

También en **LUMEN-HYMANITAS**

- Sobre artesanía intelectual  
*C. Wright Mills*
- Desarrollo humano y formación  
(una responsabilidad social de las organizaciones)  
*Luz Patricia Pardo Martínez*  
y *Karen Beatriz López Hernández*
- Metodología de intervención en trabajo social  
*Cristina De Robertis*
- La intervención colectiva en trabajo social  
*Cristina De Robertis y Henri Pascal*
- Aproximaciones al problema de la cultura,  
como respuesta al problema de la vida
- Introducción a la planificación estratégica
- Formación para el trabajo social
- La animación sociocultural  
en los comienzos del siglo XXI  
*Ezequiel Ander-Egg*
- El barrio como unidad operativa  
para el desarrollo local  
*Joaquín Gallastegui Vega y Juan Galea Alarcón*
- El trabajo social internacional  
(elementos de comparación)  
*Jean-Pierre Deslauriers e Yves Hurtubise (dirs.)*
- Guía para preparar monografías  
y otros textos expositivos  
*Ezequiel Ander-Egg y Pablo Valle*
- Los caminos de la ciencia  
*Carlos Sabino*
- Historia del Trabajo Social  
*Jorge Torres Díaz*
- Diccionario especializado en familia y género  
*Ángela María Quintero Velásquez*

La planificación es la herramienta principal en el campo de la política; sin embargo, no se le ha dado la importancia que se merece. El contexto en que se hacen las prácticas de gobierno facilita la improvisación y desvaloriza la planificación; se agudiza el problema si se tiene un aparato del sector público que conforma un sistema de baja responsabilidad, con alta ineficiencia para mostrar resultados efectivos y baja calidad de la gestión.

Si problematizamos y reflexionamos sobre esta cuestión, se impone con genuina trascendencia la necesidad de volver sobre la centralidad que debe tener el Estado en la resolución de las problemáticas sociales complejas, generando una sólida cadena de valor público con sustentabilidad en el tiempo, en el territorio y en la dinámica social. Los planificadores son actores implicados en ello, y su tarea forma parte del interjuego entre los diferentes sectores y actores sociales (políticos, técnicos, administradores, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

Este libro es de gran utilidad para quienes, en los diferentes niveles de actuación del Estado (micro, meso y macrosocial), tengan el desafío de construir procesos que requieran planificación, pensados y contruidos para garantizar derechos ciudadanos en el espacio público, superando la gran debilidad institucional organizativa que caracteriza la mayoría de las instituciones públicas. Facilitar una nueva institucionalidad, con contenidos de objetivos de reconstrucción y reparación del lazo social, las solidaridades, la integración nacional y regional, el desarrollo económico productivo con mayor equidad y redistribución de lo socialmente producido, requiere una articulación de lo político, lo social, lo económico, lo cultural, desde una visión integral y de la construcción de adecuados desarrollos metodológicos, técnicas e instrumentos. Por ello esta obra intenta aportar al debate y la discusión en el ámbito público, sistematizando y reflexionando, desde diversas perspectivas, el abanico de recursos técnicos metodológicos complejos. Se intenta un desarrollo sistemático y didáctico, desde la convicción de que la complejidad del objeto requiere el desarrollo de capacidades y habilidades de distintos campos del conocimiento. Está dirigida a políticos, profesionales de las ciencias sociales, administradores públicos y participantes de ONG.

ANABELLA ESTER CÓRDOBA LA PLANIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

# LA PLANIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

ANABELLA ESTER CÓRDOBA



LUMEN-HYMANITAS

ISBN 978-  
lumen.com.ar  
LUMEN-HYMANITAS

XX  
mm

La autora

**Anabella Ester Córdoba** nació en Humberto Primo, provincia de Santa Fe, lugar donde realizó sus estudios primarios y secundarios. Se recibió como asistente social en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe y como licenciada en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

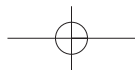
Ha realizado la especialización en gerencia pública a través de una beca otorgada por OEA-ICI en la Universidad de Alcalá de Henares, España, en convenio con el Ministerio de Administración Pública de este país. También ha realizado la maestría en Didáctica de las Ciencias Sociales en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. Es especialista en identificación, formulación y evaluación de proyectos, recibida en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral.

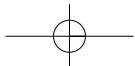
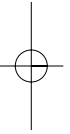
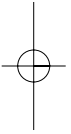
Se ha desempeñado en la administración pública nacional y provincial, en diversas unidades ejecutoras de programas y proyectos.

Actualmente se desempeña en la Dirección de Planificación del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe. Facilitadora en el proceso de planificación estratégica de esta provincia.

Es docente, desde hace veinte años, en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, en la cátedra Servicio Social IV, directora de esta unidad académica (2002-2003), y durante siete años docente adjunta en la cátedra Planeamiento 1. Fue docente tutora en la especialización "Abordaje integral de problemáticas en el ámbito comunitario", de la Universidad Nacional de Lanús, y actualmente es evaluadora externa de trabajos finales en esta unidad académica.

Ha realizado, durante los últimos años, asesoramiento y capacitación en organizaciones de la sociedad civil del departamento la capital de Santa Fe, en formulación y evaluación de proyectos. Es autora de varias ponencias presentadas en congresos sobre temáticas como: gestión pública social, constitución del hábitat, formación de recursos humanos especializados a nivel terciario, construcción del conocimiento profesional docente, etc.





Anabella Ester Córdoba

# La planificación de las intervenciones públicas

**LUMEN**

Grupo Editorial LUMEN

Buenos Aires - México

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma, ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni cualquier comunicación pública por sistemas alámbricos o inalámbricos, comprendida la puesta a disposición del público de la obra de tal forma que los miembros del público puedan acceder a esta obra desde el lugar y en el momento que cada uno elija, o por otros medios, sin el permiso previo y por escrito del editor.

© Editorial Hvmanitas de Editorial y Distribuidora Lumen SRL, 2010.

Grupo Editorial Lumen  
Viamonte 1674, (C1055ABF) Buenos Aires, República Argentina  
Tel. 4373-1414 (líneas rotativas) • Fax (54-11) 4375-0453  
E-mail: [editorial@lumen.com.ar](mailto:editorial@lumen.com.ar)  
<http://www.lumen.com.ar>

Hecho el depósito que previene la ley 11.723  
Todos los derechos reservados

LIBRO DE EDICIÓN ARGENTINA  
PRINTED IN ARGENTINA

## Dedicatoria

A Margarita, que me dio la vida y es un ejemplo de vida.

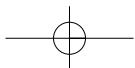
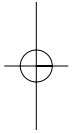
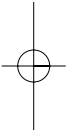
A mis retoños, Federico, Francisco y Ethel Sofía.

A mi compañero de viaje, Francisco.

A mis hermanos, Julio y Darío.

Y a mis sobrinos, Mauricio, Agustín, Denise, Carolina, Isaac Marco Antonio, Jonatan, Lorena, Yanina, Melisa, Facundo, Javier, Damián, Gabriel y Ariel.

A mis alumnos...



## Prólogo

La licenciada Anabella Córdoba ha encarado la enorme tarea de sistematizar y reunir materiales teóricos, metodológicos y técnicos referidos a planificación social que llenan un área de vacancia bibliográfica significativo. Para los que tenemos esa responsabilidad en la formación profesional y para los que trabajan en el campo del diseño de proyectos, programas y planes escasean los materiales bibliográficos que reúnan en un solo texto aportes para los diferentes momentos del proceso de planificación y gestión de políticas sociales.

La planificación, según Carlos Matus, precede a la acción y la preside. Y pensamos con él que todo intento por poner racionalidad en el azaroso mundo de las políticas sociales y en las diversas formas de intervención social que se generan con el fin de dar respuesta a las demandas sociales, es válido.

Sabemos que el nudo principal de esta cuestión es la tensión existente entre técnica y política. Efectivamente, es grande el peso que tienen la construcción, la circulación y la acumulación de poder y grande es también la certidumbre de que la intervención social es la resultante de la particular configuración del campo de intervención y los diferentes actores situados en él, pujando desde sus intereses contrapuestos para torcer la direccionalidad de dicha intervención. Ello podría conducirnos erróneamente a creer que toda intervención en lo social es sólo producto de la habilidad para pilotear las fuerzas que se desatan en la interacción entre los actores sociales, neutralizarlas, generar alianzas o darles combate, según sea oportuno.

Sin embargo, en la tarea cotidiana tanto de técnicos como de políticos, se impone con genuina trascendencia la planificación



como una herramienta fundamental para la acción en el ámbito social. La intervención en la dinámica social parte del supuesto de que es posible la existencia de una dinámica social equilibrada y armónica, en la que cada uno de los sujetos sociales tenga el pleno ejercicio de su ciudadanía, y sus necesidades satisfechas. Partimos de este supuesto, ya que toda intervención se justifica si, y sólo si, está direccionada hacia el logro de esa situación ideal.

Definimos *lo social* como el conjunto de campos entrecruzados en los cuales se manifiestan las diferentes fallas en el equilibrio y la armonía de la dinámica social. Esta conceptualización cobra un sentido específico cuando pensamos la intervención como referida al campo problemático, que queda configurado ante la intencionalidad de intervenir en algún aspecto de la dinámica social. Las diferentes acciones que se desarrollan en el proceso de intervención son administradas técnicamente y están sujetas a las decisiones políticas. El conjunto de los planos técnico y político, entramados entre sí, aunque diferenciados, conforma el campo de la *gestión en lo social*. La gestión implica, entonces, el conjunto de procesos de planificación y ejecución de proyectos, programas y planes sociales y su articulación con el encadenamiento de decisiones de gobierno que les dan existencia real. Y se aúnan en un mismo proceso espiralado de planificación y gestión. Y se intercambian en ella los planos de la acción en lo micro y en lo macro incidiendo mutuamente uno en el otro. Y también se vinculan tensándose lo técnico y lo político como perspectivas, como lenguajes y como expresión de intereses particulares distintos.

El propósito de proveer insumos teórico-metodológicos necesarios para planificar la intervención tanto en el nivel en el microsociedad como macrosociedad, unido a la incorporación de materiales de modelos de cómo la planificación participativa y de instrumentos complementarios utilizados en la implementación de los planes, programas y proyectos, por ejemplo, aportes

técnicos para la gestión como la negociación, revela el interés por construir un material de estudio y consulta que sea de utilidad en todo el proceso de la intervención social.

La incorporación de los recursos técnicos apropiados para una intervención racional, que permita alcanzar un alto grado de efectividad es un elemento indispensable en la formación de los profesionales que pretenden desempeñarse en el campo de la intervención pública. Sin embargo, estos desarrollos técnicos se enmarcan en los debates teóricos más significativos que se han suscitado sobre la planificación en las últimas décadas; que se interiorizan especialmente en las determinaciones sociohistóricas que inciden en la planificación y en las estrechas relaciones existentes entre planificación y política, sobre todo en la macroplanificación, que se traduce en el diseño de políticas sociales al plantear la obra desde su denominación como “la planificación para la intervención pública” estableciendo un posicionamiento rector acerca de la ubicación de la planificación en el campo de lo público, dejando claramente vinculados los conceptos de planificación, políticas sociales y Estado.

Este texto que ha elaborado la licenciada Anabella Córdoba es una muestra de lo que se genera cuando se interceptan la experiencia profesional y la producción académica. Resulta de gran interés observar cómo el texto es capaz de reunir de manera efectiva aportes técnico-metodológicos de altísima complejidad con contribuciones que reflejan nítidamente la frondosa experiencia profesional, realizando una recuperación didáctica y ordenada de los conocimientos acerca de la materia, otorgándoles la congruencia necesaria a fin de potenciar los aportes técnicos a las diversas prácticas profesionales.

La planificación es una habilidad de los seres humanos que tiende a lograr mejores resultados en las acciones con relación a los propósitos que las orientaron. Implica la subordinación del acto espontáneo a la racionalidad y se pone de manifiesto crecientemente cuanto más importantes se tornan los propósitos

que guían las acciones humanas, cuando es más significativo lo que se pone en juego, cuando es más importante el cambio que se pretende obtener.

La planificación es una herramienta compleja, pues cumple su propósito en el marco de la dinámica social. Los planificadores son actores implicados en dicha dinámica social y su labor forma parte del interjuego entre los diferentes sectores y actores sociales.

Cuando el propósito es incidir en aspectos de la propia dinámica social superando los intereses privados, ya sean estos individuales o colectivos, entramos en el terreno de la planificación social. Tal como Carlos Matus plantea,<sup>1</sup> la dinámica social sigue un rumbo particular que él denomina coyuntura dinámica. Esta coyuntura dinámica, históricamente determinada, es alterada en dicho rumbo otorgándole una nueva direccionalidad a través de la planificación. La planificación redirecciona; entonces la coyuntura dinámica configurando una nueva dirección: la política construida. Esa dirección nueva se encauza hacia una imagen objetivo configurada como el punto ideal al que el planificador quiere conducir a la dinámica social, según su cosmovisión y siguiendo las coordenadas que permiten la construcción social de esa sociedad imaginada como ideal.

El diseño de planes, programas y proyectos sociales constituye, entonces, uno de los instrumentos metodológicos imprescindibles para la intervención social. La búsqueda de mayores y mejores logros en la intervención en diferentes problemáticas sociales se enmarca en el incremento de la conciencia de responsabilidad social frente a las situaciones más diversas de carencia o demanda social. Ya sea que dicha intervención es llevada adelante por los actores gubernamentales —nacionales, provinciales o municipales— o que corresponda a iniciativas de actores de la sociedad civil, la búsqueda de mayor efectividad y racionalidad en

---

<sup>1</sup> Matus, Carlos, *Estrategia y Plan*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972.

las acciones ha sido una de las preocupaciones centrales. Esto ha demandado desde hace varias décadas, el desarrollo de un conjunto de herramientas ligadas a los diferentes planos del proceso de intervención social entre los que la planificación y la gestión social ocupan lugares destacados.

La dinámica social está tensionada por el entrecruzamiento de intereses contrapuestos de diferentes sectores y actores sociales y en ella que ponen de manifiesto, en forma permanente, los diferentes rasgos del contexto sociopolítico y económico. Y al mismo tiempo, cualquier intento de redireccionamiento de ella incide en los diferentes planos del contexto. La decisión, entonces, de incidir en la dirección del devenir de una sociedad conlleva la configuración de una tensión entre el plano técnico de la planificación y el plano político que le da sustento y concreción.

La existencia de esta tensión entre dos planos regidos por diferentes patrones de comportamiento establece un parámetro de complejidad para la planificación social, aunque ella se desarrolle en un ámbito microsocioal.

En consecuencia, la planificación, más allá de las complejidades técnicas que más adelante podrán apreciarse, es compleja en sí misma por estar instalada en el marco de dos tensiones, la técnico-política y la de los intereses contrapuestos de los distintos actores involucrados. Y es entonces cuando la reflexión sobre estas dimensiones del problema se ubica en el centro del análisis entramándose en perspectivas insoslayables. Ellas deben enmarcar todo el despliegue del desarrollo técnico.

La planificación es una herramienta para direccionar la construcción social, que ofrece recursos operacionales para medir y construir viabilidad, partiendo del supuesto de que ella no es resultado, necesariamente, de la existencia de consensos, sino que se desprende de la voluntad política de direccionar esa construcción. Es por eso que estamos ante un sustancioso aporte técnico, sin riesgo alguno de caer en una visión tecnocrática de la intervención pública, aunque resulte ocioso en esta instancia debatir

acerca de las diferentes cosmovisiones que entrarían en juego a la hora de disputarse el poder de definirla.

Por otra parte, se ha hablado aquí de complejidades. Y una de las más significativas es en sí misma la complejidad de reunir en su objeto parcelas de los objetos de diferentes disciplinas, entendidas éstas en su concepción positivista. Es que efectivamente la planificación para la intervención en lo social es materia claramente interdisciplinaria, como lo es la propia gestión de lo planificado y ofrece, por lo tanto, la riqueza de las diferentes perspectivas que se nutren de distintos marcos conceptuales y la que se compone de los aportes técnicos que se van construyendo en los distintos campos de aplicación. Si lo miramos desde la atribución a un campo profesional, en tanto conocimiento metodológico y práctica sistemática, nos encontramos con que no hay una profesión portadora exclusiva de estos saberes y estas capacidades sino que queda —precisamente a partir de la complejidad del objeto que aborda— ubicada en la intersección de distintos campos de conocimiento, configurando un campo interdisciplinario e interprofesional.

Merece mi más caluroso elogio el esfuerzo de construir esta obra detallada y rigurosa que reúne perspectivas metodológicas, recuentos herramentales y sustanciosos aportes de instrumentos operacionales en un ordenamiento riguroso y completo, que recorre todo el espectro temático que se desprende de un asunto complejo, la planificación, que es la ambiciosa pretensión de dominar el arte de ponerle racionalidad —nuestra racionalidad— a un mundo que responde únicamente a la conjunción caprichosa de múltiples factores que se entrecruzan e interfieren en cada coyuntura histórica.

Raquel Castronovo  
julio de 2008.

## Introducción

*Hoy en día, los barcos se han ido haciendo más grandes, mientras que las tripulaciones se han vuelto cada vez más pequeñas... En los viejos tiempos, un naufrago a bordo de un pequeño bote, perdido en el medio del mar, tenía algunas posibilidades de ser rescatado si un barco pasaba cerca de él. Ahora puedes estar durante semanas a la deriva en el océano y el radar no te detecta, porque eres demasiado pequeño; tendrás que confiar en que alguien, asomado a la barandilla de cubierta para aliviar su mareo, se de cuenta de tu existencia. Intento imaginar lo estremecedora que es la terrible espera... y después la sensación de desolación cuando el barco pasa de largo y no puedes hacer nada.*

Julian Barnes, *Una historia del mundo en diez capítulos y medio*

La planificación es “una forma de previsión metodológica del futuro” resultante de la necesaria mediación entre el conocimiento teórico-metodológico y la práctica concreta (Matus, 1993, p. 16). Ésta debería ser la herramienta principal en el campo de la política, sin embargo, no se le ha dado la importancia que se merece. La influencia del contexto en que se hacen las prácticas de gobierno facilita la improvisación y desvaloriza la planificación, agudizándose el problema, si se tiene un aparato del sector público que conforma un sistema de baja responsabilidad.

En la Argentina, durante las últimas tres décadas, hemos vivido la impronta feroz del neoliberalismo y sus recetas, donde la planificación no tuvo un lugar preponderante, en la medida de que el discurso remitía al cercenamiento de esta función del Estado, dejando que el mercado a través de sus mecanismos, contribuyera al desarrollo económico y social.

Hoy, en un Estado posneoliberal y en una sociedad donde prima la incertidumbre, este actor esencial debe reconfigurarse para poder cumplir con su legítimo rol; lo público debe volver a ser el ámbito privilegiado de la reproducción social, de la vida y del trabajo; la política pública, en ese marco, es “la dirección que se impone a la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales” (Grassi, 2003, p. 22).

Ya no estamos frente a un Estado de bienestar como el que existió durante la década de los 40 y perduró por tres décadas; tampoco es el Estado huido que se desentendió de la sociedad en las décadas de los ochenta y los noventa; estamos frente a otro tipo de Estado que tiene que recoger las víctimas del neoliberalismo, hacerse cargo, redefinirse, repensar y reparar creativamente las intervenciones.

No encontramos en la actualidad instituciones piramidales, deductivas, planteadas para durar eternamente, calculables de antemano. El reglamento, el estatuto concentra en sí el saber institucional desde el cual definir en cada instante qué debe hacer cada agente para afianzar la institución en su circunstancia.

*... Hoy las marcas que ordenaban la experiencia ya no ordenan nada, tal vez ni siquiera marcan. La institucionalidad es incapaz de producir un ordenamiento simbólico, para la heterogeneidad de situaciones sociales, para un individuo que no encuentra su lugar, que no logra diferenciarse, no logra construir su identidad, el molde diseñado no se amolda... (Lewkowicz, 2004, p. 174).*

Dice este autor que estamos frente a un neodarwinismo, ya que las instituciones se cierran sobre sí mismas, son anárquicas, no tienen relación con el exterior; cada institución necesita producir a sus sujetos y en medio de un contexto de incertidumbre e imprevisibilidad produce reconocimiento sobre la subjetividad instituida y no sobre los procesos de subjetivación, por lo cual sigue reproduciendo lo históricamente construido. Sólo se inter-

viene con los sujetos que pueden tener alguna referenciación con lo instituido, los demás quedan afuera, porque se convierten en victimarios de las situaciones, en culpables de no poder ser significados desde las intervenciones institucionales públicas.<sup>1</sup>

Entonces, ¿cómo aportar a esta transformación de las gestiones institucionales en el contexto en que se inscriben?... ¿Qué hacer para que logren resultados y efectos positivos sobre la sociedad en su conjunto? ¿Cómo lograr refundar la misión de las instituciones públicas considerando que los sujetos sociales con diferentes racionalidades deben ser parte y tomar parte en este proceso?

Lo históricamente instituido implica hoy que los medios están por sobre los fines; es más importante mostrar como producto, por ejemplo una obra de infraestructura social en una comunidad determinada que ponderar los resultados y efectos que produce en la población el acceso a dichos servicios esenciales; es decir, ponderar cómo esa comunidad modifica sus hábitos, comportamientos, actitudes y mejora su salud gracias al servicio público instrumentado. Esto tiene estrecha relación con la impronta política histórica de definir políticas de gobierno y no de Estado.

Desde la dimensión teórico-metodológica de la intervención, se debe apostar a consolidar procesos que impliquen la planificación y la organización del Estado con una clara intencionalidad ético-política de transformación, con instrumentos de gestión que permitan un mayor involucramiento de todos los actores sociales como la apropiación de tecnologías con un alto contenido participativo para el control y el monitoreo público, por ejemplo.

---

<sup>1</sup> Cabría preguntarse aquí cuál es el mensaje implícito de las instituciones como mediadoras entre la institucionalidad social y los sujetos, cómo se hace cuerpo en ellos ya que actualmente se inscribe como disposición duradera la cuestión de no ser de valor público, por lo cual quedan sistemáticamente "fuera de", "en los márgenes de", "desafiliados de", "desautorizados en".



Es de destacar que las decisiones sobre el qué hacer se refieren a las relaciones entre el Estado y la sociedad, y las organizativas, a cómo el aparato administrativo institucional hace lo que hace (eficiencia y eficacia institucional, aplicación de tecnologías de gestión, seguimiento, evaluación de los productos, resultados y efectos de la acción pública).

Sin embargo, para las instituciones públicas suele no ser tan claro en la práctica, cuáles son los productos, es decir, los resultados hacia adentro y hacia afuera de ella que permiten el logro de valor público, que, en definitiva, no es más ni menos que la satisfacción equitativa de las necesidades de los ciudadanos en la sociedad Argentina. Las necesidades son priorizadas e incorporadas a la agenda pública a través de un proceso de sistematización del valor, cuyo producto son los planes y los programas político-estratégicos.<sup>2</sup>

2 Subirats (1994, p. 54) plantea que un problema se convierte en problema público y llega a formar parte del programa de actuación del Estado cuando reúne las siguientes condiciones:

- 1) El tema o la cuestión ha alcanzado proporciones de crisis y, por lo tanto, no puede continuar siendo ignorado, o bien, el tema plantea claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis.
  - 2) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas, que lo diferencian de una problemática más general.
  - 3) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva, que atrae la atención de los medios de comunicación.
  - 4) Cuando el tema va adquiriendo importancia global aun cuando en sus inicios tenía dimensiones y efectos muy limitados.
  - 5) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con la legitimidad o el poder y, por lo tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica.
- Debe ser mensurado en un proceso que va desde su valor concreto (el percibido y padecido por los sujetos sociales o actores involucrados) pasando por el valor abstracto (construcción teórico-metodológica que desde el espacio público se realiza) y el valor político, o sea, las prioridades que desde esa racionalidad se le otorga afectando los recursos públicos necesarios, al legalizar y legitimar las problemáticas identificadas como objeto de intervención.

Esta toma de posición entre la eficacia y la eficiencia parte de una cuestión política que implica definir a qué se considerará valor público.

Todo programa o proyecto es un proceso de transformación y crea una cadena de valor con una serie de productos concretos. Lo político está en el primer eslabón de la cadena de valor y se refiere al para qué. Sólo después de haber definido esta cuestión, nos podemos preguntar el cómo de la intervención.

Durante los últimos años, los proyectos, los programas y otras formas de gestión se tornaron cotidianos en las prácticas institucionales, tanto por las influencias de las nuevas corrientes teóricas, en lo que se refiere a reforma del Estado, que preconizan acciones intencionadas orientadas a resultados, como lo propuesto por los organismos de cooperación internacional.

Sin embargo, se identifican ciertos déficits en el campo de las políticas públicas, donde los científicos sociales, a la hora de conformar equipos interdisciplinarios para la formulación y evaluación de programas y proyectos estratégicos, se encuentran en inferioridad de condiciones frente a otras disciplinas sobre todo, en la base conceptual metodológica lo que se traduce en muchos casos, en un rol subsidiario o en la dificultad de posicionarse frente al equipo.

---

La planificación entonces se constituye en la voluntad de eficacia, es decir, en la identificación de las metas tanto desde el punto de vista cualitativo (qué necesidades satisfacer y de quiénes), como cualitativo (cuál será la magnitud y el grado en que se resolverá la necesidad y de cuántos destinatarios). La ecuación calidad-cantidad se refiere a la vida humana. Se pretende una calidad de vida lo más satisfactoria posible, para el mayor número de personas, al más largo plazo, sin degradar el medio ambiente, incluyendo la idea de libertad como requisito indispensable, en cuanto a la posibilidad de su logro a través del ejercicio de las propias capacidades y sin renunciar a él, tal como lo plantea Amartya Sen. Al respecto se considera legítimo considerar la vida humana como la medida última del valor público en todos los planos (filosófico, ético, político, social, económico, etc).

6) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por estar relacionados con tendencias o valores de moda.

Se cree que hay que fortalecer los espacios en donde uno puede constituirse con otros a partir de poder hacer emerger el pensamiento crítico, propositivo, creador, desafiante de la subjetividad instituida; hacer aportes para reparar lo que es injusto e inequitativo; reconstruir la institucionalidad desde la producción de otro ordenamiento simbólico que permita recuperar la historia individual y social de los sujetos a partir de la reconstrucción de sus trayectorias y recuperar también el rol protagónico del Estado en la resolución de los problemas públicos, la necesaria intervención integral de las problemáticas a ser resueltas, la responsabilidad y la corresponsabilidad que tenemos los profesionales de imaginar, formular, ejecutar y evaluar las respuestas más adecuadas, pertinentes y efectivas para el logro del mayor valor público posible.

De allí que surge en este trabajo la necesidad de producir para estos profesionales, que requieren apropiarse de la teoría general de la planificación, para luego profundizar en la especificidad de la planificación social.

Se reconoce que, durante los últimos años, la preocupación estuvo puesta en la producción y en dar contenido a la cuestión ético-política, sin embargo, en la experiencia desarrollada en el marco del Estado, se puede afirmar que muchos profesionales de las ciencias sociales padecen un déficit teórico-metodológico en el aspecto en cuestión y resulta importante aportar para la comprensión multidimensional de la intervención planificada para una mejor construcción de la agenda pública estatal.

La presente obra incursiona en esta temática, indagando en los métodos, instrumentos y procesos desde distintas ópticas y tratando diversos aspectos.

Es mi intención que ella permita la creación de espacios de discusión, debate, difusión de propuestas y análisis crítico, donde la comunidad académica y profesional que centrando su actividad en este cuerpo de conocimientos, pueda canalizar sus observaciones en orden a las propuestas metodológicas actuales, definiendo su posicionamiento e interviniendo de acuerdo con él.

En el capítulo 1 se pretende desarrollar el marco teórico general de la planificación, realizando un recorrido histórico desde sus inicios hasta la actualidad. También se definen las dimensiones epistemológicas y teórico-metodológicas desde diversos posicionamientos como para que el lector inicie su propio proceso de descubrimiento y vaya asumiendo su postura al respecto (no así la dimensión ético-política, ya que ésta atraviesa todo este trabajo).

En el capítulo 2 se trabajan relacionamente dos conceptos sustantivos, a mi entender: planificación y participación y se hace un recorrido exhaustivo por diversos marcos teóricos.

En el tercer capítulo se empieza a desarrollar con mayor detalle la dimensión metodológica y el operativo instrumental donde se presentan y se analizan diversas técnicas específicas.

En el capítulo 4 se trabaja esencialmente la evaluación y los métodos, técnicas e instrumentos para el desarrollo de esta.

En el último capítulo se desarrolla el proceso de gestión de programas y proyectos, su administración y gerenciamiento.

En el anexo el lector podrá encontrar un glosario conceptual con las definiciones sustantivas claves y el desarrollo de ejemplos diversos que le permitirán familiarizarse con herramientas precisas y necesarias a la hora de transitar este proceso.

Por último no puedo dejar de agradecer a aquellas personas que con mucha paciencia han leído y criticado constructivamente este trabajo: mi amiga-hermana, la licenciada Sandra Noemí Vergara, a la magíster Raquel Castronovo, a quien admiro como persona y profesional, que desde el primer momento aceptó gustosamente realizar el prólogo de éste, mi primer libro, y a la magíster María Cristina Melano, referente ineludible del colectivo profesional argentino, quien no dudó en darme esta oportunidad; a la Editorial Lumen Humanitas y al Comité Académico, mis agradecimientos.

A Jonatan Schwarzfeld, mi querido sobrino, quien siempre dispuesto, fue mi salvavidas a la hora de utilizar los recursos informáticos.

# Capítulo 1: La planificación

*Cómo podríamos pensar en actuar como un estratega  
sin “mirar a lo lejos, a lo ancho, a lo profundo,  
tomar riesgos, pensar en el hombre”.*

Gaston Berger

## 1.1. Conceptualización

El planeamiento es una actividad esencialmente humana.

“Es la toma anticipada de decisiones tendientes a reducir la incertidumbre y las sorpresas, a guiar la acción hacia una situación deseada, mediante la instrumentación racional de los medios” (Yacobazzo, 2006, p. 5).

Planificar es el procedimiento creativo mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos procurando una utilización racional de los recursos disponibles.

Es un proceso que permite distinguir lo importante de lo urgente, lo que implica un permanente ejercicio reflexivo de los actores de la planificación.

Carlos Matus (1994, p. 22) considerada que “planificar se refiere a un cálculo situacional complejo que cruza los cuatro momentos de la planificación”.

En el ámbito público, es entendida como una actividad técnica y política, que propicia la intervención intencionada en procesos

transformativos para orientarlos, encauzarlos y controlarlos y donde interactúan diversas racionalidades, motivaciones, valores y saberes-poderes de los actores sociales.

Por lo expuesto, compete al Estado otorgar legitimidad y definir las instancias de negociación en el proceso de planificación pública, en el marco de la definición de sociedad que tiene el modelo de desarrollo económico-social que se persigue.

## 1.2. Historia breve de la planificación

La planificación aplicada al ámbito público comenzó en Rusia con el triunfo de la Revolución Bolchevique; en Occidente se inició con posterioridad a la gran depresión de 1929, que implicó una crisis de carácter mundial.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los países aliados los (vencedores), iniciaron el Plan Marshall, con el objetivo de reconstruir Europa tanto en lo económico como en lo social.

En América latina, a partir de fines de la década de los cuarenta, se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En Argentina, el gobierno del general Juan Domingo Perón (1945-1955) planificó la intervención estatal a partir de la creación de los planes quinquenales de gobierno.

Con la constitución de la Organización de Estados Americanos en 1957 y la posterior creación del Banco Interamericano de Desarrollo se dio inicio a lo que se denominó la Alianza para el Progreso, que en la Argentina comenzó a partir de la década de los sesenta con la intención de planificar el tránsito del subdesarrollo al desarrollo del país.

### 1.3. Dimensión epistemológica de la planificación

La planificación tradicional nació en nuestro continente con un fuerte sesgo economicista y determinismo fundamentalmente en la teoría económica positiva y con los aportes de la econometría. Es esencial, dice Carlos Matus (ídem, p. 54), “reconstruir sus bases epistemológicas para comprender sus limitaciones”.

Se consideran reveladores los cuatro modelos planteados por este teórico de la planificación:

- 1) Sistema determinístico con certeza: se plantea que existe un solo pasado y un solo futuro y que, a partir de aplicar ciertas leyes, se puede realizar una predicción cierta y segura sobre el futuro. Este modelo se fundamenta en las ciencias naturales. Al planificar, se puede predecir seguramente el futuro, no hay incertidumbre y el planificador controla todas las circunstancias, siendo éste el único actor válido que monopoliza la capacidad estratégica. Supone una intervención desde afuera o desde arriba. La utilización de modelos matemáticos es funcional a este modo de intervención pública donde el gobierno, como estrategia, es el único que define las acciones y las expresa en metas únicas y precisas.
- 2) Sistemas estocásticos: son aquellos cuyo desarrollo futuro sigue leyes probabilísticas objetivas, posibilitando, por tanto, la predicción probabilística. Éstos fueron usados para la definición de las características genéticas (leyes de la herencia) y para determinar, por ejemplo, la fatiga y el daño de motores de aviones. La falencia que tienen es que ignoran completamente los problemas de relaciones humanas.



- 3) Sistema de incertidumbre cuantitativa: es el caso donde se puede enumerar todas las posibilidades, pero no se puede asignar ninguna probabilidad objetiva a ellas (sabemos cuáles son las posibilidades futuras, pero no tenemos una base para darle mayor o menor probabilidad). "Podemos planificar con escenarios precisos y posibles bajo el supuesto de que todo el resto de los resultados ya son conocidos" (ídem, p. 54).
- 4) Sistema de incertidumbre dura: reconoce el carácter provisorio del conocimiento científico y parte de la idea de asimetría entre pasado y futuro. Al respecto reconoce: a) sólo puedo enumerar algunas de las posibilidades futuras, nunca todas; b) no puedo asignar probabilidades objetivas, tengo así incertezas cualitativas y cuantitativas, al mismo tiempo; c) el futuro no es conocible, sólo puedo reconocer y concebir en su nebulosidad algunas ramas limitadas del árbol de posibilidades.

Por ello, cuántas y que posibilidades es capaz de enumerar el planificador dependerá de su imaginación, creatividad, experiencia y conocimiento. La predicción no es posible porque queda anulada por las circunstancias que no controla el actor y, como hay un mayor grado de incertidumbre, se trabaja con escenarios y para cada uno se construye un plan.

Dice Matus: *La política, la economía y la acción social son en la práctica casos similares al sistema de incertidumbre dura, por ello ... el planificador debe tener en claro que no puede conocer el futuro, pero no puede entregarse a la improvisación* (ídem, p. 62).

## 1.4. Dimensión metodológica de la planificación: distintos modelos

### 1.4.1. Modelo tradicional o normativo

Los rasgos del modelo normativo, según Susana Yacobazzo (2006, p. 12), quien cita a Carlos Matus, son:

- Predominio formalista: Procedimiento mecanicista de trabajo; en relación con la práctica, no se articula con las instancias burocráticas por un lado, y por el otro, se estableció una puja entre las instancias del Estado. Además, se configuró un fuerte divorcio entre las actividades de diseño y las de ejecución.
- Reduccionismo economicista: Establece que basta con aumentar el producto bruto interno y el desarrollo viene por añadidura.
- Voluntarismo utópico: La planificación es una actividad esencialmente política, destinada a dar dirección y coherencia al concreto proceso social basado en las orientaciones normativas de las clases dominantes en ese momento histórico.

Mario Robirosa, (1989, p. 10) plantea que la planificación tradicional puede caracterizarse con los siguientes rasgos:

- *Tecnocrática*: en cuanto a que quienes planifican son los que conocen saben las necesidades sociales, y sobre la base de ello definen las prioridades y las estrategias de intervención.

- *Centralista*: el único actor que planifica es el organismo ejecutivo planificador, desconociendo a los otros actores implicados.
- *Autoritaria*: en ningún momento se plantean instancias de negociación o consenso con los demás actores privados o públicos que puedan estar involucrados en la resolución de la problemática en cuestión.
- *Poco realista*: parte de los siguientes supuestos: a) objetividad total de los planificadores basada en una sólida formación académica; b) dicha objetividad sumada a la racionalidad de medios en la formulación de la planificación tiene validez universal y será aceptadas por el resto de los actores sean públicos ( estatales y no estatales) o privados; c) el contexto en donde se intentarán anclar las acciones será predecible; d) obtención y disposición en el futuro de todos los recursos para lograr las metas planeadas.

Según este autor, este tipo de planificación no ha tenido en cuenta que:

*... en cada escenario concreto de intervención, así como en su contexto más amplio, se mueve y actúa en diferentes direcciones un gran número de actores sociales que persiguen intereses particulares y que no siempre sabemos identificar, con grados y bases de poder muy diversos, estableciendo para ellos cambiantes estrategias y alianzas que con frecuencia tienden a redefinir a través del tiempo.*

*... nuestro propósito central como planificadores ya no puede ser el de ordenar racionalmente los procesos de la realidad o sus resultados, sino de ser capaces, en cada momento, de mantener la direccionalidad deseada en el medio de aquella turbulencia llena de eventos imprevistos, intervenciones de otros y resultados no esperados de nuestras propias acciones (idem, p. 12).*

Gloria Mendicoa (1997, p. 15) complementa lo planteado por Robirosa incorporando otro cuestionamiento a la planificación tradicional: aparece lo social oponiéndose a lo económico en la medida en que se afirma que el desarrollo económico conlleva el desarrollo social, por lo cual la planificación no tiene que regirse por criterios economicistas.

#### 1.4.2. Planificación estratégica:

Se entiende por planificación estratégica al proceso de trabajo que nos permite desarrollar el método para la toma de decisiones que anteceden a la acción con la finalidad de prever un rumbo y orientar el destino de las acciones para tomar. Supone la identificación y la consideración de escenarios posibles para alcanzar objetivos organizacionales.

*... es un conjunto de acciones cuyo apropiado seguimiento permite organizar, diseñar y desarrollar diferentes estrategias a fin de realizar una misión organizacional, alcanzar su visión y cumplir sus objetivos de acuerdo con principios de eficiencia y calidad (Yacobazzo, 2006, p. 15).*

Implica realizar un conjunto de acciones con afectación real de recursos humanos y materiales, entre otros.

Supone un esfuerzo participativo, en la medida en que se incorporan al proceso activamente a todos los actores involucrados, para el establecimiento de objetivos y diseño de la estrategia, su ejecución y evaluación. Además, se deben fijar marcos de referencia dentro de los cuales se deberán tomar decisiones.

Según Natalio Kisnerman (1998, p. 235), "la planificación estratégica es el procedimiento que, articulando profesionales y actores involucrados en un determinado escenario, diseña el

conjunto de acciones que deben realizarse para lograr determinados objetivos mediante la utilización de determinados recursos”.

Dice este autor que es opuesta a la planificación normativa, plantea la estrategia como lucha de opuestos y fuerzas; es política, porque implica diversas situaciones de poder coexistentes y diferentes visiones.

“... la acción es una apuesta hacia el futuro, para alcanzar una situación objetivo con la ejecución del proyecto. Tiene que ver con la intencionalidad, la que da sentido a la acción, es su utopía alcanzable. Tiene que ver con el por qué hacemos el trabajo y el para qué. El proyecto surge así como una construcción coherente de operaciones y acciones que permiten modificar la situación inicial en una situación objetivo, para mejorar la calidad de vida del grupo o población con que trabajamos. Tiene una perspectiva holística al integrar...” (ídem, p. 236).

#### **1.4.2.1. Diseño de la estrategia. Proceso de la planificación estratégica**

En el proceso de planificación estratégica, se deberá tener en cuenta:

- La misión y los objetivos de la organización para la cual se planifica.
- Las características generales que explican el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, identificando las fuerzas sociales que actúan en ella, así como las interrelaciones que entre éstas se dan.
- Las características del Estado, su constitución y la forma en que se proyecta a la sociedad.
- La estructura del aparato institucional del Estado, el poder central y las estructuras gubernamentales.

- Los actores sociales que participan en el proceso de gestión.
- Las características de la gestión pública.
- La racionalidad presente en la administración pública (Barrantes Rodríguez, 1998, p. 21),

El proceso implica:

- análisis de escenarios;
- formulación de diagnósticos;
- definición de objetivos;
- diseño de las estrategias;
- plan táctico;
- ejecución de las estrategias;
- asignación de responsabilidades;
- ordenamiento de tareas.

#### **1.4.2.2. La planificación estratégica y los proyectos sociales**

Todo diseño de proyecto se inicia con la descripción de la problemática que afecta a una determinada comunidad o grupo significativo de personas.

A este momento metodológico lo denominamos diagnóstico, que en el caso de la planificación estratégica, puede ser llevado a cabo a través del denominado diagnóstico situacional.

“... el diagnóstico de la situación inicial permite caracterizar y brindar información acerca de la magnitud y relevancia del problema que se procura resolver en la localización a la cual se hace referencia (en qué consiste, cuáles son los factores que inter-

vienen en su determinación, a cuántas personas afecta y que pasaría si no se lo afronta). También permite conocer las respuestas institucionales o programáticas existentes o no y los recursos disponibles, que se usan o podrían usarse para enfrentar el problema en ese territorio” (Niremberg, Olga y otras, 2.003, p. 41).

Este proceso implica definir el objeto o problema objeto de la intervención pública, definir hipótesis (causas, efectos), identificar variables e indicadores que permiten analizar el problema y las relaciones establecidas, recolectar y clasificar de la información, presentar los datos y preparar un análisis, recomendaciones y propuestas.

También implica realizar un análisis de interesados o involucrados.

### **1.4.3. Otras experiencias para trabajar en lo microsocial**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el denominado “marco lógico” para procesar los proyectos que solicitan cooperación internacional.

El ZOPP es una metodología similar a la nombrada anteriormente, pero utilizada por la agencia alemana.

El MAPP es una propuesta metodológica de la Fundación ALTADIR. Este método fue creado para procesar problemas complejos de carácter local, en instituciones que tienen relación directa con la comunidad (concejos municipales, vecinales, cooperativas, etc. Según Carlos Matus (2007, p. 26), este método “opera como planificación de tercer nivel”.

Robirosa propone una metodología denominada “gestión social planificada de proyectos”, que tiene dos aspectos “que se condicionan mutuamente” a lo largo del proceso: a) estrategia operativa y b) secuencia lógica de tratamiento del caso o de atajos

a través de los cuales se procesa el proyecto. Su implementación implica la concurrencia concertada de organismos, grupos, organizaciones de la sociedad civil que aportan sus recursos, racionalidades, necesidades, etc. Sólo puede aplicarse en un espacio de articulación multiactoral construido en función de los proyectos.

Jorge Hintze (2003, p. 3) propone una metodología de planificación y control para el logro de valor público diseñando una serie de matrices y tableros de control a fin de definir la efectividad sostenible de los programas y proyectos públicos.

Alain Tobelem, citado por Teresita Lencina (1995, p. 3), propone una metodología denominada "sistema de análisis y desarrollo institucional" (SADCI), que es muy útil para realizar el análisis de viabilidad institucional de programas y proyectos, pero que puede ser adaptado para formular planes de gobierno con la finalidad de lograr mayor eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones. El autor lo define como un flujo de información que cualquier actor que toma decisiones puede iniciar, desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar una vez tomada la decisión de mejorar.

Esta metodología puede aclarar lo que fue definido como objetivo de desarrollo, los recursos requeridos para lograr esos objetivos, quién hace qué, cuáles son los déficits de capacidad institucional potenciales, cómo corregir estos déficits a tiempo para asegurar que dichos objetivos sean logrados.

El método posee once formularios y un mapa de relaciones interinstitucionales.

Según Luis Traba (1997, p. 169), el SADCI tiene una visión de la organización que no termina de ser propiamente sistemática, los tipos de déficit no toman todos los aspectos organizacionales.

La calidad de la información depende de la experiencia del analista y de su capacidad de enfoque de la información pertinente.



El trabajar con informantes claves le otorga cierta subjetividad. No es viable en un proceso evaluativo donde los tiempos y las demandas de información cuantitativa son exigentes.

En síntesis, este capítulo ha pretendido recuperar los aportes teóricos de académicos latinoamericanos y argentinos en particular. Comienza con trayectoria histórica y continúa con las diversas perspectivas existentes, objetivos e intencionalidades perseguidas en la planificación. Es decir, se puede planificar para la emancipación de los sujetos sociales o para que éstos acepten pasivamente el mundo de injusticia social, de desigualdad e inequidad en el que la sociedad toda los atrinchera, de allí el carácter eminentemente ético político de la planificación.

Queda al lector realizar la apropiación del tema desde su posicionamiento teórico epistemológico, encontrando el hilo conductor en los siguientes capítulos, que le permitirán profundizar en esta cuestión, ya que nos iremos sumergiendo en dilemas, planteos y propuestas de mayor rigurosidad y complejidad.

## Capítulo 2: La planificación y participación

Durante los años en que primó la planificación normativa, los sujetos sociales sólo eran considerados fuentes de información primaria, donde el agente estatal producía instrumentos de recolección de datos y gestionaba la información, para lograr el diagnóstico de la situación problema, o la problemática por definir como socialmente relevante y objeto de intervención del Estado.

Según Rovere (1993, p. 10), la planificación es un proceso de reflexión orientado y dirigido a la acción, y se constituye en un valioso instrumento para conquistar crecientes grados de libertad y decisión sobre nuestro futuro.

La realidad sólo habla cuando se la interroga; serán entonces los marcos teóricos los que guiarán al investigador en la tarea de problematizar la realidad, es decir, en “desnaturalizar lo dado introduciendo preguntas sobre lo que sucede” (Travi, 2004, p. 4).

En la planificación participativa, en la que se incorpora activamente a la población en la definición de las problemáticas y en la construcción de alternativas, nos preguntamos cómo otorgar valor a la palabra de los sujetos en el sentido del poder de nominación. La capacidad de nombrar entraña una enorme capacidad de poder para los actores sociales. Y, a la vez, es un proceso constitutivo y constituyente de la identidad como grupo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El proceso de reflexión en la acción en una planificación participativa es un proceso vivo de intercambio, acciones, reacciones gobernadas intelectualmente en el fragor de las interacciones más complejas y totalizadoras. La planificación, en este marco, se instala como actividad profesional de articulación y se constituye en un discurso reflexivo, deliberativo sobre la acción que vamos a emprender con otros.

Resulta un gran desafío, lograr la participación organizada de los sujetos sociales, cuando en la actualidad el fenómeno que predomina es el de la individualización de lo social: “los sujetos son expulsados (excluidos) de las estructuras normativas y sociales que definían sus orientaciones básicas, arrojados a la turbulencia de la sociedad de riesgo” (Svampa, 2003, p. 17); la exigencia del sujeto de lograr autonomía y la necesidad de subjetivación ponen al descubierto un déficit básico de soportes, que da cuenta de la crisis del lazo social.

La desinstitucionalización de los marcos colectivos que estructuraban la identidad individual y social (familia, escuela, tradiciones, religión) hacen que el sujeto se distancie cada vez más, aumentando la exclusión simbólica e institucional. El concepto de Augé de “no lugar” cobra sentido en la medida en que representa, en el seno de las instituciones, las secuelas de la no correspondencia entre actor y sistema, que adquiere una forma de privación relativa, de acceso limitado.

Históricamente la institucionalidad social producía una red de prácticas de desubjetivación normalizadoras, al decir de Foucault; eran las encargadas de transmitir, administrar e inscribir las teorías positivistas en sus agentes, tallando un modelo estatal productor de las objetividades de estas teorías que descontextualizaban al sujeto social, lo disciplinaban, lo normatizaban y homogeneizaban las intervenciones. Al respecto nos preguntamos qué pasa hoy.

No se puede negar que las distintas disciplinas intervinientes en el espacio institucional establecen principios de realidad y estos principios regulan la admisión de existencias; algo existe para el discurso histórico si se anota o se inscribe en una red de prácticas legitimadas.

Estas marcas están aún en plena vigencia; los dispositivos e instrumentos para la intervención en muchas prácticas siguen teniendo intenciones de control social; sigue presente una tradición autoritaria sedimentada a través de reglamentaciones internas,

estatutos y prácticas cotidianas que se contraponen a los discursos que circulan, el hegemónico tienen mayor legitimidad y poder que otros, como pueden ser los de las ciencias jurídicas, económicas, y menos poder el de las ciencias sociales.

