

# LOS PROYECTOS Y LA POLITICA Y LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

**Roberto Martinez Nogueira<sup>1</sup>**  
**2011**

## **Introducción**

El trabajo constituye una introducción al análisis de los proyectos como modos de estructuración de la acción gubernamental y de instrumentación de políticas públicas. En las secciones que lo integran se formulan apreciaciones sobre distintos aspectos conceptuales referidos a su naturaleza, formulación y gestión, se abordan temáticas referidas a la significación efectiva de los proyectos como manifestaciones de intencionalidades políticas de producir impactos sobre la sociedad y de adopción de determinados modelos de organización y administración y se plantean las condiciones a construir y satisfacer para una adecuada formulación e implementación. A lo largo del tratamiento, se señalan aprendizajes acumulados luego de décadas de incorporación de esta modalidad de acción en los sectores públicos.

El ensayo no aspira a un tratamiento teóricamente fundado: el propósito es generar interrogantes y avanzar algunas notas de cautela para evitar propensiones tecnocráticas o voluntaristas. No se pretende agotar la discusión: sólo se hace mención a algunas cuestiones relevantes para alimentar la reflexión sobre aspectos como la programación, la gestión, el monitoreo y la evaluación de manera de enriquecer la acción de los actores involucrados en los procesos que se desencadenan en torno a los proyectos.

La discusión procura aportar elementos para la comprensión de la complejidad de estas problemáticas. La perspectiva adoptada combina aspectos analíticos con dimensiones normativas. Se entiende que los proyectos son formulados y ejecutados por organizaciones estatales, por lo que se privilegian en la exposición las temáticas vinculadas a la movilización en torno a ellos de distintos actores sociales, a las complejidades institucionales y a los mecanismos para el aprendizaje y la participación social.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el **Seminario – Taller “Gestión Municipal y Proyectos Integrales”** Programa de Mejora de la Gestión Municipal – UEC - Ministerio del Interior/ BID, Buenos Aires, diciembre 2010.

El nivel de gobierno al que particularmente están dirigidas las reflexiones es el municipal<sup>2</sup>. En el contexto institucional argentino, las políticas públicas crecientemente requieren la participación de diferentes ámbitos institucionales y jurisdiccionales. Así, sus impactos no sólo dependen de la voluntad de un actor, de una jerarquía o de los términos de los arreglos establecidos para asegurar la coordinación de tareas y aportes, sino que están fuertemente determinados por la colaboración o competencia entre distintos participantes en un juego de responsabilidades diferentes pero complementarias. Se hace referencia a las consecuencias para el gobierno local y para adaptar las acciones a circunstancias y contingencias específicas, así como para la construcción de capacidades para acometer proyectos complejos.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. Luego de esta introducción, en primer término se presentan unas breves consideraciones sobre la relación entre políticas públicas y proyectos, con una conceptualización de éstos. En la segunda sección, los proyectos son considerados como objetos de controversia y, por lo tanto, como ámbitos de discusión política, con especial referencia a los proyectos que requieren la intervención de diferentes jurisdicciones y ámbitos institucionales. En tercer lugar, se pasa revista a cuestiones vinculadas al ciclo de los proyectos: las metodologías de formulación, la comprensión de los problemas, la implementación y las condiciones adecuadas para la ejecución. Por último, se presentan las conclusiones.

## **1. Los proyectos y las políticas públicas**

***La calidad de las políticas y los proyectos:*** Los proyectos pueden ser abordados como puntos de entrada estratégicos para la indagación de las políticas y de la gestión pública. El escenario de los proyectos es el de sociedades en las que los problemas a los que los distintos niveles estatales deben dar respuesta ganan en complejidad y plantean crecientes requerimientos en materia de coherencia, integración y economicidad, con contribuciones de actores múltiples. Por consiguiente, estas afirmaciones fundamentan la mayor atención que debe brindarse a la calidad del diseño y de la implementación de las políticas públicas, pues mayores son las incertidumbres, las tensiones y las complejidades a que deben hacer frente.

