlo. Implicó cuatro años de demora la realización de estudios alternativos. Una vez detectada la alternativa, se tuvieron que volar con explosivos los soportes anteriormente construidos, para reconstruirlos con otros más firmes. La serie de fallos, errores de gestión y hasta irregularidades en los contratos llevará a que recién en 1973 se inaugure la obra, a un costo global exorbitante. No quita que es una de las maravillas de la arquitectura moderna, pero a qué costo...

Veamos un caso adicional que nos servirá para el análisis. Se trata de una nota periodística del diario *La Nación* (Argentina), con solo algunas pocas modificaciones, donde pueden visualizarse distintos tipos de problemas y la acción estratégica de diversos actores.

Ante la iniciativa para paliar la crisis energética

Advierten riesgos por el buque de gas

Según técnicos, funcionarios y ambientalistas, podría contaminar a la población cercana al puerto de Bahía Blanca



El buque regasificador, principal iniciativa del Gobierno para intentar que no falte gas durante el próximo invierno, no arribó aún y ya tiene problemas: dirigentes políticos, funcionarios técnicos y ambientalistas señalaron la posible existencia de riesgos para la población cercana al puerto de Bahía Blanca –donde atracará el barco–, no contemplados en el proyecto original. Estas objeciones chocan con el apuro oficial para que la operación, que debería inyectar unos 8 millones de metros cúbicos de gas por día, comience a funcionar a fines de mayo.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) fue aprobado por las autoridades provinciales, pese a que ni la estatal Enarsa (responsable del proyecto), ni Repsol YPF (a cargo de la ejecución técnica de la operación), ni la consultora URS (que realizó el informe) respondieron aún una lista de 33 preguntas que presentaron funcionarios y técnicos bahienses encargados del control ambiental en el puerto de Ingeniero White, a 7 kilómetros de Bahía Blanca.

Por este motivo, el Concejo Deliberante de esa ciudad tratará esta semana un proyecto en el que se exigen mayores precisiones. [...]

La presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y autora del proyecto, Aloma Sartor, dijo a La Nación que “el muelle está pensado para manejar hidrocarburo líquido, no para manejar gas”, y advirtió que el gas licuado (GNL) que se va a manipular tiene “una enorme capacidad de fuego en un espacio reducido”.

Entre los vecinos del puerto y los ambientalistas, el temor es aún mayor. “Esto es una bomba de tiempo sobre White”, dijo Omar Curcio, de la Asociación Vecinal de la Costa, que presentó a la municipalidad un informe que advierte de los “daños holocausticos” que podría causar. Hernán Zeneri, de la asociación 20 de Agosto, agregó: “Falta un estudio de riesgo cuantitativo que contemple los diferentes escenarios que pueden presentarse ante un siniestro en este buque, desde una explosión a una fuga del gas congelado a -161 °C, lo cual mataría a cualquier ser vivo que entrara en contacto”.

[...]

El apuro en la ejecución de trámites que, en condiciones normales llevarían más de un año de preparación (a los evaluadores ambientales les dieron solo cuatro días para leer una única copia con los 9 tomos del EIA), tiene causas que van más allá de la cercanía de los meses fríos. Algunas empresas vinculadas al proyecto recibieron la orden de tener todo listo para que el buque llegara el 25 de mayo, fecha en la que el kirchnerismo cumple cinco años en el poder.

Por otra parte, un obstáculo de último momento amenaza con impedir la llegada de los buques. El juez federal de Bahía Blanca, Alcindo Álvarez Canale, deberá resolver esta semana si hace lugar a un pedido de acción de amparo que prohíba toda actividad relacionada con el transporte de gas, en tanto no se encuentre debidamente regulada. El pedido fue presentado por el fiscal general, el defensor público de Bahía Blanca y fue acompañado por una decena de dirigentes políticos y sociales de la ciudad.