Esta asimetría, que se vislumbra en quienes tienen autoridad y decisión en el interior del Estado, se reproduce cuando la cuestión está en la relación del Estado en su producción externa o en la articulación con los sujetos sociales.

## 2.1. Qué es la participación

Si bien existe nutrida bibliografía sobre este tema, no deja de ser relevante volver sobre él a los fines de reforzar las ideas existentes al respecto y darle la importancia que se merece.

Participación es el compromiso que asume un sujeto social, un grupo, una institución o una comunidad en una acción determinada. Se constituye en un derecho a través del cual se logra mayores niveles de autonomía y libertad, que conlleva a la autorrealización del sujeto social.

Se pueden dar diferentes grados de participación según la cantidad y calidad de dicho compromiso.

Montero (citado por Velásquez y Molina, 2007, p. 205) contextualiza la participación en el ámbito comunitario y plantea los siguientes aspectos de ella:

- Es la actuación conjunta de un grupo que comparte los mismos objetivos e intereses.
- Es un proceso que reúne al mismo tiempo aprendizaje y enseñanza, pues todos los participantes tienen algo que aportar y algo que recibir en tal sentido.

- Es a la vez una acción concientizadora y socializante, produce una movilización de la conciencia al respecto de las circunstancias de vida, de sus causas y de sus efectos, a la vez que transmite patrones de comportamiento y nuevas formas de aprehender esas circunstancias.
- Esa actuación va acompañada de colaboración. Co-labor, es decir, trabajo compartido en diferentes grados de intensidad e implicación.
- La co-relación (relación compartida) se refiere no sólo a la acción física, sino además a aportes de ideas, de recursos materiales y espirituales (por ejemplo, utensilios, herramientas, dinero, en el primer caso y apoyo moral, palabras de felicitación, de consuelo, de ánimo, en el segundo).
- Organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa, ya que las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización.
- Se generan formas de comunicación horizontal entre los participantes, que estimulan el intercambio de conocimientos e información.
- Capacidad y acción de examinar conjuntamente el trabajo ejecutado, las decisiones tomadas, las necesidades sentidas, los papeles desempeñados por cada uno de los miembros del grupo o la comunidad, es decir, lo que se conoce como reflexión, que algunos autores llaman "reflexividad" (Smith, 1994; Parker, 1994).
- Solidaridad e intercambio de servicios, consejos, ayudas entre los miembros del grupo partícipe, definido tanto en sentido estricto (quienes dirigen, quienes más actúan y tienen mayor compromiso), como en sentido lato (toda la comunidad, quienes circundan al grupo anterior).

- Diversos grados de compromiso en relación con las modalidades de participación; en este sentido José Luis Coraggio (citado por Córdoba, 1997, p. 2) ha planteado hace ya algunos años diversos niveles de participación que están directamente relacionados con el grado de compromiso que se asume; al respecto plantea tres niveles: particular privado, colectivo segmentado y participación a nivel de proyecto social. Por lo expuesto, afirma que todos los sujetos sociales participan, en su cotidianeidad en la resolución de los problemas de todos los días. En un segundo nivel, los sujetos participan en cuestiones relacionadas con intereses particulares, por ejemplo, frente a una situación de catástrofe, como son las inundaciones, los sujetos involucrados se movilizan para defender su territorio, luego del momento crítico vuelven a su particular privado. Otros ejemplos que se han dado en el país han sido marchas del silencio hasta que se esclareció el crimen de María Soledad Morales en Catamarca; movilización ante el crimen del soldado Carrasco, movilizaciones de las madres del dolor, de familiares de víctimas de accidentes de tránsito, familiares de víctimas del gatillo fácil, la movilización realizada por Blumberg, etc. La característica es que una vez que se logra el objetivo propuesto, los sujetos involucrados se desmovilizan.

El tercer nivel corresponde a cuando se logra de estos grupos una consolidación y una definición de objetivos a mediano y largo plazo, donde se plantea la construcción de un proyecto social colectivo y acciones a desarrollar en ese sentido, que tengan impacto en la sociedad en su conjunto. Es en este nivel donde se logra un mayor afianzamiento del ejercicio democrático de quienes participan, impactando positivamente en el sistema democrático en su totalidad. Un ejemplo de ello son la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, etc.

- El surgimiento, instauración y aceptación de reglas que regirían esas formas de co-laborar, de co-reflexionar.
- Las condiciones que resumen el compromiso, el involucramiento y el sentido de identidad, es decir, ser parte, tener parte, tomar parte, que implican la colaboración y el beneficio mutuo tanto individual como colectivo.
- Debemos agregar el carácter a la vez centrípeto y centrífugo de la participación, ya que a la vez que se “toma parte” en algo, obteniendo una ventaja de ello, sacando, se aporta también al cooperar, es decir, dando (Limbos, 1986, p. 9).

Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld (1990, cap. 2), plantean los diferentes modos en que han operado las políticas y los programas participativos en las últimas décadas, planteando cinco tipos de participación:

- 1) **Participación localista:** que da lugar a que todos los actores sociales puedan participar y opinar en lo que respecta a las necesidades e intereses de la población en un ámbito propicio para el debate y el diálogo.
- 2) **Neobeneficencia participativa:** no se tienen en cuenta los intereses y opiniones de los sectores más desfavorecidos. Sólo se piensa en ellos como “beneficiarios” de programas y proyectos que deben ser atendidos por parte de la sociedad.
- 3) **Participación privatizada:** aquí la atención se centra en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, representadas por el Tercer Sector y las ONG.
- 4) **Participación “enredada”:** se plantea una perspectiva de trabajo con las comunidades que ilumina gran parte de las orientaciones y metodologías participativas de los

programas y proyectos, proponiendo modelos que valorizan las relaciones sociales y también los lazos emocionales.

- 5) **Participación para la sobrevivencia:** aquí se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, sean capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales.

Según Nuria Cunill (1991, p. 2), “tradicionalmente la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses”.

Tomando otra perspectiva de análisis, podemos enfatizar en la dimensión política de este concepto, que está referida a las acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización, y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva. Aquí aparece nuevamente remitida al acceso y a la toma de decisiones. A su vez, la misma puede estar orientada por diversas razones, por ejemplo, para ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida, acceder a mejores bienes y servicios, aumentar el grado de autoestima, etc.

La participación social, al involucrar al individuo en una actividad colectiva, tendería a superar la atomización social y posibilitaría la construcción de una subjetividad no centrada en lo privado.

El fin de la participación sería lograr cambiar la actitud pasiva y dependiente por otra activa, interesada y consciente. Por ello implica democratización de la información y de los procesos de toma de decisiones, profundizar en la construcción conjunta del conocimiento, la escucha de las necesidades, particularidades y diferencias.

Algunos autores han establecido distintos niveles de participación, de acuerdo con las intensidades:



- La participación como oferta/invitación, donde se pretende que las personas tomen parte en decisiones ya tomadas “desde arriba” que se ofrecen a los que están “abajo”.
- El equipo que diseña, ejecuta y evalúa un programa consulta a los sujetos sociales, pide sugerencias o alienta a expresar sus puntos de vista sobre lo que se va a hacer o se está haciendo, en este caso, se plantea la participación como consulta y se pone en cuestión en qué medida ésta incide en la toma de decisiones. La mayoría de los programas de salud y saneamiento formulados y ejecutados en los últimos treinta años en la República Argentina han tenido esta impronta, combinándose con la anterior en donde se le presenta a los sujetos sociales el programa o el proyecto definitivo en instancias de asambleas, reuniones con las “fuerzas vivas” de un territorio, etc.
- La modalidad de la participación por delegación se puede dar en el interior de una institución/organización. Ésta incluye la posibilidad de designar representantes, y de esta forma se la despersonaliza, ya que cobra importancia la medición entre el Estado y los sujetos sociales.
- La participación entendida como la capacidad y la posibilidad de incidir mediante propuestas alternativas acerca de la conveniencia de hacer determinada acción o ejerciendo presión sobre el poder político. A esta modalidad se la conoce como influencia/recomendación.
- La participación como control de gestión; esto hace a la consideración de los bienes como públicos. Este tipo ha sido frecuentemente utilizado como estrategia de legitimación de decisiones ajenas al ámbito que controla.
- La cogestión, entendida como un mayor grado de participación que las anteriores, en este caso, se establecen mecanismos de codecisión, por lo que el proceso se transforma en algo institucionalizado y compartido.

- La autogestión implica que el sujeto social interviene indirectamente en la toma de decisiones conforme a las líneas generales establecidas conjuntamente por todas las personas involucradas. Se trata ser protagonista en los procesos de gestión según las propias normas definidas por el grupo, en concordancia, articulación y complementariedad con los intereses del conjunto de la sociedad.

Es importante dejar en claro que lo central del planteo es definir su finalidad, contenido y orientación acerca de la transformación que se quiere lograr y las implicancias en términos de proceso socio-histórico que esto conlleva.

La participación a la que se hace referencia tiene que ver con la conformación y consolidación de espacios públicos; en este sentido, cobra importancia el análisis de las políticas públicas para modificar las relaciones allí presentes, orientándose en función de otra composición y reorganizándola en relación con la sociedad.

Éstos, los espacios libres, tienen un anclaje territorial definido, concreto, por lo tanto, no es posible pensarla en abstracto, sino en los diversos ámbitos y en sus múltiples dimensiones.

## 2.2. Diagnóstico participativo

El diagnóstico permite establecer los nudos problemáticos que se presentan en el ámbito de la identificación y facilita la formulación de programas o proyectos en relación con la situación problemática.

Por ello, se debe recorrer un proceso gradual o interactivo, donde diversos actores sociales (incluidos los beneficiarios potenciales de las acciones) brindan, recogen, recopilan, discuten, y analizan la información necesaria.

## 2.3. Participación y toma de decisiones

En la actualidad se propone a la participación como una constante en todas las iniciativas locales, desde las autogestionadas hasta las potenciadas por los organismos multilaterales de cooperación internacional.

Si en la definición del problema y/o problemática los actores ha tenido un alto grado de participación, su continuidad en el proceso no puede ser interrumpida, disrupción ya que resulta esencial que sigan participando en el momento de la decisión, centrados en la definición de los objetivos y en la fijación de las opciones o vías de acción a seguir. Si partimos de una concepción pluralista del poder, el proceso político se compone de diferentes grupos o individuos con distintos niveles de recursos, protagonismo e influencia sobre las decisiones.

“... todos los actores tienen algún grado de poder y, por lo tanto, tienen algún tipo de acceso a la decisión” (Subirats, 1994, p. 89).

El proceso de toma de decisión así se caracteriza por un constante fluir de cooperación y conflicto, en el que la competencia abierta entre sus participantes asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones.

Entonces este esquema escapa a cualquier explicación racional, pues toda decisión es producto de presiones, intereses, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en relación, es decir, necesitados unos de otros, a pesar de que estructuralmente puedan estar en posiciones contrapuestas. Se puede afirmar, entonces, que en la medida en que varíen los actores involucrados y el tipo de decisiones a tomar, variará el proceso de toma de decisión. Coincidiendo con Subirats, a mayor complejidad en la toma de decisiones y en el número de actores e intereses presentes, se logrará probablemente una mejor comprensión.

En él concurren no sólo los intereses contrapuestos de los actores, sino también distintas racionalidades (político, burócrata, sujeto social, profesional); incluso hay que reconocer la existencia de diversas perspectivas en relación con las distintas especialidades técnicas presentes en el proceso (economicista, tecnológica, socio-política, etc.).

### Gráfico 1 Participación según sus efectos legales

Participación con efectos vinculantes	Referéndum, Plebiscito, Revocatoria	Decide la ciudadanía
Participación sin efectos vinculantes	Consulta popular Audiencia popular: en la gestión de las decisiones, en la gestión de los servicios públicos, sociales, etc.	Complementa la decisión gubernamental

## 2.4. Evaluación participativa

El movimiento evaluador de la década de los setenta comenzó a consolidarse, y en ese momento histórico se dio por supuesto que:

- Las decisiones públicas (políticas) estaban interesadas en evaluar los programas y los proyectos y las intervenciones que gestionaban o habían ayudado a crear.

- El interés, junto con la rigurosidad de los sistemas empleados en el diseño, recolección de datos y análisis de las evaluaciones, se traducían directamente en la utilización de los resultados de la evaluación en la subsiguiente y correspondiente toma de decisiones sobre los programas y proyectos.

Por esto, el proceso de evaluación no tenía en cuenta de modo explícito la participación de los actores que habían solicitado el programa o proyecto o de los interesados en el programa o proyecto, ni se hacía el esfuerzo por orientar la evaluación hacia su posterior utilización, facilitándola y promocionándola.

Cuando los evaluadores se dieron cuenta de que esto era totalmente refutable, surgieron nuevos modelos, enfoques, perspectivas, que incorporaban, dentro de lo operativo, las dos preocupaciones: la participación de los actores y la utilización de la evaluación.

En este sentido, son significativos los aportes de Stake (citado por Alvira Martín, 1996, p. 13), de “evaluación responsable”, y de Patton (ídem, p. 25), de evaluación dirigida a la utilización.

El primero de estos autores insiste en que la evaluación tiene que proporcionar a la “audiencia” la información que ésta necesita, estudiar los problemas, las pautas o los aspectos que la audiencia —los que la encarnan— estima valiosos, importantes y relevantes. Esto cambia el énfasis y el contenido de cada fase, de modo que la identificación de los problemas (objetivos) a través de entrevistas en profundidad con la audiencia y una diversidad de métodos para llegar al consenso toma preeminencia sobre otras fases. Es relevante para este autor el flujo de perspectivas, juicios, comentarios de los participantes en el programa o proyecto (gestión, usuarios, etc.) a lo largo del proceso evaluativo.

Por su parte, Patton refuerza aún más el carácter aplicado y pragmático de la evaluación; en su modelo orientado a la utiliza-

ción, las fases habituales quedan minimizadas, mientras que se desarrollan considerablemente aquellos aspectos relacionados tanto con la participación de las partes interesadas como con la utilización de los resultados.

La participación se centra en:

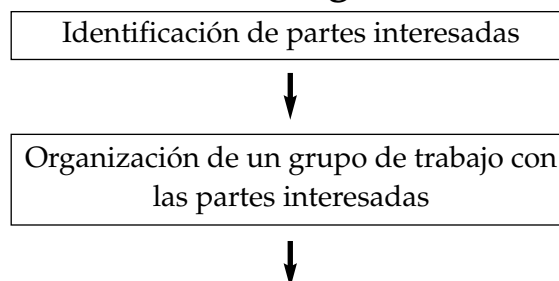
- a) Las fases previas al diseño de evaluación en las que se identifica a los actores involucrados, se forma un grupo de trabajo encargado, junto con el evaluador, de identificar preguntas y problemas (objetivos) y las posibles vías de utilización de las respuestas a estas preguntas y problemas.
- b) La fase de análisis de la información recogida y en la redacción del informe de los resultados y la previsión de su utilización.

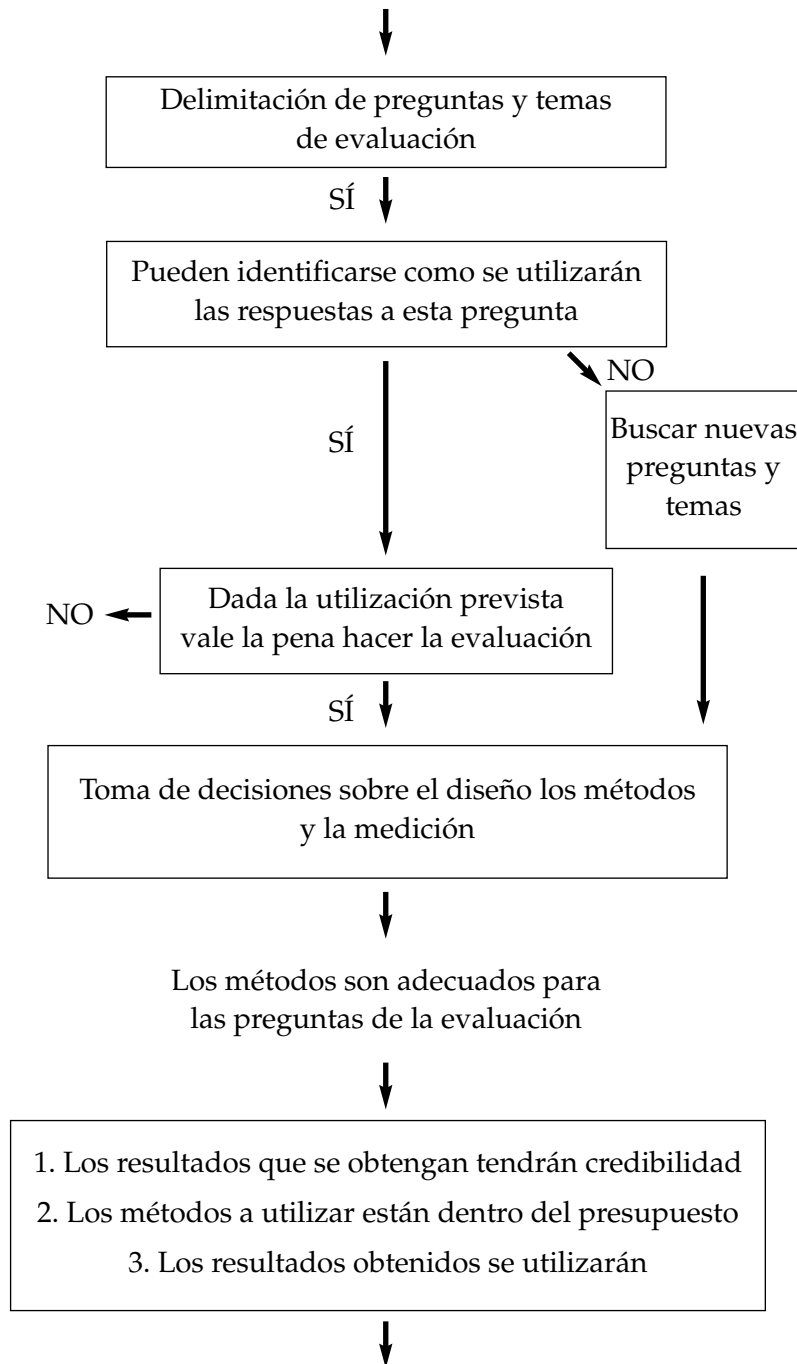
En la década de los ochenta, surgieron otros modelos o enfoques que se diferencian de los ya expuestos en la definición restringida o amplia de los actores y en la forma específica en que éstos toman parte en el estudio evaluativo.

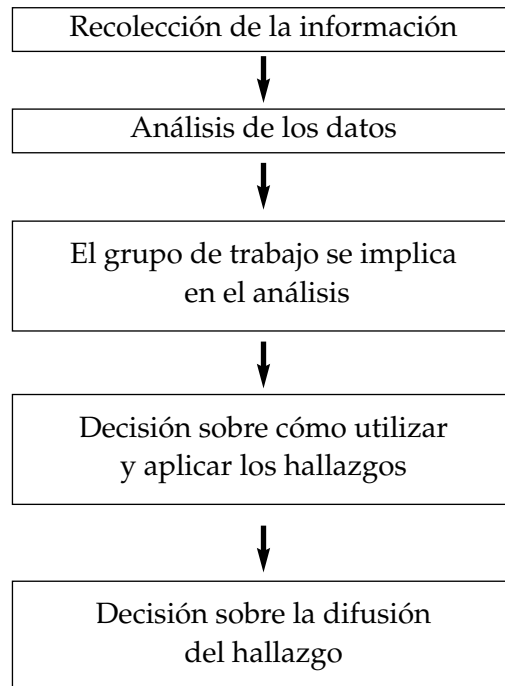
En todos los casos, el evaluador asume un rol de moderador, conductor y organizador del proceso.

## Gráfico 2

### Fases de la evaluación según Patton







## 2.5. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo surge como una novedosa y revolucionaria herramienta de participación y control ciudadano mediante la cual las personas tienen la posibilidad de tomar parte en la elaboración y el control de la ejecución del presupuesto del Estado.

Ha sido definido como un espacio público, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo trasladar las prioridades de los ciudadanos hacia la agenda de las políticas públicas, además de poner en sus manos un canal de control sobre el uso que el gobierno hace de los recursos públicos.



A partir de la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil, 1989), en la Argentina comenzó esta modalidad en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe a mediados de la década de los noventa. Es posible identificar algunos aspectos comunes en la implementación de esta modalidad de participación pública:

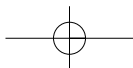
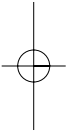
- La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de que él pertenezca a ninguna organización particular que lo represente.
- La metodología se debe adaptar a las normas legales y conductas sociales de cada región en particular. Esto implica, por un lado, la necesidad de una regulación legal que establezca quiénes son los actores políticos de la consulta, los días del año en que debe realizarse la consulta, el efecto de las opiniones vertidas por los consultados, etc.; pero, por otro lado, implica que el procedimiento sea informal, es decir, que tenga la flexibilidad suficiente para permitir que cada comunidad o región lo adapte a sus características propias, y que también se vaya modificando a través del tiempo.
- La apertura del proceso de participación debe ser amplia en cuanto a los temas, o sea debe abarcar desde cómo se van a gastar los recursos del Estado hasta las diferentes formas de financiamiento de dicho gasto, que puede ser con recursos genuinos o por vía de la deuda pública.
- La participación ciudadana debe comprender también el control de la gestión y la rendición de cuentas.

No debemos olvidar que, con la instauración de las recetas neoliberales en toda América latina y en nuestro país, uno de los efectos de la implementación de políticas sociales que obedecen a esta lógica fue el de reducir la participación a reacciones de

demandas ante ciertos hechos conflictivos y posibles generadores de cuestionamientos de la gobernabilidad social, dando respuestas focalizadas a fin de segmentar y fragmentar a los grupos sociales.

Volver a considerar a la participación como un derecho garantido en la toma de decisiones públicas es una tarea incipiente, pero que, poco a poco, cobra importancia en el interior del Estado mismo.

De allí que este capítulo ha intentado plantear el necesario avance que, desde el Estado, y de éste con la sociedad civil, se debe lograr en la construcción de procesos de planificación estratégica; recopilar los variados aportes sobre el concepto participación, entendiendo que ésta se constituye en una cuestión clave en todo proceso de planificación y gestión estratégica encarado como instrumento de diseño de políticas públicas acorde con las necesidades de cada territorio. Requiere el establecimiento de un conjunto de espacios de encuentro y actividades participativas que permitan arribar a acuerdos sobre una misma visión u horizonte, las grandes líneas de transformación que supone y el conjunto de proyectos indicados para alcanzar los objetivos



## Capítulo 3: Plan, programa y proyecto

Resulta necesario diferenciar conceptualmente tres términos empleados en la planificación: plan, programa y proyecto. Un plan es el conjunto de decisiones explícitas, coherentes, de carácter general que expresan lineamientos, prioridades, estrategias de acción asignación de recursos para lograr propósitos determinados. Se considera que es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención pública.

Ezequiel Ander-Egg (1995, p. 63) dice que “el Plan es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas o proyectos”.

El plan estratégico es el conjunto de espacios de encuentro y actividades participativas que permiten arribar a acuerdos en el territorio (Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2008, p. 1). Incluye una visión estratégica u horizonte, las grandes líneas estratégicas de transformación y un conjunto de proyectos que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

El programa es el instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinado al cumplimiento de las funciones de una organización, por el cual se establece el orden de actuación, así como los objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos y para lo cual se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales, financieros; especifica tiempos y espacio en los que se va a desarrollar, atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

### 3.1. ¿Qué es un proyecto?

Nos referiremos a un proyecto cuando exista una acción o decisión que genere beneficios y costos en diferentes momentos a lo largo del tiempo. De esta forma, lo definiremos como “una propuesta de acción que implica la utilización de un conjunto determinado de recursos para el logro de ciertos resultados esperados” (Sanin, 2006, p. 10). Cuando un proyecto se lleva a cabo, se utilizan recursos de la economía, generando costos, a fin de obtener un beneficio que solucione o disminuya una necesidad, o bien, que aumente o mejore la producción de algún bien o servicio. En este sentido, un proyecto puede ser, además de una obra, un programa de acciones, una sola acción, un programa de trabajo, etc.

Debido a que la característica esencial de un proyecto es que implica costos y beneficios para quien lo realiza, se puede decir que la mayoría de las decisiones humanas, si no es que todas, se pueden catalogar como proyectos. Estas decisiones pueden darse a nivel individual, familiar, de la comunidad o de los distintos niveles de gobierno.

- El proyecto es un conjunto de actividades interdependientes orientadas hacia un objetivo específico. Se caracteriza por una actividad no repetitiva y por recursos limitados, previamente asignados para su ejecución. En general, el proyecto involucra la introducción de una innovación.
- El proyecto tiene una duración predeterminada. Esta dimensión temporal distingue a la gerencia de proyectos de la gerencia de actividades de rutina o de actividades funcionales. Es una administración por objetivos, que deben ser alcanzados con relativo éxito, para que el proyecto sea un logro. La mayoría tiene un plazo de finalización fija-

dos externamente e inmutable. Ésta es una de las principales fuentes de conflictos y de tensión dentro de un equipo interdisciplinario comprometido en la ejecución.

- Según la Organización de Estados Americanos, es una actividad de desarrollo económico planificada y orientada a la consecución de objetivos que requieren inversiones financieras o participación humana en un tiempo dado (OEA, 1984, p. 10).
- “Una tarea innovadora que involucra un conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que requiere la decisión sobre el uso de recursos, que apuntan a alcanzar objetivos definidos, efectuados en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando problemas específicos o mejorando una situación existente y de esta manera contribuir a los objetivos de desarrollo de un país” (Rosalles, 1992, p. 15).

Si el proyecto lo formulamos en el campo social, podemos afirmar de él lo siguiente:

- Es un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales, organizaciones populares, técnicos y funcionarios del Estado, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos.
- Es una unidad de planificación social con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos preexistentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados.
- Es un espacio de intercambio de información y de articulación de grupos e instituciones, en un juego de alianzas y resistencias, de negociación y de incertidumbre.

- Es un ámbito para el aprendizaje social de todos los actores particularmente para la transferencia de conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional que potencie a los sectores populares para interactuar con los otros actores sociales involucrados.
- Es un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajuste de dichas estrategias y de ejecución de lo elaborado (Robirosa, 1989, p. 14).
- Nos permite definir qué se hará, para qué, cómo, con qué recursos, en qué plazos, cuáles son los actores responsables.
- Un proyecto es estratégico cuando abarca múltiples perspectivas, plantea un modo innovador de gestionar el Estado, que necesita ineludiblemente la mirada del otro (sujeto individual, colectivo, institucional). Es emblemático, y su desarrollo motoriza otros proyectos y acciones, recuperando elementos claves de la sociedad y su cultura, el territorio y el ambiente.
- Realizar un proyecto requiere de un proceso continuo de etapas o ciclos que abarca desde el nacimiento de la idea (identificación), hasta la efectivización de las acciones con las que se pretende lograr el objetivo buscado (ejecución y seguimiento), y en el cual se combinan diversos aspectos, tales como los sociales, técnicos, institucionales, económicos, etc.

Este proceso implica ciertas actividades y tareas, que básicamente se pueden agrupar en tres tipos:

### **1) Formulación y evaluación del proyecto**

Está integrado por el conjunto de acciones destinadas a reunir y analizar todo un conjunto de elementos (información, datos,

estudios de diversos tipos y profundidad) que justifiquen, de acuerdo con ciertos criterios, el llevar a cabo una acción orientada a la superación de un problema, una problemática o a la satisfacción de necesidades de sus destinatarios.

Simultáneamente, evaluar un proyecto implica partir de los elementos anteriores y tomar una decisión acerca de las proposiciones de acción contenidas en él.

Es frecuente considerar a los proyectos como un documento que resume el conjunto de informaciones y análisis que requieren la decisión de implementarlo o no, sin tener en cuenta las circunstancias o las etapas previas a ese resultado final.

Actualmente un proyecto es el conjunto de etapas de un proceso en las que los análisis y los estudios pasan por procesos interactivos, de ida y vuelta, de profundidad y certidumbre creciente; características cuyos alcances e intensidad sólo pueden ser explicados y justificados desde la etapa concreta misma, en la oportunidad en que ella se produce.

La actividad de formulación se entiende como de proyectos y no de un proyecto en particular. Esto es así, porque en la preparación de proyectos, la consideración de distintas alternativas para el logro del mismo objetivo propuesto puede dar origen a la necesidad de elaborar y analizar varios proyectos, aunque luego sólo se considere la construcción y operación de la alternativa más conveniente, de acuerdo con los criterios de decisión que se pongan en juego.

## **2) Ejecución o construcción del proyecto**

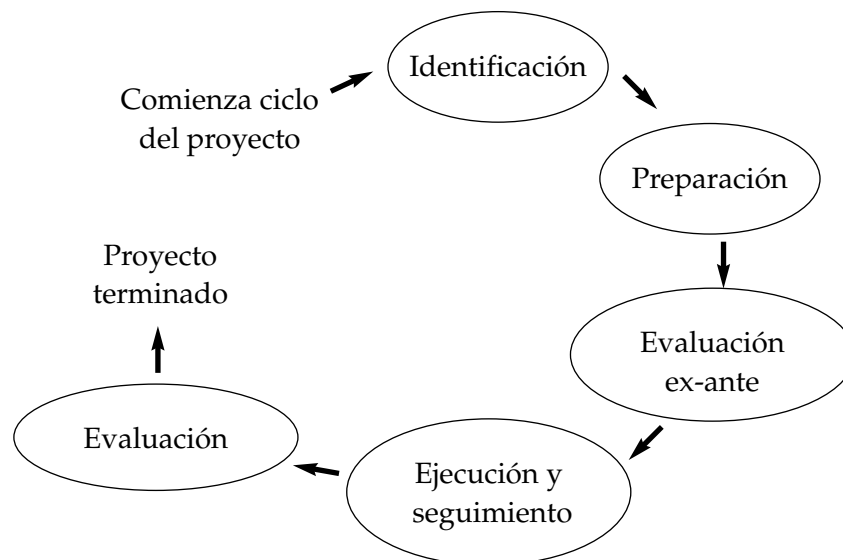
Implica todas las acciones y tareas destinadas a la puesta en marcha del proyecto, tal como fue evaluado y decidido en su ejecución. Supone poner en juego toda la logística institucional para garantizar el desarrollo efectivo de las acciones, para garantizar la construcción del proyecto ejecutivo. (Si se quiere profundizar en este tema, remitirse al capítulo 4 de este trabajo.)



### 3) Operación del proyecto

Comprende la operación misma, tendiente a generar los resultados o productos del proyecto. Para algunos autores, la actividad de operación no integra el concepto de proyecto; es decir, al entrar en operación, un proyecto deja de ser proyecto.

### Gráfico 3 Ciclo del proyecto



### 3.2. En qué consiste la formulación de proyectos

La formulación de proyectos plantea dos cuestiones fundamentales: el qué y el porqué de la necesidad de formular los proyectos.

Con respecto al qué, la preparación de proyectos es un conjunto de tareas, dentro de un proceso continuo, mediante las cuales

se buscan, analizan y compatibilizan antecedentes técnicos, económicos, sociales, administrativos, financieros, institucionales, etc. que resulten válidos para demostrar la conveniencia de realizar o no una acción determinada, es decir, si la iniciativa es factible o no.

Sin embargo, y acá entramos en la cuestión de por qué es necesaria la preparación del proyecto, dado que los recursos, privados o sociales, siempre son escasos y factibles de usos alternativos, se deberá demostrar no sólo la factibilidad técnica y económica del proyecto, sino que los medios elegidos son los óptimos, y esto solo puede lograrse como resultado de diferentes estudios.

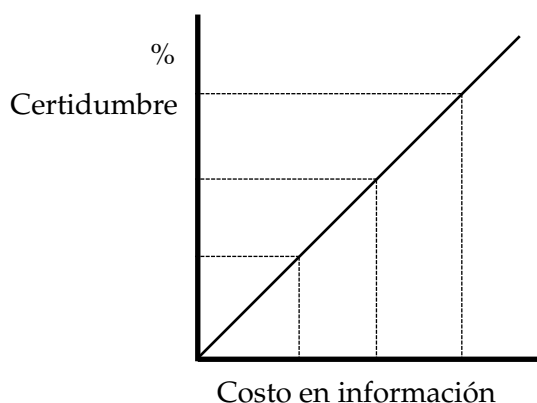
En la preparación de proyectos, se trabaja por aproximaciones sucesivas, definidas como etapas, en función de la calidad de la información captada y de la profundidad de los análisis realizados. La razón de trabajar de esta forma reside en criterios de eficiencia, por cuanto, si en una determinada etapa, una cierta alternativa no es viable, no es necesario seguir con el análisis más profundo y más costoso para tomar la misma decisión, la que es posible concretar de esta forma, con economía de tiempo y recursos.

#### **De la idea a la ejecución: relación entre las fases de formulación y el ciclo de proyectos (ver gráfico en el anexo)**

A través de un proyecto se van generando cúmulos crecientes de información para poder tomar decisiones y disminuir la incertidumbre evitando el derroche de recursos y decidir sobre la base de estudios realizados con información insuficiente. En términos financieros, se puede decir que a medida que aumenta el costo en la información requerida por el proyecto, estamos comprando certidumbre para poder decidir sobre su conveniencia o no; en consecuencia, la información debe estar en relación con su costo, por lo tanto, no se debe adquirir más información que la que requiere el incremento de certidumbre.

La magnitud del costo en información depende de la etapa del ciclo del proyecto en que se está trabajando, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4**



Dado que lo que diferencia una etapa de otra, en el ciclo del proyecto, es la cantidad y la calidad de la información requerida y la profundidad de los análisis, el paso de una etapa a otra implica una decisión acerca de la necesidad de una inversión adicional en estudios; por lo que habrá tantas etapas como decisiones que tomar.

En líneas generales, en todo programa/proyecto se distinguen básicamente cuatro etapas, es decir, cuatro momentos claves que implican otras tantas decisiones.

Éstas reciben distintas denominaciones en los diferentes manuales publicados por organismos de planificación o instituciones financieras internacionales; asimismo, algunos textos, formatos o documentos de proyectos exigidos por los organismos suelen agregar o quitar etapas, que mencionaremos más abajo.

Se adoptará a continuación el esquema propuesto por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

(ILPES), por considerar que resume lo más sustantivo de cada etapa en término de actividades e información requerida.

1. Identificación de la idea.
2. Anteproyecto preliminar.
3. Anteproyecto definitivo.
4. Proyecto definitivo.

Volviendo a las exigencias de certidumbre que plantea cada etapa, se podría decir que, en la etapa de anteproyecto preliminar, la información analizada debería brindar aproximadamente un 20 % de certidumbre; en la de anteproyecto definitivo o pre-factibilidad, más de un 60 % y en el nivel de proyecto definitivo, cercano al 100 %.

Cabe aclarar que el orden de las etapas formales no significa que en la práctica se siga estrictamente esa secuencia, ya que la preparación de proyectos no se realiza con límites precisos ni definidos, y en muchos casos se obvia alguna etapa dada, ya sea por la naturaleza del proyecto (público o privado), o si se trata de una actividad nueva o de un cambio cuali-cuantitativo en una actividad que ya se viene desarrollando, o por la calidad de la información disponible o por estudios anteriores, etc.

No obstante, el esquema presentado es una secuencia lógica para todo proyecto constituye un camino que, en líneas generales, siempre se realiza, dependiendo del criterio del equipo, de los niveles de decisión política, de la profundidad de los estudios que realizar en cada etapa, y de las características propias del proyecto.

En cada etapa hay fases o contenidos, que implican los distintos tipos de estudios realizados por el proyecto a ese nivel de definición. Estos estudios son:

- Estudios básicos sobre el área del proyecto (recursos naturales, organización político-social, actividades económicas, estructura institucional, perfil de los beneficiarios/destinatarios, etc.).
- Estudios de mercado (si lo justifica la índole del proyecto).
- Tamaño y localización del proyecto.
- Tecnología que se va a utilizar (en caso de que sea un proyecto que requiera de un proceso tecnológico para el logro de sus productos o resultados).
- Inversiones (volumen y tipo).
- Costos (de operación y mantenimiento).
- Ingresos del proyecto (si se trata de un proyecto para generar un bien o un servicio rentable).
- Evaluación.

### 3.3.Ciclo de la vida

#### 3.3.1. Identificación de la idea

Esta etapa consiste en una definición y descripción de la acción, posible de concretarse a través de un proyecto. Es una primera apreciación del grado de viabilidad de la idea, en función de la información más inmediata disponible.

Las fuentes de la idea del proyecto son, básicamente, necesidades reales o potenciales, surgen de organizaciones públicas, empresas privadas, servicios públicos, de las mismas comunidades y otros actores sociales (Organismos No Gubernamentales, por ejemplo) y suelen generarse a partir de programas o planes globales o sectoriales, estudios de mercado, aprovechamiento de

recursos naturales no tradicionales, razones de orden político o estratégico, expectativas de rentabilidad, etc.

La identificación de la idea implica plantear una situación problema a través de la definición de unos objetivos y la definición de los factores limitantes al logro del objetivo.

La información con que se trabaja en esta etapa, como ya se dijo, es la inmediatamente disponible y elaborada anteriormente por otros organismos o personas, debiéndose analizar fundamentalmente los contenidos ya citados y que, como ya se expuso, son comunes a todas la etapas que implica el ciclo del proyecto.

### 3.3.2. La construcción del árbol de problemas

**Gráfico 5**

<p>¿Cómo se describe una situación problemática?</p>	<p>Se indican las condiciones negativas percibidas por los involucrados relacionadas con el problema en cuestión.</p> <p>Se presenta en forma compleja, sin enunciados precisos, sin encadenamientos de tipo causa-efecto, sin diferenciar los síntomas (los emergentes).</p>
<p>¿Qué es un árbol de problemas?</p>	<p>Es el ordenamiento de una situación problemática; se la descompone en problemas simples, se establece un sentido secuencial y se precisan las relaciones causales y los problemas laterales que constituyen condicionantes que deben resolverse simultáneamente.</p>

<p>¿Qué actividades analíticas deben realizarse para facilitar la construcción de un árbol de problemas?</p>	<p>Identificar a los involucrados, de acuerdo con sus roles.                  Precisar conceptualmente los problemas enunciados.                  Descomponer los problemas complejos en problemas simples.                  Describir estos problemas simples en enunciados precisos.                  Establecer relaciones secuenciales y de jerarquía.</p>
<p>¿Cómo se construye un árbol de problemas?</p>	<p>Se obtiene un listado de problemas, enunciados en forma simple y precisa.                  Los problemas simples se ordenan en un encadenamiento de tipo causa-efecto (un problema puede tener varias causas y a la vez producir efectos en el nivel siguiente y/o en otros).                  Se identifican los problemas que constituyen condicionantes.</p>
<p>¿Qué resultados se obtienen de un árbol de problemas?</p>	<p>Un eslabonamiento de los problemas descriptos desde lo general a lo particular.                  Un ordenamiento de los problemas sobre la base de relaciones del tipo causa-efecto.                  Un agrupamiento y una clasificación de los problemas en</p>

	<p>relación con la naturaleza temática.</p> <p>La clasificación de los problemas se realiza en función de las posibilidades de intervención sobre ellos que detenta una entidad (governabilidad). Un detalles de las restricciones que operan como condicionantes para el logro del objetivo propuesto.</p>
--	---

Fuente: "Apuntes de cátedra", Curso de formulación y evaluación de proyectos, 2004.

### 3.3.3. Análisis de los problemas

Una vez determinado el problema general y/o la problemática (tal como se lo define en el campo social), se debe proceder a realizar el trabajo de análisis prospectivo; ya que es un paso básico para anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones por emprender y controlar el curso de éstas, así como recomendar las que sean más apropiadas, a juicio de los actores de la planificación.<sup>4</sup>

### 3.3.4. Análisis prospectivo

El objetivo esencial del análisis de prospectiva es reducir el marco de incertidumbre. En primera instancia, se trata de apro-

<sup>4</sup> El problema genera intereses, ya que implica la circulación de discursos, recursos, debates, investigaciones, que le van dando cierta legitimidad y autoridad a quienes los sustentan y afirman tener competencia en el tema (profesionales, expertos, técnicos).



vechar toda la información acumulada sobre el problema para transformarla en información sobre alternativas de acciones posibles.

“La prospectiva es un método de producción de información sobre situaciones sociales futuras, basándose *en la misma naturaleza de los problemas planteados*” (Subirats, 1994, p. 67).

Prospectiva no es futurología; es sólo previsión (precaerse contra eventos contingentes); es, sobre todo, una actitud mental para la acción; es movilizar la inteligencia, la creatividad, la imaginación y la voluntad para definir el futuro que satisfaga nuestras inquietudes y actuar sobre la realidad para alcanzarlo.

El análisis de prospectiva en el campo de las políticas públicas puede tomar distintas formas según las fuentes utilizadas, a saber: proyecciones y conjeturas.

La proyección implica extrapolar las líneas de tendencias históricas y actuales. La argumentación puede fundamentarse en la utilización de casos paralelos, utilizando para esto series temporales o comparaciones entre planes, programas y proyectos ejecutados en el pasado ante problemas similares a los existentes en el presente.

Las predicciones se basan en la explicitación de proposiciones o leyes teóricas que expresen las causas y los efectos o consecuencias.

En el caso, estamos frente a un tratamiento subjetivo de la prospectiva basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, con alta carga de intuición; también pueden utilizarse argumentos de motivación basados en objetivos, valores e intenciones de los actores involucrados.

Al hablar de planificación, nos vemos obligados a tratar el tema del tiempo, ya que toda actividad humana se encuadra, necesariamente, en la relación “espacio- tiempo”.

En efecto, normalmente se analiza la evolución histórica de la zona (pasado) y finalmente se organizan las actividades y las

tareas por realizar (futuro). Por ello haremos algunas reflexiones sobre estos tres conceptos.

El presente es “el fragmento de oportunidad disponible para actuar”, “es el instante desde el cual observamos el continuo espacio-tiempo”.

La magnitud de ese instante depende del contexto desde el cual se analiza una determinada situación, ya que en la historia del país, nuestra generación constituye el presente, pero si nos referimos a las actividades del día, lo que ocurrió hace una hora ya es pasado.

Por su parte, el pasado es una categoría mental que sólo existe en el presente por obra de la memoria, es una sucesión acumulativa de presentes ya sellados. Es el lugar donde las cosas ya fueron y ya no son, es aquello sobre lo cual no podemos actuar, es inmodificable, sólo puede ser estudiado.

Como contraparte el futuro es un ámbito abierto, que aún no es; sólo existe imaginativamente en el presente. Es el campo donde todavía podemos actuar, usar nuestra libertad, ejercer la voluntad, utilizar la inteligencia, los conocimientos y la experiencia.

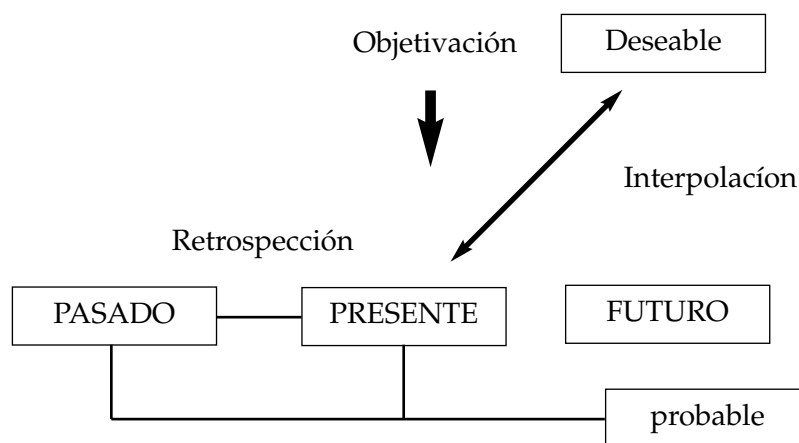
En el transcurso de nuestra vida, optamos permanentemente entre alternativas y de esa manera vamos jalonando el transcurrir del tiempo, a la vez, vamos marcando la trayectoria efectivamente recorrida. Como generalmente se toman decisiones coyunturales, nuestra trayectoria suele ser errática; por eso sentimos la impotencia de determinar el futuro deseable que nos permita optar en el presente, siempre en función de ese futuro y no subordinados a un azaroso porvenir.

Por ello es que en el proceso de planificación es de primordial importancia la dosis de creatividad e imaginación que se pueda disponer para establecer en ese ámbito abierto el futuro deseable. Si se sigue el planteo de Merello (1973, p. 13), al futuro lo podemos diferenciar entre futuro probable y futuro deseable.

Futuro probable: es aquel que seguramente se dará si no se decide actuar. Para describirlo se puede hacer el ejercicio mental denominado “extrapolación”, que consiste en adelantarnos al futuro basándonos en la experiencia más allá de dos polos, el pasado y el presente. La actitud mental de analizar el pasado desde la óptica del presente con una visión retrospectiva y el análisis de la proyección de esa tendencia histórica es lo que nos permite establecer con mayor o menor grado de precisión el futuro deseable. Se debe basar en el conocimiento y la experiencia de quien predice para definir lo que probablemente va a ocurrir si no se modifica la tendencia dominante.

Futuro deseable: es aquel en que proyectamos nuestras necesidades, latencias y deseos. Es aquella situación donde creativamente imaginamos que tenemos satisfechas nuestras necesidades. La actividad mental que nos permite visualizar el camino a seguir desde el presente para alcanzar el futuro deseable se llama “interpolación” (entre dos polos, el presente y el futuro deseable).

### Gráfico 6



Fuente: Merello, A. (1973): *Prospectiva, teoría y práctica*, Buenos Aires, Guadalupe.

Si se sigue el planteo de Joan Subirats (1994, p. 69), él habla de un futuro potencial, en el sentido de posible, pero que no cierra en demasía las alternativas posibles; un futuro plausible, en el sentido de que es el futuro más probable si no cambian las condiciones actuales, ni se interviene en la corrección de su rumbo; o en contraste con los anteriores, un futuro normativo, en el que a las condiciones de posible y plausible se añade el elemento de consistencia con la propia visión del planificador acerca de la evolución futura de necesidades, valores y oportunidades. En síntesis, la prospectiva es una actividad mental, seguida de su correspondiente metodología, que procura hacer más probable que los otros el futuro, objetivando lo deseable. Metodológicamente se compone de tres pasos y dos requisitos de viabilidad:

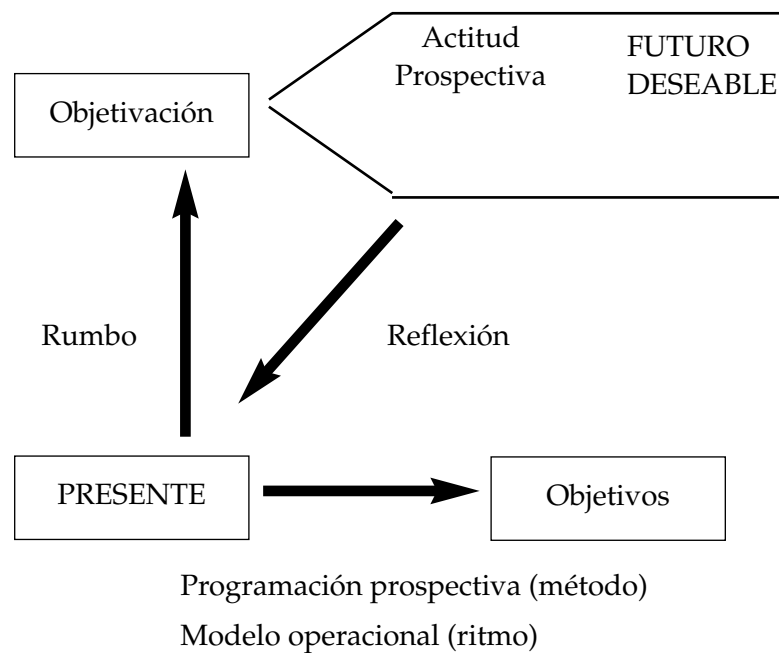
- 1. Actitud prospectiva:** Es la predisposición imaginativa que configura el futuro deseable.
- 2. Reflexión prospectiva:** Es una inflexión sobre el presente desde la óptica del futuro deseable, la que nos orientará sobre las acciones que desarrollar para acercarnos a los fines.
- 3. Programación prospectiva:** Es el ordenamiento de las acciones en función de los objetivos planteados, de manera de ir haciendo posible lo que hemos definido como deseable.