Los proyectos se enmarcan en la aspiración de mejorar la calidad de la formulación y de la implementación de las políticas públicas. A través de ellos se enuncia de manera explícita la

---

<sup>2</sup> La literatura sobre los proyectos tiene características que vale la pena señalar, aun cuando estas son apreciaciones no sistemáticas pero que dan razón a los contenidos de este documento. En primer lugar, predomina la aproximación normativa y técnica: cómo deben formularse los proyectos, las condiciones que deben satisfacer, los modos particulares en que se consigue coherencia, precisión y correspondencia entre objetivos y actividades, etc. Existe también una muy abundante bibliografía sobre la epistemología y las metodologías de la evaluación, tanto ex ante como ex post, de los proyectos, así como documentos producidos por la evaluación de proyectos específicos. Menos numerosos son los trabajos que pretenden una aproximación rigurosa desde distintas ciencias sociales de los proyectos en cuanto a sus atributos estructurales, sus relaciones contextuales, factores y procesos que contribuyen a explicar su comportamiento o desempeño, con una referencia fundante y obligada que es el trabajo de Hirschman (Hirschman, 1969, 1970, Israel, 1987).

relación entre los problemas abordados, los objetivos perseguidos y los medios utilizados, así como las metas, responsabilidades y tiempos. Su elaboración y estructura siguen un ordenamiento lógico que articula resultados e impactos con las actividades a realizar y los recursos a movilizar.

Los proyectos suelen formar parte de un complejo de políticas que constituyen su marco, definen sus posibilidades y establecen restricciones que deberán respetar en su operación. A su vez, en ocasiones, los proyectos no sólo expresan las políticas, sino que también las conforman y hasta llegan a sustituirlas por ausencia de éstas o por no existir una clara relación ni coherencia entre los objetivos y las aspiraciones de los proyectos y los lineamientos más amplios de las políticas que los deberían gobernar.

Las políticas son mucho más que un proyecto determinado, por lo que los proyectos sin marcos de políticas, planes y programas adecuados corren el riesgo de convertirse en acciones aisladas, desarticuladas, sin sostenibilidad política o social y sin acumulación con otras acciones de gobierno. Este aspecto es particularmente relevante: desde hace unas pocas décadas, muchos aparatos estatales organizaron sus acciones bajo la modalidad de proyectos por las razones adecuadas, con frecuencia ineludibles, pero sin una adecuada visión o un marco de políticas que les brinde sentido, permita fundamentar su relevancia y esclarezca criterios de prioridad.

***Conceptualización y diversidad de los proyectos:*** Por “proyecto” se entiende un conjunto de promesas y compromisos de acción orientados hacia un fin y, más específicamente, a comportamientos deliberados que responden a la intencionalidad de provocar impactos sobre individuos, grupos o comunidades con un horizonte temporal para el que se estiman las metas a alcanzar, una asignación de recursos y se determinan responsabilidades. Su propósito es satisfacer necesidades, construir infraestructuras, movilizar, fortalecer o crear capacidades sociales, tecnológicas o productivas, modificar las condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan. Son, por lo tanto, manifestación de elecciones sobre fines, alternativas y medios.

Los proyectos constituyen un universo heterogéneo<sup>3</sup>. Si bien se los asocia a la noción de “inversión”, los proyectos pueden referirse no sólo a obras, sino también a prestaciones de servicios o a intervenciones diversas. Requieren la movilización de recursos: su naturaleza, cuantía, atributos básicos, aplicación, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia dependen de sus contenidos particulares y de los resultados buscados. Esos recursos son técnicos, económicos, institucionales, políticos, sociales y organizacionales. Se expresan en capacidades las que a su vez se sostienen en valores, actitudes y comportamientos, tanto de los encargados de la ejecución como de los destinatarios de la acción<sup>45</sup>. Suponen siempre la

---

<sup>3</sup> En diversos trabajos el autor ha presentado tipologías de proyectos. Ver Martínez Nogueira, 2001.