[...] Voceros de Enarsa indicaron que los cuestionamientos serán tenidos en cuenta, aunque aclararon que “el GNL es el combustible que tiene el menor impacto ambiental por su alto contenido de hidrógeno; los derrames de GNL se disipan en el aire y no contaminan el suelo ni el agua”.

Fuente: Diario *La Nación*, lunes 14 de abril de 2008. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1004122-advierten-riesgos-por-el-buque-de-gas>> [Consultado. 28/8/14]



2.

Responda las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué problemas aparecen en el caso del buque de gas?
- b. ¿Cuáles de los problemas podrían ser considerados de implementación y cuáles son errores de planificación?
- c. ¿Qué actores aparecen en el caso, siendo aquello un elemento que no era previsible?
- d. ¿Qué estrategias utilizan los actores opositores al proyecto?
- e. ¿Cómo podría haber sido el proceso decisorio para evitar esta situación de urgencia?

Un buen diseño, una buena y “realista” planificación, con tiempo suficiente para ejecutarse, facilitarán la implementación del proyecto. De cualquier manera, como vimos, es imposible saber de antemano cómo se comportará cada uno de los actores intervinientes, así como evitar la incertidumbre y la complejidad. En la dinámica de la ejecución aparecerán imprevistos, casualidades, nuevos desafíos, nuevos o viejos conflictos, cambios contextuales e internos que producirán nuevos requerimientos al equipo de gestión pero,

a la vez, nuevas oportunidades de generar mayor valor público a nuestras intervenciones.



3.
 - a. Luego de revisar los capítulos 1 y 2 del texto de Ilari (2005), presente una propuesta para el siguiente caso:
 - Usted forma parte del equipo de asesores del ministro West y, como bien sabe, en este momento difícil de abril de 2002, se está implementando el Vale Vida en la provincia de Buenos Aires. Por razones políticas es necesario continuar con el Vale Vida al menos por un año más. El ministro le pide que presente una propuesta para mejorar la situación del programa, solo modificando aspectos de su implementación, ya que no dispone de autonomía suficiente para producir grandes cambios.
 - b. Comparta sus opiniones con el grupo y realice al menos una intervención comentando la/s contribución/ones de otros de los “asesores”.

7.3. El cierre

En los últimos años se fue incorporando en los procedimientos de diseño de proyectos de mayor desarrollo, tales como las versiones recientes del PMI BOK y la norma de calidad ISO de 2012, la necesidad de incluir un apartado donde se explique de qué manera se gestionará la terminación del proyecto.

En términos operativos, sería de esperar que el cierre se desarrolle junto con la presentación del informe final del proyecto y la rendición de cuentas.

El cierre implica:

- a) la transferencia de los productos finales,
- b) la rendición de los recursos asignados,
- c) la presentación del informe final.

La presentación del informe suele realizarse tanto a través de un documento como de forma expositiva, en una reunión. El propósito de la reunión no será solo la presentación del informe final, sino que también es el momento en el que se puede obtener información sobre el grado de satisfacción de la autoridad que oportunamente aprobó el proyecto. El equipo de gestión del proyecto será quién programe esta reunión en el momento más apropiado.

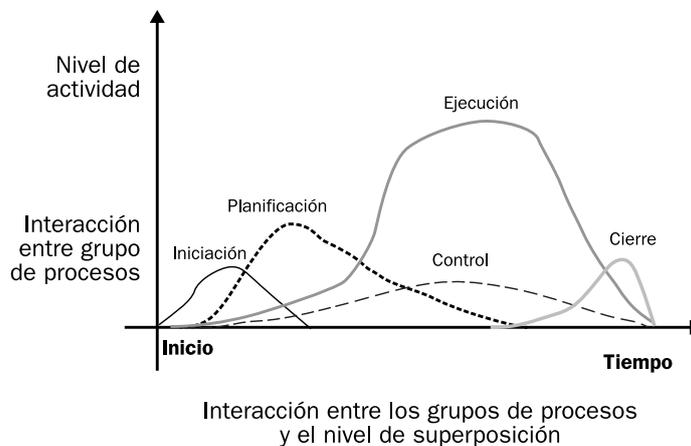
Los nuevos diseños de la Guía de PMI (5ª versión) y la norma ISO 21500 especifican algunas acciones adicionales que se requiere hacer. Por una parte, el compromiso de que toda la información registrada y la documentación surgida del proyecto quedarán en custodia de la organización ejecutante o de la organización que se designe para tal fin. Entre ellas, los manuales de procedimientos utilizados. Por otra parte, los proyectos aprobados en el marco de estas instituciones requieren la presentación en el informe final de un listado de lecciones de aprendizaje que surgen de la experiencia. Es una interesante incorporación e incluso podría también realizarse de manera informal y a nivel personal entre los participantes del equipo de gestión.