Los requisitos de viabilidad son:

- *Factibilidad*, que es la ponderación de las restricciones, en especial la verificación de la aptitud técnica y de las posibilidades financieras de las acciones programadas.
- *Aceptabilidad*, que es el chequeo permanente de las actitudes de entusiasmo o rechazo que provoca tanto el proyecto como su desarrollo.

En definitiva, la prospectiva no es otra cosa que la actitud de pensarnos en el futuro deseable, desde que reflexionamos sobre el presente, y que nos permite actuar ordenando el proceso de evolución hacia el logro de nuestras aspiraciones. El futuro deseable se constituye en un modelo normativo que orienta las decisiones que tomar y las estrategias que desarrollar. A través de la reflexión prospectiva determinamos el rumbo a seguir. La programación nos permite definir el método del cual surge un modelo operacional que ordena la doble dimensión espacio-tiempo, las actividades y las estrategias, por lo cual podemos establecer el ritmo de nuestro accionar.

**Gráfico 7**



Todo planeamiento debe tener intencionalidad que definimos como determinación de la voluntad en orden a objetivos fijados con inteligencia, participación y creatividad.

Por ello, el profesional, como dinamizador del territorio, debe movilizar la voluntad de los actores protagonistas y para esto es imprescindible que el proyecto dé respuesta a una necesidad sentida y vivida como prioritaria, en otras palabras, se debe planificar con los actores en el territorio y no para los actores.

He aquí otro componente de una planificación exitosa: la participación de los actores, tema que será tratado en capítulo aparte.

#### **3.3.4.1. Técnicas para llevar a cabo la prospectiva. Técnica de extrapolación prospectiva**

Es un conjunto de procedimientos de análisis de series temporales, es decir, en el análisis de valores numéricos recogidos en puntos temporales múltiples y presentados cronológicamente. El objetivo es ofrecer una cierta medición del nivel y el volumen del cambio en el pasado y el futuro.

Esta técnica se utiliza cuando se quiere analizar el crecimiento económico, la tendencia creciente o decreciente de la población, el consumo energético, la calidad de vida, etc.

Los supuestos básicos son persistencia, la tendencia constatada en el pasado persistirá en el futuro, regularidad, las tendencias puestas en juego en el pasado podrán aparecer recurrentemente en el futuro de manera regular y constatación, de la validez y fiabilidad de los datos manejados.

Esta técnica habitualmente se aplica a series temporales lineales. En los casos de no linealidad, persistencia y regularidad, nos encontramos con procesos discontinuos, que pueden dividirse en oscilaciones, ciclos, curvas de crecimiento, curvas de declive y catástrofes.

En la prospectiva teórica o deductiva, la técnica más utilizada es la construcción del mapa teórico, que permite distinguir, sistematizar y clasificar los distintos argumentos utilizados, con el

objetivo de construir modelos de teorías. Se utilizan también análisis de recorrido, análisis *input-output*, programación lineal, análisis de regresiones, estimación de intervalos y análisis de correlaciones.

Entre las técnicas que facilitan la “intuición prospectiva” se encuentran el método Delphi, las de análisis cruzado de impacto, la construcción de escenarios y las de juicio de fiabilidad.

Muchas de estas técnicas son complementarias para el logro del análisis prospectivo.

Resulta muy importante saber presentar el análisis prospectivo a los que toman las decisiones, subrayando aquellos aspectos más sensibles al tema, el tamaño de la predicción central que se hace, la extensión del posible campo de acción, la dirección del cambio y el grado de incertidumbre (si es posible medirlo), las posibles consecuencias y el grado de sensibilidad que se detecta en esos resultados.

### 3.3.5. Análisis de objetivos

El análisis de objetivos es un procedimiento metodológico que permite:

- Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas.
- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia.
- Visualizar en un diagrama las relaciones medios-fines.

Los estados negativos del diagrama de los problemas se convierten en estados positivos alcanzados. La representación gráfica permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

En este proceso hay que identificar los atributos de cada uno de los objetivos para indicar en qué medida se los alcanza. No resulta sencillo determinar la cantidad y el tipo de atributos necesarios para medir cuánto aporta cada alternativa al logro de los objetivos.

Para llevar a cabo la medición de los atributos identificados, pueden utilizarse mediciones estándar o construir escalas ad hoc. La escala cardinal (sentido y magnitud) es sin duda la más compleja; la escala ordinal por parte no indica magnitud, pero sí dirección, y la escala nominal indica modificación, pero no sentido ni relación de orden.

### 3.3.5.1. Técnica para realizar el árbol de objetivos

#### Gráfico 8

Qué es un árbol de objetivos	Los problemas identificados en el árbol demandan determinadas soluciones que, como tales, constituyen los objetivos del proyecto.
Objetivos y medios	Los objetivos que se procuran con los componentes o productos de un proyecto constituyen los medios para encarar el problema identificado.
Objetivos e impactos	Los objetivos se relacionan con el propósito de un proyecto, que relaciona los impactos directos esperados de la ejecución de dicho proyecto.



<p>Cómo se construye el árbol de objetivos</p>	<p>Se analizan los objetivos perseguidos que aparecen expuestos en forma genérica, conteniendo diversos propósitos y se los desagrega en objetivos de menor nivel de detalle y de menor complejidad axiológica.</p> <p>Se obtienen así objetivos de segundo nivel, que aseguran —por relación causal— los objetivos de segundo nivel.</p> <p>Este procedimiento de desagregación continúa desagregación continúa hasta que se identifican objetivos que puedan ser mensurados.</p>
<p>Cómo se mensuran los objetivos</p>	<p>Se consideran sus atributos. Se selecciona una escala adecuada para expresar su magnitud.</p>

**Para mejor comprensión ir a anexo ejemplo N.º 2.**

### 3.3.6. Análisis de la estrategia

Este momento permite:

- Identificar las diferentes estrategias posibles para alcanzar un objetivo específico.
- Seleccionar la estrategia que deberá adoptarse para efectuar la intervención.

En el diagrama de los objetivos, los diferentes conjuntos de objetivos de la misma naturaleza se denominan estrategias o estrategia de la futura intervención.

### 3.3.6.1. Mapeo de actores involucrados

Una vez definidos los objetivos operacionales, se deben *identificar y caracterizar* los *actores sociales* que se hallan involucrados, en forma directa o indirecta, con conductas activas o pasivas, con la finalidad de explorar la posibilidad de que ocurran potenciales conflictos de intereses.

Sergio Martinic (1995, p. 32) los define como “individuos, grupos, asociaciones, instituciones que se benefician o perjudican en términos monetarios o no con la ejecución del proyecto o sus resultados o impactos”. Se trata de comprender sus intereses respectivos en relación con la problemática identificada, sus percepciones de los problemas relacionados con la problemática, los recursos (políticos, legales, financieros, capital social, capital cultural, etc.) que disponen para contribuir creativamente a resolver la problemática, sus respectivos mandatos con respecto a la situación emergente, cómo pueden reaccionar ante una posible estrategia para el programa o proyecto, y los conflictos potenciales y reales existentes entre ellos.

El poder y los roles de los actores interesados no son estáticos, sino que distintos actores toman distintos roles, y es importante que el mapeo de actores trate de mirar más allá del panorama superficial de los roles de los diferentes actores: ¿quién presiona y por qué? ¿Quién no puede ser “escuchado”? ¿Quiénes son los “integradores” y quiénes los “divisores”?

Nunca se debe asumir que todos los actores dentro de una categoría son homogéneos en sus percepciones. Éstas dependen de muchos factores —los cuales requieren ser explorados con el

análisis— y cada situación debe ser considerada desde cero y no saltar a conclusiones inmediatas sobre las probables posiciones que las distintas partes interesadas tomarán.

Es importante destacar que en las interrelaciones conjugamos nuestro ser con otros, jugamos lo que somos, tallamos lo que podemos ser, dimensionados en el horizonte la sociedad a re-crear y re-correr.

Un mapa es un instrumento para los recorridos y es fruto de éstos en cuanto los legitimamos y nos legitiman; nos constituimos en actores al hacerlo y no hacemos autores, o sea, nos reconocemos como autoridad y nos convertimos en autores para mapear el territorio y los caminos para ser los protagonistas de nuestra propia historia.

#### *3.3.6.1.1. Mapeos de actores involucrados*

1) Definir claramente el objetivo de la intervención y lograr un entendimiento inicial del sistema: Consiste en comprender cabalmente los contenidos sustantivos de los objetivos de un proyecto o intervención y sus límites de análisis, el alcance de los temas relacionados y la identificación de los posibles logros. Asimismo, es necesario crear las condiciones necesarias para generar un buen diálogo entre los actores.

2) Identificar los actores claves: Se hace un listado de actores, determinando los beneficiados potenciales de la intervención y los posibles impactos adversos, los grupos vulnerables existentes, los opositores y aliados y las relaciones establecidas entre los actores. Se hace una agrupación de actores y entre ellos se seleccionan a los que son clave. Este proceso de identificación de actores puede provenir a partir de la identificación que hacen las personas particulares, de los registros y datos de la población

obtenidos de diversas fuentes, de un proceso de autoselección, así como también del reconocimiento que hacen otros actores.

3) Evaluar los intereses de los actores en relación con la intervención y los impactos respecto de estos intereses: Consiste en definir las expectativas de los actores, los beneficios que ellos esperan del proyecto, los recursos que buscan movilizar, y los conflictos de intereses de cada uno de ellos respecto del objetivo del proyecto.

4) Evaluar la influencia e importancia de los actores. La influencia, el peso o la fuerza de los actores del sistema puede ser diferente. Algunos de los actores poseerán una importante influencia sobre el resto de pares y sobre el sistema en sí, mientras que la influencia de otros será más limitada. Hay actores dominantes (alta influencia baja dependencia), actores enlace (alta influencia, alta dependencia), actores autónomos (baja influencia, baja dependencia) y actores dominados (baja influencia, alta dependencia).

La importancia indica la prioridad dada por el proyecto para la satisfacción de los intereses y las necesidades de los actores. Se espera que un actor sea importante cuando sus intereses respecto de un proyecto converjan de manera muy cercana con los objetivos. Se pueden utilizar las siguientes preguntas: ¿cuáles son los problemas que el proyecto busca resolver, y a que actores afecta?, ¿a qué actores el proyecto da prioridad a sus necesidades, intereses y expectativas?, ¿cuáles son los intereses de los actores que convergen de manera más cercana con las políticas y objetivos del proyecto?

Para analizar la combinación de ambos factores, se puede utilizar una matriz como la siguiente:

## Gráfico 9

Influencia

↑	<b>ACTORES DOMINANTES</b> alta influencia/baja dependencia	<b>ACTORES DE ENLACE</b> alta influencia/alta dependencia
↑	<b>ACTORES AUTÓNOMOS</b> baja influencia/baja dependencia	<b>ACTORES DOMINADOS</b> baja influencia/alta dependencia
	Dependencia →	

Para poder evaluar ambos factores, es necesario tener en cuenta también la evaluación del poder y estatus, los niveles de organización, el control de recursos estratégicos, la influencia informal, y finalmente las relaciones de poder con otros actores.

5) Establecer una estrategia para la participación de los actores: Hay que definir quiénes deberían participar, de qué manera, en qué fase del ciclo del proyecto, que contribuyan de la mejor manera al diseño del proyecto. Asimismo, se recomienda el uso de una matriz que aclare los roles que jugarán en cada fase del ciclo del proyecto todos los actores claves. Esta matriz puede ser elaborada para cada actor de manera individual, pero también puede ser construida como la matriz para un proyecto; para esta instancia, se pueden utilizar técnicas como la entrevista en profundidad, o la de grupos focales, ambas modalidades que privilegian los aspectos cualitativos. El taller puede ser también viable.

## Gráfico 10

Tipo de participación/ fase del ciclo del proyecto	Informar	Consultar	Asociarse	Controlar
Identificación				
Planificación				
Implementación				
Evaluación y seguimiento				

Fuente: Mayers, J. (2005): *Análisis del poder de las partes interesadas*, International Institute for Environment and Development.

### 3.3.6.2. Análisis FODA

Implica la realización de: un diagnóstico de contexto, externo e interno, a través de una técnica donde se identifican, analizan fortalezas y debilidades internas del programa/proyecto y la organización que tiene la responsabilidad de generar este proceso; las amenazas y oportunidades que se pueden descubrir en el contexto y que pueden incidir negativa o positivamente en el desarrollo del emprendimiento.

#### El diagnóstico externo

√ Se analiza el *entorno del objeto de estudio* para detectar aspectos o factores que el medio externo presenta como distintivos (en su dimensión económica, política, social, tecnológica, cultural, etc.).

√ Estos aspectos pueden ser percibidos como *positivos* o *facilitadores* o, por el contrario, como *negativos* u *obstaculizadores*.

√ Son reconocidos como oportunidades o amenazas.

#### El diagnóstico interno

√ Es el análisis del entorno inmediato (y gobernable) del objeto en estudio para detectar los elementos que se presentan como características propias.

√ Estos aspectos pueden percibirse como *positivos* o *facilitadores* o, a la inversa, como *negativos* u *obstaculizadores*, de la búsqueda de soluciones eficaces a los problemas identificados.

√ Estos aspectos son denominados como *fortalezas* o *debilidades*, según el caso.

#### La exploración (preliminar) de alternativas

√ Nunca hay una única solución para un problema identificado. Siempre existen alternativas para la acción.

√ Un inventario de alternativas supone relevar el conjunto de posibilidades de acción que pueden ejecutarse, con el objeto de solucionar (o mitigar) el problema identificado.

### 3.3.7. Anteproyecto preliminar

Esta etapa se inicia a partir del momento en que, en función de la información analizada en la etapa anterior, se concluye en que hay suficientes razones para continuar formulando la idea de proyecto. De este modo, la información y los estudios que elaborar y analizar en esta etapa deben demostrar la existencia de alternativas viables para lograr los objetivos propuestos, tanto desde el punto de vista técnico y económico, como social e institucional,

por cuanto estos factores mencionados pueden ser determinantes de la viabilidad del proyecto.

Lo esencial de esta etapa es la búsqueda y determinación de todas las posibles vías, en orden al objetivo del proyecto.

De este modo, al identificarse más de una solución o alternativa, se originará más de un anteproyecto preliminar, cuyos resultados esperados se compararán posteriormente, para decidir con qué alternativa continuar en la formulación del proyecto.

Como se puede apreciar, lo central de esta etapa es la consideración de todas las alternativas posibles al proyecto, por cuanto de ella depende la validez o no de todas las etapas y tareas siguientes; de este modo, dejar de considerar una alternativa posible puede implicar no tener en cuenta la que hubiese resultado más conveniente.

Al haber más de un anteproyecto preliminar, la información y los resultados de este análisis deberán presentarse en forma homogénea, a fin de posibilitar la comparación de las alternativas.

La calidad y la especificidad de la información, la profundidad de los análisis realizados sobre ésta, como ya se expresó, definen la existencia de etapas en el ciclo de vida del proyecto; consecuencia de ello es que la etapa del anteproyecto preliminar exige trabajar con información más específica que la requerida por la etapa anterior y, si es necesario, elaborada especialmente.

En cuanto a los contenidos o los temas abarcados en ésta, son los comunes a todas las etapas del proyecto (beneficiarios, tamaño y localización, mercados, marco político-institucional, etc.) pero teniendo especialmente en cuenta las prioridades o las fallencias de información detectadas en la etapa de identificación de la idea.

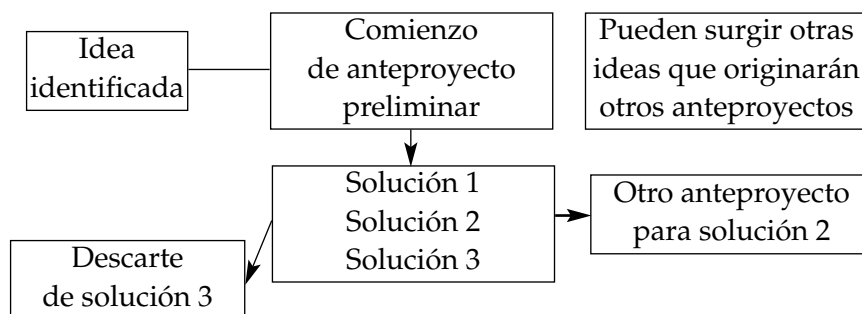


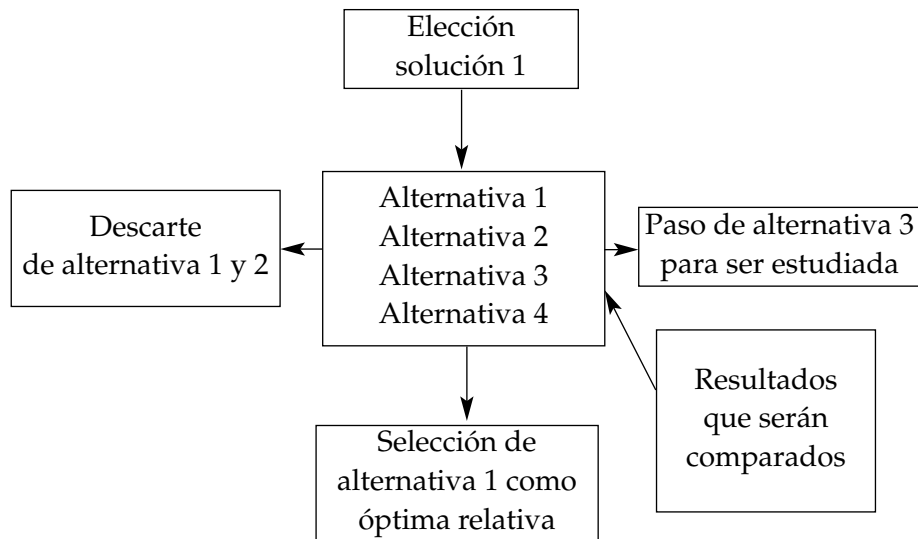
En síntesis

Un programa o proyecto está identificado cuando:

- Se realizó el diagnóstico de la situación problemática y está analizada la probable evolución en el tiempo.
- Se identificaron los problemas que se enfrentan.
- Se comprendieron las causas que generan estos problemas y se distinguen de los efectos que ellas mismas generan.
- Está definida la perspectiva desde la que se formulará y juzgará el programa/proyecto.
- Está definida la imagen objetivo, se explicitaron y estructuraron los objetivos del programa/proyecto.
- Se identificaron los atributos que permitirán medir el grado en que las distintas alternativas alcanzan las metas.
- Se precisó el universo de actores vinculados al problema y se reconocieron tanto las fortalezas y las debilidades que detenta como las oportunidades y las amenazas que se enfrentan en términos externos.
- Se identificó el conjunto de alternativas disponibles, aptas para la solución de los problemas definidos.

### Gráfico 11. Fases de la etapa de anteproyecto preliminar





### 3.3.8. Anteproyecto definitivo

Esta etapa se caracteriza por profundizar en el estudio de las alternativas seleccionadas en el anteproyecto preliminar, complementándose con el análisis de otras alternativas, a fin de contar con todos los elementos de juicio necesarios para la toma de una decisión adecuada sobre qué alternativa se va a implementar; decisión que, si es afirmativa, será profundizada en los estudios y análisis requeridos en la etapa posterior, enfatizándose en los detalles de diseño, organización, entre otros y en el procesamiento final de los datos.

Determinadas las alternativas posibles, se realiza el análisis de cada una, especificándose las ventajas y limitantes, teniendo en cuenta los elementos que determinan la viabilidad de cada una, a fin de posibilitar la toma de decisiones sobre la implementación de alguna de ellas. Teniendo en cuenta la índole del proyecto, es necesario analizar información sobre alternativas de mercado, tamaño, de procesos y tecnologías de producción,

localización, disponibilidad de insumos, de contaminación y deterioro ambiental, restricciones o incentivos, medidas de apoyo de política económica y social, obras físicas, diseño principal y obras auxiliares, organización de las estructuras de ejecución y operación del proyecto, la capacidad legal, técnica, financiera, administrativa de las estructuras en relación con la naturaleza y la envergadura del proyecto.

Por último, será preciso realizar la evaluación económica y financiera de cada una de las alternativas, en orden a establecer un *ranking* de proyectos, en función de los retornos económicos y financieros esperados, o del beneficio que en términos de impacto social se logrará.

### **3.3.9. Proyecto definitivo**

El proyecto definitivo será aquél seleccionado en función de los criterios elegidos, y en función del cual se deben tomar todas las medidas encaminadas a su ejecución, lo cual requiere un análisis último y afinado de la información y los datos concretándose todos los detalles de diseño, organización, etc.

Para ello, se deben seleccionar equipos e insumos, decidir el punto o puntos precisos de su instalación, concretar los detalles de las obras físicas, diseñar las obras auxiliares, especificar los esquemas de organización y los cronogramas de construcción y funcionamiento.

### 3.3.9.1. Diversos formatos de ciclo de proyectos

#### Gráfico 12

Naciones Unidas	ILPES	FAO	PROCADES
1. Selección de proyectos.	1. Identificación de la idea.	1. Preparación para la formulación del proyecto.	1. Definición del problema.
2. Preparación del anteproyecto.	2. Anteproyecto preliminar.	2. Reconocimiento y diseño preliminar.	2. Generación de soluciones
3. Elaboración de anteproyectos.	3. Anteproyecto definitivo.	3. Diseño del proyecto.	3. Selección de alternativas.
4. Calificación de alternativas prioritarias.	4. Proyecto definitivo.	4. Análisis de los resultados esperados.	4. Diseño del proyecto.
5. Proyecto final.	5. Ejecución y puesta en marcha.	5. Redacción del documento de formulación del proyecto.	5. Organización de la acción.
6. Montaje de unidades productoras.	6. Operación y análisis de resultados.	—	6. Ejecución del proyecto.
7. Puesta en marcha y funcionamiento.	—	—	7. Control y evaluación.

### 3.4. Marco lógico

El marco lógico es uno de los principales instrumentos que se utilizan para el diseño y planificación de los programas y/o proyectos. Es operativo en cuanto a una evaluación concurrente y a un tipo de evaluación a posteriori.

Ayuda a los diseñadores de proyectos a entender mejor la naturaleza de los problemas que están tratando de resolver.

Está basado en dos principios:

- “Las relaciones lógicas verticales de causa-efecto entre las diferentes partes de un problema, que corresponden a los cuatro niveles o filas de la matriz que relacionan las actividades o insumos, los componentes (o productos), el propósito y el fin como el conjunto de objetivos jerarquizados del proyecto.
- Correspondencia (lógica horizontal) que vincula cada nivel de objetivos a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (o supuestos principales)” (Sciara, 2004, p. 6).

Para explicitar la lógica de la intervención en la estrategia elaborada, se estructuran los contenidos presentándolos de forma sistemática, a saber: los objetivos, resultados, actividades, y sus relaciones causales (lógica vertical). Además, se indicarán en el marco lógico los factores externos (hipótesis) que influyen en la realización satisfactoria de la intervención.

Por último los objetivos y resultados se precisarán describiendo los indicadores y sus fuentes de verificación, que sean necesarios para obtener la información sobre éstos. Los medios y los costos se indican en la última hilera de actividades.

Los indicadores de desempeño brindan información cuantitativa respecto del nivel de logro alcanzado por el proyecto o programa y pueden cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de él. Su diseño puede establecer una relación entre dos o más variables, y su comparación con el valor de períodos anteriores, los productos similares o la meta comprometida permite evaluar el desempeño y, en tanto se midan los procesos, los productos, los resultados intermedios y los resultados finales (impactos) en sus dimensiones de eficacia, calidad, eficiencia y economía.

En síntesis, es un instrumento que permite visualizar claramente cómo va a evolucionar la intervención, qué estrategia se va a seguir y qué medios se van a utilizar. Durante el seguimiento y la evaluación, este mismo marco lógico sirve de punto de referencia para analizar los resultados y el impacto de la intervención.

### 3.4.1. Estructura del marco lógico

**Gráfico 13**

Resumen narrativo de los objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
<p>FIN</p> <p>El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema o problemática del sector.</p>	<p>Los indicadores a nivel de fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar, si es relevante).</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas de muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la sustentabilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por él.</p>
<p>PROPÓSITO</p> <p>El propósito es el impacto directo que se va a lograr como resultado de la utilización de los componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.</p>	<p>Los indicadores a nivel de propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados que se deben alcanzar.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando. Pueden indicar que existe un problema y sugieren la necesidad de cambios en los componentes del</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del fin.</p>

		proyecto. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.	
COMPONENTES	Los componentes son las obras, los servicios y la capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto de acuerdo con el contrato. Éstos deben expresarse en trabajo terminado (sistemas instalados, gente capacitada, etc.).	Los indicadores de los componentes son descripciones breves, pero claras de cada uno de los componentes que tiene que terminarse durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc, que deben entregarse.	Este casillero indica dónde el evaluador puede encontrar las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección del sitio, informes de auditor, etc.
ACTIVIDADES	Los supuestos son los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcance el propósito para el cual se llevaron a cabo.	Las actividades son las tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada uno de los componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente.	Este casillero contiene el presupuesto para cada componente a ser producido por el proyecto.
		Este casillero indica dónde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.	Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del gerente del proyecto) que tienen que suceder para completar los componentes del proyecto.

Fuente: Documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1997, p. 15).

### 3.5. La factibilidad de los proyectos

La factibilidad de los proyectos presenta varias facetas o aspectos. Se analizarán aquí las más importantes, a saber:

- 1) La factibilidad comercial. Implica analizar las características del mercado o de la demanda de precios históricos y esperados, tamaño, etc., de los productos del proyecto, ya que éstos determinan los ingresos y el tamaño o la capacidad de producción del proyecto; por otra parte, el análisis de factibilidad comercial no sería completo, con las consecuencias previsibles, si no se estudian las características de la oferta actual de los productos que generará el proyecto.

Lo más importante es determinar qué nivel de la demanda podrá ser el apropiado para el proyecto, así como las estrategias de comercialización.

- 2) La factibilidad técnica. Abarca el estudio de las posibilidades reales de realización del proyecto, en términos de tecnologías alternativas, niveles de capacitación de los distintos recursos humanos involucrados en su operación, limitantes o exigencias ecológicas, etc. En proyectos que se requieren recursos mecanizados, se deberán analizar las distintas posibilidades en términos de maquinarias y equipos.
- 3) Factibilidad legal. Consiste en el análisis de todos los aspectos jurídicos pertinentes al proyecto, particularmente de aquellas normas que pueden limitar o potenciar los resultados y los productos del proyecto.

Se deberá estudiar el régimen tributario, las regulaciones sobre el comercio interno y externo del producto generado por el proyecto, los estándares sanitarios y de calidad,



la normativa sobre contaminación ambiental, normas de construcción y ordenamiento urbano, etc.

Además, se deberán analizar, si el proyecto así lo requiere, las distintas posibilidades de organización jurídica para la institución o empresa que ejecutará y operará el proyecto.

En caso negativo, el estudio debe identificar el nivel de gobernabilidad que existe sobre la normativa que obstaculiza la materialización del proyecto, la posibilidad y la naturaleza de las modificaciones necesarias para la concreción. Debe precisar también, el grado de condicionalidad que la modificación impone al proyecto.

- 4) Factibilidad administrativa. Instancia que abarcará el análisis, aunque sea de una manera subjetiva, de la estructura organizacional para el proyecto, su funcionamiento, los modos de asignación de responsabilidades en la estructura jerárquica de la organización, la capacidad de los distintos niveles de recursos humanos comprometidos para asumir y manejar el cambio cuali-cuantitativo que implicará el proyecto dentro de la organización, etc.

En síntesis: permite indagar sobre la pertinencia de la acción promovida y la capacidad de la entidad u organización de llevar a cabo eficiente y eficazmente las actividades propuestas.

- 5) La factibilidad ambiental. Es el análisis del proyecto contextualizado en su entorno, buscando identificar ex-ante los impactos sobre el medio ambiente (subsistema natural y antrópico), estimando su grado de alteración y nivel de perdurabilidad a lo largo del ciclo de vida del mismo proyecto.

Conjuntamente con ello se debe identificar y prediseñar las medidas de mitigación apropiadas y diseñar un plan de gestión ambiental, que incluya un programa de monitoreo, relacionado con los riesgos ambientales identificados.

- 6) La factibilidad económica. Utilizando la información aportada por los análisis de factibilidad comercial, legal, técnica y administrativa, apunta a determinar la conveniencia o inconveniencia de la inversión en el proyecto, es decir, los costos y beneficios explícitos del proyecto, así como los que implican la inversión en el proyecto en relación con otras posibles alternativas.

El estudio de esta factibilidad no debe limitarse a determinar indicadores de rentabilidad financiera y económica del proyecto, sino también debe analizar la capacidad de quien o quienes ejecutan el proyecto, sea éste un organismo público o una empresa privada, para erogar las inversiones y gastos que demanda el proyecto, en el momento requerido.

Habiendo definido la intencionalidad y las características del análisis de factibilidad económica, se volverá sobre sus aspectos metodológicos, en el apartado referido a evaluación de proyectos.

- 7) Factibilidad social. Se analiza el grado de aceptación de la respuesta que intenta generar el proyecto, consenso de la población beneficiaria, beneficios indirectos del proyecto en la comunidad de referencia, si existe disposición de pagar por parte de los destinatarios del servicio o del bien que se va a producir (en el caso de proyectos de infraestructura material básica, por ejemplo).

## 3.6. Contenidos del proyecto

### 3.6.1. Resumen y conclusiones

El objetivo del resumen es posibilitar una visión global y objetiva de los aspectos más sustantivos del proyecto, conteniendo las conclusiones básicas de mismo.

El destinatario de este resumen es básicamente el político que debe decidir sobre la realización del proyecto, por lo que debe brindar información sintética, consistente, y no ser excesiva en tecnicismos.

Se deberá explicitar las condiciones actuales de la situación-problema y cómo puede el proyecto contribuir a resolverla.

También debe comprender una síntesis de los capítulos más específicos del proyecto.

### **3.6.2. Estudio de mercado**

Trata de identificar la posible demanda de los productos del programa o proyecto, para lo cual es preciso analizar la demanda histórica y proyectar la demanda futura, a través de métodos y técnicas apropiados, teniendo en cuenta las variables que la pueden afectar, como los precios esperados, las posibles variaciones en el nivel de ingreso de los consumidores, los cambios poblacionales y las modas o cambios en las preferencias. En este caso, en el ámbito público, todas las propuestas que han intentado tejer un vínculo entre la política social y la política económica a través de la generación de empleo —alternativas como son los microemprendimientos productivos— han adolecido de los mismos inconvenientes, de allí la importancia de tener en cuenta este tipo de estudios en los proyectos socio-productivos o de generación de empleo genuino.

Para satisfacer estos requerimientos del proyecto, se deberá recopilar o elaborar información ajustada a las siguientes condiciones:

- 1) Los datos tienen que ser homogéneos a lo largo del período de análisis, es decir, elaborados de acuerdo con una misma norma. Así, no se puede trabajar en algunos años con precios corrientes y en el resto con valores constantes.

2) El período de análisis tiene que ser lo suficientemente amplio como para no reflejar solamente comportamientos circunstanciales y transitorios, como puede ser una elevación significativa y puntual en los precios de un producto agrícola por una adversidad climática poco frecuente. Así como el caso de algunos productos que son estacionales<sup>5</sup> y por ello no tienen una oferta constante.

Los aspectos básicos que debe contemplar el estudio de mercado son:

- Análisis de la demanda actual y futura.
- Análisis de la oferta actual y futura.
- Análisis de la participación de la producción del proyecto en el mercado.
- Análisis de los sistemas de distribución: canales de distribución, sistema de transporte, sistema de almacenamiento, conservación, diseño comercial del producto, sistema de venta, financiamiento, publicidad y propaganda.

Es conveniente señalar algunos de los errores que con mayor frecuencia se cometen en los estudios de mercado, en la formulación de proyectos. En primer lugar, se suelen analizar superficialmente los aspectos relevantes, mientras que se profundiza en los más secundarios, de este modo se descuida la elección de precios apropiados, o la consideración de unidades productivas competidoras.

Otro error frecuente es realizar el análisis de precios sobre un grupo de productos que incluye al que generará el proyecto; esto

---

<sup>5</sup> Se denominan productos estacionales aquellos que sufren variaciones, según la temporada o estación del año en que se dan las condiciones para su producción y comercialización.

implica menor precisión en las estimaciones por cuanto la heterogeneidad mencionada puede encerrar distintas conductas de los consumidores. Asimismo, más de una vez no se considera el análisis de mercado para posibles subproductos del proyecto.

Por último, se suele no tener en cuenta la homogeneidad en cuanto al ámbito geográfico de la oferta y la demanda para el producto del proyecto.

### 3.6.2.1. Técnicas de proyección de la demanda

Existen diversos métodos para estimar la demanda potencial del producto o del servicio del programa o proyecto en análisis. Algunos son simples, como las encuestas de consumo, la cobertura, y otros, más complejos, como las técnicas econométricas complejas.<sup>6</sup> La decisión de cuál escoger estará en relación con las características del mercado, la calidad y la cantidad de los datos disponibles, y el grado de exactitud requerido.

Las técnicas más conocidas son:

- **Uso de coeficiente técnico.** Este método es apropiado para estimar la demanda futura de los bienes intermedios (que son aquellos que sufren alguna transformación antes de llegar al consumo final), y sobre todo si se conoce el comportamiento de la demanda futura de los bienes de consumo final.

Por ejemplo, si se conoce la demanda futura de viviendas nuevas, se puede inferir la proyección en el consumo de ladrillos, cemento, etc. Si se conocerá la demanda de bienes de consumo final, se puede estimar la demanda de bienes intermedios a través de encuestas, entrevistas semi-estructuradas, etc.

---

<sup>6</sup> La utilización de esta técnica es frecuente en proyectos para la provisión de servicios públicos como agua potable, cloacas, gas, etc.

Debe tenerse en cuenta que los coeficientes técnicos no mantienen sus valores constantes a través del tiempo; en este sentido, la tecnología determina fuertes cambios en el consumo de bienes intermedios, son utilizadas desde hace treinta años en operatorias cuya fuente de financiamiento es externo es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y hace veinte años por el Banco Mundial (BM).

- **Proyección de la tendencia.** Consiste en estimar la función entre las cantidades consumidas y el tiempo, proyectando la demanda futura de acuerdo con la tendencia de dicha función. En estudios detallados se utiliza el consumo per cápita; el consumo a nivel global es suficiente para proyecciones gruesas.

Esta técnica requiere una serie temporal de datos lo más larga posible, a fin de evitar que las tendencias queden determinadas por cambios estacionales o de corto plazo en el comportamiento de la demanda.

Proyectar la tendencia tiene como supuesto implícito considerar que los factores que han determinado la evolución del consumo en el pasado no variarán en el futuro; esto es, que su efecto medio se mantendrá en el tiempo, asumiendo que los cambios posibles que afectan a la demanda se anulen entre sí, de manera que su efecto combinado sea el mismo que en el pasado.

A pesar de las limitaciones descriptas, este método es útil cuando no se puede usar otro procedimiento, y cuando cabe suponer que las condiciones previas continuarán vigentes en el futuro.

Pero en general, y siempre que sea posible, estudios de mercado más exactos requieren usar técnicas más rigurosas que ésta.

- **Comparaciones internacionales.** Esta técnica puede suministrar información muy valiosa siempre que se elijan con cuidado los países entre los cuales se va a realizar la comparación del

consumo. De este modo, si en el país para el que se está proyectando la demanda del producto del proyecto, se han dado las mencionadas variables de contexto que hagan posible la comparación, se puede comparar la misma sobre las tendencias de consumo con respecto a terceros países. La información que se debe reunir para realizar las comparaciones depende de la naturaleza del producto, se refiere al bien mismo y a las variables principales que influyen en el comportamiento del mercado.

Hay algunas circunstancias que hacen difíciles las comparaciones internacionales.

Entre ellas, puede mencionarse el hecho de que, en cada país, son diferentes ciertos factores cualitativos que han influido en la demanda histórica del producto considerado.

También suele darse que los precios de los productos son recopilados estadísticamente en dólares, pero al tipo de cambio oficial, lo que desde el punto de vista económico no siempre es significativo.

**- Análisis de exportaciones e importaciones.** En la práctica, no existen técnicas para trabajar con proyecciones de exportaciones e importaciones, al menos del tipo de las descritas en los apartados anteriores sobre el análisis del consumo y la producción futuros.

Por lo general, los proyectos se vinculan al mercado interno o al externo, pero difícilmente un proyecto otorga mayor importancia a ambos tipos de mercado, ya que se liga en forma principal a uno de ellos y quizás en forma accesoria al otro.

Resulta necesario, al analizar el mercado de un proyecto, separar el análisis del mercado interno y el del externo.

La proyección de los mercados externos se puede hacer utilizando las técnicas ya mencionadas para el análisis de los mercados internos, pero asumiendo que resultará más difícil la

recopilación de datos, así como la identificación e interpretación de las variables cualitativas que determinan la demanda.

En estos casos resultará útil recurrir al asesoramiento de especialistas, así como a la información que sobre oportunidades comerciales externas reciben las representaciones diplomáticas.

Es importante, cuando se quiere proyectar un mercado de exportación, contar con datos de exportaciones del propio país con indicación de los países de destino, así como de las importaciones de estos países por lugar de procedencia.

Si el proyecto se orienta hacia la sustitución de importaciones, conocer las importaciones históricas del producto en cuestión y sus valores resulta útil para estimar la demanda del proyecto, siempre que se hagan los ajustes pertinentes para igualar las condiciones en que se desenvuelve la producción nacional y la oferta de importaciones, ya que esta última puede estar sujeta a cupos, cuotas, aranceles, etc.

La sola constatación de un mercado de importaciones en el ámbito nacional para el producto del proyecto no es razón suficiente para decidir sobre un proyecto que se oriente a la sustitución de éstas, ya que habrá que determinar si es posible competir a nivel de costos internos con el producto importado y, asimismo, tener en cuenta las posibilidades de los competidores externos de bajar sus precios de oferta.

En consecuencia, el proyecto deberá comparar el precio de importación del producto con el precio a que debería venderse en función de los costos internos, si se produjera en el país, teniendo en cuenta que el precio de importación es el precio CIF, más las tarifas portuarias, más cualquier arancel aduanero sobre el producto.

- **Métodos econométricos.** Éstos recurren a la teoría económica, a la matemática y a la estadística. Consisten en expresar, a través de una ecuación, las relaciones entre las diversas variables



que determinan el mercado de un producto o servicio y establecer el grado de confiabilidad de dichas relaciones.

El procedimiento con que se operan los modelos econométricos es el siguiente:

- 1) Identificación y análisis de las variables que explican la tendencia histórica, tales como precios, ingresos de los consumidores, niveles de producción del producto en análisis, datos poblacionales, etc. sobre la base de los conocimientos y criterios del analista.
- 2) Formulación de un modelo explicativo para las relaciones históricas entre el elemento de análisis y los factores determinantes que se hayan seleccionado (ingresos, precios de los productos que lo pueden sustituir, por ejemplo).
- 3) Elaboración de pronósticos sobre la base de los datos del modelo y de las evaluaciones cualitativas. Para ello es preciso verificar si las relaciones observadas en el pasado tienen el carácter de permanentes o no, y a renglón seguido, formular hipótesis sobre la evolución de las variables escogidas.

Es posible que, aunque un modelo evidencie una relación muy estrecha entre ciertas variables, no necesariamente existan relaciones causales entre ellas, sino que éstas obedezcan a una tercera variable no considerada; por lo tanto, el analista no debe quedarse en las inferencias estadísticas, sino que debe sumar al análisis las significaciones económicas, psicológicas, entre otras.

### 3.6.3. Tamaño y localización

Tamaño: Se refiere a la capacidad de producción durante un período de tiempo que se considera lógico y normal para las

circunstancias y el tipo de proyecto de que se trate. Esta capacidad debe ser especificada en términos de horas o días trabajados por año.

En términos genéricos, el tamaño se refiere a dimensiones, cantidades, amplitud y disponibilidad específicas, en relación con las diversas posibilidades que se presentan para la actividad del proyecto en cuestión.

La definición del tamaño depende del tipo de producto del proyecto; así, para un proyecto industrial, será la capacidad de producción por período de tiempo; para un proyecto vial, el volumen de tránsito vehicular por día, o bien la cantidad de kilómetros que pavimentar; para un proyecto de infraestructura en salud será la cantidad de personas/usuarios de los servicios de salud por día, mes o año.

El tamaño de un proyecto está influido por varios factores, los que determinan el rango de variación posible.

El mercado es uno de los principales factores que determinan el tamaño del proyecto; pueden darse tres posibilidades:

- a) Que el mercado potencial sea de una magnitud tan poco significativa en términos del potencial productivo del proyecto.
- b) Que el posible mercado sea tan grande en términos de demanda potencial, de modo que no influye decisivamente en el tamaño del proyecto.
- c) Que el mercado sea de una magnitud compatible con las posibilidades técnicas de producción del proyecto, por lo que se erige en un elemento estratégico en el análisis de la viabilidad del proyecto.

En orden a la determinación del tamaño del proyecto, se deben analizar posibles cambios en la demanda futura, a fin de prever

modificaciones, o bien el mantenimiento temporario de una cierta capacidad ociosa.

También debe estudiarse la distribución geográfica de la demanda, a fin de establecer si resulta más conveniente satisfacerla desde una única planta ubicada en un cierto lugar, o desde distintas localizaciones geográficas, con varias plantas de igual o diferente tamaño.

Si, a partir del estudio del mercado, aparece más de una alternativa de tamaño, se deberán introducir otros factores en el análisis de este último.

Así, el o los procesos técnicos influyen sobre el tamaño, por cuanto hay ciertas técnicas o procesos productivos que requieren cierta escala para ser económicamente óptimos, y por debajo de la cual los costos resultan tan elevados que imposibilitan la operación del proyecto; esto es particularmente evidente en los procesos de producción automatizados.

Existe una mutua interdependencia entre el tamaño, la localización y el proceso técnico de operación del proyecto, por lo que se llega a la decisión final sobre el tamaño a través de un proceso interactivo de aproximaciones sucesivas entre estos factores.

Otro elemento decisivo en el tamaño del proyecto es la capacidad financiera; así si es público, esta limitación la constituye la asignación presupuestaria. Asimismo, en orden a determinar la real capacidad financiera con que se puede afrontar el proyecto, se deben considerar las posibles fuentes de financiamiento, público o privado, interno o internacional.

Las limitaciones financieras pueden modificarse en función de realizar el proyecto por etapas, según las disponibilidades presupuestarias.

Otros factores que pueden condicionar el tamaño, son la capacidad empresarial, la disponibilidad de recursos humanos especializados, las restricciones de orden legal, etc.

#### Localización:

El análisis de la localización tiene dos niveles bien diferenciados: el primer se refiere a la elección de la región geográfica en que se asentará el proyecto, y el segundo, a la determinación del terreno o lugar preciso del asentamiento físico.

También es posible que las alternativas de localización para un proyecto sean más de una en las fases iniciales del análisis.

Los aspectos que influyen en la localización son de diversa índole y de diferente ponderación relativa, según que se trate de la identificación de la región, o del sitio o terreno concreto, a saber:

- Características poblacionales, físicas y de uso actual de los recursos naturales:

Comprende clima, geología, suelos y topografía, recursos hídricos e hidrología, localización de los asentamientos poblacionales, extensión y características, uso actual del suelo.

- Infraestructura, instalaciones y servicios:

Comprende el análisis de los asentamientos humanos y las principales localizaciones de la actividad económica; medios de comunicación y transporte, instalaciones de abastecimiento de agua, sistemas eléctricos, sistemas cloacales y de recolección de residuos; facilidades de almacenamiento, elaboración y distribución de los productos (para los casos de proyectos productivos), servicios educativos, sanitarios, recreativos o de esparcimiento, etc.

- Actividad económica:

Comprende la actividad predominante en el área geográfica, fuerza de trabajo empleada en las actividades productivas, producción de los bienes más importantes, tipología de los sistemas

productivos, organización de la producción, tecnología y niveles de productividad, sistema de comercialización formal e informal, etc.

- Características socioeconómicas:

Comprende las características de las familias y los hogares, tenencia de la tierra y tamaño de las propiedades, población y migración (tamaño, tasa de crecimiento, estructura edad-sexo, distribución espacial, etc); oferta de mano de obra y empleo (categorías de empleo, desempleo, subempleo, empleo estacional, máximos y mínimos de demanda de trabajo, etc.

- Organización institucional y administrativa:

Comprende el conocimiento de las instituciones oficiales de gobierno (local, provincial y nacional), organizaciones no gubernamentales, organizaciones del sector privado.

- Políticas y estrategias para el área del proyecto:

Comprende las políticas, planes y programas del Estado, del sector privado-mercado, de la sociedad civil localizados en el área del proyecto, y qué estrategias de gestión se desarrollan para instrumentarlos.

En lo particular, influyen en la localización del proyecto aspectos tales como el costo de los transportes, la disponibilidad y el costo de los recursos, la ubicación relativa del mercado consumidor.

En función de lo ya expresado, se deben identificar las posibles localizaciones para las que resultará mínima la suma de los costos totales de transporte de los insumos hacia el lugar físico de asentamiento de la planta del proyecto, y de los productos hacia el mercado.

Si como resultado del análisis surge la conveniencia de radicar la planta del proyecto en el área de localización de las materias primas, y éstas son más de una y se encuentran en espacios territoriales distintos pero con similares costos de transporte, la decisión sobre la localización deberá asentarse en otros criterios, tales como la posible utilización de los subproductos.

La disponibilidad y el costo de los insumos es un elemento importante para los proyectos que requieren materias primas difícilmente transportables, o para aquellos intensivos en el consumo de agua, o que insumen mucha energía eléctrica.

Por el lado de la demanda de los productos del proyecto, si el mercado no está concentrado geográficamente, sino que ocupa espacios geográficos separados, habrá que estudiar la conveniencia de instalar una sola planta, o una en cada uno de los lugares donde se distribuya el consumo.

Otros elementos que inciden en la localización del proyectos, se refieren a la existencia o no de regímenes promocionales, tales como incentivos tributarios, o a las condiciones de vida para los recursos humanos que requerirá el proyecto.

Asimismo, y en orden a la definición del lugar concreto de instalación de la planta del proyecto, habrá que tener en cuenta la disponibilidad de agua potable, energía eléctrica, gas natural, sistemas cloacales, vías de acceso, comunicaciones, etc.

Las falencias más frecuentes consisten en no tener en cuenta todas las alternativas y el asignar poca importancia al análisis de elementos secundarios, tales como el abastecimiento de materias primas, de agua, de energía, etc.

Por ejemplo, no podemos construir un hospital base de alta complejidad en el noroeste de la provincia de Santa Fe, cuando ninguna de las localidades situadas en ese territorio tiene agua potable, sistema cloacal, vías de acceso en óptimas condiciones y cuentan con una gran cantidad de población dispersa que debe recorrer grandes extensiones por caminos intransitables, insuficientes medios de transporte y de poca frecuencia horaria.

### 3.7. Ingeniería del proyecto

Se refiere a aquella parte del proyecto relacionada con sus aspectos técnicos, tales como el diseño, la construcción, la puesta en marcha y el funcionamiento.

Cualquier proyecto implica combinar recursos y factores en un período de tiempo y en un espacio determinado; la ingeniería del proyecto implica generar un proceso que los relacione. Debe terminar, por lo general, en un plan de producción.

Pautas generales para aplicar la ingeniería del proyecto:

- Ensayos e investigaciones preliminares:

Se analiza cual es el estado de desarrollo de la tecnología que demandará la producción del proyecto, así como la disponibilidad de usar ciertos insumos.

- Selección y descripción del proceso de producción:

En diversas situaciones se puede obtener el mismo producto con diversos procesos técnicos, en consecuencia, lo esencial es elegir el paquete tecnológico óptimo.