<sup>4</sup> Es importante destacar la naturaleza de algunos de estos recursos: a) de poder, para establecer los objetivos y para asegurar las conductas necesarias para su logro, b) de conocimiento de la situación, de las racionalidades de los actores involucrados y de las relaciones causales operantes, c) institucionales y organizacionales para traducir la decisión política y los conocimientos en acciones, comprendiendo regímenes normativos, estructuras, tecnologías sustantivas (educativas, sanitarias, de organización

movilización de un patrón normativo y de un nivel de aspiración, los que resultan de la discrecionalidad política, de una distribución dada de poder social o de una apreciación socialmente convalidada<sup>6</sup>.

***Los proyectos y la lógica de las consecuencias:*** Los proyectos son expresión de la denominada “lógica de las consecuencias” (March y Olsen, 1989) que debe gobernar su formulación. Se justifican por: 1) los fines y propósitos a los que responden, 2) los subconjuntos de problemáticas a ser abordadas para satisfacer esos fines o propósitos (los componentes), 3) los productos organizacionales generados a través del proceso de conversión conforme a las metas adoptadas, entendido como las acciones a realizar haciendo uso de los recursos asignados y las responsabilidades definidas, 4) los resultados y los impactos o cambios en la realidad efectivamente alcanzados, ya sea sobre los individuos, grupos o comunidades que conforman el territorio o la población objetivo o sobre otros aspectos no previstos en el diseño del proyecto. Es decir, las consecuencias son las que determinan, lógicamente, las acciones a realizar y los recursos a comprometer.

La gestión de actividades y los recursos deben asegurar que estos productos, resultados e impactos sean coherentes con la concepción y los fines del proyecto, asegurando su eficacia y efectividad. Además, esta explicitación de valores, principios y modalidades operativas tiene consecuencias sobre el debate público: permite una mejor apreciación de las concepciones en juego, de los intereses afectados y de las disputas que puedan generarse en torno a las tecnologías a utilizar. Todo ello contribuye a la transparencia de las políticas, al ejercicio de un mejor control social y, en definitiva, a consolidar la democratización de la sociedad.

Por esa “lógica de las consecuencias”, varias son las razones que hacen que los proyectos puedan llegar a ser centrales en la instrumentación de las políticas públicas:

- Permiten, adecuadamente formulados y evaluados, la contrastación de asignaciones alternativas de recursos en función de prioridades y criterios de decisión definidos, dotando de mayor y mejor fundamentación a las elecciones realizadas.
- Su precisión posibilita y exige el despliegue de capacidades analíticas, la identificación, recolección y evaluación de evidencias sobre las relaciones causales postuladas y sobre las demandas de su ejecución.
- Explicitan los resultados e impactos buscados, permitiendo el seguimiento y la evaluación.

---

social, etc.) y de apoyo (de programación, gestión y evaluación) y recursos financieros, materiales y humanos, d) de legitimidad, para construir la aceptación de las acciones, la justificación moral de las tecnologías de servicio y la participación social.

<sup>5</sup> Para Hirschman, “el término proyecto designa un propósito, cierta magnitud mínima, una ubicación específica, la introducción de algo cuantitativamente nuevo y la esperanza de que se producirá una serie de avances adicionales” (Hirschman, 1969)

<sup>6</sup> El marco normativo se expresa en el juicio de valor sobre la realidad a impactar. El nivel de aspiración se explicita a través de los objetivos que se plantean.

- Constituyen mandatos para la acción, definiendo y distribuyendo contribuciones y responsabilidades.
- Expresan modelos de gestión orientados por metas que posibilitan juicios sobre el desempeño de los responsables y del conjunto de aportes.
- Suponen la determinación de los recursos necesarios para su ejecución y su asignación.
- Facilitan el financiamiento compartido con diferentes niveles de gobierno o con aportes de la cooperación técnica y financiera internacional, con delimitación de responsabilidades, convenios de complementación e involucramientos diferenciales.
- Permiten articular las contribuciones de organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

**Los proyectos como modos de gestión:** La gestión por proyectos puede ser adoptada explícitamente por los atributos anteriores o por la conveniencia de generar un mecanismo administrativo específico para la ejecución de acciones determinadas. En este caso, la debilidad de las capacidades de gestión de los aparatos estatales hace que los arreglos burocráticos convencionales sean inadecuados para satisfacer requerimientos exigentes en materia de metas, recursos y capacidades, así como de rigurosidad, articulación lógica de sus componentes y acción orientada por resultados.