La terminación de un proyecto genera distintos tipos de situaciones. En algunos casos, la finalización de las actividades se realiza junto con la desintegración del equipo de trabajo. Se trata de los casos en los que suele ser más crítico el proceso de terminación. En otras oportunidades, la finalización de un proyecto se reemplaza con el comienzo de uno nuevo, sea con los mismos o con socios diferentes. En ciertas situaciones, la etapa de operación del proyecto se transforma en la gestión de un servicio permanente. Así ocurre en los proyectos de creación de centros de salud, escuelas o empresas. El proyecto deja de existir, pero seguirá existiendo un servicio.

En el caso del Plan Estratégico Institucional, no suele ser crítica su finalización, fundamentalmente porque no es habitual que continúe un equipo de trabajo de control y promoción, así como no se dispone de fechas de cierre fijas ni presupuestos asignados que tener que rendir. Vencido su plazo, se podrá generar un segundo proceso de diseño para contar con un plan actualizado en los próximos años de gestión. Cada oportunidad tendrá sus particularidades pero, si se logra aprovechar en términos de aprendizaje, los diseños de los planes podrán evolucionar, mejorando en su foco, en la razonabilidad de las propuestas y en las posibilidades de éxito.

En la unidad 2, presentamos el siguiente gráfico, que propone la metodología de PMI y la norma IRAM-ISO. Lo reiteramos para recordar que la fase de cierre no es el día de finalización del proyecto, sino que constituye un período de preparación y anticipación de la finalización.

G.7.4. Procesos de un proyecto, según el PMI



Fuente: <<http://formulaproyectosurbanospmipe.wordpress.com/>>

La terminación del proyecto se debe planificar. El equipo de gestión del proyecto deberá analizar de qué manera finalizará el proyecto, pero además, de existir condiciones para seguir trabajando en equipo, podrían analizarse posibilidades de continuidad. Este análisis debe ser previo a la terminación de las actividades, de manera de que no quede una brecha demasiado amplia entre el cierre de uno de los proyectos y el inicio del siguiente. En forma anticipada, la terminación no es crítica. Es un paso más que todo proyecto debe dar.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ATAIRO, D. (2011), “Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la UNLP”, en: *Propuesta Educativa*, Año 20, vol. 2, N° 36, nov. 2011, FLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/articulos/27.pdf>>.
- BARDACH, E. (1977), *The implementation game*, MIT Press, Cambridge.
- CORTÁZAR, J. C. (2005), *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*, INDES-BID, Washington.
- DOBELLI, R. (2013), *El arte de pensar*, Ediciones B, Buenos Aires.
- ILARI, S. (2005), *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”. Provincia de Buenos Aires, Argentina*, INDES-BID, Washington.
- LIVINGSTON, R. (1991), *Memorias de un funcionario*, Editorial La Urraca, Buenos Aires.
- PRESSMAN, J. y A. WILDAVSKY (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SANÍN ÁNGEL, H. (1988), *Manual de administración de proyectos de desarrollo local*, IULA-CELCADEL, Quito.
- ZALTMAN, G., DUNCAN, R. y HOLBEK, J. (1973), *Innovations and organizations*, Willey, Nueva York.