Se deben analizar los distintos factores que influyen en la elección del proceso, tales como la naturaleza del producto, estado y uso de los recursos naturales, capacidad tecnológica de la institución que encara el proyecto, disposiciones legales sobre conservación de los recursos naturales, disposiciones legales sobre impactos socio-ambientales, normas higiénico- sanitarias.

- Selección y especificación de los equipos o medios técnicos:

Todo proceso implica medios y el análisis de éstos es fundamental porque influyen en los costos e inversiones del proyecto, ya que para un mismo proceso puede haber varios tipos de equipos, instalaciones y maquinarias.

Se deben diferenciar los insumos que participan y de los que forman parte o se consumen en el proceso.

La selección de los equipos y los medios técnicos se basa en el costo y el grado de eficiencia de cada uno. Resulta importante conocer, por ejemplo, en un proyecto de infraestructura y de áreas de servicios, cantidad y calidad de la mano de obra.

- Obras físicas:

Comprenden los edificios, oficinas, talleres, depósitos, accesos, instalaciones, así como las obras complementarias que demande la operación del proyecto.

Las obras físicas están influenciadas en su tipo y diseño por las consideraciones de tamaño, de proceso técnico y de localización.

El tamaño del proyecto influye sobre las dimensiones de las obras físicas y, por lo tanto, en su costo de construcción, determinando además la posibilidad de ampliaciones de estas obras.

• Plan de producción o de prestación de servicios:

Es una proyección del comportamiento del proceso tecnológico. Consiste en el ordenamiento en el tiempo de las actividades para la instalación y puesta en marcha del emprendimiento. Sus objetivos apuntan a:

- 1) Prever los problemas que se puedan presentar en la etapa de construcción e instalación del proyecto y anticipar las posibles soluciones.
- 2) Establecer una secuencia de inversiones para el funcionamiento del proyecto.
- 3) Determinar el plan preliminar de funcionamiento.

- Evaluación del proceso tecnológico y análisis de los rendimientos esperados:



Consiste en una evaluación ex-ante del proceso tecnológico en términos de resultados e impactos.

### 3.8. Organización

La realización y la operación de un proyecto implican coordinar una gran cantidad de actividades de diversa índole, por lo que en su formulación, deben esbozarse los lineamientos generales de la estructura de organización, con el objeto de asegurar el desarrollo normal y armónico de esas actividades y prever posibles problemas futuros.

Se debe hacer referencia a la forma legal que tiene o adoptará la institución o empresa pública que encare el proyecto.

Resulta conveniente diferenciar los lineamientos de la organización para la etapa de instalación del proyecto, de los de operación del proyecto.

Aquí debe diferenciarse si la construcción del proyecto será encarada por la misma institución o empresa pública que lo ha de operar, o si su instalación ha de ser encomendada a una empresa u organismo especializado.

En el primer caso, el esquema de organización debe reflejar la distribución de las responsabilidades y describir las funciones de sus estructuras internas, preferentemente a través de un flujo-grama de relaciones.

Resulta necesario elaborar un cronograma de ejecución, que abarque todas las actividades exigidas por esta etapa, con indicación de cómo se movilizarán y coordinarán todos los elementos físicos, humanos, institucionales, técnicos y financieros.

Para la etapa de funcionamiento, se armará el esquema de estructuras y funciones para todos los niveles jerárquicos de la institución o empresa pública.

Para el caso de proyectos del sector público, es necesario prever el normal aprovechamiento de los recursos financieros, ya que al depender de otro organismo o institución, puede verse dificultado el desembolso de los fondos, por causas ajenas al proyecto.

### 3.9. Costos de inversión y funcionamiento

Se puede afirmar que el costo es la apropiación total de recursos que se requiere para obtener cierto resultado valorado como positivo.

En la evaluación de un proyecto, desde el punto de vista económico-financiero, se necesita comparar las distintas alternativas de proyectos diseñadas, en términos de costos y beneficios.

Los costos pueden originarse en:

- Inversión en infraestructura: Adquisición de equipamiento, adquisición de tierras y edificios, construcción y realización de obras, etc.
- Consumo por operación: Insumos (mano de obra, bienes de consumos) y costos de mantenimiento.
- Impuestos; Gastos (flujo de dinero, entradas y salidas de dinero).
- Costos financieros: Miden el costo del dinero que tengo que invertir, por ejemplo. si solicitó un préstamo tengo gastos financieros, si utilizo capital propio son costos de capital.
- Uso de infraestructura disponible: Representa el consumo de la infraestructura que se utiliza y se refleja como depreciación o amortización.

- Consumos de bienes que tengo en stock, o sea, previamente adquiridos: Representa variaciones de stock y es la apropiación definitiva de insumos previamente financiados.
- Costos que surgen de los efectos negativos del proyecto: Se constituyen en externalidades negativas (por ejemplo, desempleo, deterioro o contaminación ambiental. *Estos costos deben ser considerados únicamente en la evaluación del proyecto.*

En relación con los beneficios, entendidos éstos como el incremento del valor agregado a los insumos y la rentabilidad del capital obtenida mediante el proceso productivo, miden ingresos, capitalizaciones y efectos positivos.

Los beneficios pueden ser:

- Ingresos de dinero por venta de productos, bienes o servicios.
- Ahorros: gastos que dejó de realizar por ejecutar el proyecto.
- Externalidades: ahorro de recursos por efecto del proyecto.
- Beneficios no económicos en sentido estricto pero que puedan medirse económicamente: por ejemplo, mejoramiento de la salud de la población, mayores niveles nutricionales de los niños, menor número de adolescentes madres embarazadas que demandan atención médica, reducción de la demanda de medicamentos.

Por lo tanto, para poder comparar todas esas alternativas, antes deben realizarse los cálculos de los costos económicos; además, en función de tamaño, localización, proceso técnico, etc., es preciso manejarse con magnitudes homogéneas, traduciendo las magnitudes físicas en costos monetarios, mediante el uso de los precios. (En proyectos sociales, los precios son denominados "precios sombra".)

En el cálculo de los costos de un proyecto, deben considerarse la estimación de los mismos costos y su distribución en el tiempo.

a) Estimación de costos:

A los efectos de la evaluación económica, se consideran dos grandes tipos de costos: costos de inversión y costos de operación.

Los costos de inversión son todos los incurridos, desde el momento en que se toma la decisión de realizar el proyecto hasta el momento en que él entra en funcionamiento.

Estos costos se producen fundamentalmente en las etapas iniciales del proyecto, y luego pueden repetirse cada cierto período, aunque no con la misma frecuencia.

Los ítems más importantes de este tipo de costos son los estudios técnicos, la confección de planos, la adquisición e instalación de equipos y maquinarias y la organización para la realización del proyecto, entre otros.

Los costos de operación son los requeridos para mantener la producción del proyecto; se incurre en ellos, y en forma más o menos continua, durante toda la vida útil de funcionamiento del proyecto. Entre estos últimos tipos de costos, pueden mencionarse los de las materias primas, salarios, energía y comercialización, etc.

La estimación de los costos puede hacerse mediante diferentes fuentes de datos. Así, pueden utilizarse las de proyectos similares, las proporcionadas por los proveedores de los insumos del proyecto, la opinión de referentes idóneos, las tarifas para algunos servicios, etc.

Los costos de inversión, como los de operación, pueden calcularse por tres vías diferentes, en términos monetarios:

- 1) Con los precios actuales proyectados a futuro, lo cual implica suponer que no habrá modificación en los precios relativos.
- 2) Trabajar con precios futuros esperados, tanto en términos de insumos como de productos.
- 3) Trabajar con sub-alternativas de precios futuros para cada una de las alternativas del proyecto, asumiendo todas las hipótesis de comportamiento en las alternativas de precios.

Como los costos operativos varían según el nivel de utilización de la capacidad instalada, y como es probable que no se produzcan los mismos volúmenes o cantidades en todos los años de la vida útil del proyecto, se tendrá una mayor certeza en el balance de costos y beneficios si se trabaja para distintos supuestos de niveles de utilización de la capacidad instalada.

En términos no monetarios, o sea, cuando estamos formulando un proyecto económico-social, para escoger una solución entre todas las posibles, se ponderan las bondades de cada una de ellas teniendo en cuenta:

1. Los niveles de prestación que brindarían utilizando criterios no económicos, por ejemplo,
  - a) cantidad de beneficiarios, b) calidad de la prestación en términos de seguridad, c) calidad de la prestación en términos de variación en el consumo de cantidades.
2. Los costos que representa cada nivel de prestación para cierto período de tiempo.

b) Calendario de inversiones y programa de producción:

Determinados los costos en términos monetarios, es preciso ubicarlos en el tiempo; para ello, debe armarse un cronograma

de inversiones hasta la puesta en marcha, y un programa de producción una vez que esté el proyecto en funcionamiento.

De este modo deben interrelacionarse las distintas actividades y tareas, especificándolas en términos de tiempo, y se debe estructurar una secuencia de ejecución que permita alcanzar los resultados esperados de esas actividades, en el óptimo período de tiempo y al mejor costo.

Para ello, existen varios métodos, como el del camino crítico o el PERT, que será desarrollado más adelante.

Es importante destacar que hay distintos factores, de carácter diverso, que obstaculizan la realización del proyecto en el tiempo esperado, lo que determina distintas alternativas de calendario de ejecución.

Por ello, las mencionadas, deben ser comparadas en términos de costos, a fin de seleccionar aquella que represente el mínimo valor de costo y se adapte a las restricciones enunciadas.

Las limitaciones más frecuentes al calendario de ejecución de los proyectos son, entre otras, la fecha cierta en que se contará con los recursos financieros necesarios (aunque pueden depender del otorgamiento de créditos o de la aprobación del presupuesto), las fechas en que se dispondrá de ciertos insumos, el tiempo necesario para capacitar al personal, etc.

En el cálculo de costos pueden cometerse diferentes errores; uno de los más frecuentes es el de la subestimación del tiempo necesario para construir el proyecto.

### **3.10. Presupuesto de gastos e ingresos**

Construir un presupuesto de gastos e ingresos del proyecto es fundamental para conocer los montos, el tiempo en que éstos se necesitarán y poder identificar las necesidades de financiamiento.

Para ello deben sistematizarse en el tiempo los gastos que implican el proyecto y los ingresos que genera.

Como se podrá apreciar, se trata de gastos y no de costos económicos, por lo tanto, se consideran gastos a las erogaciones efectivas, ya que son las que interesan a los efectos de dimensionar las necesidades de financiamiento.

En el presupuesto de gastos deben incluirse tanto los de inversión como los de operación. Confeccionándose el presupuesto a partir de los datos que surgen del calendario de inversiones, del programa de producción y con los ajustes necesarios de los costos de inversión y operación mencionados en el apartado.

El cálculo de los gastos de operación no puede hacerse identificando un período tipo y repitiendo los mismos gastos para cada año de operación del proyecto por el contrario, los cálculos deben tener en cuenta el volumen de producción en cada período y los precios de los insumos y de la mano de obra estimada para cada período.

En el caso de proyectos de generación de empleo productivo, los volúmenes de producción que se proyectan colocar en el mercado y los precios de venta esperados determinan los ingresos del proyecto.

La estimación de la producción que se va a colocar depende del tamaño del proyecto y de la capacidad de producción efectivamente utilizada, así como del estudio del mercado.

Por el lado de los precios, éstos son los que arroja el estudio de mercado, no debiendo olvidarse que la producción esperada del proyecto puede afectar el precio del producto.

Entre los ingresos del proyecto, debe considerarse el posible precio de venta de los activos del proyecto, ya sea porque éstos se van a reponer, o bien porque el proyecto cubrió su vida útil. Es obvio que el mencionado precio de venta del activo del proyecto deberá estimarse en el momento en que se realice efectivamente la venta.

A partir de la comparación de los presupuestos de gastos e ingresos del proyecto, se pueden identificar las magnitudes del financiamiento necesario, así como su respectiva distribución en el tiempo.

Es frecuente, en la realización del presupuesto de los gastos de un proyecto, cometer el error de reiterar la cifra correspondiente a ciertos gastos para todos los años, cuando lo correcto es realizar la proyección en función de la tendencia futura.

### 3.10.1. Relación entre costos y presupuesto

- El costo de un bien o servicio identifica la totalidad de factores que es necesario disponer en cierto momento para producir cierto bien o servicio.

- El costo total refleja también el uso de ciertos factores que ya están disponibles, por lo cual no debo "pagar" por ellos; mientras que el presupuesto refleja los costos que requieren ser financiados, esto es que se reflejan en transacciones y flujos financieros.

El concepto de insumo utilizado para los efectos presupuestarios tienen algunas diferencias con el concepto de insumo como costo de producción. El concepto de insumo presupuestario se refiere a la dotación de recursos reales o a su valoración financiera, en cambio, el insumo-costo se refiere a la utilización de recursos exigida por la producción del período presupuestario en términos reales o financieros.

- El costo refleja la apropiación del total de recursos que debo afectar en cualquier momento para realizar una actividad dada.

- El financiamiento refleja los mecanismos de obtención de los recursos necesarios.

- El presupuesto refleja la relación financiera de los recursos necesarios y su forma de financiación.



### 3.10.2. Factores de variación de costos: costos fijos, variables y semivARIABLES

No todos los recursos necesarios tienen un comportamiento igual cuando varía la cantidad del producto deseado.

Mientras ciertos recursos se mantienen constantes, otros no varían; algunos se incrementan proporcionalmente con el incremento de la cantidad del producto y otros tienen un porcentaje que no varía y otro porcentaje que sí varía, e incluso pueden resultar necesarios insumos que antes, cuando el programa o proyecto era de menor dimensión, no resultaban identificados.

En términos económicos, nos encontramos frente a costos fijos, costos variables y costos semivARIABLES.

Los costos fijos son aquellos que en el corto plazo no se modifican al variar el volumen de producción.

Los costos fijos se relacionan tanto con factores fijos (máquinas, equipos, inmuebles, etc.) como con el gasto de gerenciamiento mínimo del programa o proyecto (personal de dirección, administrativo, de mantenimiento, etc.).

Los costos variables son los vinculados directamente al nivel de la oferta de servicios, su nivel depende del nivel de dicha oferta. Mientras que los costos variables se derivan de los recursos aplicados directamente a la producción propiamente dicha, y cuyo nivel de utilización depende de la escala de la producción (personal administrativo adicional, personal encargado de las tareas de campo, insumos utilizados).

La suma de los costos fijos con los variables de como resultado los costos totales (CT) del programa/proyecto, es decir:

$$CT = CF + CV$$

Salvo los costos de los factores fijos que permanecen constantes, sea cual sea el grado de utilización, por ejemplo, el alquiler de un inmueble, el resto de los rubros del CF suele tener una parte fija y una variable.

Este tipo de costo suele denominarse semivariable, y cuando se trata de erogaciones significativas, es importante introducirlos discriminando su parte fija de su parte variable.

### **CF = costos de factores fijos + costos semivariables**

*(Donde los costos semivariables están formados por una parte fija y una parte variable.)*

## **3.11. Financiamiento**

Existen diversas fuentes de financiamiento, a saber: capital propio, préstamos del capital, donación de terceros, etc.

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de los programas y proyectos nacionales, provinciales y municipales tenían un porcentaje mayor al 70 % de financiamiento, cuya fuente eran los bancos internacionales de préstamo (BID, BIRF, Banco Mundial).

## **3.12. Ejecución**

En esta fase, hay que definir pautas coherentes para los niveles de ejecución del proyecto y las unidades funcionales, iniciando con los actores involucrados en el "campo" (las comunidades y organizaciones), pasando por las coejecutoras, hasta llegar al nivel de dirección y los financiadores.

Esos niveles de ejecución representan una “cadena de información”, que debe clarificarse para asegurar un procesamiento y análisis que responda a las necesidades de cada uno de los niveles: lo que requiere un nivel debe ser proporcionado por el nivel inmediatamente inferior. Por lo expresado, es sustantivo definir con precisión los requerimientos de información de cada nivel, así como su flujo (para lo cual el flujograma es una herramienta valiosa).

En términos generales, cada nivel debe recoger información, procesarla y consolidarla, usar la que requiere y enviar al nivel superior siguiente la información que le han demandado.

La consolidación de la información en los diferentes niveles es importante. Sin embargo, en los programas/proyectos, con demasiada frecuencia no se hace la consolidación en cada nivel y se pierde un tiempo valioso para tomar decisiones sobre ajustes oportunos en la ejecución pues, al no realizarse, se debe esperar hasta el análisis consolidado que se hace en el nivel superior.

Es importante incorporar los análisis comparativos que sean posibles y pertinentes para cada nivel por ejemplo, a nivel de las coejecutoras, el de las diferencias en los resultados obtenidos en las distintas comunidades con las que se trabaja (puede aportar información muy valiosa para ajustar metodologías y/o actividades); se pueden, por ejemplo, hacer análisis comparativos entre coejecutoras, en su desempeño y en las metodologías usadas, que permitan extraer aprendizajes para ajustar las estrategias o metodologías aplicadas por el proyecto.

Un patrón básico de análisis de información consta de los siguientes pasos:

1. Identificar la pregunta o preguntas que se quieren responder.
2. Seleccionar la información requerida (los indicadores y otros datos explicativos).

3. Asegurar la calidad de los datos disponibles.
4. Establecer interrelaciones entre los datos (las relaciones o cadenas causales a través de las cuales se pueden responder las preguntas).
5. Interpretar los datos: obtener conclusiones a partir de los datos analizados.
6. Formular recomendaciones.

En general, un análisis de seguimiento consiste en comparar lo ejecutado con lo planteado en el análisis de Programación Operativa. Este análisis incluye:

— Análisis del cumplimiento de actividades:

En cuanto a la cantidad (con relación al cronograma): ¿Qué actividades de las planeadas no se hicieron y por qué? ¿Qué actividades adicionales se hicieron y por qué? ¿Se hicieron en el “momento” (con relación a las otras actividades) en que se planeó hacerlas?

En cuanto a la calidad: ¿Con las actividades realizadas, reobtuvieron los logros que se esperaban? Si no, ¿por qué?

— Análisis del pertinencia de las actividades:

¿Cuán adecuadas fueron las actividades realizadas y su metodología para la población?

— Análisis del cumplimiento de metas del producto: ¿Cuáles de los productos esperados se obtuvieron? ¿Cuáles no y por qué?

— Análisis de la ejecución presupuestaria y la eficiencia en el uso de los recursos:

¿Se usaron los recursos como se planearon? Sí, no, ¿por qué?

— Análisis de los cambios en el contexto y en los supuestos del marco lógico

¿Cómo los cambios en contexto han potenciado o limitado la realización de las actividades y/o la obtención de logros y productos? ¿En qué y por qué?

o — Análisis de la participación de la población:

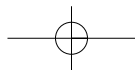
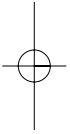
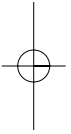
¿Cómo y en qué están participando los actores sociales? Si hay calidad diferenciada en la participación de los hombres con relación a las mujeres y con relación a los/as jóvenes, ¿a qué se deben las diferencias? ¿Cómo incide esa participación en los logros del proyecto?

Se suelen producir problemas con los programas y los proyectos durante el estado de operación, sobre todo, debido a una mala formulación de ellos o por cambios en los escenarios, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Se pierde el financiamiento, debido a que en su formulación sólo se consideró la inversión física y no aquella requerida en recursos humanos para su posterior operación.
- No se cuenta con financiamiento, porque el tamaño es mayor al requerido, lo que impide cubrir los costos pertinentes.
- Cambio en las condiciones del mercado.
- Falta de un sistema claro de premios y castigos a quienes toman decisiones de inversión pública.
- Falta de mecanismos de seguimiento y control de los programas y proyectos en sus estados de preinversión, inversión y operación.

A medida que nos sumergimos en este fascinante proceso, resulta necesario ir desarrollando exhaustiva y rigurosamente la dimensión metodológica instrumental. La identificación y formulación de programas y proyectos deviene luego de realizar la

fase de diagnóstico y pretende poner en palabras y por escrito las ideas que tienen todos los sujetos involucrados de cuál es la problemática de intervención pública y cuáles son las alternativas viables y posibles para resolverla. No se puede dejar de obviar que los estudios básicos, que son necesarios para la definición política, articulan los conocimientos técnico-profesionales de muchas disciplinas de las ciencias sociales, económicas, jurídicas, políticas con los saberes y conocimientos populares. La experiencia nos reclama, por lo menos en la Argentina, que resulta imperioso que desde el campo social incorporemos el estudio exhaustivo de las variables económicas, sobre todo en aquellas iniciativas públicas que intentan volver a vincular a los sujetos sociales vulnerables, con dificultades tanto en la inserción laboral como relacional, con mundo del trabajo.



## Capítulo 4: La evaluación

La necesidad de garantizar racionalidad en la toma de decisiones se presenta, en la actualidad, en todas aquellas acciones que tengan implicancias tanto económico-financieras como sociales que hagan a la satisfacción del conjunto de necesidades existenciales/axiológicas, en términos de Max Neff, de las personas y de la sociedad en su conjunto.

Por ello, no se puede negar la necesidad de generar análisis y lecturas que aseguren el mayor nivel de certeza en el proceso de toma de decisiones, ya sean para garantizar efectividad en las decisiones, como para minimizar los riesgos o efectos no deseados que puedan implicar.

Las teorías disponibles en materia de evaluación y de investigación evaluativa se refieren a criterios muchas veces diferentes y contradictorios en diversos aspectos.

Resulta necesario, por ende, ir explicitando en cada una de ellas, las limitaciones y ventajas de dichos criterios.

### 4.1. ¿Qué significación tiene la evaluación?

La acepción del término evaluación ha ido modificándose a lo largo del tiempo de la mano de la teoría de proyectos, la cual reconoce sus orígenes en Francia, hace aproximadamente un siglo y medio, con el trabajo sobre la utilidad de la obra pública.

En ese momento, el concepto se fue perfeccionando, complejizando, ajustándose cada vez más a una acción específica e inherente al proceso de toma de decisiones. Como consecuencia de



ello, hoy se encuentran múltiples definiciones del concepto referido.

Se puede decir que evaluar es la acción de señalar, estimar, apreciar y calcular el valor de una cosa.

Dentro de las definiciones técnicas, se han seleccionado varias, las cuales reflejan acabadamente y en extenso, el concepto implícito en dicha acción, a saber:

- Weisner (2001, p. 16) indica que el "objeto de la investigación evaluativa es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar, para contribuir al proceso de toma de decisiones".

- Franco (1971, p. 3) define el concepto indicando que "evaluar es fijar el valor de una cosa, y para hacerlo requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar, respecto de un patrón o criterio determinado".

- Pichardo Muñoz (1993, p. 150) define a la evaluación como una "actitud de conocimiento de la realidad para orientar la toma de decisiones nacionales o institucionales, que permiten la construcción del futuro, implica ubicarla como parte integrante y central de la intervención planificada".

- Arrillaga (2004, p. 3) define la evaluación como la "contratación de los impactos deseados y no deseados de un proyecto, con las demandas de recursos humanos, de capital y ambientales que éste presupone, tanto en su faz de implementación como de explotación, a los efectos de conocer su grado de eficacia y eficiencia". También este autor, citando a Musto (ídem, p. 2) expresa que, desde una óptica descriptiva más vinculada a la teoría económica, "la evaluación es aquella parte de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia".

- El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), de la Secretaría de Desarrollo Social de la República Argentina (1999, p. 55) plantea que la evaluación es un "proceso continuo de indagación y valoración de la plani-

ficación, la ejecución y la finalización de un programa social. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportuna y pertinente para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias”.

#### 4.1.1. Etapas en la concepción de la evaluación

**Gráfico 14**

<b>ETAPA</b>	<b>INTERÉS</b>
Primera generación (fines del siglo XIX).	Identificación del nivel de logro de ciertos objetivos específicos mediante la medición cuantitativa con instrumentos unimodales.
Segunda generación (de la década de los veinte en de los cincuenta).	Identificación de conjuntos de aspectos óptimos y limitantes con respecto a ciertos objetivos establecidos; comparación de enfoques usando métodos experimentales, o de fenómenos, en grupo y situaciones, de ocurrencia natural.
Tercera generación (de la décadas de los cincuenta a la década de los ochenta).	Comparación de resultados múltiples con metas y normas establecidas a priori; evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.
Cuarta generación (de la década de los ochenta a la fecha)	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño subordinados por medio del análisis de todos los datos disponibles, usando una variedad de métodos y mediciones múltiples, e incorporando el conocimiento, las perspectivas y los valores de todos los involucrados.

Fuente: Documento del BID.

## 4.2. Tipos de evaluación

A partir de los siguientes interrogantes: qué, quién, para qué, se pueden obtener diferentes respuestas que puedan dar lugar a diversos tipos de evaluación.

De las respuestas obtenidas, surgirán los enfoques, ópticas o métodos que definirán las características con que se deberá llevar a cabo un análisis evaluativo, para un proyecto específico. De este modo, las variables que le asignarán las particularidades se pueden explicitar en las siguientes:

- La naturaleza de la evaluación.
- Los vínculos entre el equipo de evaluación y la organización que encara el programa/proyecto.
- Los distintos momentos del tiempo respecto del proyecto en el que pueden plantearse.
- Los objetivos en juego por parte de los distintos actores involucrados en el programa/proyecto y su complejidad axiológica.
- La óptica sustentada en el proceso de evaluación, ya sea privada o social.

## 4.3. La evaluación y sus tiempos

Se pueden encontrar tres momentos, en los que pueden llevarse a cabo procesos de evaluación. Éstos son antes, durante y después de la ejecución del programa /proyecto.

En el primero de los casos, se denomina evaluación ex-ante; el objetivo que persigue es el de generar información para la toma

de decisión, respecto de la conveniencia de implementar o no el proyecto, a través de cualquiera de las metodologías disponibles.

La que se realiza sobre un proyecto concluido, es decir, cuando el programa ya fue ejecutado, se identifica como ex-post; es básicamente una evaluación (análisis) terminal; su objetivo es el de analizar los impactos del proyecto ejecutado.

Su desarrollo abarca dos dimensiones, cada una de las cuales satisface distintos tipos de interrogantes. El análisis cuantitativo busca determinar en qué medida se lograron los objetivos buscados; se trata básicamente de una evaluación de impacto.

El análisis o la dimensión cualitativa busca sistematizar la experiencia realizada pensando en el futuro, no ya en el programa/proyecto. Busca generar conocimiento respecto de si se debe seguir implementando ese tipo de programas/proyectos o no, y en caso de respuesta afirmativa, si se debe seguir con el mismo tipo de formulación o resulta conveniente su modificación.

Por último, se ha mencionado la evaluación que se lleva a cabo durante el proceso, a ésta se la denomina evaluación de procesos, es la realización sobre la operación del proceso, por lo tanto, afecta tanto su organización, como su operación y su continuidad.

Su propósito principal es determinar si conviene o no seguir con la ejecución y detectar los cambios producidos sobre la situación inicial, respecto de diagnóstico, objetivos, variables consideradas, supuestos operativos, etc.

Debemos posicionarnos en el momento de la evaluación y considerar los impactos futuros (positivos o negativos) para la toma de decisión.

También busca detectar dificultades en el proceso de implementación del programa/proyecto, con el objeto de generar información que permita reprogramarlo a fin o de aumentar sus probabilidades de éxito.

Un error frecuente es utilizar el concepto de evaluación de procesos, como sinónimo de monitoreo. Al respecto cabe aclarar que este último concepto está vinculado a una acción de control sobre un hecho, programa o proyecto, y está destinado a verificar si la acción, proyecto o programa evoluciona conforme a la planificación previa; de ninguna manera está destinado a emitir juicio de valor sobre la bondad de lo que se hace, sino respecto de cómo se hace.

Por lo expuesto, se puede definir el monitoreo como un examen continuo y periódico, que efectúa la administración en todos sus niveles jerárquicos, de la forma o manera en que se está ejecutando una actividad.

Con ello se busca asegurar: la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, la producción conforme a metas, etc.

Cohen precisa que la evaluación relaciona acción con objetivos, mientras que el monitoreo como actividad de la organización relaciona actividades con programa.

El monitoreo o seguimiento resulta de una actividad gerencial interna que se realiza durante el período de ejecución, mientras que la evaluación puede ser realizada interna o externamente a la organización, y se puede llevar a cabo antes, durante o después de la ejecución del programa/proyecto.

#### **4.4. Naturaleza de la evaluación**

El trabajo de evaluación de un programa/proyecto puede tener distintos tipos de naturaleza, es decir, puede tener caracteres diferentes para realizar análisis de aspectos descriptivos o explicativos.

Las de carácter descriptivo buscan determinar la magnitud del cambio producido; son eminentemente cuantitativas; analizan el antes, el durante y el después del proceso.

Las de carácter explicativo buscan la construcción de un modelo causal de naturaleza cuali-cuantitativa; da razón a los cambios, identifica los factores facilitadores u obstaculizadores del programa/ proyecto.

#### 4.5. ¿Quién realiza la evaluación?

En función de quién es el que realiza la evaluación podemos encontrar los siguientes tipos: interna, externa, mixta o participativa.

1) *Evaluación externa*. Se caracteriza por ser realizada por agentes que no participan de las tareas de identificación, formulación y ejecución del proyecto. Las ventajas de ésta están dadas en la supuesta mayor experiencia del personal especializado en este tipo de tareas, y su supuesta "objetividad", dado que no tienen un compromiso con la tarea realizada.

Sus desventajas están dadas en que, normalmente, se le asigna mayor trascendencia a la certeza del método que al conocimiento sustantivo del programa/proyecto. Por otro lado, la elección del técnico también puede suponer un direccionamiento del resultado que se pretende demostrar con la evaluación.

Por último, cabe destacar que se pueden encontrar resistencias internas en el equipo del proyecto para asimilar las conclusiones a las que arriben los evaluadores externos.

2. *Evaluación interna*. En este caso hay que considerar que la evaluación y la organización pueden ser, en sí contradictorias:

- La organización implica estabilidad y la evaluación cambio.

- La organización genera compromisos y la evaluación se basa en un actitud escéptica.

3) *Evaluación mixta*. Se la considera una evaluación superadora de las anteriores sólo si hay una actitud y una práctica de trabajo en equipo o grupo.

4) *Evaluación participativa*. Minimiza la distancia entre evaluadores y beneficiarios; resulta absolutamente recomendable en pequeños proyectos con base en diversos actores sociales o beneficiarios. Busca crear condiciones para que se generen respuestas endógenas al grupo, y por este camino viabilizar cambios propugnados por el mismo proceso de evaluación.

#### 4.6. ¿Quiénes son los destinatarios de la evaluación?

La evaluación siempre se presenta sobre una acción pasada, presente o futura; por ello resulta necesario explicitar para quién se evalúa.

Las variables y los elementos que considerar pueden ser totalmente distintos, ya sea que el destinatario de la evaluación sea el grupo protagonista del proceso, o el grupo que ha animado el proceso del proyecto, o el que lo ha financiado, o cualquier otro interesado.

Es evidente que los objetivos, en todos los casos enunciados, no tienen por qué ser los mismos, o sólo lo pueden ser parcialmente. Por ello la razón del éxito de un proyecto para un agente externo, puede no ser la misma que para un participante, o para quién va a financiarlo.

## Gráfico 15

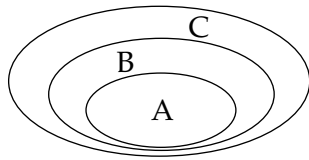


Figura 1

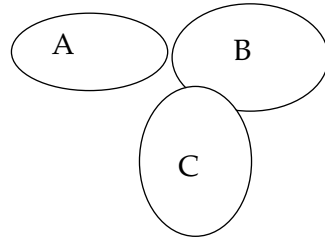


Figura 2

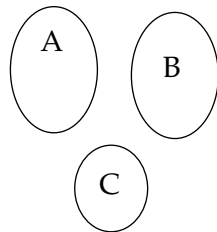


Figura 3

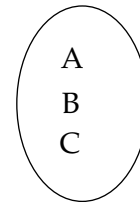


Figura 4

Fuente: Apuntes de cátedra, 1996.

En el gráfico se observan cuatro figuras que indican indicando cada caso de posibles convergencias entre los objetivos perseguidos por los distintos actores que participan en la acción. No hay que olvidar que se debe compatibilizar el interés individual y converger hacia el interés de conjunto para el desarrollo efectivo del proceso.

Los diversos tipos de convergencia pueden ser:

- Convergencia abarcativa (figura 1). La razón del éxito para A es la misma que para B y para C, pero no a la recíproca.



- Convergencia parcial (figura 2). La razón del éxito para A puede o no ser la misma que para B y para C y a la recíproca.
- Convergencia nula (figura 3) la razón de éxito para A no es la misma que para B ni para C y a la recíproca. En este caso el proyecto fracasará rotundamente.
- Convergencia absoluta (figura 4). Todas las razones del éxito de A, lo son a su vez de B y de C, y también son todas las razones del éxito consideradas por B y por C.

Por consiguiente, se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

- a) Según sea A, B o C el destinatario de la evaluación, la información que procesar deberá cubrir al menos las expectativas generadas a partir de los objetivos que el proyecto pone en juego.
- b) Reconocer la necesidad de clarificar y consensuar los objetivos de un emprendimiento, entre el conjunto de actores y las etapas de identificación del proyecto. No solo para estar en condiciones de planificar previamente el proceso de evaluación, sino porque se debe garantizar en forma ex ante la viabilidad del emprendimiento en el sentido indicado.
- c) El análisis de convergencia de objetivos debería constituir, para los equipos de animación de proyectos, una de los requisitos para optar por proyectos que se encuentran en condiciones de ser impulsados.

## 4.7. Las diversas ópticas en la evaluación de proyectos

El enfoque que se aplica a la evaluación de proyectos no es el mismo si ella estuviera planteada por cualquier miembro del

sistema socioeconómico en forma particular, o si, estuviese planteada por el sistema en su conjunto.

Tal como se desprende de la gama de alternativas planteadas, los enfoques factibles serán:

- Evaluación social (económica o pública)
- Evaluación privada (financiera, comercial o empresaria).

La diferencia entre estos dos enfoques resulta significativa, y la adopción de uno u otro criterio estará supeditada a la naturaleza (pública o privada) del sujeto sobre el cual se requiere conocer el impacto del proyecto, la cual normalmente resulta coincidente con la naturaleza del tomador de la decisión.

El elemento común a ambas es que, en las dos ópticas, se trata de reflejar fielmente lo que se espera que ocurra como consecuencia de un proyecto de inversión.

La diferencia de ambos enfoques no resulta meramente cuantitativa, sino que la misma es también de carácter cualitativo. Existen efectos de ambos signos que pueden producirse como consecuencia de un proyecto que no resulta de interés o de impacto en un análisis de carácter financiero, pero que sí interesa sustancialmente desde una óptica social; tal sería el caso de:

- Efectos sobre el ambiente.
- Reactivación de una actividad económica.
- Disminución de los niveles de desempleo.
- Mejoras en la calidad de vida de asentamientos poblacionales.
- Ocupación territorial y mejoramiento del hábitat.
- Distribución o concentración del ingreso.

A estos efectos no buscados se los denomina efectos indirectos, externalidades o efectos laterales de los emprendimientos.

El análisis social o económico pone especial cuidado en el tratamiento de estos efectos y los incorpora en los procesos de evaluación.

A las diferencias cualitativas expresadas se les deben sumar las de carácter cuantitativo, ya que los mismos bienes, servicios y factores productivos incorporados en ambos no manifiestan el mismo valor en las dos ópticas de evaluación.

En la evaluación de carácter financiero o privado, donde lo que interesa es lo apropiable o lo desembolsable la valoración del conjunto de insumos y factores involucrados se hará a través de su precio de mercado.

En la evaluación social, se entiende que el precio de mercado no representa el valor que dichos bienes y servicios tienen para el conjunto de la sociedad existen procesos de transferencia de ingresos en el pago de un precio de mercado, que si bien representan costos (o beneficios) para el particular, no lo representan para la sociedad en su conjunto.

### Gráfico 16

Enfoques factibles	Alcance	Valoración
Evaluación económica o social.	Efectos directos e indirectos.	Precios sombras o de cuenta.
Evaluación financiera o privada.	Efectos directos.	Precio de mercado.

El precio sombra es el valor que la sociedad le asigna, o que representan para la sociedad en su conjunto los distintos bienes o factores productivos.

Las diferencias con los precios de mercado no están dadas solamente por el componente impositivo y/o de subsidios. Existen diferencias explicitadas por divergencias entre el valor, que para el conjunto social representa un bien o factor productivo.

Para una mejor ilustración, se coloca en el anexo el gráfico comparativo de estos dos enfoques.

#### **4.8. ¿Qué son la eficacia, la eficiencia y la efectividad?**

Cuando se habla de evaluación de proyectos, aparecen a la luz tres conceptos claves para definir, la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

El concepto de eficacia busca conocer si la acción vale la pena, o dicho de otro modo, si vale el esfuerzo desarrollado, o el que se prevé desarrollar.

Hacia el logro de un objetivo, es normal que se pueda tender (aproximarse), a través de diferentes alternativas de acción y dentro de ellas se podrán encontrar las eficaces, las neutras y las ineficaces. Pero habrá una sola que cumplirá la condición de eficiente. Ésta será la más conveniente, o sea, será aquella que nos brinde el máximo de resultado con el menor esfuerzo relativo.

Aquí se cuestiona cuál de todas las alternativas es la que hace máxima la relación resultado/esfuerzo.

La que arroje el mayor valor de respuesta en dicha ecuación, si es mayor que 1, garantiza la máxima eficiencia.

El concepto de efectividad expresa la relación entre lo logrado y lo programado, o dicho de otro modo, entre los resultados y los objetivos perseguidos y definidos como metas.

Efectividad = resultado/objetivo: En la medida que se obtengan mayores resultados, será mejor la efectividad de la acción desarrollada. La mínima respuesta obtenible es 0, y esto significa que no se obtuvo ningún logro como consecuencia de la acción ejecutada.

#### **4.9. La evaluación de proyectos: diversos modelos**

Uno de los problemas que debe resolverse en el proceso de evaluación de un proyecto es el de determinación de los efectos imputables a la acción desarrollada o a la acción que se va a desarrollar, si se trata de una evaluación ex-ante. Para ello se deberá diferenciar con precisión los cambios producidos en el proceso estudiado como consecuencia de acciones que no son parte de las impulsadas.

Es claro en este caso que la presencia y la acción de variables exógenas (políticas, económicas, sociales), pueden impactar tanto positiva como negativamente en la base operacional sobre la que se articula la acción. Cambios que se hubiesen producido aún sin mediar la ejecución del proyecto.

Según sea el caso de evaluaciones ex-ante o ex-post, los modelos de evaluación factibles de aplicar serán diferentes; para el caso de los mencionados en primer término, resulta recomendable el que proyecta en el tiempo las situaciones con y sin él proyecto.

En los casos de evaluación ex-post, existen otros tipos de modelos de evaluación de impactos, como el experimental clásico, el cuasi experimental (series temporales y grupos de control no equivalentes) y el no experimental (antes-después, sólo después con grupo de comparación y sólo después).

## 4.10. Los métodos de evaluación de proyectos

Se debe plantear, en este apartado, en principio, que para la determinación de la bondad de un proyecto no existen criterios únicos ni de aceptación universal. De una revisión de la bibliografía disponible sobre este tema, surgen tres grandes corrientes:

- A) Análisis de costo-beneficio (ACB).
- B) Análisis de costo-efectividad (ACE).
- C) Análisis evaluativo-multicriterio (AEM).

Las principales diferencias entre estas corrientes son de orden metodológico y no de objetivos, ya que todos ellos persiguen el mismo: la búsqueda de generación de información para posibilitar una toma de decisiones respecto de inversiones apoyadas en criterios de eficacia y eficiencia.

En relación con lo metodológico, las diferencias están planteadas en los objetivos que incorporan al proceso de análisis, a saber:

- El análisis de costo-beneficio aborda eficazmente el análisis de proyectos con objetivos desde el punto de vista axiológico, estructuralmente simples (objetivos mensurables en un solo atributo) y de tipo monetario. Pero presenta serias restricciones para el abordaje de proyectos considerados complejos, o sea, con definición de múltiples objetivos que no pueden ser traducidos total o parcialmente en unidades monetarias.
- Los análisis de costo-efectividad y evaluativo-multicriterio están concebidos para el abordaje de la complejidad, con la diferencia de que el análisis de costo-efectividad, a su vez, presenta limitaciones cuando entre los objetivos

existen relaciones conflictivas o de competitividad. Esto es, cuando la verificación de un objetivo implica el alejamiento (menor nivel de satisfacción) de otro objetivo también perseguido. Por ejemplo, en el caso de un proyecto que busque lograr que los jefes de hogar incrementen sus ingresos trabajando mayor cantidad de horas y, a su vez, que pasen más tiempo dedicados a la recreación, al ocio o al esparcimiento. Obviamente que si pensamos en la construcción de la evaluación en el marco de un proceso participativo ambos análisis son adecuados para instrumentar.

#### 4.10.1 El análisis costo-beneficio

El ACB es sin duda la corriente más difundida y generalizada. Su principio es muy simple; convierte todos los resultados logrados, como los esfuerzos monetarios y no monetarios puestos en juego, en el desarrollo del proyecto, en valores monetarios (dinerarios).

De su análisis, ya sea tendiente a obtener una idea de la eficacia o la eficiencia del emprendimiento y desde una óptica económico-social o financiera-privada, se obtendrán indicadores que permitirán conocer tanto los beneficios dinerarios esperados (análisis ex ante) o logrados (ex-post), como los niveles de rentabilidad.

De la observación de ellos, surge o no “la bondad” que ofrece el proyecto. Estos indicadores o estimadores han sido difusamente presentados en toda la bibliografía de análisis económico-financiero del proyecto.

Existen muchos autores que abordaron y desarrollaron este tipo de análisis desde los organismos internacionales de crédito (BIRE, BID), como otras publicaciones de autores latinoamericanos.

Su desarrollo ha tenido una significativa evolución y complejización a lo largo de las cuatro décadas que lleva la formulación del cuerpo teórico que hoy conforma el análisis de los procesos de inversión. La incorporación de herramientas estadísticas y econométricas han posibilitado la consideración de variables estocásticas y la consiguiente mejora en la eficiencia.

No obstante ello, existe una importante experiencia de fracasos o sólo logros parciales en proyectos formulados y evaluados dentro de los criterios propuestos por la teoría ortodoxa. Se plantean claramente los problemas que se presentan en la ejecución de determinados proyectos, cuando los objetivos perseguidos por ellos, no son convergentes con los objetivos o las expectativas de los beneficiarios o destinatarios a los cuales están destinados.

Los críticos del ACB sostienen que frente a los proyectos sociales que generalmente persiguen objetivos como los de creación de determinados estados de justicia, equidad, seguridad, salud, preservación de la vida o de la calidad de vida, la calidad del ambiente, etc., ponen en juego valores humanos, axiológicos y existenciales, constituyéndose en categorías diferentes a aquellos proyectos que pueden ser considerados en una ecuación de tipo económico.

El debate teórico en relación con esta cuestión está abierto y difícilmente pueda llegarse a una conclusión donde se aproximen estas posturas, ya que las diferencias son más ideológicas y filosóficas que de orden económico.

### **A.1. Determinación del flujo de caja**

Una vez definido el proyecto en términos de requerimientos e impactos físicos que producirá (negativos y positivos), se deberá considerar el conjunto de ingresos imputables él y luego el total de erogaciones también atribuibles al proyecto, incluyendo inversiones, costos de operación, de mantenimiento y administrativos.



Luego de realizado esto, se procede a:

#### **- Valorización de impactos y requerimientos**

Se tendrá en cuenta exclusivamente la manifestación económica de los impactos y requerimientos, la cual presupone una diferencia con respecto a la manifestación o la lectura contable de ellos.

Esto implica que su valor monetario, ya sea medido en términos de precios de mercado o de cuenta, se deberá imputar como producido en el momento de su efectiva erogación y/o percepción, aunque su proceso de desvalorización sea tal que implique en términos contables un tratamiento de amortización.

Los costos de oportunidad, que desde el punto de vista estrictamente contable no constituyen una parte constitutiva de los costos y sí lo son desde el punto de vista económico, no serán incluidos en los costos del proyecto en todos aquellos casos de las inversiones objeto de análisis.

Su consideración estará dada por la aplicación de los diferentes estimadores de rentabilidad que se apliquen para el cálculo de la bondad del proyecto.

#### **- Ordenamiento cronológico**

Una vez realizado el paso anterior, se procederá a ordenar los requerimientos o impactos cronológicamente en función del momento de manifestación de ellos durante, en la evolución a lo largo del tiempo que se espera del proyecto.

Dicha estructuración temporal conforma lo que se conoce como "flujo de caja" del proyecto. Los valores se agruparán por períodos de tiempo (años, meses, días, etc.); la definición del orden del período es arbitraria y estará dada en función de la vida útil del proyecto, normalmente para procesos de inversión tradicionales, la magnitud del período es de un año.

Al primer período se lo identificará como año 0, 1 al siguiente y así sucesivamente hasta el año "n". En el período 0 se volcará la suma algebraica de las erogaciones y los ingresos previstos que ocurran en el primer semestre contado a partir del momento de puesta en marcha del proyecto.

En el período 1, se volcará entonces la suma algebraica de las erogaciones y los ingresos previstos que ocurran en el segundo y tercer semestre contados a partir del inicio y así sucesivamente.

La estructuración del flujo de caja está pensada con el objetivo de minimizar los errores en los momentos de actualización de valores, los cuales deben encontrarse distanciados entre sí, en el período de tiempo como el seleccionado cuando se definió el orden temporal del flujo de caja.

#### **- Determinación de la vida útil del proyecto**

No existen reglas rígidas en la determinación de la vida útil del proyecto, siendo que el flujo de caja se extenderá a lo largo de ella. Puede estar dada por la resistencia de los materiales, la obsolescencia de las inversiones, el agotamiento del mercado o cualquier otra causa que sea indicativa de la conveniencia de no continuar con el proyecto (irracionalidad económica en la continuación de su operación, valor actualizado de los costos de mantenimiento superiores al valor a nuevo, por ejemplo).

Es de destacar la gran importancia de una correcta apreciación y determinación de la vida útil del proyecto cuando la esta es de corta duración, dado el impacto que puede tener en la respuesta de rentabilidad. Por el contrario, en la medida en que su duración sea extensa (superior a las tres décadas), posibles errores en su determinación tenderán a ser insensibles en la rentabilidad esperada, y absolutamente depreciables cuando su vida útil puede exceda las cinco décadas.

En las apreciaciones tiene una gran influencia el valor de la tasa de actualización, donde a medida que ésta sea mayor, ten-

derán a perder peso relativo los impactos más alejados del momento 0.

#### **- Determinación del valor residual del proyecto**

Al inicio el valor residual estará dado por la sumatoria de los valores residuales del conjunto de los componentes que constituyen el paquete de inversiones del proyecto. Tampoco existe una regla determinada para esta definición.

Se deberá considerar el valor residual del proyecto e imputarlo como el equivalente a un ingreso verificable al año siguiente de agotada la vida útil.

El valor residual tiende a representar el valor del mercado de dichos bienes o el costo de oportunidad que arroja si el mismo es positivo.

En síntesis:

*El flujo de caja de un proyecto resume la proyección de egresos e ingresos imputables al proyecto, período a período durante la vida útil y a partir del inicio de las inversiones. Dicha estructura es igual tanto para una evaluación económico-social como para una financiera-privada. Las diferencias están dadas en los distintos elementos componentes (en una sólo efectos directos y en otra directos e indirectos) y también en la diferente valuación que se ha hecho del conjunto de efectos (a precios de mercado en un caso y a precios de cuenta en el otro).*

Resulta imprescindible realizar una desagregación tanto en materia de costos como de beneficios, cuando el proyecto o programa de inversiones agrupa un conjunto de acciones simultáneas.

La evaluación para cada uno de los componentes conjuntamente con la evaluación global constituye un análisis que busca

garantizar la eficiencia de la acción propuesta y no tan sólo la eficacia, dado que una evaluación única de las acciones en conjunto pueden ocultar ineficiencias parciales.