Estos mecanismos creados para la gestión de proyectos y que a veces adoptan la forma de administraciones públicas paralelas<sup>7</sup>, pueden ser de gran eficacia para la ejecución y poner a ésta a salvo de incertidumbres sobre la provisión de recursos o de variabilidades en las conducciones organizacionales. No obstante, debe señalarse el riesgo de que no contribuyan a la construcción de capacidades sustentables por su carácter de modalidades excepcionales de organización y de gestión, con normas, regímenes de personal, procesos de contratación y de compras y adquisiciones y rendición de cuentas diferenciados, que las convierten en verdaderas administraciones públicas paralelas que no generan externalidades para el resto del sector público (Martinez Nogueira, 2002).

## **2. Las controversias en torno a los proyectos**

**Los proyectos y el debate público:** En situaciones de competencia entre grupos sociales por hacer prevalecer sus intereses o perspectivas, el patrón normativo y el nivel de aspiración a que responden los proyectos se convierten en focos de controversias y conflictos. Sus objetivos, su carácter prioritario, las acciones que se plantean, las reorientaciones de comportamientos que pueden demandar, el monto de recursos involucrados, se constituyen en materia objeto de disputas. Por este sendero, los proyectos pueden ingresar al debate público.

A su vez, estas controversias y conflictos no concluyen cuando el proyecto se adopta como decisión de gobierno, ya que persisten a lo largo de las siguientes fases del mismo. Lo anterior tiene consecuencias para la programación y para la gestión que serán consideradas en secciones posteriores de este trabajo, ya que el proyecto transcurre en el tiempo, es un proceso con antecedentes, concomitancias, con desencadenamiento de un ciclo de acción que se

---

<sup>7</sup> Se hace referencia a las unidades ejecutoras o coordinadoras de proyectos.

realimenta con el aprendizaje, el resultado de confrontaciones y las estrategias de múltiples actores para incidir sobre su implementación.

En este escenario lleno de incertidumbres y tensiones, el papel de la gestión no es sólo la ejecución de las tareas previstas en el proyecto. Debe realizar la mediación entre la intencionalidad declarada por el diseño y los productos, resultados e impactos a través de la movilización, orientación y combinación de los recursos requeridos por el proceso de conversión. Para ello, su función central es identificar, anticipar y resolver situaciones que perturben la marcha del proyecto, ejecutar esa conversión con la mayor eficacia y eficiencia posibles y mantener la legitimidad, procurando dar unidad y coherencia al ciclo de acción. Debe resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los distintos actores involucrados.

***Las instancias de controversia y los proyectos inter-jurisdiccionales:*** El alcance del término “proyecto” es convencional. A veces, los proyectos constituyen verdaderas “cajas chinas”, con proyectos insertos en proyectos. Por ejemplo, las operaciones de crédito con organismos multilaterales se establecen en torno a “proyectos”, los que a su vez pueden dar lugar a otros proyectos subordinados, que operacionalizan el marco del proyecto mayor y que definen actividades y recursos con las responsabilidades para su ejecución. Este escalonamiento o desagregación del proyecto mayor da lugar a negociaciones múltiples y relaciones de gestión, supervisión, coordinación y evaluación diversas y frecuentemente complejas.

En estos casos, la diferenciación entre las funciones de formulación de políticas, su concreción a través de la determinación de acciones específicas a realizar, el financiamiento, la ejecución y la adjudicación de responsabilidades adquiere características particulares. Tradicionalmente, estas funciones se adjudican a distintos niveles y ámbitos de un gobierno, ya sea éste nacional, provincial o municipal. Lo que asegura la coherencia es la jerarquía y la capacidad de impulsión y sanción de la autoridad máxima con la cadena de delegaciones que ésta – y el ordenamiento legal – establezcan (Scott y Meyer, 1991).