Estas ineficiencias parciales pueden estar dadas en que la no conveniencia de una de las acciones propuestas quede encubierta por la buena rentabilidad de la otra o del resto de las acciones que constituyen el programa de inversión.

#### 4.10.1.1. Los estimadores de rentabilidad en el análisis costo-beneficio

Para producir la información necesaria que permita una toma de decisión, se dispone de diferentes indicadores, entre los más utilizados se encuentran:

- el valor actual neto;
- la tasa interna de retorno;
- la relación beneficio-costo.

#### Valor Actual Neto (VAN)

Es un indicador que se basa en el descuento del flujo de caja a partir de una tasa de descuento prefijada.

$$VAN = \sum_{n=0}^{N=j} \frac{(In-En)}{(1+i)^n} + \frac{VR}{(1+i)^{(j+1)}}$$

Referencia:

I = Tasa de descuento.

J = Vida útil del proyecto.

In = Ingresos generados como consecuencia del proyecto, para cada uno de los años de su vida útil.

En = Egresos generados como consecuencia del proyecto, para cada uno de los años de su vida útil.

VR = Valor residual.

En este caso, ya sea que se trate de un análisis efectuado desde el punto de vista de la óptica económico-social como financiera-privada se hará referencia al VANS o VANF.

*El valor del VAN refleja el valor de los beneficios que se espera percibir como consecuencia de un proyecto, a lo largo de la toda su vida útil, expresados en su valor equivalente al momento actual (tiempo 0).*

Si su resultado es positivo demuestra que:

- El ritmo y la oportunidad de los ingresos son importantes en la decisión de las inversiones; cuanto más se posterguen los ingresos, menos atractiva es la inversión.
- Cuanto más alta es la tasa de interés, menos importancia tienen los beneficios futuros y más importancia tienen los actuales.

Si su resultado es negativo, demuestra que la esperanza de beneficios es un quebranto.

Esta expresión en términos de equivalencia está dada a partir de un coeficiente de actualización, determinado por la tasa de descuento definida. Ésta, a su vez, debe expresar el costo de oportunidad que se asume, ya sea por el capital propio o de terceros que se inmoviliza como consecuencia de llevar a cabo el proyecto.

### Tasa Interna de Retorno (TIR)

La tasa interna de retorno determina el valor esperado de la rentabilidad del proyecto, más precisamente, la rentabilidad (capacidad de reproducción anual por unidad de capital invertido, mientras que éste se encuentre incorporado al proceso).

Para su cálculo se utiliza la misma función del VAN igualando ésta a 0 y dejando como variable  $i$  (Que en el VAN, era la tasa de descuento).

$$VAN = \sum_{n=0}^{n=j} \frac{(In-En)}{(1+i)^n} + \frac{VR}{(1+i)^{(j+1)}}$$

Referencia:

$I$  = Tasa interna de retorno ( $i$ ).

$J$  = Vida útil del proyecto ( $j$ ).

$In$  = Ingresos generados como consecuencia del proyecto, para cada uno de los años de su vida útil.

$En$  = Egresos generados como consecuencia del proyecto, para cada uno de los años de su vida útil.

$VR$  = Valor residual.

En este caso, el resultado obtenido como Tasa Interna de Retorno, se lo debe comparar con el costo de oportunidad del capital.

En función de las relaciones que se establezcan entre ambos, tendremos:

$TIR > \text{costo de oportunidad} \rightarrow \text{niveles de rentabilidad del proyecto positivos.}$

TIR = costo de oportunidad  $\rightarrow$  situación de indiferencia en términos de rentabilidad.

TIR < costo de oportunidad  $\rightarrow$  situación de no rentabilidad del proyecto.

Se debe hacer mención que la rentabilidad calculada se produce solamente durante el período de tiempo en el cual los recursos monetarios continúan invertidos en el proyecto; luego —al momento de recuperarse— los mismos estarán expuestos a los niveles de rentabilidad que surjan de las opciones de inversión que se asuman.

Este análisis, al igual que el caso del VAN y el de la relación beneficio-costos, se realiza tanto para lo económico-social como lo financiero-privado. En el primero de los casos, la tasa de descuento estará dada por el costo de oportunidad social del capital.

El indicador de nivel de rentabilidad (concepto de eficiencia) puede presentar problemas operativos y confusiones interpretativas. Con respecto a los primeros, cuando el flujo de caja definido para cada proyecto o alternativa presente un comportamiento irregular, o sea, cruce más de una vez el eje del tiempo, se encontrarán múltiples respuestas de tasa de retorno.

Es decir, habrá tantas raíces que igualen la expresión de la fórmula a 0, como cruces o cortes se produzcan en el eje de las  $x$ ; por lo cual, en este tipo de situaciones, la rentabilidad del proyecto pasa a ser indeterminada.

En segundo lugar, y en referencia a las posibles confusiones a las que se ha aludido, se destaca que cuando la TIR se utiliza para ordenar jerárquicamente alternativas, hay que distinguir entre rentabilidad total del capital invertido y rentabilidad del proyecto.

Como se ha indicado, este estimado no contempla los niveles de rentabilidad una vez recuperado parcialmente el capital del proyecto. De allí que interpretar la TIR como la rentabilidad del

capital invertido a lo largo de la vida útil del proyecto es una confusión habitual.

A los efectos de comparar alternativas, solamente es válida en la medida que presente significativas semejanzas en la estructura del flujo de caja. En caso contrario debe homogeneizarse con la introducción del costo de oportunidad, proyectando hasta un punto de recupero homogéneo.

#### 4.10.1.2. Relación beneficio-costo

Resulta necesario apelar a los estimadores sustitutivos de rentabilidad que determinan los niveles de rentabilidad, cuando la tasa interna de retorno resulta indeterminada por las circunstancias precedentemente indicadas.

En este caso se debe operar con la relación beneficio-costo, la cual es precisamente un indicador de rentabilidad, quiere decir ello que conociendo el resultado de la relación beneficio-costo, no se conoce cuál es el nivel preciso de rentabilidad de un proyecto, pero si se puede conocer, entre varias alternativas, cuál de ellas es más rentable.

Si la relación es  $>1$ : indica niveles de rentabilidad, donde a mayor valor del índice, mayor nivel de rentabilidad.

Si la relación es  $= 1$ : indica situación de indiferencia, equivalente a un VAN = 0 o a una TIR = costo de oportunidad del capital

Si la relación es  $< 1$ : indica niveles de falta de rentabilidad, donde a menor valor de índice, menor nivel de rentabilidad (siempre en valores negativos).

#### 4.10.1.3. Tiempo de recupero del capital

Mide el número de años requeridos para recuperar el capital invertido en el proyecto. Se utiliza para elegir entre proyectos



con igual VABN o igual TIR y el criterio de selección es que exista la menor cantidad de años requeridos para recuperar el capital.

### A.3. Supuestos en la definición del flujo de caja

Para la cuantificación, tanto en términos físicos como monetarios, del conjunto de valores que terminan conformando el flujo de caja, se asume a lo largo del proceso de formulación un conjunto muy amplio de supuestos.

Éstos pueden estar dados en el comportamiento esperado del mercado, en el comportamiento de los precios, en la generalidad del sistema económico, en la evolución de los precios relativos insumo-producto, en el tipo de cambio, en las condiciones meteorológicas, etc.

Los beneficios y las rentabilidades (con los indicadores presentados, se calcula la respuesta del proyecto) siempre deberían estar acotadas por la siguiente indicación: si y solo si la cantidad de supuestos asumidos se verifican con los valores exactos que fueron asumidos.

Obviamente, una restricción como la precedente quitaría todo tipo de verosimilitud al análisis de evaluación, porque por mayor nivel de seriedad y profundidad con que se hayan planteados los estudios correspondientes, en ningún caso se podrá llegar a una afirmación del tipo: "dentro de cinco años, se puede afirmar con el 100 % de certeza que el tipo de cambio se va a mantener en términos reales."

A su vez, cada una de las posibles contingencias detectadas hace suponer distintos niveles de caída, cubriendo el campo de situaciones con probabilidades de ocurrencia.

Para cada una de dichas situaciones, se vuelve a calcular la bondad del proyecto (VAN, TIR, relación B-C) y en la medida de lo posible cuantificar, a través del análisis de series históricas, la probabilidad de ocurrencia de cada contingencia contemplada.

#### 4.10.2. Evaluación en condiciones de no certidumbre

En este caso se parte de la “certeza” de que no existe certeza plena en los valores que se espera deparen en el futuro variables significativas en el proceso de evaluación, y por ende, no se puede ignorar la presencia de riesgo o incertidumbre en la adopción de la decisión por tomar.

En este caso, *dichas variables o componentes del proyecto se comportan como variables al azar, cuyas distribuciones de probabilidad pueden o no conocerse. En el primero de los casos —si se conocen— se habla de situaciones de riesgo; en el segundo —se desconoce la distribución de las probabilidades de las mismas— se está en presencia de situaciones de incertidumbre.*

#### 4.10.3. Evaluación en condiciones de riesgo

En este caso, se trata a los estimadores de rentabilidad como variables al azar, procediendo entonces al cálculo de la esperanza de los estimadores (VAN, TIR, relación beneficio-costos), en función de la distribución de probabilidad de las variables que colocan al proyecto en condiciones de riesgo.

Luego se procede al cálculo de la desviación estándar, de su coeficiente de variabilidad y de la probabilidad de ocurrencia del  $VAN > 0$  o  $TIR > \text{costo de oportunidad}$ .

En este caso resulta de utilidad la aplicación de los árboles de decisión.

#### 4.10.4. Evaluación en condiciones de incertidumbre

Este tipo de evaluación se caracteriza por desconocer las funciones de distribución probabilística de las variables indepen-

dientes que determinan el campo de variabilidad tanto del valor actual neto como de la tasa interna de retorno.

De modo alguno la ignorancia del comportamiento de dichas variables es indicativa de que existe falta de conocimiento sobre su variabilidad por el contrario, normalmente existe plena certeza del campo de variabilidad que pueden tener. Y, más aún, normalmente existen grados de expectativas o niveles de intuición, aunque no verificables, sustentadas en el saber práctico.

A los efectos de proceder a la evaluación en estas situaciones, se acude al apoyo de algunos principios que, de distintos modos, se sustentan en el nivel de conocimiento a que se hace referencia.

### **1. Principios Maximin y Máximas**

El principio Maximin indica que entre un conjunto de alternativas a las cuales se les calcula el valor actual neto bajo la hipótesis más pesimista, se debe optar por aquella que arroje al máximo el VAN (de entre el conjunto de VAN mínimos calculados).

El otro principio opuesto al anterior —Máximas— implica la selección de la alternativa que presente el máximo valor de VAN, entre el conjunto de VAN optimistas calculado para todas las alternativas en juego.

La opción entre uno u otro de estos principios propuestos estará supeditada a la mayor o menor predisposición a asumir riesgos por parte de quién deba decidir.

### **2. Principio de Hurwicz**

Este principio propone que el mismo decisor cuantifique su expectativa de que pueda ocurrir la situación optimista (VAN bajo hipótesis de máxima). Esto se debe realizar entre dos valores extremos 0 y 1, al que se le denomina como "Q". De este modo, la expectativa de ocurrencia de la hipótesis opuesta (VAN mínimo) estaría dada por  $1 - Q$ .

Sobre ambas medias y con la aplicación de los coeficientes de ponderación indicados, se calcula la media de Hurwicz.

Media de Hurwicz =  $[Q \times \text{VAN optimistas} + (1 - Q) \times \text{VAN pesimista}]$ .

### **Análisis de sensibilidad**

Implica la inclusión de supuestas contingencias, ya sean positivas o negativas, en las principales variables que participan en la construcción de la respuesta económica o financiera. Incluye el concepto de escenario y se construye de este modo la frontera de eficacia del proyecto.

Se deben examinar las variaciones del resultado de interés (VPN, TIR) luego de cambiar los valores de los parámetros que se han identificado como estratégicamente significativos.

El objetivo es obtener información sobre las consecuencias que tendrían los errores en la estimación de los parámetros.

Una variable es sensible cuando un pequeño o mayor error en su estimación cambia la decisión de aceptación y rechazo de un proyecto.

### **Formas de hacer el análisis de sensibilidad**

- Rango completo de variación: se construye la gráfica VPN como función del parámetro.
- Rango de variación factible: se consulta a expertos sobre los valores que puede tomar el parámetro.
- Rango de variación constante: se calcula la elasticidad del VPN ante cambios de parámetro.
- Valores críticos: se calcula el valor del parámetro que hace 0 el VPN.

### **Aspectos positivos y negativos del análisis de sensibilidad**

Ventaja: individualiza las variables críticas que pueden hacer fracasar el proyecto.

Limitaciones: los resultados que producen son ambiguos; las variables económicas están correlacionadas.

## **4.11. El análisis costo-efectividad**

Tanto este análisis como el anterior buscan maximizar u optimizar la eficiencia en el logro de los objetivos de un proyecto. La diferencia sustantiva que presenta este enfoque con respecto al anterior está dada en la no necesidad de expresar los beneficios perseguidos por el proyecto en términos monetarios.

Este tipo de análisis, presentado por Floreal Forni (1988, p. 70) y más desarrollado por Ernesto Cohen (1988, p. 237), se caracteriza por ser una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no estando expresados ambos en la misma unidad de medida; mientras que los costos generalmente están expresados en pesos, los beneficios están referidos a objetivos concretos por ejemplo, niveles nutricionales, por ciento de analfabetismo, por ciento de repitencia, etc.

Este análisis se adecua más a los proyectos sociales; implica dentro del estudio de diferentes alternativas, técnicas de solución, fijaciones de metas en torno a los objetivos definidos y jerarquización de acciones en función de las economías de costos que presenten.

También resulta válido el análisis inverso: dada una supuesta capacidad de inversión en orden a un objetivo, resultará la de mayor efectividad aquella alternativa técnica que logre un beneficio no monetario más alto.

Es de destacar que los métodos presentados, ACB y ACE, con sus diferencias (la aparente mayor objetividad del primero y la mayor amplitud de criterio en el segundo), siguen presentando restricciones para resolver adecuadamente situaciones que comúnmente se presentan en microproyectos de desarrollo comunitario, y en algunos macro proyectos que presenten la singularidad de perseguir los objetivos de estructura axiológica compleja (multiplicidad de valores) y eventualmente competitivos.

En relación con lo anteriormente mencionado, son de destacar los aportes de Contreras, quien desarrolló en la década de los ochenta un modelo cualitativo de calidad de vida, incorporando en él la evaluación de los impactos logrados en un frente de objetivos estructuralmente complejos. En éste se han incorporado efectos vinculados con la subsistencia (alimentación, nutrición, salud), la necesidad de protección (vivienda), el esparcimiento y el ocio (recreación), el desarrollo cultural y el entendimiento (capacidades, participación, aptitudes), el fortalecimiento del lazo social (inserción relacional grupal y comunitaria) y la dependencia ecológica (equilibrio del ecosistema, uso de los recursos).

Esta producción, si pone en el escenario la necesidad de reconocer la complejidad del fenómeno por evaluar, logra una primera aproximación metodológica para su tratamiento dada:

*... la alta carga subjetiva que puede volcarse en el análisis, la carencia de factores económicos, la rigidez del modelo en función de la pre-selección de objetivos o factores y la rigidez que implica la determinación en forma exógena y universal, del peso de cada factor en la construcción del índice de calidad de vida (Arrillaga, 1997, p. 70).*

Como ya se expresó, el método de análisis consiste en una cuantificación de los beneficios (niveles) de satisfacción de necesidades, en términos físicos no económicos, en función de atributos, dimensiones y escalas que le son propios para contrastarlos con los costos que en cada alternativa se deben asumir.

Los óptimos de eficiencia estarán dados en aquellas alternativas que supongan inferior costo, para acceder a un nivel semejante de beneficio o de bienestar; o también en un enfoque inverso, será más eficiente aquella alternativa, que invirtiendo los mismos recursos logre mayores niveles de beneficio.

En el caso de costos y beneficios diferentes entre las alternativas en juego, se deberá determinar los costos por unidad de beneficio-producto deseado logrado. El nivel de eficiencia estará dado en aquella alternativa de costo unitario mínimo.

#### **4.11.1. Fases del análisis costo-eficiencia**

Se recomienda una secuencia lógica de etapas en el desarrollo del presente tipo de análisis, a saber:

- 1) Identificar con precisión los objetivos del proyecto.
- 2) Acotamiento de los objetivos, en dimensiones operacionales y fijación de atributos, dimensiones y escalas.
- 3) Identificación de las alternativas que van a ser evaluadas.
- 4) Medición de los recursos afectados en valores monetarios y determinación del costo de cada alternativa.
- 5) Medición del grado de logro de los objetivos para cada alternativa en juego.
- 6) Comparación de alternativas.

Esta secuencia propuesta no arroja diferencias entre una evaluación ex-ante como una evaluación ex-post, sólo que al desarrollar la secuencia, en un caso tomarían los beneficios por comparación de las proyecciones hechas entre la situación con y sin él proyecto, mientras que en la evaluación ex-post, se considerarían los beneficios logrados como consecuencia directa y exclusiva del proyecto.

En el caso en que el proyecto por evaluar persiga a su vez objetivos estructuralmente complejos, pueden generarse medidas de eficiencia global ponderando los distintos objetivos en función de la importancia o el peso asignado en la toma de decisión, para lo cual normalmente es necesaria la construcción de índices específicos, que reflejen un orden de medidas de la efectividad global del emprendimiento analizado para luego producir la lectura de niveles de eficiencia.

Un problema particular son aquellos proyectos en los cuales las distintas alternativas consideradas manifiestan diferentes requerimientos de tiempos, para el logro de los objetivos planteados.

En dichos casos, aparecen dos alternativas:

- Una corrección del nivel de beneficios logrados “castigando” aquellas alternativas que insuman mayores cantidades de tiempo para la manifestación del impacto esperado.
- La incorporación de los tiempos como un objetivo específico, otorgándoles una ponderación o peso específico.

#### **4.11.2. Aspectos positivos y negativos de este análisis**

La mayor ventaja que presenta este análisis es la de no necesitar cuantificar los beneficios en términos monetarios; esto se puede visualizar claramente cuando se plantea el análisis de alternativas técnicas que compiten entre sí, en el proceso de formulación del proyecto.

Lo negativo que presenta el ACB es que, si bien pretende cubrir un análisis que perciba el nivel de eficiencia de los proyectos, la lectura que se realiza en esos términos es relativa, y no produce información sobre los niveles absolutos de eficiencia.



## 4.12. El análisis multicriterio

Este enfoque se distingue sensiblemente de los anteriores, en tanto que procura el desarrollo de un esquema de análisis para el apoyo de los procesos de toma de decisión, que permita el análisis de los esfuerzos que demande un proyecto (monetarios y no monetarios), con los impactos logrados como consecuencia (productos o efectos), medidos estos logros en términos del tipo de atributos y escalas (ordinales, cardinales, nominales) que le son propios.

Dentro de este enfoque se destacan y se presentan en el presente trabajo, varias corrientes metodológicas, a saber:

### 4.12.1. El enfoque de la teoría de la decisión

Este enfoque dio origen a diversos sistemas de puntuación de modo numérico o gráfico. Éstos se basan en dos principios:

- 1) Se emplea solamente la información relativa a los proyectos que pueda obtenerse y probarse razonablemente.
- 2) El método de evaluación será el que trate los datos disponibles de una manera lógica y sistemática, compatible con el objetivo perseguido por la gestión.

Los métodos de puntuación utilizan abiertamente apreciaciones de carácter subjetivo, las cuales deben ser el resultado de un consenso de apreciaciones y experiencias de personas en la problemática respectiva. A partir de allí, la selección de personas que han de llevarla a cabo resulta muy trascendente, como el procedimiento adoptado.

El objeto de estos métodos es poder contrastar la respuesta esperada de cada proyecto o cada alternativa, con respecto a variados y disímiles objetivos que se tengan, los cuales responderán a los valores sociales o privados obtenidos.

Estos sistemas permiten también asignarle diferentes pesos a cada uno de los objetivos en juego, a fin de ponderar el criterio de selección, en función del nivel que los objetivos ocupen en la estructura jerárquica de valores que se tenga.

Existen tres tipos de sistemas de clasificación: a) lista de control, b) cuadro de puntuación y c) cuadro de perfiles.

#### **a) Lista de control**

Para realizar una lista de control, se deben seguir los siguientes pasos:

- Preparar la lista de control, con un detalle exhaustivo de los valores en juego.
- Determinar los criterios de clasificación, sobre la base de apreciaciones cualitativas.
- Una vez clasificado el proyecto, el enfoque cualitativo puede cuantificarse, asignando a cada opinión una puntuación determinada, por ejemplo, máximo: favorable, medio: sin opinión y mínimo: desfavorable.
- La puntuación compuesta se obtiene multiplicando las puntuaciones independientes.

#### **b) Método analítico para el diseño de un modelo de puntuación:**

##### **Selección de criterios**

- Debe ser completo, o sea, no pasar por alto ningún factor que se considere importante en la evaluación.

- El número no debe ser demasiado elevado.
- Los criterios deben ser mensurables a través de escalas.
- Los criterios deben definirse de modo que permitan la realización de estimaciones objetivas.

### **Mediciones de resultados**

Deben definirse atributos, a través de los cuales será medido cada criterio.

### **Ponderación de criterios**

Una vez seleccionados los criterios, deben asignarse coeficientes de ponderación, otorgando peso relativo en el proceso de evaluación.

### **Intervalo de puntuación**

Todos los criterios deben tener el mismo número de intervalos de puntuación, a los efectos de no otorgar diferencias de peso relativo por esta vía, dado que podrían subvertir el peso otorgado en el punto 3.

### **Puntuación o clasificación de un proyecto**

Una vez realizadas las tareas precedentes por personal competente, las diferentes clasificaciones de cada criterio se combinan a los efectos de obtener una sola puntuación numérica del proyecto.

Las formas de combinación pueden ser por adición o por multiplicación, asociando la clasificación obtenida en cada criterio, con el peso definido en él. La multiplicación presenta la limitación de que excluye la posibilidad de clasificar con "0" cualquier criterio. Salvo que él implique un criterio restrictivo.

Es posible combinar el sistema precedente con la fijación de pisos por criterio, con carácter excluyente, a modo de restricción en el proceso de selección.

### **c) Cuadros de perfil**

Se basa en métodos y formas de representación gráfica de los resultados del proceso evaluativo.

La ventaja que ofrece es la facilidad de apreciación global que arroja. No obstante la sencillez, es sobre la lectura y no sobre el proceso, dado que requiere la misma minuciosidad que los sistemas precedentes.

A los efectos de una mayor comprensión, se anexa una copia de dichos instrumentos publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

#### **4.12.2. Aspectos positivos y negativos en la aplicación de este análisis**

La teoría de la decisión logra una mayor resolución en la consideración de beneficios múltiples, combinando una lectura de aquellos que típicamente trata el ACB con aquellos otros de los que domina el ACE. Se ocupa de la producción de índices globales considerando el conjunto de impactos (positivos y negativos), monetarios y no monetarios, tangibles y no tangibles, que a su vez tratan de producir una lectura del nivel de eficiencia en términos absolutos.

Este análisis no es de aceptación universal y no ha sido hasta el momento incorporado, por ejemplo, por los organismos de financiamiento internacional, quienes siguen utilizando como válido el ACB.

#### **4.12.3. Modelo de utilidad agregada de Dueck**

Este modelo metodológico abre un camino para la evaluación de proyectos de estructura axiológica compleja, y con relaciones de competitividad en los objetivos perseguidos.

Presenta una secuencia de tareas que serán modeladas matemáticamente para la toma de decisiones:

- Estructuración lógica de objetivos.
- Asignación de atributos, dimensionamiento y escalas.
- Determinación de las funciones de utilidad o preferencia.
- Determinación de las funciones de indiferencia.
- Determinación del tipo de función multiatributo.
- Definición del peso relativo de los objetivos.
- Definición del nivel de satisfacción "sin proyecto".
- Definición del nivel de satisfacción aspirado y por diferencia de la medida del proyecto que se enfrenta.
- Definición del nivel de situación "con proyecto", por alternativa y de la medida de la contribución de la ésta al logro de los objetivos planteados.

La utilización de este método, en forma combinada con los análisis propuestos por el ACB y/o ACE, constituye una instancia superadora de las formas ortodoxas de evaluación de proyectos, siempre que éstos tengan presente objetivos estructuralmente complejos, desde el punto de vista axiológico.

### 4.13. La evaluación multicriterio

Dos propuestas metodológicas:

- El método de jerarquización multicriterio (MJM).
- Los métodos ELECTRE.

El primero de los mencionados (MJM) tiene antecedentes en las Naciones Unidas; su objetivo es el de lograr una reproducción de los procesos de razonamiento, siempre respetando las racionalidades vigentes en el tomador de la decisión.

Consiste en un proceso de descomposición de una realidad compleja y no estructurada en sus componentes; luego los clasifica en función de un orden de relación jerárquica y los valoriza a partir de atributos y dimensiones.

Para finalizar, sintetiza los juicios a fin de determinar aquellas variables que tienen prioridad y sobre las cuales conviene actuar con el objeto de lograr una solución más fácilmente aceptable por grupos de actores múltiples.

Sobre la metodología ELECTRE, se encuentran dos versiones, la primera se basa fundamentalmente en el concepto de sobreclasificación, la cual presupone relaciones de preferencia del político.

El segundo opera, al igual que su predecesor, sobre la base de la noción de sobreclasificación, pero incorpora modificaciones, a saber:

- Introduce el concepto de sobreclasificación fuerte y débil, lo que redundará en un análisis más afinado.
- Posibilita la obtención de prioridades de acciones/proyectos.

#### **4.14. La determinación de la bondad del proyecto**

La evaluación de una alternativa o proyecto se lleva a cabo en cada una de las etapas del proceso de formulación del proyecto, en lo referente al nivel de definición técnica del análisis (idea, prefactibilidad, factibilidad).

El proceso de selección que se debe llevar a cabo (desde el cúmulo de alternativas definidas en la fase de identificación hasta la elaboración del proyecto ejecutivo de la seleccionada en forma definitiva) implica una secuencia de estudios o análisis de evaluación, que va concluyendo con la selección de aquella o aquellas alternativas que gozan de la confiabilidad necesaria para pasar a la siguiente etapa de estudio.

Para ello, en forma previa al inicio del análisis de evaluación, debe definirse las características que tendrá la evaluación, en orden al conjunto de alternativas técnicas, políticas, de racionalidades, organizacionales y metodológicas planteadas hasta el presente.

Esta selección debe mantenerse a lo largo del proceso de formulación de proyecto a los efectos de mantener una coherencia en todo momento. Los cambios de métodos o de ópticas en los diferentes niveles de definición técnica pueden acarrear inconsistencias en el análisis, o no garantizar la consistencia de dicho análisis.

Como consecuencia de ello, surge la necesidad, previa al primer análisis de evaluación de definir:

- El momento del tiempo con respecto al proyecto en el que se formula la evaluación (ex-ante, ex-post, etc.).
- Vínculo del equipo evaluador con el proyecto (interno, externo, mixto, etc.).
- Naturaleza de la evaluación (descriptiva, explicativa).
- Destinatarios de la evaluación.
- Óptica de la evaluación (económico-social, financiero-privada).
- Modelo de estimación de impactos (con y sin proyecto; antes-después, etc.).
- Método de evaluación (ACB, ACE, AEM) y subtipos dentro de cada uno.

Recién en este momento, se está en condiciones de iniciar el proceso evaluativo propiamente dicho, el que se deberá ajustar a las metodologías de cada una de las opciones presentadas.

#### **4.15. La evaluación del impacto ambiental**

Un impacto puede ser definido como cualquier cambio físico-químico, biológico, cultural y socioeconómico en el sistema ambiental que se produce como consecuencia de la ejecución del proyecto.

La evaluación ambiental es un intento de ponderar las consecuencias de un proyecto en cada uno de los componentes del inventario ambiental (descripción completa de todos los componentes del ambiente de un área definida).

Sus pasos esenciales son:

- a) Predicción del cambio anticipado en un componente ambiental.
- b) Determinación de la magnitud del cambio particular.
- c) Asignación de grado de importancia del cambio.

Los objetivos de una evaluación de impacto ambiental son:

- a) Establecer las repercusiones de un proyecto en el ambiente físico y social de los seres humanos.
- b) Establecer las repercusiones a corto y largo plazo de un proyecto sobre la naturaleza y los recursos naturales renovables.
- c) Sugerir tipos de control de los impactos negativos en los ambientes físicos y sociales.



Los métodos de evaluación ambiental, cuyo uso se halla hoy más extendido, se pueden catalogar en cuatro grupos principales: 1) mapas de superposición, 2) matrices, 3) índices, 4) enfoques de modelaje.

#### Los mapas de superposición

1) son los más adecuados cuando el problema principal es elegir la localización para alguna característica puntual. Consiste en superponer una serie de mapas de características físicas y sociales, para definir las áreas. Es usual que se cometa el error de solamente trabajar con aquellas características ambientales que están registradas en mapas.

2) Los métodos matriciales han sido ampliamente usados, ya que permiten la comparación de eventos aparentemente incomparables. Las dificultades son el tiempo requerido para evaluar muchas alternativas de un proyecto, la dificultad para las consideraciones temporales, espaciales y la interacción entre características.

Éstos limitan la identificación del ambiente a variables del paisaje, incluyendo el tipo de suelos, drenaje, relieve, pendiente y el hábitat ecológico.

3) Este método de índices fue utilizado para la planificación de recursos hídricos y a diferencia de los métodos matriciales, se centra en específicos componentes de calidad ambiental, elegidos por su relevancia para las alternativas del proyecto bajo consideración. La importancia relativa de cada componente de calidad ambiental se juzga de una manera iterativa, hasta obtener el consenso entre los miembros del grupo evaluador. El consenso se puede obtener a través de los métodos Delphi, Electra, y otros. Su mayor dificultad es que no siempre es obvia la elección de los mejores componentes de calidad ambiental que van a ser evaluados en cada alternativa de un proyecto.

Otro método es la matriz de camino óptimo, que incluye un término que permite evaluar el error que pueda ser introducido al juzgar la importancia relativa de cada componente.

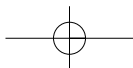
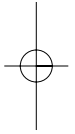
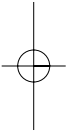
4) Son mucho más sofisticados y son modelos dinámicos. Su mayor dificultad son los costos para adquirir y procesar los datos que estos modelos requieren.

Podemos considerar dentro de este grupo el enfoque de sistemas, el cual se considera que es el único que permite plantear de manera multidisciplinaria la aprehensión del ambiente biofísico y socioeconómico del hombre y estructurar un conjunto de hipótesis interrelacionadas.

Posiblemente este capítulo sea el más complejo de transitar por el desarrollo presentado, en él se incorpora todo el abanico de propuestas para realizar la evaluación, desde las que ponen énfasis en los análisis meramente economicistas hasta aquellas que incorporan el multicriterio para la definición de variables e indicadores de evaluación, de modo que el lector opte por la que más se adapte a su posicionamiento ético-político.

No podemos negar la débil cultura de evaluación que nos ha signado, por lo menos en Argentina, y cómo esto ha incidido en los resultados, efectos e impactos, muchas veces no esperados de programas y proyectos ejecutados.

Cabe aclarar que este capítulo merecería más atención que la prestada, es más, a mi entender, sería conveniente todo un libro dedicado a esta cuestión; lo que se ha intentado no sólo es introducir al lector, sino poner en el escenario de la evaluación todas las herramientas disponibles y necesarias para desarrollarla.



## Capítulo V: La gestión

*No hay nada más difícil de intentar,  
Más peligroso de conducir o más incierto en su éxito  
Que tomar el liderazgo de un nuevo orden de cosas  
Porque el innovador tiene por enemigos a todos aquellos  
Que lo han hecho bien bajo las viejas condiciones  
Y solamente indiferentes defensores a aquellos que podrían  
Hacerlo bien bajo las nuevas condiciones.*

Nicolás Maquiavelo

### 5.1. La gestión pública

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las organizaciones tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas públicas (gubernamentales y no gubernamentales) establecidas por el Poder Ejecutivo, a través de la constitución de su agenda pública. Es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en ese campo y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración.

### 5.2. La gestión de programas y proyectos

Las definiciones programa y proyecto han ido evolucionando y enriqueciéndose a lo largo del tiempo, en particular en los últimos

treinta años, como consecuencia de la organización de esfuerzos sistemáticos de planificación del desarrollo y de la implementación de planes.

El concepto proyecto, inicialmente, pertenecía al campo de la ingeniería, luego se le incorporaron estimaciones financieras de costos e ingresos, en particular cuando se ejecutaron grandes obras públicas que comenzaron en la segunda mitad del siglo XX.

El auge de la planificación global, de la programación sectorial, regional, y el comienzo de la segunda posguerra mundial hicieron del proyecto el elemento básico tanto en el plano técnico como en el operativo con el cual se construyen o se desagregan, según el punto de vista que se adopte, los planes y programas.

La participación de agencias financieras internacionales y bilaterales en el financiamiento de proyectos contribuyó a la sistematización del proceso de preparación y evaluación ex-ante, conformando, en su etapa final, el denominado “análisis de la factibilidad técnico-económica de los proyectos”.

Como respuesta, paralelamente a los nuevos desarrollos en el campo del análisis económico de proyectos, aparece el énfasis en la “administración de los proyectos” de las empresas y agencias públicas que en la mayor parte de los casos son las responsables de su implementación y operación.

### 5.3. El proceso de gestión

La definición de metas específicas y el esfuerzo en alcanzarlas dentro de un período predeterminado, con recursos especialmente asignados, no son novedad para los miembros de la sociedad humana. A partir de mediados del siglo XX, se inicia el registro de experiencias administrativas en unidades organizacionales temporales.

Los proyectos adquieren su sentido moderno a partir de grandes proyectos de construcción civil en el siglo XIX, por ejemplo, el canal de Suez (1869), y en el siglo XX, la construcción del primer computador en Harvard en 1944 y la fabricación de la primera bomba atómica, producto del Proyecto Maniatan. Sin embargo en ninguno de estos ejemplos se sistematizó la experiencia.

Recién en 1954 se comenzó a sistematizar las experiencias en los Estados Unidos y uno de los resultados fue la técnica de programación PERT/CPM, empleada en la planificación de los misiles balísticos intercontinentales (Proyecto Polaris). Posteriormente, en 1958, la creación de la NASA demostró que la administración por proyectos permitía obtener resultados más rápidos.

El proyecto Apolo fue el primero que demostró la efectividad de la gerencia por proyectos. En 1959, Paul Gaddis publicó en *Harvard Business Review* uno de los primeros artículos sobre la gerencia por proyectos, donde definió el rol del gerente.

En la Argentina, en la década de los setenta, se consolidó la administración de proyectos y programas de la mano de la construcción de grandes obras como las empresas hidroeléctricas, carreteras, grandes puentes, etc.

Una de las características de los países periféricos es su capacidad de identificar y medir sus problemas prioritarios, sin que esta capacidad sea acompañada por la competencia para desarrollar las mejores soluciones. Estos déficits derivan principalmente de problemas estructurales, pero también de la falta de potencialidades en las agencias públicas en lo que hace a la identificación, ejecución, evaluación de programas y proyectos innovadores.

## 5.4. ¿Qué se entiende por administración?

El concepto administración puede emplearse para describir:

1. una ciencia, disciplina o arte;
2. un proceso de organización interno o administrativo;
3. un conjunto de personas que dirige una organización;
4. una carrera o profesión.

En esta producción se entenderá la administración como un sistema o conjunto de actividades que se interrelacionan e interactúan, desarrolladas por un grupo de personas dentro de una organización, para lograr objetivos previamente establecidos.

Esta definición pone de manifiesto que la actividad administrativa tiene las siguientes características:

- es dinámica;
- no se adapta a patrones rígidos;
- se lleva a cabo según distintos modos de proceder, de acuerdo con la fase de su existencia en que se encuentre;
- está sujeta a cambios constantes;
- puede dirigir y controlar, en parte, la naturaleza, el grado, la magnitud y la rapidez de los cambios que puedan ocurrir.

Las condiciones para el ejercicio de la administración están directamente vinculadas con las actividades de los dirigentes, administradores, gerentes.

Dichas actividades pueden consistir en:

- fijar objetivos;
- comunicar dichos objetivos a los miembros de la organización;
- motivar a los miembros de la organización;
- proporcionarles los medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados;
- evaluar los resultados desde el punto de vista de la eficiencia (medios), de la eficacia (fines) y la efectividad (resultados).

Para desempeñar estas acciones, los dirigentes de una organización deben estar en condiciones de integrar conocimientos y orientaciones pertinentes a diferentes campos del saber humano. Entre estas tareas podemos mencionar:

- lograr cierto equilibrio entre las diversas orientaciones y conocimientos;
- aplicar los conocimientos a situaciones específicas que requieren que se tomen medidas.

Teniendo en cuenta lo anteriormente explicitado, se puede afirmar que las condiciones necesarias para conducir estos procesos son:

- a) Eficacia, esto es, la consecución de objetivos a través de decisiones tomadas de la evaluación de los resultados.
- b) Adaptabilidad, o sea, adecuación constante de los medios a los fines, gracias al conocimiento de los problemas; determinación de los objetivos realizables; empleo de los medios necesarios y adopción de las disposiciones adecuadas referentes a recursos humanos, a la estructura



organizativa, a los recursos materiales, a los demás insumos necesarios.

## 5.5. El método sistémico en la administración de proyectos

El modelo de administración de sistemas proviene de la estrategia de sistemas abiertos, cuya característica es el reconocimiento de la interdependencia entre el proyecto y su medio. Esto quiere decir que cuando el proyecto está abierto a las influencias ambientales, algunos de los factores que intervienen en la acción del proyecto se transforman en coerciones; por un período de tiempo considerable dejan de ser variables y representan condiciones fijas a las cuales debe adaptarse el proyecto. Otros factores se transforman en contingencias, que pueden variar o no, pero que no están sujetas a un control arbitrario por parte del proyecto.

La administración de sistemas comprende tres acciones centrales: a) actividades de entrada, b) actividades de procesamiento, y c) actividades de salida.

Éstas se constituyen en componentes del proyecto y son análogas a los elementos característicos de cualquier sistema, esto es, las entradas (recursos) serán procesadas para obtener resultados o productos (salidas), los cuales se evaluarán según determinados criterios para los efectos de control (retroalimentación).

Conceptualmente puede decirse que el proyecto es un plan potencial de una acción integrada, mediante el cual se puede concretar algún aspecto del desarrollo económico-social.

El análisis de estas condiciones se efectúa de forma integral en los proyectos, tanto desde el punto de vista económico como del técnico-financiero, del institucional, etc.

### 5.5.1. Ventajas de la utilización de este método

Permitirá deducir las propiedades generales de un proyecto como sus funciones específicas. Los proyectos surgen para atender a circunstancias que cambian continuamente. Dos situaciones generales pueden influir en un proyecto: o la planificación del proyecto es idéntica a una experiencia ya vivida, pero el ambiente es distinto; o el ambiente es idéntico pero la planificación, diferente.

Los proyectos tienden a solucionar los problemas a través de una orientación, siguiendo una finalidad. Las soluciones según la finalidad se definen como las que tienen por objeto, exclusivamente, los resultados finales, sin preocuparse de los efectos intermedios o de las alternativas.

Otra razón para adoptar el concepto de sistemas: éstos permiten obtener un patrón objetivo de acuerdo con el cual se organiza el proyecto para lograr resultados convenientes.

Se considera patrón objetivo al medio no subjetivo que permite verificar cuál debe ser la relación, dentro de criterios válidos, que vincula las reglas o los principios objetivos. Se basa en hechos demostrables.

## 5.6. Desarrollo de estilos gerenciales

Entre 1890 y 1910, se produjeron grandes transformaciones a partir del inicio de la innovación industrial y comercial, la construcción de ferrocarriles, el crecimiento de los mercados, el auge de las grandes urbes, el uso extendido de la electricidad y del motor a combustión interna. Es en este período cuando se desarrolla el escenario de la gerencia.

A lo largo del siglo XX, los ejecutivos y los teóricos de las organizaciones estudiaron la práctica gerencial.

En la historia organizacional, se denomina a este período racional/científico ya que los gerentes tratan racional, cuantitativa y científicamente las tareas que les son propias y que se van tornando cada vez más complejas.

Recién en la década de los setenta, a pesar de que aún utilizaban la gerencia racional para determinar inversiones de capital, aparece como necesidad utilizar otros mecanismos para los proyectos que requieren de inversión humana. Con el comienzo de la época del planeamiento estratégico, se inicia la era de la gerencia cualitativa/humanística.

Esta época brindó una transición natural entre la gerencia racional/científica y la cualitativa/humanística.

Al principio las organizaciones enfocaron el plan estratégico de una manera mecanicista, racional y científica.

La época cultural se inicia cuando las organizaciones se dan cuenta de que no sólo necesitan de estrategias, sino de personas y habilidades para implementarlas con una fuerte impronta innovadora.

#### *Primer momento (entre 1910-1935)*

El volumen de la actividad económica había aumentado mucho, lo que posibilitó e impulsó el crecimiento, el tamaño y la cantidad de las empresas.

Las estructuras organizacionales más grandes y de unidades múltiples necesitaban una mayor coordinación gerencial si querían producir más ventas, lograr menores costos y brindar mayor rentabilidad.

La coordinación gerencial dependía de que se estableciesen jerarquías gerenciales significativas.

*Segundo momento (entre 1935 y 1955)*

Las fluctuaciones económicas asociadas a la Primera Guerra Mundial reforzaron la preocupación por la estructura organizacional; la gran depresión estimuló el interés por la eficiencia operacional.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el volumen de la producción ocupó el centro de los escenarios. La necesidad de una amplia variedad de productos sacó a los Estados Unidos de la depresión, provocó el pleno empleo y una demanda creciente por productos de consumo masivo. Al mismo tiempo, el esfuerzo de la guerra alentó a las empresas a desarrollar productos tecnológicamente sofisticados.

Para satisfacer al mercado explosivo, muchas organizaciones buscaron la respuesta en la tecnología, la automatización fabril, nuevos materiales como los plásticos, las plantas de procesamiento continuo, etc.

Las teorías administrativas de este momento suponían que una organización podía maximizar la productividad reduciendo continuamente las asignaciones de los trabajadores a cuestiones minúsculas, especializadas, inclusive sin sentido. Henry Ford la llevó hasta el límite de decir “el hombre que pone un tornillo no pone la tuerca; el hombre que pone la tuerca no la aprieta”.

*Tercer momento (1955-1970)*

Dos hechos precipitaron la entrada en este momento: la aparición de la corporación en el escenario empresarial estadounidense y la búsqueda intensa de mercados extranjeros.

Mientras que las antiguas organizaciones con una multiplicidad de divisiones crecían básicamente a través de la expansión interna, invirtiendo en plantas y equipos relacionados con las líneas empresariales originales, los nuevos conglomerados se expandían externamente, adquiriendo y fusionando empresas que

a menudo no estaban relacionadas con sus actividades originales. Esta diversidad creó la necesidad de controlar más estrictamente las operaciones y estableció el escenario para un movimiento hacia los sistemas. Al estilo gerencial de este momento se lo denominó “gerencia a presión” debido a que los gerentes buscaban formas de fortalecer las utilidades de un ambiente cada vez más complejo, controlando costos, personas y operaciones. En este momento aparecen las computadoras, y son las corporaciones las primeras en adquirir dichos equipos.

#### *Cuarto momento (1970-1980)*

Anteriormente las escuelas empresarias produjeron gerentes profesionales bien entrenados que, con un conjunto de habilidades cuantitativas y racionales, pudieron administrar exitosamente las organizaciones.

Se suponía que las mejores decisiones gerenciales eran aquellas que se justificaban lo más analíticamente posible; por eso la producción, las finanzas y la comercialización dominaban el currículo de los centros de formación.

Este enfoque tuvo herramientas útiles; sin embargo, dejó de lado la intuición y la subjetividad en la toma de decisiones.

A principios de la década de los setenta, resultó cada vez más evidente que las empresas no podían vivir solamente de la ciencia. El cambio acelerado, la competencia internacional por los mercados, la escasez de recursos energéticos y una necesidad constante de innovación desembocaron en una serie de épocas dedicadas al arte de la gerencia.

Con los gerentes consolidados en su capacidad de controlar las operaciones internas, el eje se desplazó hacia el mundo externo de los mercados, las industrias y las tendencias del ambiente empresarial. Esta visión hacia fuera trajo aparejada la necesidad del posicionamiento competitivo. El término “estrategia” se convirtió en la clave.

Por primera vez, el movimiento hacia la estrategia llevó a los ejecutivos y sus organizaciones un conjunto de conceptos, métodos, herramientas y técnicas para analizar las posibilidades económicas y competitivas, y para implementar el rumbo de acción que fuera ventajoso a largo plazo. Cuando el movimiento cobró impulso, surgió una serie de herramientas y de técnicas novedosas.

Las prácticas de la gerencia estratégica se desplazaron de lo cuantitativo a lo cualitativo, de la formulación a la implementación, y del planeamiento mecánico al pensamiento creativo.

#### *Quinto momento (década de los ochenta)*

En esta década los ejecutivos advirtieron que el posicionamiento competitivo estaba directamente relacionado con el buen desempeño de su persona. Surge aquí en el escenario internacional el reconocimiento del éxito de las empresas japonesas, las cuales partían de un proceso de sociabilización interno, cuya filosofía y valores producían lo que se conocería como cultura de la corporación.

Se definió a la cultura de la corporación usando conceptos como valores dominantes, creencias directrices, regularidades organizacionales, ritos y rituales, metas o filosofías de alto nivel, sentimiento y clima organizacional.

Se constituye en un patrón de supuestos básicos, inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo a medida que aprende a encarar sus problemas de adaptación externa y de integración interna que han funcionado lo suficientemente bien como para ser considerados válidos y, por lo tanto, enseñables a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir respecto a esos problemas.

#### *Sexto momento (de 1990 al 2000)*

Este momento surge cuando los gerentes se dan cuenta de que la creatividad es el elemento fundamental de la estrategia y

de las culturas sólidas. La innovación, el espíritu empresario, las relaciones interpersonales, los avances personales y la adaptación al cambio son la clave de la organización actual.

En la actualidad hay dos conceptos empresarios que ha estado recibiendo atención académica, la teoría gerencial de la integración y la teoría del atributo del liderazgo.

El primero requiere que las organizaciones integren, sincronicen y coordinen la cantidad de variables que contribuyen al éxito consistente en el largo plazo.

El segundo concepto, la teoría del atributo del liderazgo, sugiere que los líderes pueden ser la clave del éxito o del fracaso de las organizaciones y de sus proyectos. Esta idea nace de la incapacidad de las teorías existentes para explicar en forma clara y consistente las diferencias de los desempeños entre ellas.

Cobra sentido definir qué se entiende por liderazgo; para algunos autores, significa la capacidad de inspirar a los seguidores para que entren en acción; para otros, es dar un buen ejemplo; para otros, es influir sobre las personas a fin de que logren metas, en lugar de ordenarles que las ejecuten.

Aquí se lo utilizará para indicar la perspectiva visionaria, obtenida mediante el sentido integrado de la historia, que permite que se sepa qué es lo que va a dar resultado y qué es lo que no va a darlos y la perseverancia apasionada para estimular a las personas a fin de que busquen el máximo desempeño que potencia el bienestar tanto individual como colectivo.

#### *Séptimo momento (XXI, gerencia en la turbulencia)*

En los inicios de un siglo marcado por la turbulencia, lo imprevisible, los cambios cada vez más vertiginosos, en una sociedad que “fluye”, nos preguntamos cómo se puede caracterizar a la gerencia en este contexto.

Dice Kliksberg (1994, pp. 110-130) que recientes investigaciones realizadas en diferentes países del primer mundo plantean que la gerencia que logra objetivos con éxito reúne las siguientes características:

- Pasan más del 75 % de su tiempo conversando con otros, privilegian el contacto cara a cara.
- Sus interlocutores son de una gama muy variada; en cuanto a la organización no se atienen con frecuencia a la línea jerárquica.
- No hablan de planificación, coordinación, organización o control sino de otro tipo de temas.
- Hacen muchas preguntas en las conversaciones.
- Las conversaciones hacen referencias a cuestiones extralaborales.
- Con frecuencia reaccionan a iniciativas de otros, además de su día planificado se dedican a temas no incluidos en su agenda.
- Trabajan largas jornadas.
- Logran identificar las cuestiones realmente estratégicas para la organización y de los dilemas reales.
- A través de los contactos cara a cara, crean una red de relaciones sobre las que se apoya su capacidad real de implementación, luego dedican tiempo a hacer uso de esa red para lograr que las cosas se hagan.
- Leen la realidad proyectando varios escenarios posibles simultáneos, suspenden juicios hasta que surja una visión más comprensiva de las situaciones conflictivas.
- Descentralizan y dan participación a los miembros de la organización en la resolución de los problemas, utilizan la negociación permanentemente.



## 5.7. Las organizaciones y la ejecución del proyecto

Las organizaciones humanas, según se describen en la figura siguiente, pueden ser distribuidas en un *continuum* de dos extremos: en uno se encuentran las organizaciones rutinarias y en otro aquellas que operan exclusivamente con actividades de innovación, reduciendo así al mínimo cualquier actividad de carácter repetitivo

### Tipos de organizaciones y administración de proyectos

#### Gráfico 17

Organizaciones del tipo Prioridad para	A Rutina	B	C Innovación
Características	Preocupación por el equilibrio. Mantiene la rutina. Reacciona a los cambios. Descansa su acción en los éxitos pasados.	Preocupación por el equilibrio. Se adapta a los cambios del medio. Mantiene la rutina. Identifica las oportunidades y selecciona las de más alto interés.	Preocupación por el dinamismo. Se adapta continuamente a las condiciones del medio. Está en cambio para permitir el desarrollo de nuevas potencialidades.
Actitud estratégica	Baja.	Alta.	Imprescindible.
Administración por proyectos	Inexistente.	Frecuente.	Permanente.
Ejemplos	Empresa familiar tradicional.	Empresa industrial innovadora.	Centro de tecnología. Empresas de ingeniería.

En las organizaciones de tipo A, las mayores preocupaciones de la administración superior se relacionan con las actividades de rutina, para garantizar su sobrevivencia en el corto y mediano plazo. La necesidad de adaptarse a los cambios del medio externo es reducida. En este tipo no hay condiciones para la adopción de la administración por proyecto.

A la derecha del cuadro, se encuentran las organizaciones tipo C. Son empresas de innovación tecnológica, ingeniería consultiva, industrias de equipo pesado, laboratorios de investigación y desarrollo de las organizaciones públicas y privadas, instituciones que se dedican a la investigación.

Estas organizaciones tratan, por lo general, con una cantidad de clientes; cada uno de los cuales requiere un producto específico que exige un proyecto específico. La actividad de rutina está reducida a lo mínimo necesario para sustentar adecuadamente los proyectos en ejecución. Existe un predominio de las actividades no repetitivas, orientadas a una permanente adaptación de la organización a su medio. Éstas tendrán que recurrir a la administración por proyecto.

### 5.7.1. Técnicas de gestión de proyectos

La gestión de proyectos resulta eficiente y efectiva cuanto mayor sea el grado de participación y de integración de todo el equipo de la organización —el nivel de cada persona que lo integra— alrededor de una misma estrategia de gestión, orientada hacia la realización de sus objetivos.

Los objetos de la organización y las necesidades individuales son los dos componentes fundamentales en el establecimiento de la estrategia de gestión, cuya permanencia en el tiempo es función directa de su grado de flexibilidad para absorber los cambios derivados del comportamiento de los componentes.

## 5.8. Estructura organizacional

Una de las cuestiones básicas en el establecimiento de la estrategia de gestión es la satisfacción de las necesidades individuales y su permanencia en el tiempo; ésta es función directa de su grado de flexibilidad para la absorción de los cambios derivados del desarrollo del proceso de gestión.

Cuando se hace referencia a necesidades individuales, se está considerando la jerarquía de necesidades humanas propuesta por Maslow (1989, p. 52),<sup>7</sup> quien las organizó.

Por su parte, Max Neff en su trabajo denominado "Desarrollo a escala humana", establece dos categorizaciones de necesidades: axiológicas (ser, tener, estar, hacer) y existenciales (subsistencia, protección, ocio, entendimiento, libertad, etc.).

El economista Amartya Sen aporta a esta temática lo siguiente: el desarrollo humano tiene múltiples dimensiones que se traducen en un conjunto de necesidades cuya diversidad radica en la complejidad misma de la persona, derivada tanto de su naturaleza propia como de su condición de agente histórico y socialmente situado. Esta perspectiva es superadora de la de necesidades básicas, ya que amplía la mirada más allá de la medición de recursos, para concentrarse en los fines, esto es, en la ampliación de las capacidades de las personas, lo cual supone una concepción de desarrollo como libertad, entendiendo por ella no una libertad formal, sino más bien la posibilidad real de

---

<sup>7</sup> Abraham Maslow formuló en 1943 su teoría de las necesidades. Ésta plantea que las necesidades del hombre (fisiológicas, de seguridad, de amor, de estima y de autorrealización) están definidas jerárquicamente del siguiente modo: fisiológicas, seguridad, asociación, autoestima y autorrealización". Las necesidades fisiológicas están en la parte inferior de la jerarquía y las de autorrealización en la parte superior. En razón de lo cual la labor gerencial debe considerar cuáles son los elementos satisfactores que inspiran motivación por el trabajo que se realiza; por ejemplo Necesidad de logro, necesidad de afiliación, motivación de poder, etc.

alcanzar aquellos modos de ser o hacer que cada persona razonablemente valora. La constitución de una sociedad justa debe ofrecer igualdad de oportunidades para que todos sus miembros puedan tener acceso a esa expansión, asumiendo como contrapartida el ejercicio de sus deberes y responsabilidades hacia los demás. En los distintos grupos de trabajo de la organización habrá individuos con motivación orientada a la satisfacción de las diferentes necesidades de la escala, con diferentes niveles de intensidad de acuerdo con las propuestas de Maslow, Max Neff, y a la valoración de las realizaciones que se pretenden lograr en el caso de Sen.<sup>8</sup>

Éste es un elemento fundamental para el logro de la eficiencia en la gestión: nos referimos a la capacidad de comunicación para conocer y ponderar las necesidades y/o capacidades de los subordinados, para orientar a los mismos, capacidad de mando, etc. Estas se tornan más ágiles e intensas cuando los grupos de trabajo son pequeños, lo que les permite ser más eficaces en el desarrollo de sus tareas.

Un tipo de estructura que reúne esos atributos es la estructura matricial que, por eso, es la más aplicada por organizaciones que trabajan con proyectos. Si se comparan los atributos y las observaciones arriba mencionados con los tipos de estructuras

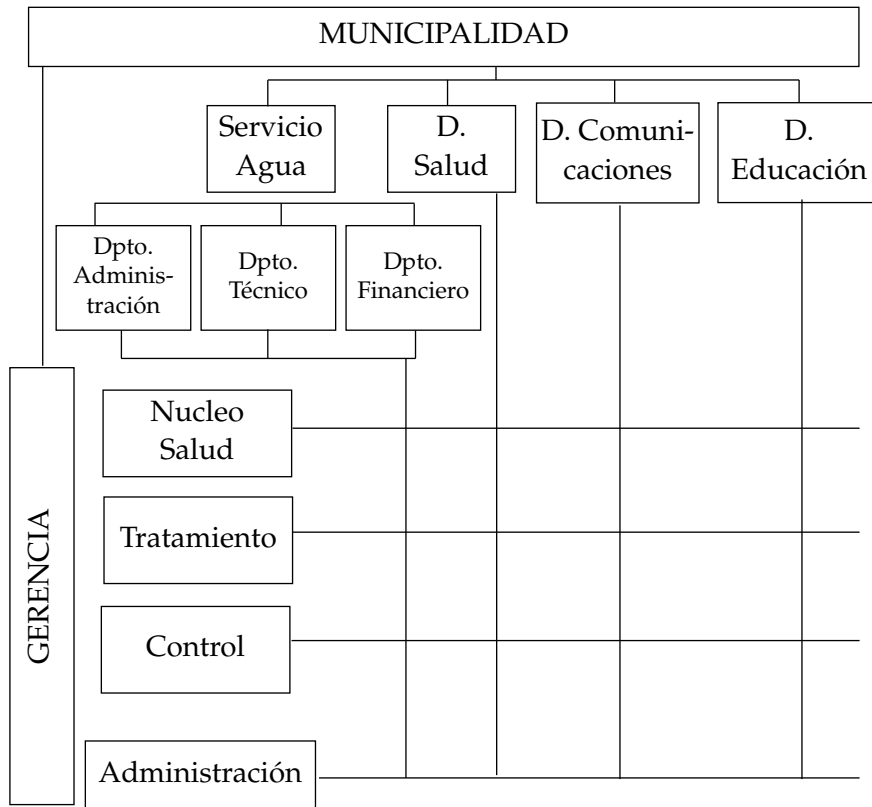
---

<sup>8</sup> Este nuevo enfoque del bienestar introduce cambios en la concepción de la pobreza y su medición. Un acercamiento al enfoque de Sen es el del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, que define la pobreza como la denegación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y los demás. El método del PNUD formula un índice compuesto (Índice de Pobreza Humana, IPH) que agrega diferentes características de privación de la calidad de vida para obtener una medida sobre el grado de pobreza de una comunidad. El IPH se concentra en tres elementos; esenciales de la vida humana: la longevidad, se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana; los conocimientos, quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación; y el nivel de vida, relacionado con el aprovisionamiento económico, medido por el acceso a salud, servicios públicos y a una nutrición adecuada (PNUD, 1997).

organizacionales expuestas por O. Shayghessy, clásica (líneas), orientada a las relaciones humanas; matricial (de sistemas), se puede decir que en las organizaciones, no puede estar vinculada solamente a una de esas formas, sino constituirse en una composición de los tipos mencionados.

### Gráfico 18

**Ejemplo de estructura matricial en un municipio que debe organizar el servicio de agua potable y alcantarillado**

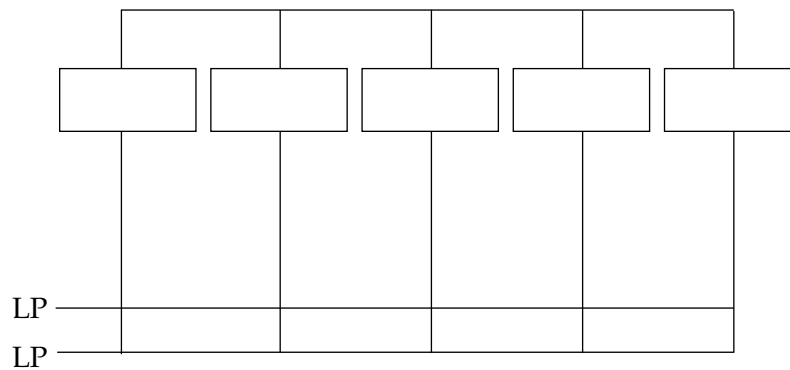


Fuente: elaboración propia.

Esto significa que a la estructura de línea y matricial hay que agregar elementos que propicien una participación individual y un ambiente motivador. Eso se alcanza a través de una actitud de liderazgo y no de mando por parte de los jefes de la estructura lineal, de comisiones, de planeación, orientación y seguimiento conformados junto al proyecto. En ese escenario, los proyectos presentan también diversas alternativas de organización, de las cuales se destacan.

### Gráfico 19

**Líder del proyecto = Coordinador**



El líder del proyecto ejerce una acción típica de gerenciamiento de los tiempos individuales aplicados al proyecto tanto por los distintos profesionales de la estructura lineal como por los subcontratos de servicios, tareas y fases, centraliza informaciones y resultados, programa y ejecuta las acciones, realiza el análisis de calidad de los resultados obtenidos, reformula y negocia condiciones contractuales con el comitente.

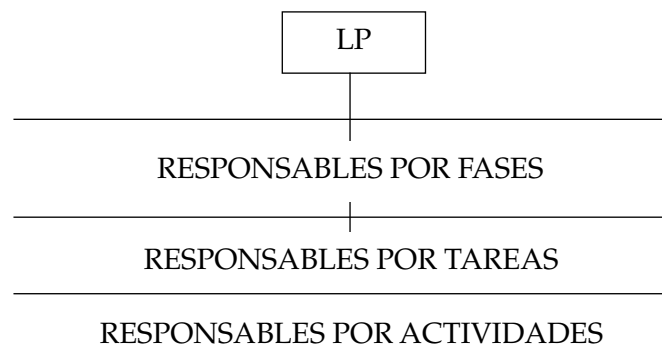
El equipo es especialmente conformado durante el tiempo individual que se dedica al proyecto, el profesional responde jerárquicamente a los responsables por fases o tareas y éstos al líder del proyecto. Los profesionales de las unidades técnicas de

la organización que desarrollen actividades en el proyecto lo harán coordinados por los responsables de tareas.

Esta propuesta de estructuración es la base para preparar la organización del proyecto, la cual comprende el organigrama y los niveles de autoridad y responsabilidad de los miembros de su equipo. Se utiliza, generalmente, en proyectos con equipos numerosos, siendo más común en estructuras con líder de proyecto y responsables de tareas.

## Gráfico 20

### Estructura organizacional del proyecto



Fuente: elaboración propia.

Siempre hay que estructurar el proyecto en fases, tareas y actividades, cuyo número dependerá de su complejidad. Esa estructuración debe ser coincidente con la agrupación por actividades que conduzcan a la obtención de los objetivos secundarios planteados y cuyo entendimiento lleva a alcanzar los objetivos primarios del proyecto.

Siempre en una organización de tipo C y a menudo en una de tipo B deben coexistir, las dos formas presentadas.

La decisión sobre cuál se aplica mejor para la ejecución de un determinado proyecto debe ser hecha considerándose, por un lado, las características del proyecto y el perfil ideal del líder (madurez, motivación y nivel de necesidades individuales), y del otro, los perfiles de los líderes potenciales que ya trabajan en la organización o que se van a contratar.

Por último, es importante tener presente que las estructuras organizacionales no pueden ser estáticas y rígidas como lo fueron en décadas pasadas.

Los cambios en el ambiente externo e interno de la organización obligan a que también se introduzcan cambios en los diversos instrumentos de gestión para que se pueda mantener su eficiencia en niveles elevados.

Como uno de esos instrumentos, la estructura organizacional debe ir cambiando para acompañar el propio avance de la organización y de los individuos que la integran.

## 5.9. La planeación y el proyecto

El proyecto es un ente destacado de la organización. Los proyectos de cierta envergadura equivalen a organizaciones dentro de la misma organización. Asimismo, cuando se habla de planeación de un proyecto se refiere a su plan operacional. Es importante tener presente que se deben incluir los planes estratégico, táctico y operacional, incluyendo los métodos propuestos para su preparación.

Por otra parte, el nivel de claridad, transparencia y formulación de los planes debe acompañar, en niveles crecientes, el tamaño del proyecto y la dimensión del equipo de trabajo.

Los planes deben considerar los siguientes referentes:



- objetivos del proyecto,
- plan estratégico,
- plan táctico,
- metodología,
- estructuración y organización del proyecto,
- recursos humanos,
- recursos físicos,
- recursos presupuestarios.

Estos aspectos son los mismos que deben ser considerados cuando se realiza el control de las actividades del proyecto, función necesaria para la retroalimentación de la actividad de planeación, una vez que permite la identificación de los hechos que ocurren durante la ejecución de las acciones ya planeadas.

## 5.10. Control y monitoreo

Una característica intrínseca de los programas y proyectos es la incertidumbre en el comportamiento de las variables que intervienen en su planeamiento. Así, en general, en el caso de los proyectos cuyos resultados no son fácilmente cuantificables, los hechos identificados por la función de control no pueden ser confrontados directamente con los correspondientes objetivos constantes de los planes, para sacar conclusiones sobre la eficiencia de la ejecución del proyecto, sobre el acierto de la formulación realizada por los líderes del proyecto o sobre el desempeño de los miembros del equipo de proyectos.

Tratándose de proyectos con metas y resultados de tipo no estructural, la función de control debe ser entendida menos como

un recurso que posibilite una corrección de los cursos de acción para alcanzar las metas planteadas, y más como una función que permita, a través de la identificación de los hechos, la reformulación de la planeación con miras a disminuir los niveles de incertidumbre y mejor adecuación a la realidad de los hechos que emergen de la ejecución de actividades.

Tampoco puede ser ejecutada la función de control dentro de sus líneas más tradicionales, teniendo en cuenta que conducirá a resultados de baja calidad, a la inhibición de la creatividad, o a reducidos niveles de motivación individual. La función de control, por consiguiente, debe ser entendida como apoyo y no como fin.

De estas consideraciones se concluye sobre la necesidad de caracterizar dos tipos de actuación en funciones de control en organizaciones que desarrollan proyectos con resultados no estructurales, con fuerte componente de actividades de tipo intelectual y de desarrollo: en la ejecución de esas actividades (control de la asignación de tiempos y tareas, de suministros, de costos-presupuesto), contable, etc. Esto se plantea ante la necesidad de reunir información que permita evaluar el retorno.

Se trata de control en el sentido de registrar y apropiar hechos concernientes a proyectos y servicios de la organización, sirviendo como un verdadero banco de informaciones para el ejercicio del monitoreo de los proyectos en ejecución.

La UNICEF (1991, p. 102) define el monitoreo como “un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución”. Busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos.

El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución,

para hacer ajustes conducentes a una gestión óptima de las iniciativas, para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía. Estas definiciones sugieren que el monitoreo tiene el propósito de advertir a los gerentes oportunamente sobre la presencia de desviaciones del programa de trabajo.

Otro tipo de monitoreo es el que tiene el fin de observación-análisis-orientación del desarrollo de las actividades del proyecto ante los hechos registrados y apropiados, representando una actitud positiva del líder del proyecto (LP), su planeamiento y los hechos que emergen de su ejecución.

## 5.11. Los indicadores

Se denomina indicadores a las mediciones periódicas para identificar tendencias que pueden ofrecer informaciones importantes para evaluar los programas y proyectos. Éstos permiten trabajar en tres cuestiones sustantivas:

- a) Verificar si el programa/proyecto está alcanzando la población objetivo o meta.
- b) Verificar si la entrega del servicio y las funciones de apoyo son consistentes con las especificaciones del diseño del programa/proyecto (calidad, tipo, cantidad).
- c) Verificar si surgen cambios positivos entre los participantes del programa/proyecto en las condiciones sociales en las que éste se enfoca.
- d) Determinar qué recursos materiales y financieros son apropiados y si se están utilizando eficientemente.

El diseño de los indicadores debe incluir aquellos que ponderen el estado inicial de la problemática que afecta a la población objetivo del programa/ proyecto, y aquellos que dan cuenta de las acciones de los involucrados en la gestión.

## 5.12. La ejecución de programas/proyectos y la gerencia

Los conflictos que ocurren en las diversas fases del proyecto son los que predominan, pero no los únicos. Los conflictos pueden ser considerados como consecuencia natural de las actividades ejecutadas, lo que equivale a decir que es la naturaleza de la actividad, y no específicamente la administración de proyectos, lo que constituye una fuente potencial de conflictos.

Todo esto demuestra que la figura del gerente de proyecto debe caracterizarse por presentar una enorme gama de atributos tanto personales como profesionales. Encontrar un individuo que posea todos estos requisitos es una tarea difícil.

La cualidad más crítica es saber coordinar talentos para ayudarlos en la ejecución de las fases del proyecto.

En el siguiente cuadro se sintetizan los atributos deseables del gerente de proyecto en relación con el ciclo de vida del proyecto.

## Gráfico 21

### El ciclo de vida del proyecto y el gerente del proyecto

Fases del proyecto	Principales actividades realizadas	Atributos deseables del gerente de proyecto.
Fase conceptual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición del problema.</li> <li>- Definición de objetivos y metas por alcanzar.</li> <li>- Análisis del ambiente del proyecto.</li> <li>- Estima y negociación de los recursos financieros necesarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de identificar las necesidades.</li> <li>- Capacidad de traducirlas en objetivos.</li> <li>- Percepción adecuada del ambiente.</li> <li>- Percepción de las potencialidades disponibles.</li> </ul>
Fase de estructuración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de los recursos humano necesarios para la ejecución del proyecto.</li> <li>- Delineamiento de la estructura formal.</li> <li>- Programación de los resultados por alcanzar.</li> <li>- Programación de los recursos financieros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad para identificar y comprometer los mejores recursos humanos disponibles.</li> <li>- Saber programar el uso de estos recursos como de los recursos materiales.</li> <li>- Saber elaborar un plan de ejecución de proyecto (programación, estructura organizacional, control, etc.).</li> </ul>
Fase de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución de las actividades.</li> <li>- Uso de los recursos humanos y financieros programados.</li> <li>- Elaboración de informes parciales y revisión de los programas, si es necesario.</li> <li>- Adaptación de la estructura formal, si es necesario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidad para trabajar con grupos y motivar a los miembros del proyecto a enfrentar los problemas surgidos.</li> <li>- Actitud de innovación y optimismo.</li> <li>- Capacidad de reaccionar favorablemente a los cambios y adaptar el plan de actividades dentro de los límites del proyecto.</li> <li>- Habilidad para comunicarse con otros miembros de la organización y de otras entidades.</li> <li>- Habilidad para resolver problemas.</li> </ul>

Fase de conclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia final de los resultados alcanzados.</li> <li>- Elaboración de informes finales.</li> <li>- Evaluación final de los resultados.</li> <li>- Reasignación de los recursos humanos.</li> <li>- Seguimiento del proceso de introducción de innovaciones resultantes del proyecto, si es necesario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de elaborar una buena propuesta y estimar los recursos necesarios.</li> <li>- Habilidad para defender sus ideas y negocios.</li> <li>- Preocupación permanente por garantizar la transferencia de resultados.</li> <li>- Preocupación por seguir la utilización de los resultados.</li> <li>- Capacidad de identificar nuevas oportunidades para aprovechar a los miembros de su equipo.</li> <li>- Capacidad de elaborar un consistente informe final.</li> </ul>
--------------------	---	---

Fuente: elaboración propia.

El estudio del ciclo de vida del proyecto lleva a la conclusión de que la actuación del gerente varía en las diferentes fases de aquél.

Varios autores reconocen que, en proyectos con actividades predominantemente intelectuales, los mejores gerentes tienden a ser aquellos capaces de ajustar su estilo a las necesidades y circunstancias cambiantes. El estilo participativo parece ser el más adecuado, puesto que este tipo de proyecto tiende a no ser muy estructurado. El nivel de conflicto, que es creciente, sugiere la misma conclusión, puesto que las personas dirigentes tienden a provocar la acumulación y la exacerbación de las fuentes de conflicto. Aunque los gerentes autoritarios pueden tener un buen desempeño en proyectos urgentes, rara vez son adecuados para proyectos de investigación y desarrollo.

Las características de estos últimos provocan respuestas diferentes en cuanto a la forma de administrarlos en las distintas empresas u organizaciones. Algunas se pronuncian por designar a un solo gerente que es el responsable de todo el proyecto. Es una forma que ha demostrado ser eficaz, aunque presente dificultades en cuanto a los ajustes de diversas fases.

Otro procedimiento es cambiar de gerente en cada fase del ciclo de vida. Esta técnica de "entregar el mando" tiende a crear rivalidades, y contribuye al sentimiento de que el gerente que recibe el proyecto hereda problemas no resueltos.

Los gerentes pueden ser destinados a un proyecto, a tiempo completo, o a varios proyectos a tiempo parcial. Un gerente vinculado a muchos proyectos se vuelve ineficiente.

Por otra parte, la práctica de hacer que un gerente de responsabilidad funcional integral actúe como un gerente de proyecto, lleva a conflictos entre las necesidades de su departamento y las del proyecto.

Adjudicar varios proyectos a un único gerente, que se dedique integralmente a ellos, presenta la ventaja de no dividir su tarea en actividades funcionales, y el designado podrá desarrollar mejor sus actividades como tal. Los conflictos intraproyectos son minimizados, y la rivalidad entre funcionarios, disminuida.

En algunos casos, se divide la responsabilidad del gerente de proyecto entre varias personas. Así, es difícil identificar un gerente de proyecto.

La persona a la cual todos se dirijan termina por ser considerada en este rol. Esta solución es la responsable de la mayoría de los fracasos, puesto que lleva a un uso inadecuado de recursos y a dificultades para evaluar las actividades en su conjunto.

La identificación del gerente con el proyecto, su grado de compromiso y su interés en la evolución y en el éxito final muestran la ventaja que representa un único gerente, cuyas características permiten un ajuste en las distintas fases del proyecto. Esto

exige que le sea dada suficiente libertad de acción para asumir toda la responsabilidad que el cargo le impone.

### **5.13. Atributos personales de los gerentes de programas/proyectos:**

El desempeño de la función de gerente de proyecto depende de una serie de atributos personales, de personalidad y de experiencia. Los gerentes de proyectos son más intensamente solicitados que los de otro tipo. Ellos deben cooperar en la construcción de relaciones no estructuradas con otros gerentes, ganar autoridad, integrar esfuerzos de muchas personas y resolver conflictos.

Según Archibald, (1976, p. 38), algunas características deseables de un gerente de proyecto son:

- Perfil generalista.
- Preferencia por tomar iniciativas y liderazgo.
- Confianza en sí mismo, poder de persuasión, facilidad en la comunicación.
- Flexibilidad y habilidad.
- Ambición y dinamismo.
- Capacidad de integración.
- Imaginación, intuición y entusiasmo.
- Habilidad en obtener buenas soluciones pese a las limitaciones de tiempo, costo y recursos humanos.
- Deseo de dedicar la mayor parte del tiempo a planificar y controlar.
- Habilidad para identificar problemas y destreza para resolverlos.



- Capacidad para tomar decisiones.
- Habilidad para distribuir su propio tiempo.

Otros autores agregan más atributos. Donaire (1988), al analizar los factores de éxito de muchos gerentes de proyectos de desarrollo, observa que la competencia administrativa está formada por conocimientos, habilidades y actitudes. Esto exige conocimientos de teoría administrativa, pero también de praxis. Para este autor, las habilidades profesionales de un gerente son:

- **Habilidad técnica**, que se relaciona con el desarrollo y la aplicación de determinados métodos y técnicas relacionadas con su actividad diaria.
- **Habilidad administrativa**, que se relaciona con la habilidad de dirigir, organizar, planificar y controlar.
- **Habilidad interpersonal**, que se relaciona con la capacidad de trabajar con otros, interactuar con otros, motivar, influir y comunicarse con otros.

En relación con las actitudes, ellas envuelven el sistema de valores y creencias del gerente, por medio de las cuales se relaciona con sus subordinados y con otras áreas de la organización.

Las actitudes más importantes nos indican cuáles son las necesidades predominantes de un individuo en un momento dado y permiten identificar su potencialidad.

De acuerdo con los aportes de la psicología organizacional, un gerente eficaz debería poseer, por lo menos, tres actitudes: gran necesidad de dirigir, gran necesidad de poder y gran necesidad de empatía.

La necesidad de dirigir determinará el aprendizaje indispensable para obtener resultado en el trabajo. El juego de poder forma

parte de la administración. Jugará mejor aquel que aprecie este desafío.

La capacidad de empatía es la habilidad de convivir con las reacciones emocionales que inevitablemente ocurren en un ambiente donde las personas trabajan en equipo y bajo presión.

Aquellos gerentes que niegan la cuestión relacionada con los sentimientos y emociones no pueden ser considerados competentes.

La habilidad más importante en cualquier nivel consiste en saber conducir procesos con personas, y para ello se requiere indefectiblemente habilidad interpersonal, ya que los problemas técnicos y administrativos pueden ser más fácilmente superados que los ya emocionales.

Partiendo de esta premisa, Donaire estudió 19 organizaciones en las cuales fueron entrevistados 74 profesionales y 27 gerentes de proyectos, con la finalidad de obtener una lista consolidada de los atributos considerados deseables e importantes en un gerente de proyecto, según la opinión de los encuestados. Estos atributos fueron agrupados en factores de habilidad, conocimiento y actitud. Los resultados indicaron que, en los gerentes, los atributos ligados a las habilidades son más importantes que las actitudes y éstas, por su parte, son más importantes que los conocimientos.

En la percepción de los gerentes, los atributos, ordenados por nivel de importancia, son:

- capacidad de liderazgo;
- habilidad en la toma de decisiones;
- capacidad para trabajar en equipo;
- creatividad;
- hábito de comenzar a abordar un problema/proyecto por la identificación del estado del arte.

Los atributos menos importantes en un gerente de proyecto:

- compromiso emocional con el trabajo;
- dominio de técnicas estadísticas.
- conocimiento del funcionamiento del sistema de recursos humanos;
- conocimiento del funcionamiento del sistema administrativo-financiero;
- interés por asuntos administrativos.

Los atributos considerados más importantes se sitúan en la categoría de las habilidades que, para el autor, pueden ser en su mayoría desarrolladas mediante una capacitación específica. Teniendo en cuenta el promedio de los atributos por categoría, para los gerentes, el orden de importancia de los tres factores fue: 1) habilidades, 2) actitudes, 3) conocimientos.

Analizando los atributos considerados menos importantes, Donaire observa que debe destacarse la reducida importancia dada a los aspectos administrativos: conocimiento del sistema de recursos humanos, del sistema administrativo-financiero e, incluso, el interés por asuntos de naturaleza administrativa.

Los cinco atributos registrados:

- a) Los más importantes para los profesionales fueron:
- Habilidad en la toma de decisiones.
  - Capacidad de planificación, organización y control.
  - Conocimiento de la organización, de sus prácticas, políticas y valores.
  - Capacidad de liderazgo.
  - Conocimiento de costos y sus implicancias administrativas en las decisiones técnicas.

b) Los menos importantes fueron:

- Compromiso emocional con el trabajo.
- Dominio de técnicas estadísticas.
- Conocimiento en áreas correlativas a la especialización.
- Hábito de comenzar a abordar un problema/proyecto por la identificación del estado del arte.
- Aceptación de las opiniones ajenas.

Contrariamente a lo ocurrido con los gerentes, los profesionales priorizan como atributos importantes aquellos relacionados con los aspectos administrativos de la organización y los aspectos inherentes a la comprensión de la misión y el propósito duradero de la organización.

La creatividad, destacada en la percepción de los gerentes, en la óptica de los profesionales se presenta de otro modo; éstos perciben que la creatividad no es tan importante para la persona que asume el cargo de gerente de proyecto.

En el trabajo de Sbragia y Kruglianskas (citados por Arrillaga, 1997, p. 15), basado en observaciones de comportamiento de los gerentes y en discusiones con gerentes de proyectos, los autores relacionan el éxito del proyecto con la figura del gerente. Consideran que el papel del gerente de proyecto cambia según las diferentes características de las instituciones promotoras de los proyectos, las estructuras de éstos y las disciplinas comprendidas en ellos. En cada proyecto se exigen diferentes habilidades y estilos de trabajo. No obstante, existe en común un contexto que incluye representantes de diferentes organizaciones, lo que convierte al gerente en un administrador de interfases (personales, organizacionales y técnicas) y, sólo secundariamente en un técnico especializado.

Su rol consiste en ser un facilitador e integrador de grupo, proveedor de apoyo y liderazgo, que propicia climas adecuados

para entusiasmar al equipo, adecuar el sistema de informaciones y desarrollar los talentos y las potencialidades del equipo.

Las características de actuación exigen, particularmente de los gerentes originarios de áreas técnicas, una adecuación de los conocimientos y habilidades administrativos, así como los estilos de conducta. La orientación hacia las personas, al revés de la orientación hacia las tareas, la capacidad de delegar, de decidir con escasos datos, son atributos deseables en los gerentes de proyectos y que, comúnmente entran en conflicto con aquéllos exigidos al personal técnico.

Los autores concluyen definiendo la misión fundamental del gerente como la de asegurar que el proyecto bajo su responsabilidad tenga éxito. No obstante, esta conclusión implica que sea definido el concepto de éxito de un proyecto, lo que por su parte deberá ser una atribución de la organización.

Sugieren un conjunto posible de criterios para la evaluación del éxito de un proyecto, que contemple aspectos de naturaleza inmediata, ligados al proyecto en sí, y aspectos más distantes, ligados a las contribuciones que el proyecto, como parte de una entidad mayor, debe proporcionar a la organización que lo contiene.

## **5.14. El liderazgo en la ejecución del programa/proyecto**

### **5.14.1. Liderazgo *versus* líder**

La cultura de las organizaciones latinoamericanas valoriza la figura de líder, esto se debe a los factores que se describen a continuación:

- a) *Edad*: siendo la mayoría de las organizaciones de nuestro país relativamente jóvenes, continúa presente la figura del “emprendedor” (empresas familiares).
- b) *Ambiente*: la historia de las naciones latinoamericanas está marcada por la figura del caudillo, quien frecuentemente se impuso por su carisma.
- c) *Emulación*: el modelo organizacional y empresarial norteamericano impregnó las teorías y prácticas administrativas vigentes en América latina, éstas valorizan la figura del “campeón”. Éste, privilegiado por trazos de personalidad notablemente diferentes de aquellos atribuidos a sus semejantes, consigue movilizar corazones y mentes de sus colaboradores, produciendo un movimiento capaz de superar cualquier obstáculo y hacer que la organización alcance objetivos desafiantes en extremo.

Así que no es de extrañar que la capacidad de liderazgo todavía sea asociada con ciertos rasgos de personalidad. El líder debería estar dotado de un variado conjunto de atributos, tales como entusiasmo, confianza en sí mismo, lealtad, agresividad, vigor, honestidad, persistencia, impulsos realizadores, justicia, inteligencia, etc. Este paradigma del líder implica que en el proceso de reclutamiento, selección y promoción se identifiquen a personas que tengan el conjunto de rasgos estipulados por el modelo.

### 5.14.2. Liderazgo situacional

Se parte de la idea de que el liderazgo es el proceso de ejercer influencia sobre un individuo o un grupo dentro del esfuerzo por realizar un objetivo en una determinada situación.

Cabe aclarar qué se entiende por influencia; es la transacción interpersonal en la cual una persona actúa intencionalmente a fin de modificar el comportamiento de otra.

El poder es el potencial de influencia de una persona sobre otra; es la capacidad de ejercer influencia.

Autoridad es la probabilidad de que una instrucción sea seguida; es una medida de uso del poder.

Diversas son las fuentes de poder. Entre las más importantes se destacan:

- **Poder de posición** (derivada de las prerrogativas del líder, de recompensar o castigar observadas por el seguidor), generalmente es menor en el gerente de proyecto y mayor en el gerente funcional, de acuerdo con la configuración organizacional adoptada para la ejecución del proyecto.
- **Poder técnico** (derivado de un conocimiento específico que el seguidor advierte en el líder); en el caso del gerente de proyecto, el conocimiento diferenciado por lo general no se refiere a una disciplina específica, sino a una capacidad interdisciplinaria.
- **Poder político** (derivado de las conexiones intra o extraorganizacionales de que dispone el líder, según la percepción del seguidor); un gerente de proyecto, que sabe caminar en la institución de investigación y desarrollo, en las fuentes de financiamiento y en las entidades gubernamentales pertinentes, tendrá esta fuente de poder aumentada.
- **Poder de referencia** (ocurre cuando el seguidor quiere ser igual al líder).
- **Poder de relación** (derivado de la habilidad del líder para obtener y mantener un *rapport* adecuado con el seguidor); ésta suele ser una fuente esencial de poder del gerente de proyecto.

Crozier (citado por Molina y Romero, 2002, p. 10) planea la necesidad de comprender y sostener una actitud profesional que defina la construcción de estrategias de acción en el sistema organizacional, desde zonas de incertidumbre, a partir de **cuatro fuentes de poder**:

- a) el saber y la pericia;
- b) la información coyuntural;
- c) el dominio de la normativa y los mecanismos de protección y exigibilidad institucional;
- d) la lectura estratégica del entorno.

### 5.14.3. Liderazgo de programas/proyectos

En la ejecución de un proyecto, el gerente deberá considerar algunas características de su situación, a saber:

- La relación tradicional líder-subordinado debe ser modificada sustancialmente. El papel que debe asumir es el de procurar los elementos que permitan al profesional entender más el por qué y no el cómo de la tarea que se le ha encomendado. El método para resolver el problema es normalmente definido por el propio profesional como especialista que es en un área del conocimiento, necesaria para el proyecto.
- Los niveles de desempeño estipulados deben ser altos, y al gerente del proyecto le cabe estimular a su equipo para superar los desafíos que requieren soluciones innovadoras y no tan sólo para cumplir tareas.
- El gerente de proyecto debe dar autonomía técnica y, en lo posible, también administrativa, a los integrantes de su equipo.



- Debe estar preparado para emplear una parte importante de sus esfuerzos en mantener a los profesionales enfocados a garantizar las viabilidades técnicas, económico-financieras y los plazos en la solución viable propuesta.

#### **5.14.4. La conformación de equipos interdisciplinarios**

Para garantizar eficiencia, efectividad y sustentabilidad de los programas/proyectos, no sólo es necesario contar con un gerente de proyectos que conduzca el proceso, sino con un equipo de profesionales de carácter interdisciplinario,<sup>9</sup> que se debe constituir como un grupo. Se entiende que un grupo es una estructura en movimiento, constituida a partir de las necesidades como organizadoras de la tarea grupal, organización que surge a partir de la definición de los objetivos, las tareas y la mutua representación; de este modo, se internaliza una modalidad de experiencias, relaciones vividas que adquieren otra dimensión, estando asimismo condicionada por las características del objeto, por las dimensiones y alcance del problema y por los objetivos que expresan los resultados que se pretenden alcanzar.

Las nuevas perspectivas proponen la interdisciplinariedad como un modelo de producción de nuevos conocimientos, de intercambio y cooperación entre distintas disciplinas, desde el mutuo respeto y la interacción, abordando las problemáticas de la realidad de un modo integral y complejo, manteniendo a su vez las características particulares de cada disciplina. Se constituye en una integración de saberes teóricos y metodológicos, cuya meta es superar las reducciones cognoscitivas para lograr la

---

<sup>9</sup> La interdisciplinariedad es una integración de enfoques de diversas ciencias sobre un mismo objeto, que se intervenculan de diferentes formas específicas, partiendo de conocimientos y métodos seleccionados en cada una, que manteniendo su lógica científica y características propias, resultan los más adecuados, necesarios y suficientes para resolver problemas cuyo alcance sobrepasa los límites de una rama del saber o campo científico; es la dimensión intra-sujeto, la cual también va a modificar lo intersubjetivo, lo relacional observable.

comprensión a partir de la co-construcción de un cuerpo común de conocimientos que incorpora los resultados de varias especialidades, con una perspectiva de integración y una actitud intersubjetiva de colaboración, de reflexión cooperativa, como así también de flexibilidad, creatividad, reciprocidad y mutualidad.

A partir de este proceso se desarrollan las identificaciones, los diversos niveles de confianza, la afectividad, la participación en el inter-juego de roles.

El grupo debe crear contextos de aprendizajes<sup>10</sup> continuos, significativos para cada profesional y relevantes para el grupo. Todo proceso de aprendizaje transita por varios momentos, a saber: divergente, asimilador, convergente y ubicador (Arrillaga y Grand, 2004), y tiene por finalidad que las organizaciones, los equipos y los individuos logren procesos de comprensión y modificación de comportamientos, actitudes y procedimientos de mejoras continuas de desempeño en el marco de la gestión de los programas y proyectos.

*Divergente:* es el momento de ver las situaciones desde varios puntos de vista, para definir por qué es importante aprender un concepto, una idea, una estrategia, un método o una técnica.

*Asimilador:* es el momento en que se quiere absorber toda la información que se ha aprendido para obtener una comprensión completa.

*Convergente:* en este momento se quiere hacer uso de toda la información asimilada para probarla con el objetivo de mejorar las situaciones, aquí se pone en juego también el conocimiento práctico de cada miembro del equipo.

---

<sup>10</sup> Es indudable que para lograr un pensamiento de orden superior es necesario educar en ambientes que se enriquezcan desde el diálogo y desde la incertidumbre, permitiendo plantear al grupo sus propios interrogantes y emprender sus propias búsquedas. Por esta razón, éste pasa de una práctica pedagógica instrumental a una práctica reflexiva que resuelva situaciones problemáticas complejas y no sometido a fronteras disciplinarias.

*Ubicador*: es el momento en que a partir de lo asimilado y comprendido se intenta encontrar los modos de transferencia en otras áreas, espacios, campos.

## Gráfico 22

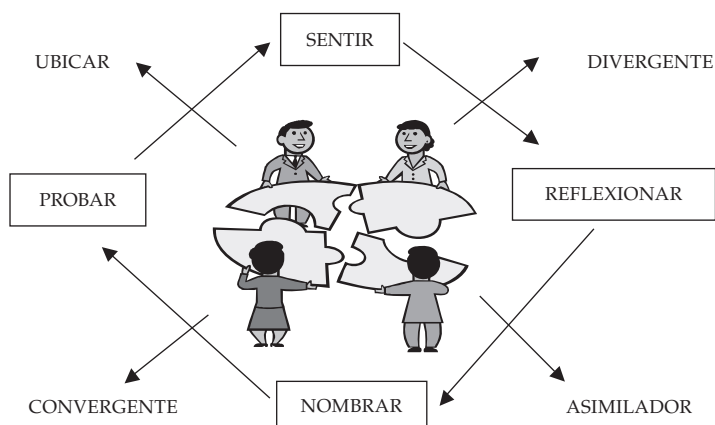
### Aptitudes para realizar tareas

<p><b>Ubicador</b>                      Profesiones: comerciante multifunción. Técnico práctico.                      Habilidades:                      - Aplicar teorías                      - Hacedor de cosas.                      - Soluciona problemas prácticos.                      - Toma decisiones operativas.                      - Arriesgado para actuar.                      - Se adapta a situaciones concretas.                      - Rapidez para reaccionar ante circunstancias imprevistas.                      - Descartar planes no conectados con los hechos.                      - Impaciente con las personas.</p>	<p><b>Divergente</b>                      Profesiones: historiador, ciencias políticas, idiomas.                      psicólogo,                      trabajo social,                      humanidades.                      Habilidades:                      - Iniciador de nuevas tareas.                      - Aportes creativos e imaginación.                      - Percepción de situaciones concretas.                      - Productor de ideas.                      - Calidad de atención personalizada.                      - Motivador de grupo.</p>
<p><b>Convergente</b>                      Profesiones:                      enfermería,                      ingeniería,                      ciencias físicas.                      Habilidades:                      - Creador conceptos.                      - Observador de teorías para integrarlas a la práctica.                      - Solidez para correlacionar soluciones o respuestas a situaciones problemáticas.                      - Razona deductivamente ante problemas específicos.                      Trata mejor a las cosas que a las personas.</p>	<p><b>Asimilador</b>                      Profesionales:                      economista.                      matemático.                      sociólogo.                      químico.                      físico.                      Habilidades:                      - Planificar.                      - Investigar.                      - Diseñar modelos teóricos.                      - Razonador inductivo.                      - Estructurador lógico.                      - Observador crítico.                      - Auditor.</p>

Fuente: elaboración propia en base a apuntes de cátedra 2004.

## Gráfico 23

### Proceso de aprendizaje



Fuente: elaboración propia en base a apuntes de cátedra, 2004.

## 5.15. Principales causas de éxito y fracaso en la ejecución de programas/proyectos

### 1. Éxito

**1.1. Dedicación política:** interés permanente y apoyo activo de la organización y las personas que se encuentran en situación de influir en los logros de los objetivos del proyecto.

Partiendo de que el Estado no es un actor monolítico, es decir, se asegura el éxito de un proyecto público cuando se conforma una coalición en la que todos los actores y niveles tienen intereses compatibles y apoyan con firmeza el proyecto.

**1.2. Sencillez de diseño:** Objetivos bien definidos tienen una mayor oportunidad de ser ejecutados efectivamente.

**1.3. Preparación cuidadosa:** exige adaptar los objetivos y los enfoques de los proyectos a las condiciones locales y organizacionales.

**1.4. Buen gerenciamiento:** garantizar una planificación, diseño y ejecución eficaces constituyen la base en que se asienta el éxito.

**1.5. Dar la mayor participación a los actores involucrados** en la resolución del problema y a los que se encuentran presentes en el territorio de anclaje del proyecto.

## **2. Fracaso**

Es necesario previamente distinguir entre los problemas que son síntomas y los que son causas:

**2.1. Falta de fondos:** 1) escasez de recursos por parte del gobierno, 2) falta de capacidad institucional en los aspectos administrativos, 3) procedimientos deficientes demoran la asignación, 4) falta de dedicación política.

**2.2. Problemas financieros:** las demoras originan sobrecostos y reducen los alcances del proyecto.

**2.3. Problemas de gerenciamiento:** en tres niveles: de administración en el gobierno, a nivel superior e intermedio en las gerencias de proyecto y a nivel provincial y municipal:

- Escasez de recursos humanos con capacidad específica y administrativa general.
- Sistemas inadecuados de dirección, contabilidad, monitoreo, control y evaluación.
- Estructuras organizacionales mal definidas.
- Deficientes políticas de personal, sobre todo de selección.
- Discontinuidad en el gerenciamiento por cambios frecuentes de políticas.

## 5.16. Los recursos informáticos para la gestión

Existe un recurso informático especializado para proyectos denominado Microsoft Office Project, que ofrece una sólida herramienta de administración. Su finalidad es administrar los proyectos con mayor eficacia, eficiencia, poder mantenerse informado y controlar el trabajo, la programación y las finanzas del proyecto, mantener la sintonía entre los equipos de proyecto y mejorar la productividad gracias a la integración con los conocidos programas del sistema Microsoft Office, con las eficaces opciones de elaboración de informes, con el planeamiento asistido y con las herramientas flexibles.

- Realiza además un seguimiento y un análisis eficaz de los proyectos con una mayor comprensión de la programación y la repercusión de los cambios.
- Determina rápidamente los factores que afectan a las fechas de las tareas y realiza fácilmente un seguimiento del origen de las incidencias para mejorar la posibilidad de conocer las etapas del proyecto. Los controladores de tareas le ayudan a determinar el factor (como dependencia de tareas, limitaciones de calendario, fecha de programación o período vacacional) que marca la fecha de inicio de la tarea, de manera que se puede seguir una cadena de factores hasta llegar a la causa inicial de un retraso determinado.
- Permite experimentar con escenarios hipotéticos con el fin de comprender totalmente las implicaciones de cada opción al realizar cambios de alcance.
- En el campo del presupuesto, puede asignar presupuestos a proyectos y programas. El nuevo tipo de recurso "Costo" mejora la estimación y el seguimiento de los costos. Otras mejoras financieras son el aumento de campos

predefinidos, como el código de costo, correlacionados con los campos financieros registrados en los sistemas de contabilidad de proyectos.

- Mejora la organización de los proyectos y de los usuarios gracias a la gran capacidad de programación de Office Project. Notifica y comunica fácilmente la información en varios formatos según las necesidades de los participantes.
- Controla rápidamente el proceso de administración de proyectos con la Guía de proyectos, un asistente interactivo y pormenorizado que ayuda a definir proyectos, administrar tareas y recursos, realizar el seguimiento del estado y comunicar la información de los proyectos.

## 5.17. La evaluación de la gestión pública

Existen en la actualidad importantes esfuerzos por parte del Estado argentino y de otros países latinoamericanos, para crear indicadores de gestión en las organizaciones públicas que permitan evaluar este proceso. Esto supone innovar en el diseño de instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro (contribución producida por el desempeño de los agentes públicos al cumplimiento de la misión), meso (desempeño de las organizaciones públicas) y macro (desempeño del Estado en la implementación de políticas públicas).

Sin embargo, la evaluación, como ya se dijera, no es un mero ejercicio técnico-instrumental, sino una herramienta política y simbólica, al trasvasar los tres niveles enunciados en busca de transparencia, coherencia, eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de los servicios y prestaciones del Estado para con la sociedad. Es indudable que esto se constituye hoy, en un prerrequisito

para recuperar la legitimidad del Estado. Resulta necesario y urgente profundizar y avanzar en la evaluación, para “promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible”.

Dice Sonia Ospina (2001, p. 15) que “la importancia política de la evaluación a nivel macro coincide con el estado del arte de la gestión estratégica y la justificación de la evaluación como herramienta crítica en el nivel micro de la administración”.

Todo sistema de evaluación pública permite generar cambios en la cultura, motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados, en la medida en que sus funcionarios tienen y deben dar cuenta de sus acciones, garantizando la transparencia en el proceso de toma de decisiones, como así también incentiva a los ciudadanos a ser partícipes de este proceso más activamente.

A tales efectos, se debe diseñar un sistema de información con indicadores de desempeño, que permitan apoyar el proceso de autoconocimiento y aprendizaje que se genera en quienes llevan a cargo los procesos de gestión (administrativos, burócratas, técnicos, profesionales, políticos, usuarios, destinatarios). Éstos deben ser jerarquizados de acuerdo con su relevancia estratégica, es decir, el indicador propuesto debe ser la medición o la expresión cuali- y cuantitativa de una actividad o producto que aporta directamente a la consecución de sus objetivos estratégicos y metas de gestión organizacional.



## Gráfico 24

### Criterios básicos para la construcción de indicadores

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
Pertinencia.	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta,
Homogeneidad	La unidad de producto debe ser equivalente entre sí, en términos de volumen de trabajo y de recursos. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tiene un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	Los indicadores deben responder a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por sus acciones.
Costo	No puede estar condicionado por factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (privados o públicos).
Confiabilidad	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.
Simplicidad y comprensión	Digno de confianza, independiente de quien realice la medición. En principio, la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
Oportunidad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de los indicadores no puede exceder la

	capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libres de complejidades.
No redundancia	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.  Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos y los indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sean lo más consensuales posible al interior de la organización.

Fuente: Mendicoa, 2006.

#### Indicadores de eficacia:

- Cobertura: relación entre la demanda total de bienes y servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada. Es decir, se compara la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar.
- Focalización: nivel de precisión con que los servicios y productos públicos están llegando a la población objetivo definida.
- Capacidad para cubrir la demanda actual: miden los niveles de demanda que se pueden asumir en la organización.
- Resultados: miden el efecto intermedio y/o final de la intervención pública.

### Indicadores de eficiencia:

- Costo unitario de producción: relaciona productividad física<sup>11</sup> con los costos directos e indirectos utilizados en la entrega del producto o servicio.
- Calidad en la prestación de los servicios: busca cuantificar la capacidad de las instituciones públicas para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de sus usuarios.
- Puede medirse a través del grado de satisfacción del usuario, La relación entre el tiempo de espera y el tiempo de respuesta, la simplicidad en las tramitaciones, la accesibilidad, la atención al público, la exactitud y la continuidad en la provisión del servicio, etc.
- Desempeño presupuestario: mide la capacidad para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de la misión, por ejemplo, comparación de los gastos ejecutados y los programados, inversión en recursos humanos, relación entre los gastos administrativos y los gastos totales, etc.

Las grandes transformaciones del Estado acontecidas en los últimos decenios han obligado a los distintos actores a pensar otros fundamentos para esta comprensión, planteándose otro tipo de aproximación al campo de actuación de los poderes públicos.

En la actualidad se visualiza la necesidad de definir un nuevo enfoque que reconstruya el análisis de los productos de la acción estatal articulado al complejo mundo de las interacciones y acciones entre las agendas públicas y actores sociales, a partir del

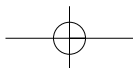
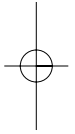
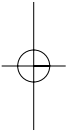
---

<sup>11</sup> La productividad física se mide relacionando el nivel de actividad, es decir, el número de fiscalizaciones, solicitudes resueltas, personas capacitadas, usuarios atendidos, etc.

estudio de complejos procesos que dan lugar a un conjunto de acciones concatenadas presentadas como un grupo de decisiones tomadas por varios decidores. La aparición de las acciones interrelacionadas entre sí para lograr la consecución de una finalidad implica la articulación de racionalidades y subjetividades, conductas y decisiones entre individuos, grupos e instituciones directamente afectados (políticos, formuladores, implementadores, evaluadores, destinatarios directos e indirectos, etc.). Este entramado de necesidades e intereses constituye un todo heterogéneo que debe ser considerado por los planificadores para evitar lo que habitualmente se denomina el gobierno de la fragmentación (coexistencia de entramados diversos, superposición de competencias, de límites difusos, alta condicionalidad para lograr legitimidad política, baja capacidad organizativa, etc.).

Conocer la cultura organizacional de la gestión pública es sumamente necesario; descifrar cuál es la racionalidad que persigue el burócrata y la administración pública es sustancial; pensar la constitución de equipos interdisciplinarios de acuerdo con perfiles requeridos y enriquecer la construcción del proceso de planificación y gestión pública es imperioso en el aquí y ahora.

Apropiarnos de herramientas e instrumentos utilizados por el mercado pero resignificándolos, darles sentido y significado nos convierte en profesionales flexibles e innovadores, para encarar y/o profundizar un proceso político y de gestión que tenga como objetivo repensar y cambiar el Estado. Más democracia y un estado más ágil, eficiente, y cercano a los ciudadanos son los principios rectores e indisolublemente ligados en función de la construcción de un mejor gobierno, con un mayor involucramiento de todos los actores sociales y la apropiación de tecnologías con un alto contenido participativo para el control y el monitoreo público.



## A modo de cierre

En este trabajo se ha tratado de mostrar en todo su desarrollo la función política de la planificación, en la medida en que se reconoce la urgente necesidad de reapropiarnos del espacio público otorgándoles la misma racionalidad, transparencia y previsión a las intervenciones en este campo.

No se puede negar que existe hoy un gran distanciamiento entre el Estado y la sociedad, e incipientes intentos de vincular creativa y propositivamente esta relación, con la finalidad de mejorar, fortalecer el sistema democrático, contribuir a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, políticos, humanos, a partir de un mayor protagonismo de la ciudadanía.

Por ello se apuesta a contribuir al debate y a la formación de una masa crítica de profesionales que realicen fuertes apuestas al cambio organizacional instituyente de un estado social de derechos, hoy en proceso de reconfiguración.

El desarrollo metodológico e instrumental realizado queda bajo el paraguas de las definiciones éticas y políticas del entramado de actores sustantivos, que deben protagonizar el proceso de planificación de lo público, y que indudablemente tienen el derecho de pensar y construir un futuro con mayor equidad y justicia social para nuestro país, nuestra provincia, nuestra ciudad, nuestra organización...

Se sabe por la propia experiencia, de más de veinte años en el Estado, que es un largo camino por recorrer, sinuoso y muchas veces enlodado; pero "caminante, se hace camino al andar", y es en el mismo camino donde se intenta sortear los obstáculos junto con otros, en una interdisciplina, en espacios multiactorales, con la sociedad civil, etc.

La clara diferenciación entre la planificación normativa y la estratégico-participativa hace que no dudemos a cuál apostar en este desafío, a sabiendas de que implica un constante ejercicio democrático, de disensos y consensos, de conflicto y negociación, de avances y retrocesos.

El tránsito que se realiza en el proceso de programación desafiaba a los lectores a apropiarse de la caja de herramientas presentada, donde se desarrollan ejemplos, sobre todo para los novatos en este *métier*, pero que no deja de ser un volver a poner sobre la mesa, aquellos conceptos, metodologías e instrumental que necesitamos para formular programas y proyectos.

La multiplicidad de métodos y técnicas desarrollados dan cuenta del abanico de opciones del equipo de planificación para lograr a través de estos medios concretizar los fines propuestos.

La necesidad de profundizar en la gestión pública y recuperar en trayectoria histórica la gerencia de ella, da cuenta de poder poner en perspectiva el rol y las funciones que desempeñar, entendiendo que se desarrolla dicho rol desde una racionalidad técnica con implicancias políticas definidas, es decir, si se tiene en claro el para qué y el porqué, el cómo debe estar orientado a esos fines y no a la inversa.

A partir de lo vertido, se asume el rol técnico político del equipo de planificación, en la medida que conduce un proceso con otros articulando y recuperando saberes, prácticas, experiencias, etc.

Se sabe que muchas cuestiones no han podido ser profundizadas; sin embargo, la idea fue hacer visible esta cuestión que en el Estado está desestimada (“para qué planificar si se trabaja en la coyuntura”), socializar el conocimiento construido como profesional del Estado, compartirlo con otros.

## Anexo

### El lenguaje de la planificación

- **Actividades.** Las acciones en el marco de la programación, que son necesarias y suficientes y a través de las cuales se movilizan las contribuciones (recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) para obtener productos específicos o contribuir a lograr un efecto dado. Las actividades también se pueden denominar intervenciones para el desarrollo (PNUD).
- **Actor.** persona, grupo, comunidad, organización que tiene la capacidad de acumular poder, desarrollar intereses, necesidades y producir acontecimientos o influir de algún modo en la situación.
- **Actor social.** Son aquellos que tienen diferentes capacidades y habilidades para influir en la situación, se articulan asimétricamente en el campo a partir del capital que poseen (poder, recursos humanos, recursos económicos, prestigio social, capacidades de organización, movilización, lucha, etc.). Son autores y sujetos de la estrategia.
- **Alcance de una evaluación.** Es el foco de una evaluación considerando las cuestiones que tratar, las limitaciones, lo que debe y no debe analizarse.
- **Análisis de factibilidad.** Establece los beneficios netos esperados del proyecto, construyendo el perfil de flujos de beneficios y costos en el tiempo, lo que se obtiene de los análisis de aspectos del mercado, administrativos, legales, financieros tecnologías y del proyecto.



- **Autoevaluación.** Es la evaluación que realizan los responsables directos de la ejecución de las políticas, programas y los proyectos, o bien las actividades y tareas específicas.
- **Beneficiarios.** Personas y/o instituciones cuya situación se pretende mejorar (los destinatarios) y otros cuya situación puede mejorar. Asimismo, se aplica a un grupo limitado de interesados que se beneficiarán directa o indirectamente de un proyecto.
- **Confiabilidad.** Coherencia y fiabilidad de los datos recogidos mediante la utilización de un instrumento científico o un procedimiento de recolección de datos en varias ocasiones y en las mismas condiciones. Es difícil lograr que los datos de una evaluación sean totalmente fidedignos. Sin embargo, las listas de control y la capacitación de los evaluadores pueden mejorar tanto el nivel de fiabilidad de los datos como su validez. Una fiabilidad sólida requiere una recolección de datos exhaustiva y que las preguntas a través de las cuales se realiza la evaluación sean pertinentes.
- **Constatación.** Enunciado fáctico de un programa o proyecto, basado en la evidencia empírica obtenida a través de actividades de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, aunque los ensayos iniciales de una nueva tecnología para prevenir la erosión del suelo han sido positivos, la iniciativa del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola ha generado una reacción poco entusiasta por parte de los agricultores beneficiarios, que no conocen las consecuencias de dicha tecnología en materia de costos.
- **Cobertura.** Es la relación entre la población atendida/población objetivo y la demanda efectiva.
- **Costo contable.** Registro de ingresos y egresos, o sea, gastos más costos de amortización operativos.

- **Costo de inversión.** Aquel que se realiza por única vez y tiene por objeto generar bienes de uso e infraestructura básica para las prestaciones.
- **Costo de oportunidad.** Rendimiento que se podría haber obtenido si no se hubiera abandonado otras alternativas de ganancia.
- **Costo fijo.** Es aquel que en el corto plazo no se modifica al variar el volumen de producción.
- **Costo marginal.** Es el aumento del costo total necesario para producir una unidad adicional del bien.
- **Costo medio.** Es el costo por unidad de producción.
- **Costo de operación.** Gasto corriente que implica la realización diaria de tareas de provisión y mantenimiento, para poder lograr las prestaciones.
- **Costo variable.** Es el vinculado directamente al nivel de oferta de servicios; su nivel depende del nivel de dicha oferta.
- **Costo intangible.** Es el costo al cual no es posible asignarle un valor monetario.
- **Costos y beneficios de carácter estocástico.** Se dan ante fuertes niveles de incertidumbre. Hay proyectos en los que los costos y los beneficios no se producen de manera permanente, sino asociados a fenómenos probabilísticos. Por ejemplo, en caso de riesgo inundación, saneamiento rural, o sea, no se tiene certidumbre sobre la cuantía y la magnitud. Se utilizan hechos de función probabilística conocida, o sea, se saca la esperanza del beneficio, se determina el beneficio, que es la caída evitada de la producción por la probabilidad de que ocurra.
- **Criterio de decisión financiera.** Son reglas operativas que permiten, desde un análisis intertemporal de flujos de fondos, efectos patrimoniales para la toma de decisiones

sobre aspectos de cada proyecto (tamaño, localización, temporalidad, etc.).

- **Beneficiarios.** Son quienes satisfacen alguna necesidad mediante los resultados de los productos.
- **Beneficio.** Es el incremento del valor agregado a los insumos y la rentabilidad del capital obtenida mediante el proceso productivo.  
“Evaluación global de los efectos en forma homogénea” (Ginestar, op. cit.).
- **Beneficio intangible.** Es aquel al cual no es posible asignarle un valor monetario.
- **Beneficio social.** Es la valoración de los aspectos positivos de tales bienes por sus efectos sobre destinatarios directos e indirectos al satisfacer sus necesidades.
- **Diagnóstico.** Es un proceso de análisis de la realidad que permite: a) describir los problemas que afectan a los sectores con los cuales se trabaja, b) interpretar y plantear hipótesis sobre las causas y los efectos de tales problemas, c) definir el rol y la importancia de diferentes actores o grupos de interés relacionados con el problema que se desea enfrentar, d) identificar las estrategias y las posibles soluciones a los problemas detectados e identificar recursos disponibles (Martinic, op. cit.).
- **Eficacia.** Es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria en un determinado tiempo.

*(Unidades de producto logrado x tiempo planteado) / (Unidades de producto propuesto x tiempo logrado).*

- **Eficiencia.** Es la identificación de las cantidades físicas mínimas de recursos requeridas para generar un producto, asumiendo la tecnología constante. Combina insumos, resultados, tiempo y pesos.

- **Eficiencia (1).** Grado de productividad de los recursos afectados a un proceso de transformación que se expresa en términos relativos. (*Metas logradas x costo propuesto x tiempo propuesto*) / (*metas propuestas x costo real x tiempo real.*)
- **Efectividad.** Es la relación objetivos/resultados. Es la medida del impacto, identifica los resultados y estima la relación *producto estimado/producto realizado*.
- **Efectos.** Es todo comportamiento que ha sido influido por algún aspecto del proyecto. Son resultados de las acciones del proyecto. Pueden ser buscados o no buscados. Positivos o negativos.
- **Efecto residual.** Es el efecto o la consecuencia de un proyecto que perdura en el tiempo una vez concluida su vida útil y su operación.
- **Eficiencia política.** Surge de la comparación entre los efectos últimos que lograr, según las políticas que justifiquen la asignación de recursos para ello y los efectos logrados realmente.
- **Estudio de factibilidad.** Se examina detalladamente la alternativa seleccionada (sólo si la rentabilidad es positiva). El proyecto debe ser optimizado (inclusión de todos los aspectos relacionados con la obra física —tamaño, localización, etc.— con el programa de desembolsos de inversión (momento óptimo) y la organización adecuada para ejecutar el proyecto. El informe de factibilidad es la culminación de la fase de formulación del proyecto.
- **Estudio de perfil.** Es el análisis preliminar de los aspectos técnicos de los estudios de mercado y los de evaluación. Permite analizar la viabilidad técnica de las distintas alternativas propuestas descartando aquellas que son factibles (MIDEPLAN).

- **Estudio de prefactibilidad.** Se examina con más detalle las alternativas viables desde el punto de vista técnico, económico y social. Se miden beneficios y costos identificados en el perfil. La sensibilización se realiza sobre los resultados de la evaluación respecto de las variables que inciden directamente en la rentabilidad de las alternativas consideradas más favorables (MIDEPLAN).
- **Estrategia.** Es el conjunto de acciones que deberán ser desarrolladas para lograr los objetivos propuestos. Implica definir y priorizar los problemas por resolver, planear soluciones, determinar los responsables para realizarlas, asignar recursos para llevarlas a cabo, establecer la forma y la periodicidad para medir los avances.
- **Estructura organizativa.** Son las reglas de juego mediante las cuales se articulan los recursos y la autoridad.
- **Evaluación concurrente.** Sirve para examinar la organización de los medios disponibles que garanticen el logro de resultados, efectos e impactos. La supervisión y el seguimiento de las acciones ocupan un papel central en este momento evaluativo.
- **Evaluación costo-beneficio.** Es la comparación entre costos totales con los beneficios totales de un proyecto, que permiten identificar la rentabilidad en términos monetarios.
- **Evaluación ex-ante.** Sirve para determinar la viabilidad de las acciones planificadas por ejecutar.
- **Evaluación externa.** Es la que realizan personas que no están directamente vinculadas con las políticas, programas o proyectos evaluados, ni pertenecen a la institución u organización responsable de la ejecución de ellos.
- **Evaluación ex-post.** Permite comprobar el grado de cumplimiento efectivo y eficiente de los objetivos formulados.

- **Evaluación interna.** Es la realizada por personas pertenecientes a la institución u organización responsable de la ejecución de las políticas, programas o proyectos evaluados.
- **Evaluación mixta.** Es cuando la evaluación se hace por medio de una combinación de las dos formas (externa e interna).
- **Evaluación participante.** Es el proceso en donde los destinatarios asumen un rol protagónico en la ponderación de juicios acerca de las acciones intencionadas y en la toma de decisiones que ratifiquen o rectifiquen el curso de acción.
- **Evaluación de proyectos.** Consiste en comparar costos con beneficios que generan para decidir sobre la conveniencia de llevarlo a cabo.
- **Evaluación social de proyectos.** Consiste en comparar los beneficios con los costos que dichos beneficios implican para la sociedad. Es medir el efecto que el proyecto tendrá para el bienestar de la sociedad sobre el monto y distribución del ingreso nacional, sobre el crecimiento económico del país, el aumento de la productividad cuando se invierte en capital humano.
- **Externalidades.** Son los efectos positivos o negativos que sobrepasan a la organización inversora.
- **Flujos.** Es la vinculación dinámica que tienen ciertas manifestaciones derivadas de la operación de un proyecto (ingresos, egresos, costos, beneficios netos, etc.).
- **Fuente de información.** Referencias que serán utilizadas para acudir en busca de los datos necesarios que constituyen el referencial empírico.
- **Grupos destinatarios.** Es el principal destinatario de un programa o proyecto del cual se espera que se beneficie

con los resultados de dicho programa o proyecto; sector de la población al que se dirige un programa o proyecto a fin de responder a sus necesidades, basándose en consideraciones de género y en sus características socioeconómicas.

- **Impactos.** Es el resultado de los efectos de un programa o un proyecto, sin considerar los efectos externos.
- **Impacto social.** Son los cambios o las variaciones deseados en los destinatarios de las políticas sociales, programas y/o proyectos en cuanto a satisfacer necesidades, promover o procurar condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo; generar, fortalecer o consolidar niveles o instancias organizativas, formas de expresión, asociación y participación organizada.
- **Indicador.** Son informaciones de la realidad que se consideran asociadas a aspectos que se desean conocer, pero que pueden ser o no directamente observables. La condición de indicador depende del ámbito de aplicación. Existen indicadores de gestión, de productos, de resultados y de efectos.

Sirven para medir, observar, verificar los cambios cuantitativos (mayores/menores) y cualitativos (positivos/negativos, dimensión o aspecto) que presenta, en determinado momento cierta variable.

Para la construcción de indicadores es necesario definir el significado de cada palabra clave que constituye la descripción del problema. Se deberán diseñar tantos indicadores como se considere necesario para expresar lo más completamente posible el problema social y sus palabras claves.

- **Indicador de criterio.** Es la norma que sirve para conocer el grado de bondad de una acción. En la evaluación son patrones representativos de valores que serán considerados en el proceso.

- **Indicador de efecto.** Son los logros políticos y estratégicos que se obtienen mediante una gestión planificada.
- **Indicadores directos.** Es el directamente observable.
- **Indicador indirecto.** Es el que requiere de operaciones adicionales a la observación. Por ejemplo, el monto del ingreso de las personas sería indicador directo de su grado de pobreza o riqueza, mientras que la capacidad adquisitiva sería un indicador indirecto orientado al mismo fin (debe ser construido a partir de varios datos diferentes, tales como ingresos, costos determinados de bienes, la relación entre ambos, etc.).
- **Índices.** Son construcciones realizadas a partir de varios datos diferentes: primarios y secundarios.
- **Misión.** Es la razón de ser de una organización, generalmente formalizada en estatutos, decretos, resoluciones. Establece el propósito fundamental buscado con la existencia misma de la organización.
- **Momentos de la planificación.** “Son instancias que se repiten constantemente, en orden cambiante en el proceso de planificación, entendido éste como cálculo que precede y preside la acción” (Matus, op. cit.).
- **Monitoreo.** Monitorear es controlar el progreso de un programa o proyecto en marcha para detectar sus deficiencias o fracasos y permitir a los que toman las decisiones regular las actividades y emprender acciones correctivas. Considera los datos de la ejecución, que se generan en el proceso sistemático en el marco de las metas formuladas, sus procedimientos y consecuentes resultados. Para desarrollar el monitoreo, se necesita un sistema de información confiable para la gestión, que le sirva de apoyo manteniendo el registro de insumos, resultados, etc.



- **Objetivos.** Son fines perseguidos, cuyo logro se espera realizar en el futuro.
- **Objetivo específico.** Expresa la finalidad de los componentes que se implementarán con el programa o proyecto. Debe contener un enunciado del resultado por lograr, la población que se atenderá, la delimitación geográfica, el tiempo en que se espera lograrlo (SIEMPRO-UNESCO).
- **Objetivo estratégico.** Es la expresión de los logros que se espera que las agencias u organizaciones públicas y sus servicios alcancen en el mediano y largo plazo.
- **Objetivo general.** Es el enunciado que orienta de manera global la formulación del programa o proyecto. Debe expresar el cambio esperado en la problemática que se constituye en objeto de intervención.
- **Objeto de evaluación.** Es el que facilita la toma de decisiones garantizando la racionalidad, a partir de la producción de indicadores respecto de la eficacia y eficiencia de proyectos o alternativas de inversión.
- **Organización.** Es toda estructura organizativa con sus recursos humanos y materiales.
- **Plan de trabajo.** Es un resumen anual o multianual de tareas, plazos y responsabilidades. Se utiliza como un instrumento de seguimiento para asegurar la generación de productos y el progreso hacia los efectos. Los planes de trabajo describen las actividades que han de llevarse a cabo, como también los productos y efectos que se esperan obtener (PNUD).
- **Parámetro.** Criterio general que orienta, conceptual y metodológicamente el proceso de formulación y evaluación de los programas y/o proyectos. Se constituye en el principal marco de referencia de la situación deseada, consignada en la imagen objetivo buscada.

- **Política pública.** Es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Saez, 1997).
- **Precio sombra.** Utiliza el precio de la divisa, de la mano de obra, la tasa social de descuento, el precio social del producto o de los productos que produce el proyecto, el costo de oportunidad del capital.
- **Problema.** Se refiere a una situación de la que se posee alguna información, pero ésta resulta insuficiente o inadecuadas para constituir una respuesta. Es el aspecto de la realidad que es susceptible de una acción organizada.
- **Problemática.** Es una construcción teórica producto de la relación entre el espacio, los problemas, los actores y las acciones, insertos todos en un contexto.
- **Proceso de trabajo.** Son las secuencias de actividades de uso de recursos, según determinadas tecnologías o métodos, mediante los cuales se logran los productos.
- **Productividad.** Expresa la relación de cada uno de los insumos en la generación de un producto estimado en unidad de tiempo: se mide en la relación, por ejemplo (*prestaciones/recursos disponibles*)  $\times$  tiempo.
- **Producto.** Son las consecuencias tangibles del uso de los recursos para lograr los objetivos.
- **Producto relevante o estratégico.** Es aquel bien o servicio que materializa la misión institucional y cuyo objeto es satisfacer las necesidades de sus usuarios/beneficiarios-/destinatarios.
- **Proyecto de inversión.** Es aquel proyecto para proveer bienes objetivos, con sentido comercial o social que requiere de insumos durables, los cuales se forman median-

te un proceso previo de inversión para poder luego producir operativamente los bienes o productos.

- **Racionalidad.** Aplicación de los principios de coherencia a los datos proporcionados por la experiencia.
- **Recomendación.** Propuesta de acción que emprender en una circunstancia específica, incluyendo las partes responsables de llevarla a cabo.
- **Relevancia.** Grado en que los objetivos de un programa o proyecto son significativos o importantes y reflejan las prioridades nacionales y reciben apoyo de los socios claves.
- **Responsabilidad.** Es la responsabilidad en cuanto a la justificación de los gastos, las decisiones o los resultados de ejercer autoridad y deberes oficiales, incluyendo los deberes delegados a una unidad subordinada o un individuo. En lo que respecta a los gerentes de programa/proyecto, se refiere a la responsabilidad de proveer a los interesados evidencia de que un programa/proyecto se realiza y se ajusta a los resultados planificados y los requisitos legales y fiscales. En organizaciones que promueven el aprendizaje, la responsabilidad también se puede medir por el grado en que los gerentes utilizan las conclusiones del seguimiento y la evaluación. La responsabilidad es también la obligación de proporcionar una visión fidedigna y justa del desempeño y de los resultados de las operaciones. Tiene que ver con las obligaciones de los socios de la cooperación para el desarrollo de actuar conforme a responsabilidades claramente definidas, roles y expectativas de desempeño y asegurar que el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes son fidedignos.
- **Rendimiento.** Es igual al número de prestaciones por los recursos utilizados. Se mide ponderando (*prestaciones / recursos utilizados*)  $\times$  tiempo.

- **Resultados.** Término amplio utilizado para referirse a las consecuencias de un programa, de un proyecto y/o actividades. Los términos “productos”, “efectos” e “impacto” describen de modo más preciso los diversos tipos de resultados a niveles distintos de la jerarquía del marco lógico.
- **Sinergia.** Es la forma de potenciar un programa/proyecto mediante la organización, articulación y coordinación de las diferentes acciones y/o actividades, a fin de que cada una de ellas refuerce la acción y las potencialidades de las otras.
- **Situación.** “Es donde está situado algo; ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. Es todo aquello que es relevante para la acción” (Matus, 1997).
- **Sostenibilidad.** Es cuando los efectos logrados continúan una vez finalizada la asignación de recursos.
- **Stock.** Es el activo o acervo (inversión inicial).
- **Tasa de descuento.** Es la relación entre la magnitud del descuento acordado y la de los bienes y servicios puestos en juego.
- **Técnica de medición.** Consiste en la posibilidad de homogeneizar los resultados logrados de bienes y servicios para poder relacionarlos con el valor de los insumos requeridos.
- **Utilización.** es el uso efectivo que se hace de un recurso que se encuentra disponible. Se define en la relación *recursos utilizados/recursos disponibles*.
- **Usuarios.** Es el destinatario más inmediato de los productos que reciben o utilizan.
- **Valor neto.** Es la diferencia entre costos y beneficios actualizados.

- **Viabilidad.** Es hacer posible algo (decisión, operación, ponderación).
- **Visión.** Según Osorio, es “un objetivo idealizado que expresa en forma óptima la situación que se desea alcanzar. En ella están presentes las condiciones externas e internas del contexto y de la organización, anheladas en su mayor expresión”.

### Gráfico 23

#### Comparación entre la Planificación Estratégica Situacional (PES) y el método ZOPP

PES	ZOPP
<b>Explicación</b>	
a) Análisis situacional por problemas. b) Descripción rigurosa del problema. c) Flujograma situacional. d) Árbol de problemas.	a) Diagnóstico de problemas. b) No posee. c) No posee. d) Árbol de problemas.
<b>Plan</b>	
a) Árbol de apuestas. b) Operaciones. c) Examen de control o gobernabilidad sobre el problema. d) Escenarios.  e) Planes de contingencia. f) Análisis estratégico. g) Simulación estratégica.	a) Matriz de planificación del proyecto y árbol de objetivos. b) Proyectos y actividades. c) No posee. d) Condiciones importantes cuyo cumplimiento exige el plan.  e) No posee. f) No posee. g) No posee.

<b>Acción</b>	
a) Propuesta de dirección estratégica. b) Monitoreo con indicadores. c) Ajuste periódico del plan.	a) Propuesta de organización participativa. b) Monitoreo con indicadores. c) Ajuste periódico del plan.
<b>Relación contexto-texto</b>	
Tiene métodos para tratar la interrelación entre problemas.	Sólo puede trabajar problema por problema.
<b>Confiabilidad</b>	
Análisis de confiabilidad sistemático.	Identificación de supuestos letales.

Fuente: Matus, C. (2007): *MAPP, Método Altadir de Planificación Popular*.

## Ejemplo de planificación estratégica

### Planificación estratégica de la provincia de Santa Fe

#### Fundamentación

La reforma del Estado en el gobierno de la provincia de Santa Fe es entendida como un proceso político y de gestión que requiere repensar y cambiar el Estado. Más democracia y un Estado más ágil, eficiente y cercano a los ciudadanos, fueron los principios rectores e indisolublemente ligados en función de la construcción de un mejor gobierno.

Reformar el Estado implica resignificar las bases sobre las que se asienta esa relación: principios, valores y una nueva modalidad de gestión.

Se trata de construir un Estado cercano a las preocupaciones de los ciudadanos. Un Estado capaz de impulsar políticas públicas efectivas, de brindar servicios y respuestas acordes con las demandas y necesidades de la provincia, y de construir un trato cordial y cercano. Para ello, es necesario revisar y ajustar la eficiencia y la eficacia de su administración, de sus procesos de trabajo, de sus tecnologías y de su estructura, con el fin de ir transformando sus modos de ser, de hacer y de actuar.

Una perspectiva integral de trabajo, que incorpora múltiples miradas:

1. El proyecto político de gobierno: un estado moderno, ágil, eficaz, eficiente y cercano a los ciudadanos.
2. La planificación y la gestión articuladas y coordinadas tanto en el interior del ministerio de gobierno como con las otras dependencias.
3. La mirada horizontal sobre el funcionamiento de la administración pública.

Los procesos y funciones de cada unidad o área de trabajo que no se consideran individualmente sino como eslabones de una cadena proveedora de servicios.

Las articulaciones de las diferentes actividades y su finalidad junto a las redes de relaciones internas: los flujos, instancias e intercambios de comunicación.

4. Los bienes y servicios más importantes que el gobierno provincial ofrece a los ciudadanos.
5. La aplicación y promoción del uso de tecnologías en línea con las transformaciones esperadas.

## **Regionalización**

Es el establecimiento de un criterio único de ordenamiento territorial y jurisdiccional que, a través de la identificación de redes locales y regionales, desarrolla un nuevo modelo de organización diferente e inteligente, capaz de internalizar una verdadera transformación cultural. Constituye un proceso global de transformación de la provincia, una nueva forma de gobernar que requiere de un cambio en las estructuras del Estado y en la relación de éste con la sociedad civil.

A partir de la organización de una nueva organización de la provincia en 5 regiones, se propone la construcción de las regiones como espacios de planificación, participación ciudadana y concertación entre actores, espacio que se constituye además en el escenario necesario para desarrollar la descentralización.

## **Descentralización**

Este proceso requiere de la reingeniería administrativa y funcional del Estado. Promueve la descentralización de las funciones y la dotación de mayores competencias a los municipios y las comunas, con el objeto de aproximar el gobierno central a la ciudadanía, impulsando las autonomías y el desarrollo local.

Requiere una elaboración del mapa de competencias y servicios que descentralizar, una identificación de los procesos y sus etapas, la consiguiente definición de las tecnologías de soporte necesarias, una revisión de las normativas existentes que permitan otorgar legalidad a las transformaciones, y la sensibilización de los agentes públicos respecto del nuevo modelo de gestión.

En el marco del proceso de regionalización se abordan la planificación y la gestión estratégica como instrumentos de diseño de políticas provinciales acordes con las necesidades de cada región.



Requiere el establecimiento de un conjunto de espacios de encuentro y actividades participativas, que permitan arribar a acuerdos en el territorio acerca de una visión u horizonte, las grandes líneas de transformación que supone y el conjunto de proyectos indicados para alcanzar los objetivos” (documentos de trabajo, 2008).

### **Plan estratégico de la provincia de Santa Fe.**

“Ordena un conjunto de programas y proyectos a escala provincial y regional, a partir de tres Líneas Estratégicas: I. Territorio Integrado; II. Calidad Social; y III. Economía del Desarrollo. Las líneas estratégicas son los caminos que se eligen transitar para arribar a los objetivos propuestos; son orientaciones que no se agotan en temáticas especializadas, sino que permiten una visión más integral de los problemas. Cada línea contiene programas que reúnen y articulan conjuntos de proyectos de naturaleza afín. Algunos de los proyectos son a escala provincial, debido a su naturaleza y su alcance; en tanto otros aparecen estrechamente vinculados a las particularidades de uno de los escenarios regionales: éstos son los proyectos estratégicos de cada región” (Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, *Documento de trabajo*, 2008, p. 1).

### **Desarrollo del proceso del plan estratégico**

A partir del análisis de las características socio ambientales del territorio, se dividió la provincia en cinco regiones, donde se desarrollaron cuatro asambleas ciudadanas en cada una de ellas fueron invitados a participar todos los ciudadanos, instituciones intermedias, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de empresarios, trabajadores, empleados públicos, funcionarios locales, provinciales y legisladores, etc.

Dichas asambleas se realizaron en espacios públicos que permitieron el acceso de todos: escuelas, clubes, salas de convenciones, predios feriales, etc.

Para su instrumentación, se convocaron a empleados del Estado que pudieron facilitar/coordinar las reuniones, los cuales fueron capacitados al principio del proceso y luego, antes de cada asamblea. También participaron en la discusión y análisis de las dinámicas de cada una de ellas y en las evaluaciones concurrentes.

Este proceso de articulación entre el Estado y la sociedad civil se entró con jornadas interministeriales, donde todos los funcionarios políticos del Estado reflexionaban y realizaban acuerdos, para encarar una estrategia hacia el interior de cada área.

A continuación se describe el proceso donde se detalla la metodología de las asambleas, cuyo objetivo fue “consolidar el proceso de diagnóstico y aproximarnos a una visión estratégica regional”.

## **Desarrollo metodológico**

### *Primera ronda de asambleas ciudadanas: construcción del diagnóstico*

Primer momento: Presentación en plenario:

Regiones y planes estratégicos. Propuesta de trabajo para el día y explicitación de los objetivos de la reunión.

Tiempo estimado: 15 minutos.

Segundo momento: Trabajo en talleres.

Se dividen los participantes en pequeños grupos, coordinados por uno o dos facilitadores.

Presentación de los integrantes de cada grupo. Todos los grupos trabajan con las mismas consignas.

1.º consigna:

Teniendo presente el territorio, las localidades y el mapa de la región, listar y desarrollar las cinco debilidades y las cinco potencialidades que reconocen en estos lugares.

Se define qué es una debilidad: "son los problemas existentes que se desean superar o transformar", qué es una potencialidad: son los elementos positivos relevantes con que ya cuenta la región".

Tiempo estimado: 1.30 horas.

Puesta en común: media hora.

2.º consigna:

Imaginar la región dentro de 20 años. Sueños para la región.

Para poder planificar, para poder proyectar, es necesario saber adónde queremos ir, cuál es el objetivo que queremos alcanzar, cuál es el sueño que queremos cumplir. ¿Cómo soñamos nuestra región?

Volcar en afiches lo producido por cada grupo.

Tiempo estimado: 1 hora.

Puesta en común: media hora.

Una vez ejecutadas la primeras asambleas en cada región, se procedió a sistematizar la información, poniendo énfasis en lo que aparece como reiteración, resonancia, y transcribiendo las frases tal cual se explicitan en cada uno de los papelógrafos, a fin de rescatar el relato fidedigno de los sujetos sociales.

En el transcurso de tiempo entre la primera y segunda ronda de asambleas, se realizó un encuentro con todos los funciona-

rios políticos del gobierno de la provincia de Santa Fe (alrededor de 300).

La reunión contó con representantes de todas las áreas, los cuales trabajaron durante toda la jornada en tres momentos: un primer momento de trabajo por ministerios, un segundo momento por ejes (socio-institucional, económico-productivo y físico-ambiental) y por último un trabajo por regiones.

La intención fue “poner en crisis paradigmas, estructuras de trabajo, formas de pensar e imaginar que esperamos para el futuro”.

En el primer momento se intentó que los equipos por ministerio discutieran el tema de los derechos y las acciones para cumplimentarlos desde su especificidad, y avanzar desde el modelo que funciona a demanda hacia otro que priorice la garantía de derechos. Cada ministerio debía listar un conjunto de proyectos estratégicos para cada región.

El trabajo, a partir de la región, hizo que los asistentes debieran pensar y debatir acerca de la nueva unidad territorial (hoy existen 19 departamentos, a los que se los quiere convertir en cinco regiones), sus características y sus singularidades.

También permitió que cada ministerio se interrogara sobre la formulación de sus planificaciones y su relación con otras.

Ejemplo de proyectos estratégicos pensados por los funcionarios políticos para la región 1:

Eje socioinstitucional:

1. Infraestructura en salud.
2. Fortalecimiento de redes institucionales vinculadas al desarrollo regional.
3. Espacios de integración sociocultural.
4. Educación media o secundaria: escuelas agrotécnicas vinculadas a los modelos de desarrollo.

5. Escuelas rurales.

Atención primaria de la salud.

Eje económico-productivo:

Puerto Villa Ocampo y Reconquista (Hidrovia).

Eje físico-ambiental:

1. Pavimento de rutas y accesos.
2. Acueductos y servicios alternativos de agua.
3. Plan director de recursos hídricos.
4. Gas natural, energía eléctrica y energías alternativas.
5. Protección de recursos forestales y pesqueros.
6. Ordenamiento territorial (tierras públicas y banco de tierras).

*Segunda ronda de asambleas: Formulación de proyectos.*

Desarrollo metodológico:

Se convocó a todos a trabajar en diferentes escuelas ubicadas en la sede provisoria de cada región; en cada aula se conformó un solo grupo para trabajar el eje físico-ambiental.

La dinámica de trabajo es con tarjetas, que son entregadas al azar a cada participante. Cada tarjeta tiene una idea de proyecto estratégico para la región surgida en el momento de diagnóstico situacional realizado.

Dinámica:

Se procede a realizar una breve ronda de presentación de los participantes.

El facilitador lee los sueños de la región y los comenta con el grupo.

Una vez concluido este trabajo, se pasa al siguiente momento:

Cada participante, a su turno, toma una tarjeta, la lee, la comenta con el resto del grupo, y la coloca en relación con uno de los sueños presentados en el aula.

Si la tarjeta está en blanco, el participante puede incorporar y proponer un nuevo proyecto (o título del proyecto) para luego relacionarlo con el sueño que crea correspondiente.

El resultado de lo producido por cada grupo es un listado de ideas de proyectos que responden al primer eje físico-ambiental de la región en la cual se está trabajando, relacionados con los sueños de ella.

Tiempo estimado: 3 horas.

Lo trabajado en la segunda ronda de asambleas fue sistematizado por un equipo y los resultados fueron llevados a la segunda jornada interministerial.

El primer momento implicó que se dieran a conocer los resultados de la segunda ronda de asambleas (lo trabajado por los ciudadanos).

Objetivo del trabajo en taller:

Elaborar una propuesta que, como gobierno provincial, impulsaremos en las próximas asambleas ciudadanas.

Debatir y sensibilizar al equipo de gobierno sobre la propuesta.

La consigna de ésta fue “partiendo de lo producido en la última jornada interministerial, completar, agrupar y consolidar las acciones y proyectos estratégicos del eje físico ambiental”.

Este trabajo se hizo por grupo de carácter interministerial.

Plenario: Exposición de los proyectos estratégicos identificados para cada región.

*Segunda ronda de asambleas ciudadanas. Eje de trabajo: económico-productivo*

Primer momento:

Presentación del eje con guión pautado para la realización de este momento. Además, con el objeto de clarificar aún más la temática se incorpora también la lectura de algunos párrafos del diagnóstico regional.

Presentación de los participantes.

Tiempo estimado: 30 minutos.

Segundo momento:

Para este momento se propone la siguiente tarea: dividir a los participantes en tres grupos por aula.

En el pizarrón está pegado el afiche con los cinco sueños y las cinco fortalezas de la región en el tema que se está tratando. Este material también es repartido a cada uno de los participantes.

Una vez constituidos los grupos, cada uno recibirá una planilla de trabajo, en la cual se plantean los siguientes interrogantes. ¿cuáles son los principales productos y servicios que promover?, ¿cuáles son las innovaciones y conocimientos que estimular? ¿qué herramientas de financiamiento requiere la región?

Consigna:

“Teniendo en cuenta el material (sueños y fortalezas), ¿qué acciones o proyectos proponemos para transformar y desarrollar la región? Listar como máximo 5 (cinco) por cada uno de los componentes planteados en la planilla.”

Tiempo estimado: 40 minutos.

Tercer momento:

Puesta en común de cada uno de los grupos.

El facilitador consolida en tres afiches (uno por cada interrogante) las acciones propuestas por los participantes. Si existen conflictos o disidencias esto será consignado en un cuarto afiche.

*Tercera ronda de asambleas ciudadanas:*

La convocatoria a esta asamblea invitaba a pensar todas aquellas cuestiones referidas a las redes y los actores regionales, la reforma del Estado y los derechos fundamentales en materia de salud, educación, desarrollo social y cultural, justicia y seguridad.

Consignas:

1. Tomando como referencia las frases del diagnóstico extractadas, completar y priorizar un listado de cuestiones o temas sociales e institucionales que se deben resolver en la región (cinco temas). debatir acerca de aquellos derechos que debemos garantizar desde el Estado y sostener desde la sociedad civil para la resolución de esas cuestiones o problemas.

Frases extractadas del diagnóstico: Región 1

- *La falta de oportunidades y el desarraigo son problemáticas comunes a toda nuestra región.*
- *El 56 % de la población de la región no cuenta con obra social ni con medicina prepaga.*
- *La sociedad civil es percibida como agente integrador, frente a la lejanía de los estados provincial y nacional.*



- Es necesario vincular la estructura educativa regional con los aprendizajes laborales.
- La región cuenta con un importante patrimonio histórico y cultural.
- La población infantil y juvenil de nuestra región representa más de la mitad de la población total.

Tiempo estimado: 30 minutos

2. Identificar las acciones y los actores (organizaciones de la sociedad civil, niveles estatales, actores individuales, etc.) que podrían intervenir en la resolución/superación, el seguimiento y la evaluación de las cuestiones relevadas. En lo posible, confeccionar un listado de los actores sociales, redes y/u organizaciones que actualmente trabajan en estos temas, de manera que puedan ser convocados a trabajar y opinar.

Tiempo estimado: 60 minutos.

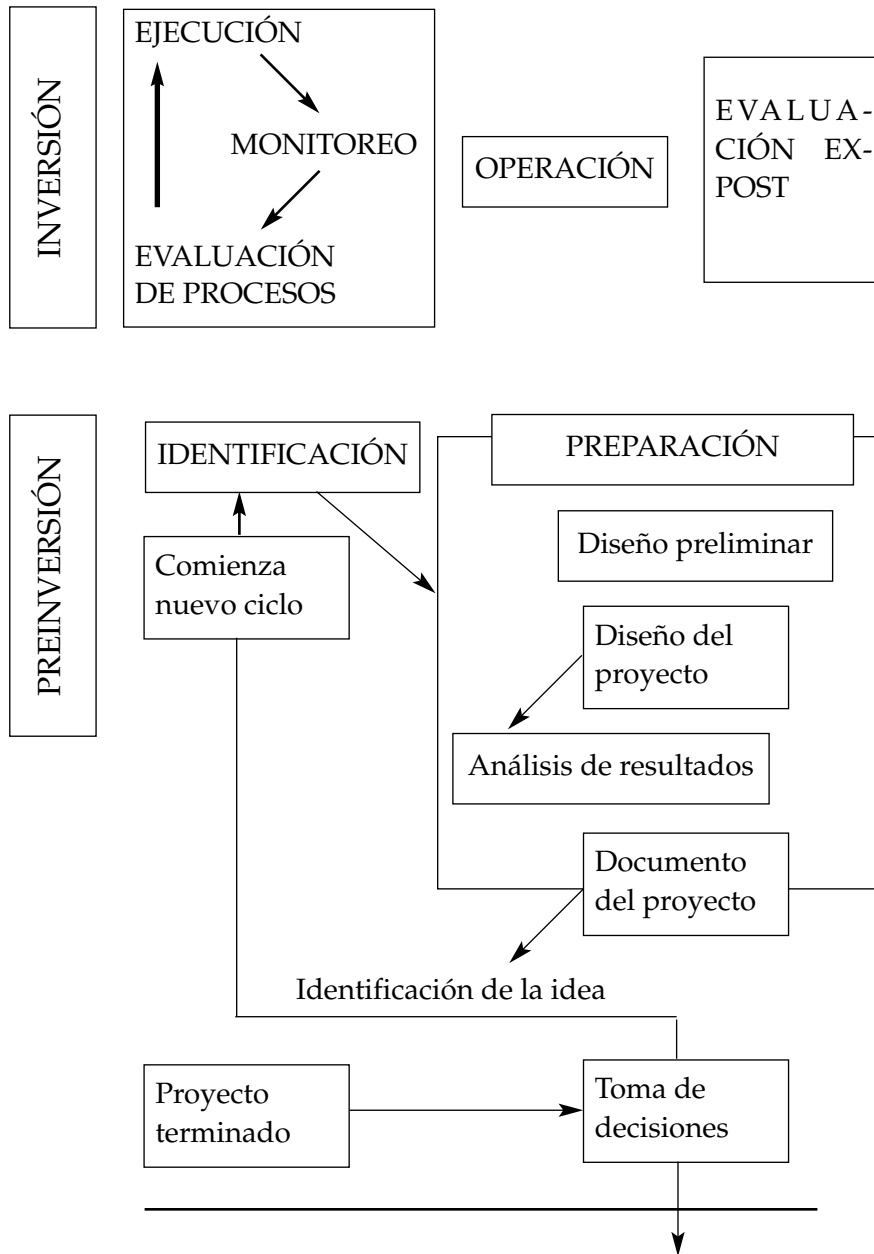
### Gráfico 35

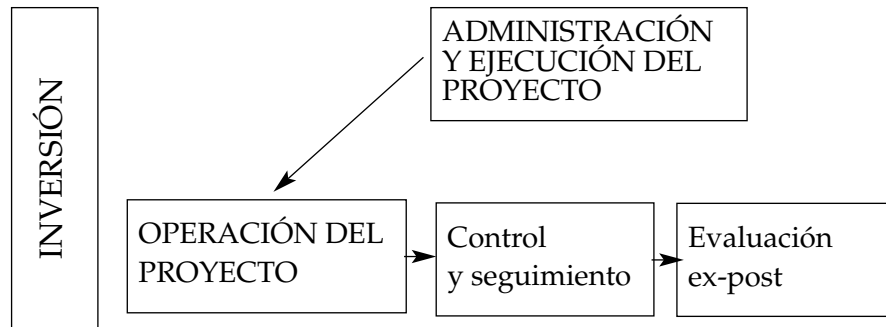
	Cuestiones	Derechos	Acciones	Actores
1				
2				
3				
4				
5				

Fuente: documento de trabajo Plan Estratégico. 2008

Puesta en común: 40 minutos.

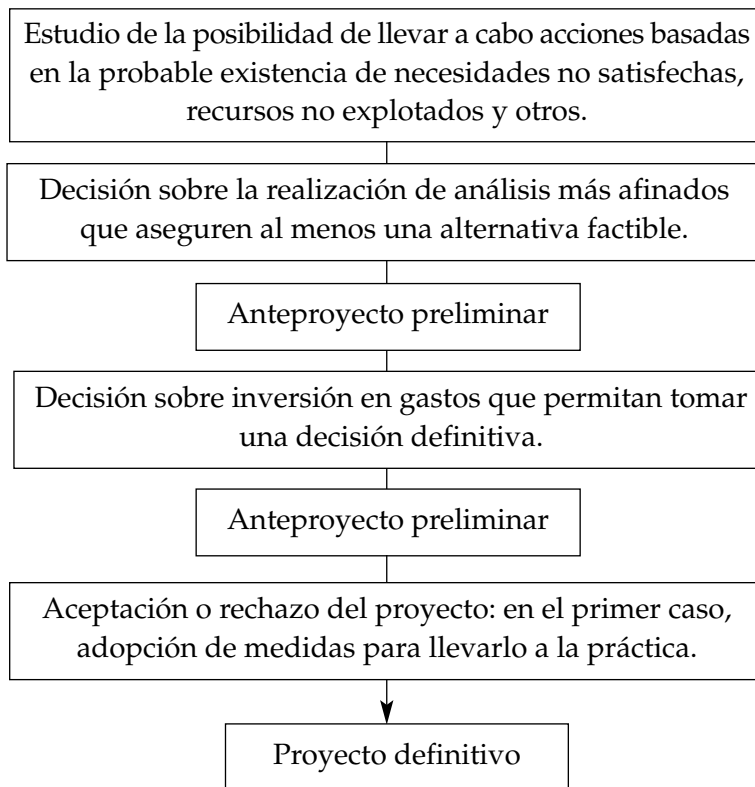
**Gráfico 26: El ciclo del proyecto y las actividades de formulación**





### Gráfico 27

Etapas del proyecto en relación con la toma de decisiones:



Fuente: apuntes de cátedra 1996.

## Gráfico 28

### Ejemplo 1: Proyecto económico-social

#### 1. Identificación del proyecto:

##### 1.1. Definición del problema general

*Hay desnutrición infantil*

*Específico:*

*Existen niños desnutridos entre los dos y cinco años de edad en la provincia X*

- *Definida la población objetivo*
- *Localización*

*Indicador*

*Disminución de la relación peso/talla.  
El 10 % de los niños de dos a cinco años de la provincia X tiene una relación peso/talla por debajo del promedio de su edad.*

#### 3. Explicación del problema:

*Causas:*

- *Ingresos de los hogares están por debajo de la línea de pobreza.*
- *Faltan alimentos en los hogares.*
- *Hay deficiencias en la distribución de los alimentos en el hogar, y el grupo de edad en cuestión es el más vulnerable.*

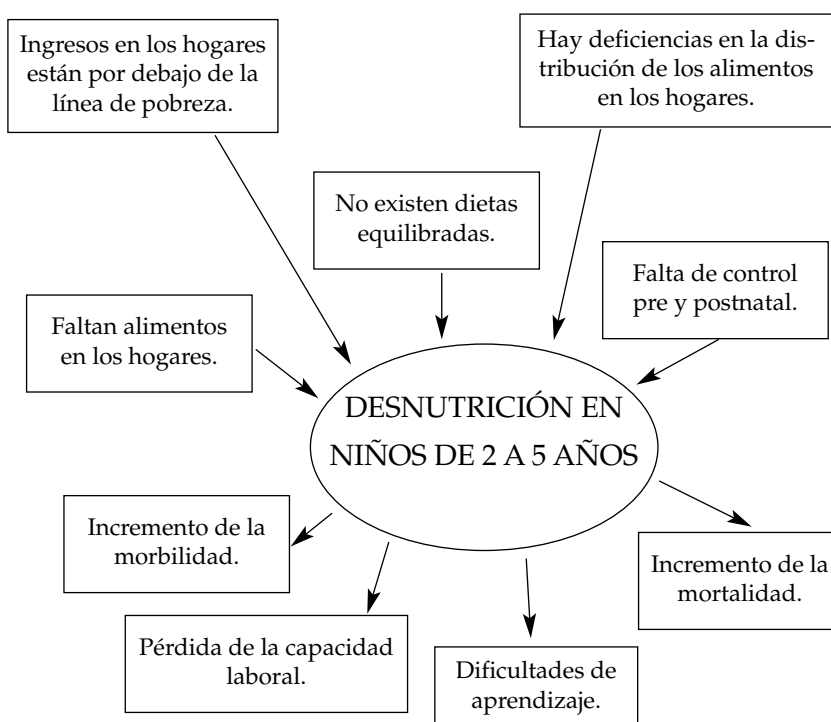
- No existen en los hogares dietas nutricionalmente equilibradas.
- No hay hábitos de control pre- y postnatal para identificar el problema oportunamente.

*Efectos:*

- Incremento de la morbilidad de los niños.
- Incremento de la mortalidad de los niños.
- Pérdida de capacidad laboral.
- Dificultades de aprendizaje.

## Gráfico 25

### 4. Red causal explicativa



Fuente: elaboración propia.

*c) Elaboración del mapa de actores:*

a. Recorrer con un listado nuestro territorio identificando las organizaciones, instituciones, grupos que existen.

b. Clasificar y agrupar según tipo de organización.

c. Analizar los siguientes aspectos: temáticas que trabajan, cobertura, rasgos de su historia, características de sus relaciones (con nosotros y con otros).

d. La última columna nos permitirá tener un panorama de la oferta (presente y pasada) de los servicios entre los actores locales.

## Gráfico 26

### Tablero de elementos para analizar el Mapa

Formas de relación: ¿relación del actor con otros? Enfrentamiento. Colaboración. Indiferencia. Articulación. Negociación. Sumisión.
Estructura: ¿cómo es el actor? Su forma de organización. Valores predominantes. Ejercicio del poder. Visión, misión. Organigrama institucional. Funcionamiento de la organización.

Posicionamiento organizacional ¿cómo se hace presente el actor en el espacio local? Información. Opinión pública. Estrategias de la legitimidad/autoridad.
Modos de gestión/funcionamiento ¿cómo es el actor en acción? Planificación operativa/estratégica ¿actúa en torno a tácticas o a estrategias? ¿Actúa sobre la coyuntura? Resultados/logros. Tiempo. Recursos. Características de la dirigencia.

Fuente: elaboración propia.

## Gráfico 27

### Identificación del proyecto

*Estructura de objetivos a nivel de idea*

*Objetivo general*

*Mejorar el estado nutricional de los niños de dos a cinco años de edad de la provincia X.*

*Objetivos específicos:*

- Incrementar la ingesta de los niños de dos a cinco años de edad con raciones alimentarias adicionales.
- Capacitar en nutrición a los hogares.

- Integrar en el proyecto a las madres embarazadas y con niños de hasta dos años.

*Indicadores:*

- Consumo calórico diario adicional/consumo calórico total.
- Hogares capacitados/total hogares.
- Número de madres embarazadas que participan.

*2.4. Identificación de alternativas:*

- Prestar atención nutricional en áreas comunitarias.
- Entregar alimentos a los hogares de la población objetivo definida.
- Entregar cupones para que sean canjeados por alimentos.

*2.5. Evaluación de las alternativas:*

- *Prestar atención nutricional en áreas comunitarias:*

*Efectos:*

Positivos	Negativos
La prestación se focaliza en el niño (grupo de riesgo). Se controla mejor la ingesta calórica. Tiene bajo costo operativo.	Desintegra al niño del hogar. Se redistribuye el alimento en el hogar y se reduce la ingesta: el niño en riesgo nutricional.

*Impactos:*

Si los efectos positivos son mayores que los efectos negativos el impacto es positivo.



**Ingesta calórica recibida – Reducción de ingesta en el hogar = Aumenta la ingesta calórica del menor.**

Entregar alimentos a los hogares de la población objetivo definida:

*Efectos:*

Positivos	Negativos
Se incrementa la ingesta del niño en el hogar.	La dieta no se focaliza en el niño. Difícil controla la ingesta del niño en riesgo.
Se adquiere a precios de escala.	Incrementa los costos operativos. Rechazo de dieta por parte del niño.

*Impacto:*

***Ingesta calórica recibida – Distribución de alimentos a otros miembros del hogar – Rechazo de dieta = Aumenta la ingesta calórica del menor.***

Entregar cupones para que sean canjeados por alimentos:

*Efectos:*

Positivos	Negativos
El hogar selecciona los alimentos (todo lo adquirido es consumido).	No se garantiza la ingesta calórica mínima. La dieta no se focaliza en el niño en riesgo. Difícil controlar la ingesta del niño.

*Impacto:*

*Alimentos adquiridos – Alimentos derivados a otros miembros del hogar = Aumenta la ingesta calórica del niño.*

Fuente: elaboración propia

## **Ejemplo 2. Proyecto a nivel municipal**

El municipio de Santa Fe define los siguientes objetivos para un barrio de la ciudad donde habitan sectores de nuevos pobres.

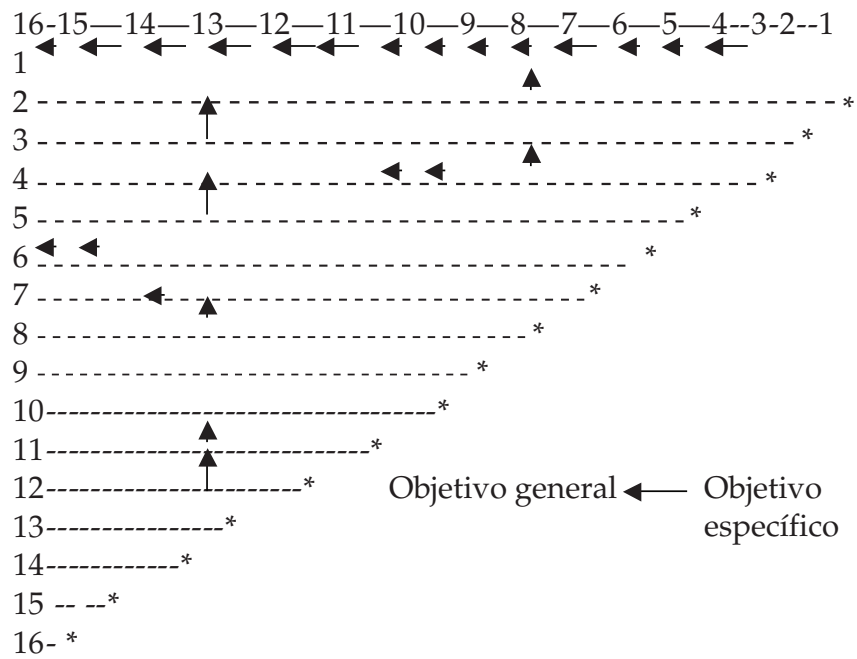
Objetivos:

1. Mejorar las condiciones de vida en el barrio.
2. Proveer una mejor iluminación.
3. Mejorar la frecuencia del servicio de transporte.
4. Disminuir la desocupación de los habitantes del barrio.
5. Pavimentar el radio urbano.
6. Propiciar la creación de lugares de recreación.
7. Brindar seguridad.
8. Mejorar la presión de agua en días picos de verano.
9. Propiciar que los jóvenes realicen actividades ocupacionales.
10. Crear centros de capacitación.
11. Crear centro de atención médica.
12. Acceder a teléfonos públicos.
13. Propiciar mejores servicios en el barrio.

- 14. Mejorar la frecuencia en la ronda policial.
- 15. Mejorar las plazas.
- 16. Crear polideportivos.

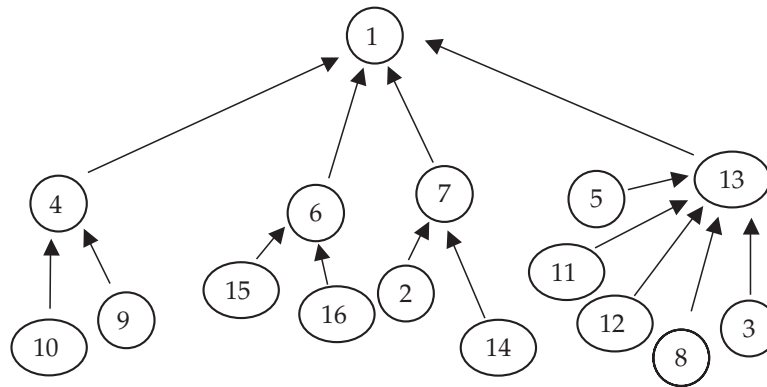
### Gráfico 28

Matriz de objetivos



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 29**  
**Árbol de objetivos**



Fuente: Elaboración propia.

**Estructuración jerárquica de objetivos:**

- A. Mejorar las condiciones de vida del barrio. Atributo Y1
- A.1. Disminuir la desocupación en el barrio. Atributo Y4.
  - A.1.1. Crear centros de capacitación. Atributo Y10.
  - A.1.2. Propiciar que los jóvenes realicen actividades ocupacionales. Atributo Y9.
- A.2. Propiciar lugares de recreación públicos. Atributo Y6.
  - A.2.1. Mejorar las plazas. Atributo Y15.
  - A.2.2. Crear polideportivos. Atributo Y16.
- A.3. Brindar seguridad. Atributo Y7.
  - A.3.1. Proveer una mejor iluminación. Atributo Y2.
  - A.3.2. Mejorar la frecuencia de la ronda policial. Atributo Y14.
- A.4. Propiciar mejores servicios en el barrio. Atributo Y13.
  - A.4.1. Crear centros de atención médica. Atributo Y11.

A.4.2. Colocar teléfonos públicos. Atributo Y12.

A.4.3. Mejorar la presión de agua en días picos. Atributo Y8.

A.4.4. Pavimentar el radio urbano. Atributo Y5.

A.4.5. Mejorar la frecuencia del servicio de transporte. Atributo Y3.

### Gráfico 30

#### Definición de atributos a los objetivos

Atributos	Dimensión	Peor	Mejor	Medio	Actual	Utilidad	Orden	Intervención	Condicionamiento
Y10	Unidad	0	2	1	0	0	8	Comunidad y ente de gobierno.	Espacio físico y recursos económicos.
Y9	% ocupada	20	90	70	50	0.32	8	Comunidad y ente de gobierno.	Disponibilidad de crecimiento económico y escaso interés de los jóvenes.
Y15	\$/trimestre	200	1500	700	400	0.28	1	Comunidad y ente de gobierno.	Financiero.
Y16	\$/m <sup>2</sup>	300	650	400	0	0	1	Comunidad y ente de gobierno.	Financiero.
Y2	focos/cuadras	1	4	3	2	0.20	5	Comunidad y ente de gobierno.	Financiero.

Y14	Prcon/hs	1	3	2	1	0	7	Ente de control de seguridad.	Recursos Humanos, físicos y financieros.
Y11	Unidad	0	2	1	0	0	9	Ente de gobierno.	Financiero.
Y12	m.c.a.	2	8	5	4	0.30	2	Ente privado de comunicaciones	Financiero, económico.
Y8	N.º de cuadras/tr.	3	8	5	4	0.25	6	Ente privado de P de A.p. y comunidad.	Físico, financiero y económico.
Y5	minutos	1	3	2	0	0		Ente de gobierno y comunidad.	Financiero.
Y3		20	5	10	15	0.25	4	Empresa de transporte y comunidad.	Disponibilidad física y humana y financiera.

Orden:

Y11 > Y10 = Y9 > Y14 > Y8 > Y2 > Y3 > Y5 > Y12 > Y15 = Y16  
 9            8            7            6            5            4            3            2            1

Nota: La escala utilizada para definir los pesos fue de 1-10

### Ejemplo 3

#### Formulación de objetivos

Proyecto formulado en el marco del Programa Pro Huerta.

Objetivo general:

- Revalorizar las alternativas de autoproducción de alimentos en pequeña escala de tipo familiar o comunitaria como modo

de generar estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres para contribuir a mejorar su nutrición y alimentación.

#### Objetivos específicos:

- Complementar la alimentación de los sectores de menores ingresos mediante la autoproducción de alimentos en pequeña escala de alimentos.
- Mejorar la dieta alimentaria incrementando la calidad y cantidad de los alimentos consumidos.
- Mejorar el aprovechamiento y la distribución del gasto familiar en alimentos.
- Mejorar la participación comunitaria en la resolución del problema de alimentación, procurando mayor capacidad de gestión y organización de la población.
- Generar, validar y sistematizar la información sobre tecnologías apropiadas para la producción de alimentos y para la mejora de la condición alimentaria.
- Promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias, que generen ingresos y constituyan fuentes de trabajo.

#### Población objetivo:

Población rural y urbana con NBI.

El criterio de prioridad lo define la condición de la población que enfrenta problemas de insuficiencia alimentaria.

#### Componentes:

La estrategia de intervención incluye los siguientes componentes:

Promoción de los propósitos del proyecto: Comprende la difusión a través de los medios y la producción de material de divulgación técnica.

Capacitación de agentes multiplicadores. El proceso de capacitación comprende tres niveles:

- a) Técnicos profesionales de la institución ejecutora y de las entidades asociadas; b) agentes multiplicadores o promotores;
- c) capacitación a la comunidad.

Asistencia técnica: Su desempeño debe asegurar la continuidad de los emprendimientos, un adecuado nivel de producción y un alto aprovechamiento de los recursos disponibles a escala local.

Generación, adecuación y aplicación de tecnologías alternativas: Comprende actividades de investigación participativa, experimentación adaptativa y rescate; sistematización de métodos y equipos aplicables como soporte tecnológico.

Articulación interinstitucional: Red de vinculaciones interinstitucionales de cooperación recíproca entre organismos y organizaciones sociales.

Provisión de insumos críticos: Provisión de semillas hortícolas de calidad, de simientes y plantas para emprendimientos escolares, comunitarios o institucionales, plantas frutales, aromáticas y medicinales, aves y conejos.



Metas:

Durante el primer año de implementación del proyecto, crear 5.000 nuevas huertas.

En el segundo año, iniciar actividades de granja con 2000 familias.

Al final del tercer año, contar con 200 emprendimientos escolares en funcionamiento, plantación de 10.000 frutales y contar con 3.000 huertas comunitarias.

Recomendaciones para diseñar objetivos:

Para diseñar el objetivo general:

- A) Identificar el problema social que dio origen al proyecto.
- B) Enunciar la intención de transformar el problema social.

Objetivos específicos:

Los objetivos específicos determinan la finalidad de los componentes que se implementarán con el programa social.

Para diseñar los objetivos específicos:

- a) identificar todos los componentes del programa.
- b) Enunciar un objetivo específico para cada uno de los componentes. Los objetivos siempre deben contener:
  - Un enunciado del resultado por lograr.
  - La población que se atenderá.
  - La delimitación geográfica.
  - El tiempo en que se espera lograrlo.

Metas:

Las metas son:

- De resultado.
- De cobertura total.

- 1) Las metas de resultados son aquellas que expresan cuantitativa y cualitativamente los cambios esperados en relación con los objetivos específicos planteados en el proyecto. Para construir las metas de resultado, es imprescindible elaborar los indicadores necesarios del objetivo específico.
- 2) Las metas físicas son la cantidad total de bienes y servicios, productos o prestaciones que deben generar las actividades de un componente en un período determinado.
- 3) Las metas de cobertura son el porcentaje de la población total que será atendido en relación con cada objetivo específico, durante toda la vida del proyecto.

## Gráfico 31

### Cuadro de puntuación

Criterio	Pregunta	Respuesta	Clasificación
Crear centro capacitación.	¿Existe infraestructura?	NO, hay que construirla.	1
		SÍ, pero hay que reacondicionarla.	2-3
		SÍ en óptimas condiciones.	4-5
	¿Contamos con recursos humanos?	NO.	0
		SÍ pero hay que capacitarlos.	1-2-3
		SÍ, y están capacitados.	4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos financieros existentes?	NO, hay que buscarlos.	0
		SÍ, pero son escasos.	1-2-3
		SÍ.	4-5
Propiciar que los jóvenes realicen actividades ocupacionales	¿Existe predisposición en los jóvenes?	NO, hay que motivarlos.	1
		SÍ, pero necesitan apoyo.	2-3
		SÍ, están motivados.	4-5
	¿Existe mercado de trabajo?	NO.	1
		SÍ, pero hay poco pero de alta rentabilidad.	2-3
		Mucho, de baja rentabilidad.	4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos financieros?	NO.	0
		SÍ, medianamente.	1-2-3-
		SÍ.	4-5-

Mejorar las plazas	¿Contamos con maquinarias y herramientas?	NO. SÍ, pero hay que reacondicionarlas. SÍ, están en condiciones.	1 2-3 4-5
	¿Contamos con recursos humanos?	NO, hay que afectarlos. SÍ, pero hay que capacitarlos. SÍ, son idóneos.	1 2-3 4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos financieros?	NO. SÍ, medianamente. SÍ, totalmente.	0 2-3 4-5
Crear polideportivos	¿Tenemos espacio físico?	NO, hay que conseguirlo. SÍ, pero no es adecuado. SÍ.	1 2-3 4-5
	¿Qué tipos de actividades desarrollar?	Una sola (deportiva). Variadas (deportivas, culturales, sociales).	1-2 3-4-5
	¿Contamos con recursos humanos?	NO, hay que conseguirlos. SÍ, medianamente. SÍ, totalmente.	1 2-3 4-5
Mejorar la iluminación	¿Es compatible el costo con los recursos financieros?	NO. SÍ, medianamente. SÍ, totalmente.	0 1-2-3 4-5

	¿Qué posibilidades hay que la comunidad realice la mejora?	Pocas posibilidades. Medianas. Muchas posibilidades.	1 2-3 4-5
Mejorar la frecuencia de la ronda policial	¿En qué condiciones se encuentran los vehículos policiales?	En mal estado. Regular estado. Buen estado.	1 2-3 4-5
	¿Qué posibilidades existen de conseguir nuevas unidades?	Ninguna. Sí, a través de la cooperadora. Sí, es afectada por otro organismo.	0 2-3 4-5
Crear centro médico	¿Contamos con personal profesional?	NO, hay que buscarlo. Sí, pero hay que traerlos. Sí, contamos con todos.	1 2-3 4-5
	¿Tenemos infraestructura?	NO. Sí, pero es obsoleta. Sí, pero requiere mejoras. Sí, es adecuada.	0 1-2 3 4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos financieros?	NO. Sí.	0 1-2-3-4-5
Colocar teléfonos públicos	¿Tenemos extensión de líneas?	NO, hay que hacerla. Sí.	1 2-3-4-5
	¿Existe predisposición de la empresa prestataria?	Poca. Medianamente. Mucha.	1 2-3 4-5

	¿Qué posibilidades hay de mejorar la cañería?	Ninguna. Alguna.	1 2-3-4-5
	¿Tenemos profesionales para hacer el estudio?	NO, hay que capacitarlos. SÍ, pero tienen que especializarse. SÍ, están capacitados.	1 2-3 4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos financieros?	NO. SÍ. Medianamente SÍ.	0 1-2 3-4-5
Mejora la presión de agua	¿Tenemos posibilidades de capacitar a la comunidad para el ahorro?	Ninguna. Medianamente. Ampliamente.	1 2-3 4-5
	¿Tenemos maquinarias y herramientas?	NO, hay que pedir las. SÍ, pero están en mal estado. SÍ, están en condiciones.	1 2-3 4-5
	¿Tenemos personal idóneo?	NO, hay que capacitarlo. SÍ, medianamente. SÍ, totalmente.	1 2-3 4-5
	¿Es compatible el costo con los recursos humanos?	NO. SÍ, medianamente. SÍ.	0 1-2 3-4-5
Mejorar la frecuencia del transporte público	¿Existe predisposición de la empresa?	Poca. SÍ, medianamente. Totalmente.	1 2-3 4-5

	¿Cuenta la empresa con unidades disponibles?	NO, tiene que comprar.	1
		SÍ, pero tienen que repararlas.	2-3
		SÍ, están disponibles.	4-5
	¿Es necesario modificar la ordenanza?	NO, pero hay que hacerla cumplir.	1
		SÍ, pero parcialmente.	2-3
		SÍ, totalmente.	4-5

Fuente: Elaboración propia.

## Gráfico 32

### Diseño de alternativas

	Magníficamente	Bueno	Regular	Deficientemente	Insuficiente
Existe infraestructura	5	4	3	2	1
Disponibilidad de recursos humanos	5	4	3	2	1
Contamos con recursos financieros disponibles al costo	5	4	3	2	1
Contamos con máquinas y herramientas	5	4	3	2	1
Recursos financieros disponibles al costo	5	4	3	2	1
Recursos humanos	5	4	3	2	1

Recursos disponibles compatibles al costo	5	4	3	2	1
Disponibilidad de la comunidad	5	4	3	2	1
Predisposición de la empresa	5	4	3	2	1
Nuevas unidades disponibles	5	4	3	2	1
Modificación de la ordenanza	5	4	3	2	1

Fuente: Elaboración propia.

La alternativa contempla los siguientes objetivos (no formulados en toda su extensión):

1. Crear centros de capacitación.
2. Mejorar las plazas.
3. Proveer una mejor iluminación.
4. Mejorar la frecuencia del servicio de transporte.

Nota: Los objetivos no fueron definidos en toda su extensión, la simplificación responde a fines meramente operativos.

Fuente: elaboración propia.



## Diferencias entre la evaluación privada y la evaluación social

Concepto	Evaluación privada o financiera	Evaluación social o económica
Interés	La riqueza constituye el único interés del decisor o inversionista.	El aumento del ingreso nacional constituye el beneficio social del proyecto.
¿Qué se toma para calcular los beneficios netos?	Es importante determinar flujos anuales de dinero.	Se determinan costos y beneficios sociales a través de la aplicación de los precios sombra que se calculan en su relación con el aporte que hace al producto nacional. Beneficio = aumento del producto nacional. Costos = producto nacional disminuido. Toma de costos directos e indirectos.
Tasa de descuento	Los flujos temporales se comparan mediante la tasa de interés que se determina por la que puede obtener o pagar por los fondos.	Los flujos temporales se comparan a través de la tasa social o tasa sombra de descuento que es igual al costo de capital de la sociedad.
¿Cuándo se elige la inversión?	Conveniencia cuando el VAN es mayor o igual a 0	Es conveniente cuando el ingreso nacional generado por el proyecto sea más alto que cualquier alternativa.

Fuente: Elaboración propia.

## Ejemplo de lista de control

Criterios	Apreciación		
	Favorable	Ninguna opinión	Desfavorable
<p>a. Factores técnicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disponibilidad y utilización eficiente de científicos necesarios para la unidad de investigación.</li> <li>2. Adecuación de los medios de investigación en el laboratorio y sobre el terreno.</li> <li>3. Disponibilidad de técnicos de apoyo.</li> <li>4. Probabilidad de éxito.</li> </ol> <p>a. Factores económicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Costo de la investigación.</li> <li>2. Efecto previsto (directo o indirecto) en la economía.</li> <li>3. Dificultades para transformar los resultados de la investigación en prácticas agrícolas.</li> <li>4. Tiempo y costos necesarios para la adopción general.</li> </ol> <p>b. Dirección de la investigación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compatibilidad con los objetivos a corto y a largo plazo de la organización de investigaciones.</li> <li>2. Mantenimiento de equilibrio entre los distintos campos de investigación.</li> </ol> <p>c. Factor tiempo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terminación del proyecto de investigación en el momento oportuno con relación a las necesidades y posibilidades de la economía agrícola.</li> <li>2. Posibilidades de cambios en el crecimiento o restricción de la economía.</li> </ol>			

Fuente: Elaboración propia.

## Ejemplo de cuadro de puntuación

Criterio	Pregunta	Respuesta	Clasificación numérica
Viabilidad técnica	¿Se dispone ya de personal científico?	NO, habría que capacitarlo o importarlo.	1
		NO, puede contratarse fácilmente.	2-3
		SÍ.	4-5
	¿Se dispone ya de apoyo técnico?	NO. SÍ.	1-3 4-5
¿Hace falta equipo adicional?	SÍ. (de económico a costoso). NO.	1-3 4-5	
	¿Cuánto costará la investigación hasta que termine?	Imprevisible pero costosa. Más de 1 millón de dólares. Entre 500.000 y 1 millón de dólares. Entre 100.000 y 500.000 dólares. Menos de 100.000 dólares.	1 2 3 4 5
Dirección y equilibrio de la investigación	¿Hasta qué punto es compatible la investigación con las directrices determinadas por la política del programa?	Las consecuencias no son claras. Útil, pero no prioritaria. Importante pero no prioritaria. Plenamente compatible, según su importancia.	1 2 3 4-5

Duración de la investigación	¿Qué probabilidades hay de que la investigación se termine antes de que el problema haya quedado anticuado?	De pocas a muchas.	1-5
Efectos de la investigación	¿Qué probabilidades de éxito hay?	De pocas a muchísimas.	1-5
	¿Cuál es el efecto potencial sobre la economía?	De bajo a altísimo.	1-5
	¿Será difícil convencer a los agricultores a adoptar los resultados de la investigación?	De difícil a muy fácil.	1-5
	¿Hará falta un proceso largo y costoso para transformar los resultados en prácticas agrícolas?	De largo y muy costoso a corto y poco costoso.	1-5

Fuente: Elaboración propia.

### Ejemplo de perfil de clasificación del proyecto

	Excelente	Bueno	Regular	Deficientemente	Insuficiente
Disponibilidad de personal científico.	5	4	3	2	1
Disponibilidad de asistencia técnica.	5	4	3	2	1
Necesidad de equipo adicional.	5	4	3	2	1
Costo de la investigación.	5	4	3	2	1

	Excelente	Bueno	Regular	Deficientemente	Insuficiente
Compatibilidad con las directrices de la política general.	5	4	3	2	1
Adecuación de las fechas.	5	4	3	2	1
Probabilidad de éxito.	5	4	3	2	1
Efecto potencial en la economía.	5	4	3	2	1
Facilidad de adopción por parte de los agricultores.	5	4	3	2	1
Costos de adopción por aporte de los agricultores.	5	4	3	2	1

Fuente: Elaboración propia.

## **Estrategias de intervención profesional**

### **Estrategias de negociación**

Factores a considerar en una negociación:

- 1) Intereses.
- 2) Identificación de transacciones.

Los momentos de la negociación:

- 1) Preparación.

Definir el tema que se va a tratar.

Fijar los objetivos.

Analizar la situación desde la perspectiva de la otra parte.

Planificar la estrategia.

Consultar a terceros.

2) Negociación.

3) Revisión.

Preparar el acuerdo.

Planificar futuras negociaciones.

El planteo es generar un ambiente de confianza para encontrar soluciones de beneficio mutuo (gana/gana; gana/no pierde).

Cuando se negocia se supone que cada uno de los participantes tiene una clara definición de sus intereses individuales y busca elaborar acuerdos que permitan su satisfacción, concediendo espacios a las necesidades del otro, debido a que reconoce:

1. Actores en pugna.

2. Grado de poder de cada actor.

3. Conocimiento de los intercambios y concesiones.

La negociación se basa en la búsqueda de beneficios mutuos y supone:

- Los que participan quieren resolver el problema.
- El objetivo es una salida lúcida.
- Se debe separar el problema de la persona.
- Ser suave con la gente, pero duro con el problema.
- Hay que buscar avances independientemente del nivel de confianza.

- Se necesita focalizar en los intereses y no en las posiciones.
- Hay que evitar las limitaciones.
- Es necesario inventar alternativas de beneficio mutuo.
- Es imprescindible desarrollar opciones varias, alternativas de beneficio mutuo.
- Prestar atención a las siguientes barreras que pueden entorpecer nuestro objetivo principal.
- Aceptar la idea de que el problema es demasiado difícil y no podemos comprenderlo.
- Superficialidad, apuro, impaciencia.
- Juzgar demasiado rápido.
- Faltas en la obtención de información necesaria para la resolución de un problema.
- Fallar al relacionar un problema con su origen.
- Incapacidad para ver el problema desde diferentes puntos de vista.
- Pensar que el humor esta fuera de lugar en la resolución de un conflicto.
- Pobreza en la capacidad verbal para registrar o expresar ideas.
- Incapacidad para distinguir entre causas y efectos.
- Demasiada fe en la estadística.
- Dificultad en la visualización de relaciones remotas.
- Creer que no está bien hacer preguntas o dudar.
- Pensar que preguntar demasiado es descortés.
- Imitar las conductas de las otras personas.
- Temor a formular preguntas que pueden revelar nuestro desconocimiento.
- Dar una importancia excesiva a la opinión de los demás.

- Involucrarse excesiva o dependientemente con los demás.
- Temor de ser pionero.
- Demasiada preocupación por la seguridad.
- Temor por explorar lo desconocido.
- Negatividad o negación hacia lo nuevo u original.
- Falta de iniciativa.
- Temor a que nuestras ideas sean robadas.
- Falta de empuje, pereza.
- Defensas rígidas.
- Falta de espontaneidad.
- Intereses limitados y truncados.
- Incapacidad para relajarse.
- Aburrimiento recurrente.
- Incapacidad para distinguir entre la realidad y la fantasía.
- Desprecio por el valor de la fantasía.

Estas barreras son formas que tenemos de terminar con una idea antes de que ella pueda terminar de nacer. Las frases más recurrentes que se utilizan son:

- 1) No me interesa.
- 2) Nunca lo comprenderán.
- 3) No se adapta al sistema.
- 4) ¿Quién lo va a hacer?
- 5) Eso no es nuestra imagen.
- 6) No es nuestro estilo.
- 7) Suena demasiado simple.
- 8) Suena demasiado complicado.



- 9) No es nuestro asunto.
- 10) Deben estar bromeando.
- 11) Ése no es un problema.
- 12) Déjennos estudiarlo.
- 13) He oído eso antes.
- 14) ¿Que lo piensen otros?
- 15) Mejor es esperar un poco
- 16) Todo eso es un utopía

¿Cómo crear opciones de beneficio mutuo?

a) Inventar maneras de facilitarle a los otros su decisión. Esto implica:

1. Presentar opciones.
2. Ponerse en el lugar del otro.

b) Buscar beneficios mutuos.

1. Identificar intereses comunes.
2. Hacer algo concreto y orientado al futuro.
3. Complementar los intereses diferentes, porque:

- > son diferentes, porque tienen previsiones diferentes;
- > son diferentes, porque tienen creencias diferentes;
- > son diferentes, porque tienen visiones diferentes;
- > son diferentes, porque tienen valoraciones del tiempo;
- > son diferentes, porque tienen diferentes visiones de los sucesos.

Por ello:

- Separar el acto de inventar opciones del acto de evaluar/decidir.
- Ampliar las opciones.
- Multiplicar las opciones yendo de lo específico a lo general y de lo general a lo específico.
- Fraccionar el problema en unidades más pequeñas.
- Mirar el problema desde diferentes visiones, puntos de vista.

Algunas claves para negociar con éxito:

- Colóquese a la misma altura que el otro. Entienda que usted es tan valioso como aquél.
- Visualice alternativas y sugíralas. Siempre utilice un modo amable: “¿Qué pasaría si...?”, “Me gustaría que....” permiten abrir el diálogo y el intercambio de opiniones.
- Acepte el no. El hecho de hacer un reclamo no significa que será atendido inmediatamente. Sin embargo, eso no debe ser una excusa para dejar de plantear lo que uno necesita. Poder comunicar lo que desea es un paso vital para aprender a negociar.
- Escuche sin interrumpir. De este modo, permitirá que la otra parte se exprese y también podrá exigir lo mismo.
- No amenace ni desacredite a su interlocutor. No olvide que su objetivo no es destruir al otro, sino ejercer un derecho legítimo. Y no olvide que las acusaciones cierran las puertas.
- Evite el chantaje. Establezca cuáles son sus derechos y ejérzalos.

- No dé nada por sentado. Descarte pensamientos tales como él/ella debería saber que..., ya se lo que va a responder..., yo creía que...
- Converse sobre un tema puntual. Evite irse por las ramas, ya que esto genera discusiones y dispersa la atención.

## Bibliografía

- Ackoff, Robert (1991): *El arte de resolver problemas*, México, Limusa.
- Alvira Martín, Francisco (1996): "Metodología de evaluación de programas", *Cuadernos Metodológicos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Archibald, R. (1976): *Managing High. Technology Programs and Projects*.
- Arrillaga, Hugo (comp.) (1997): *Evaluación de proyectos de inversión*, Santa Fe, Editorial Universidad Nacional del Litoral.
- Arrillaga, Hugo y Grand, Lucila (2004): "Apuntes de cátedra", en *Curso de especialización en identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, p. 2.
- Bessa de Almeida, F. (1979): "Teoría administrativa", en *Manual de proyectos de desarrollo*, BID/Fundación Getulio Vargas.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica: *Las participaciones de la pobreza. programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000): "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana", en *Informe del Comité Científico*, Caracas.
- CEPAL-OEA (1995): *Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales*, PROPASAL-Programa Conjunto sobre Políticas Sociales en América Latina.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): "Manual de gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y marco lógico", en *Cuaderno de serie métodos e instrumentos*.

- Córdoba, Anabella (1997): *Hacia un nuevo proceso de gestión social*, Documento de trabajo, Fundación para la Integración Federal.
- Cunill, N. (1991): *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, mimeo.
- Donaire, David (1988): "Atributos desajustes del gerente de pesquisa e desenvolvimiento", *Revista de Administração*.
- Fleury, Sonia (1999): "Reforma del Estado en América latina. ¿Hacia dónde?", *Nueva Sociedad*, N.º 160.
- Franco, Rolando y Cohen, Ernesto (1988): *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Geraldo de Lima, José (1990): *Técnicas de gestión de proyectos de investigación. Administración de programas y proyectos de investigación*, BID- SECAB-CINDA.
- Ginestar, Angel (2001): *Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos*, Asociación Argentina de Evaluación, OEA, Centro Interamericano de Cooperación y Capacitación.
- Grassi, Estela (2003): *Estado, cuestión social y políticas sociales*, Buenos Aires, Espacio.
- Hickman, C. R. y Silva, M. A. (1990): *Cómo organizar hoy empresas con futuro*, Barcelona, Granica.
- Hintze, Jorge (2000): *Control y evaluación de gestión y resultados*, Buenos Aires, Documentos TOP.
- Hintze, Jorge (2003): *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*, ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES (1973): *Guía para la presentación de proyectos*, 1.ª ed., México, Siglo XXI.
- Kliksberg, Bernardo (1990): *Pensamiento organizativo; de dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Buenos Aires, Tesis.

- Lencina, Teresita (1995): *Metodología para el diseño de planes sectoriales de gobierno 1996-1999. Aplicación del sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI)* (documento de trabajo), Santa Fe, Fundación para la Integración Federal.
- Lewkowicz, Ignacio (2004): *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós.
- Lindley, David (1977): *Principios y teorías de la decisión*, Madrid, Vicens-Vives
- Marcovich, J. (1990): *Ejecución de proyectos, Administración de programas y proyectos de investigación*, BID-SECAB-CINDA.
- Martinic, Sergio (1995): *Evaluación de proyectos. Conceptos y herramientas para el aprendizaje*, México, COMEXANI-CEJUV.
- Matus, Carlos (1972): *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.
- Matus, Carlos (1994): "Planificación, libertad y conflicto", *Cuadernos de IVEPALN*, Parte 3.
- Matus, Carlos (2007): *MAPP. Método Altadir de Planificación popular*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Mayers, John (2005): *Análisis del poder de las partes interesadas*, International Institute for Environment and Development.
- Mendicoa, Gloria (1997): *La planificación de las políticas sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación*, Buenos Aires, Espacio.
- Merello, Agustín (1973): *Prospectiva, teoría y práctica*, Buenos Aires, Guadalupe.
- Mideplan: *Inversión pública. Eficiencia y equidad* (documento de trabajo), Departamento de Inversiones.
- Mintzberg, Henry (1992): *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires Ateneo.
- Molina, María Lorena y Romero, María Cristina (2002): "Contribuciones al debate sobre el objeto y la identidad del Traba-

jo Social", *Boletín Electrónico Sura*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

Niremberg, Olga; Brawerman, Josette, y Ruiz, Violeta (2003): *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes a la racionalidad y la transparencia*, Buenos Aires, Paidós.

Onudi (1972): *Pautas de evaluación de proyectos*, Nueva York.

Oszlak, Oscar (1994): "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.): *El rediseño del perfil del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pichardo Muñoz, Arlette (1990): *Planificación y programación social*, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas.

Pichardo Muñoz, Arlette (1993): *Evaluación del impacto social*, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas.

Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela, y Lapalma, Antonio (1990): *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*, Madrid, Siglo XXI-UNICEF.

Sapag Chain, Nassir y Sapag Chain, Reinaldo (2000): *Preparación y evaluación de proyectos*, 4.ª ed., Santiago de Chile, McGraw Hill Interamericana.

Sciara, Ángel (2004): "La complementación de técnicas y tipos de evaluación", *Documento de Trabajo*, Rosario.

Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2008): *Documentos de trabajo Proceso regionalización provincial*, Santa Fe.

Siempre-Unesco (1999): *Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*, Buenos Aires.

Subirats, Joan (1994): *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio de Administración Pública.

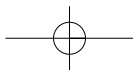
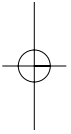
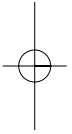
Trabi, Bibiana (2004): *El diagnóstico social. Proceso de conocimiento e intervención profesional*, Buenos Aires, Espacio.

Velazquez, M. C. y Molina, M. G. (2007): "Módulo: Organización comunitaria y promoción social", en *Especialización en abordaje integral de problemáticas sociales en el ámbito comunitario*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanus, Ministerio de Desarrollo Social.

Weisner, Eduardo (2001): "Función de la evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", en *Funciones básicas de la planificación*, Santiago de Chile, Ilpes.

Yacobazzo, Susana (2006): *Módulo de planificación estratégica*, Pos-título abordaje integral de problemáticas sociales en el ámbito comunitario, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, Ministerio de Desarrollo Social.





# Índice

Prólogo .....  
Introducción.....

## **Capítulo 1. La planificación** .....

1.1. Conceptualización .....  
1.2. Historia breve de la planificación .....  
1.3. Dimensión epistemológica de la planificación .....  
1.4. Dimensión metodológica de la planificación:  
distintos modelos .....  
1.4.1. Modelo tradicional o normativo.....  
1.4.2. Planificación estratégica .....  
    1.4.2.1. Diseño estrategia. Proceso de planificación  
    estratégica .....  
    1.4.2.2. La planificación estratégica  
    y los proyectos sociales... ..  
1.4.3. Otras experiencias para trabajar en lo microsocial. . .

## **Capítulo 2. Planificación y participación** .....

2.1. Qué es la participación .....  
2.2. Diagnóstico participativo .....  
2.3. Participación y toma de decisiones .....  
2.4. Evaluación participativa .....  
2.5. Presupuesto participativo.....

<b>Capítulo 3. Plan, programa y proyecto</b>	.....
3.1. ¿Qué es un proyecto?	.....
3.2. En qué consiste la formulación de proyectos	.....
3.3. Ciclo de vida	.....
3.3.1. Identificación de la idea	
3.3.2. Construcción del árbol de problemas	
3.3.3. Análisis de los problemas	
3.3.4. Análisis prospectivo.	
3.3.4.1. Técnicas para llevar a cabo la prospectiva.	
Técnica de extrapolación prospectiva	.....
3.3.5. Análisis de objetivos	.....
3.3.5.1. Técnica para realizar el árbol de objetivos.	..
3.3.6. Análisis de la estrategia	.....
3.3.6.1. Mapeo de actores involucrados	.....
3.3.6.2. Análisis FODA	.....
3.3.7. Anteproyecto preliminar	.....
3.3.8. Anteproyecto definitivo	.....
3.3.9. Proyecto definitivo	.....
3.3.9.1. Diversos formatos de ciclo de proyectos	....
3.4. Marco lógico	.....
3.4.1. Estructura del marco lógico	.....
3.5. La factibilidad de los proyectos	.....
3.6. Contenidos del proyecto	.....
3.6.1. Resumen y conclusiones	.....
3.6.2. Estudio de mercado	.....
3.6.2.1. Técnicas de proyección de la demanda	.....
3.6.3. Tamaño y localización	.....

3.7. Ingeniería del proyecto . . . . .	
3.8. Organización. . . . .	
3.9. Costos de inversión y funcionamiento . . . . .	
3.10. Presupuesto de gastos e ingresos. . . . .	
3.10.1. Relación entre costos y presupuesto. . . . .	
3.10.2. Factores de variación de costos: costos fijos, variables y semivariantes . . . . .	
3.11. Financiamiento . . . . .	
3.12. Ejecución . . . . .	

**Capítulo IV. La evaluación . . . . .**

4.1. ¿Qué significación tiene la evaluación? . . . . .	
4.1.1. Etapas en la concepción de la evaluación. . . . .	
4.2. Tipos de evaluación . . . . .	
4.3. La evaluación y sus tiempos. . . . .	
4.4. Naturaleza de la evaluación . . . . .	
4.5. ¿Quién realiza la evaluación? . . . . .	
4.6. ¿Quiénes son los destinatarios de la evaluación? . . . . .	
4.7. Las diversas ópticas en la evaluación de proyectos . . . . .	
4.8. ¿Qué son la eficacia, la eficiencia y la efectividad? . . . . .	
4.9. La evaluación de proyectos: diversos modelos . . . . .	
4.10. Los métodos de evaluación de proyectos. . . . .	
4.10.1. El análisis costo-beneficio . . . . .	
4.10.1.1. Los estimadores de rentabilidad en el análisis costo-beneficio. . . . .	
4.10.1.2. Relación beneficio-costo . . . . .	
4.10.1.3. Tiempo de recupero del capital . . . . .	

- 4.10.2. Evaluación en condiciones de no certidumbre . .
- 4.10.3. Evaluación en condiciones de riesgo. . . . .
- 4.10.4. Evaluación en condiciones de incertidumbre . . .
- 4.11. El análisis costo-efectividad . . . . .
- 4.11.1. Fases del análisis costo-eficiencia. . . . .
- 4.11.2. Aspectos positivos y negativos de este análisis . .
- 4.12. El análisis multicriterio . . . . .
- 4.12.1. El enfoque de la teoría de la decisión
- 4.12.2. Aspectos positivos y negativos en la planificación de este análisis . . . . .
- 4.12.3. Modelo de utilidad agregada de Dueck. . . . .
- 4.13. La evaluación multicriterio. . . . .
- 4.14. La determinación de la bondad del proyecto . . . . .
- 4.15. La evaluación del impacto ambiental . . . . .

**Capítulo V. La gestión . . . . .**

- 5.1. La gestión pública . . . . .
- 5.2. La gestión de programas y proyectos . . . . .
- 5.3. El proceso de gestión. . . . .
- 5.4. ¿Qué se entiende por administración? . . . . .
- 5.5. El método sistémico en la administración de proyectos
  - 5.5.1. Ventajas de la utilización de este método. . . . .
- 5.6. Desarrollo de estilos gerenciales . . . . .
- 5.7. Las organizaciones y la ejecución del proyecto. . . . .
  - 5.7.1. Técnicas de gestión de proyectos. . . . .
- 5.8. Estructura organizacional. . . . .
- 5.9. La planeación y el proyecto . . . . .

5.10. Control y monitoreo. ....

5.11. Los indicadores. ....

5.12. La ejecución de programas/proyectos  
y la gerencia. ....

5.13. Atributos personales de los gerentes  
de programas/proyectos. ....

5.14. El liderazgo en la ejecución  
del programa/proyecto. ....

    5.14.1. Liderazgos versus líder. ....

    5.14.2. Liderazgo situacional. ....

    5.14.3. Liderazgo de programas/proyectos. ....

    5.14.4. La conformación de equipos  
interdisciplinarios. ....

5.15. Principales causas de éxito y fracaso  
en la ejecución de programas/proyectos. ....

5.16. Los recursos informáticos para la gestión. ....

5.17. La evaluación de la gestión pública. ....

**A modo de cierre. ....**

Anexo. ....

El lenguaje de la planificación. ....

Comparación entre la Planificación  
Estratégica Situacional y el método y ZOPP. ....

Ejemplo de planificación estratégica. ....

El ciclo del proyecto y las actividades de formulación. ....

Etapas del proyecto de relación  
con la toma de decisiones. ....

Ejemplo 1. Proyecto económico-social. ....

Ejemplo 2. Proyecto a nivel municipal. ....

Ejemplo 3. Formulación de objetivos .....  
Gráfico: diferencias entre la evaluación privada  
y la evaluación social .....  
Ejemplo: de lista de control .....  
Ejemplo de cuadro de puntuación .....  
Ejemplo: perfil de clasificación del proyecto.....  
Estrategias de intervención profesional.....  
Bibliografía.....