En el caso de los proyectos con participación inter-jurisdiccional, esta diferenciación implica, por ejemplo, que la formulación y la sanción de la política y su traducción en proyectos sea una atribución del nivel nacional al igual que el control del financiamiento principal, con relaciones que suelen establecerse de manera contractual con los restantes niveles de gobierno<sup>8</sup>. En estos proyectos, las relaciones que se establecen dan lugar a procesos políticos y de ajuste entre niveles de gobierno. En realidad, la relación principal-agente (como puede conceptualizarse el par Nación- Provincia) presenta todos los fenómenos que la teoría anticipa:

---

<sup>8</sup> Este caso frecuente, por ejemplo, se presenta en acciones que cuentan con financiamiento de organismos multilaterales, con compromisos asumidos centralmente por el gobierno nacional y que se expresan en objetivos, metas, lineamientos de acción y mecanismos de distribución de recursos que dan lugar a operaciones ejecutadas por los niveles subnacionales en el marco de proyectos que a su vez requieren convenios y compromisos que determinan los contenidos, modalidades de ejecución y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

imperfección de los contratos, riesgo moral, selección adversa, especificidad de activos, etc.. La cuestión de la distancia entre los enunciados de las políticas, los compromisos asumidos en los proyectos y las acciones efectivamente realizadas y los impactos alcanzados son de carácter problemático por la presencia de incertidumbres, asimetrías de información entre los participantes y probabilidades ciertas de desvíos en los comportamientos convenidos.

En el caso de programas nacionales que se implementan por provincias o municipios, el procedimiento usual es que exista una presentación o solicitud del gobierno subnacional conforme a los términos definidos por el gobierno central en cuanto a la orientación y destino de los recursos y a las modalidades de ejecución. En ocasiones, además, esa presentación es elaborada con fuerte intervención de agentes del gobierno central, ya sea directamente o a través de distintas modalidades de “asistencia técnica” con incidencia determinante sobre sus contenidos.

Esta solicitud es evaluada por el gobierno nacional para determinar su correspondencia con los objetivos del programa. Aun así, es en la provincia o en el municipio donde se identifica y decide, dentro del conjunto de opciones estipuladas en el programa, cuál es el proyecto a presentar a para su financiamiento. De este modo, accede a recursos, pero de manera condicionada a acciones que se enmarcan en la definición del programa nacional. Esto da lugar al despliegue de acciones estratégicas por parte del gobierno provincial o local que debe seleccionar, dentro de su portafolio de posibilidades de proyectos y de sus prioridades, cuáles propondrá para su preparación y negociación en el marco de los programas nacionales.

Este proceso es crítico en las relaciones inter-jurisdiccionales: puede anticiparse que cuánto mayores son las capacidades políticas, financieras y técnicas del gobierno subnacional, mayor es el cálculo estratégico que precederá a la puesta en marcha de la inclusión de uno de sus proyectos en un programa nacional, así como el posicionamiento de negociación que desplegará. En presencia de debilidades o carencias en esas capacidades, el proyecto puede resultar en el aprovechamiento oportunista de las “ventanillas” de financiamiento abiertas, pero sin una correspondencia con las prioridades locales, un impacto significativo sobre la situación económica o social o sobre la calidad de los servicios suministrados. Se suelen imponer, de este modo, las consideraciones circunstanciales sobre las necesidades más apremiantes o relevantes del nivel subnacional.

Por otra parte, los proyectos a nivel provincial y municipal deben ajustarse a normas y procedimientos de funcionamiento establecidos en el marco de los programas nacionales y, si es el caso, de los convenios con los organismos multilaterales. Esto implica la disponibilidad de capacidades de gestión muchas veces muy debilitadas o ausentes que tienen consecuencias negativas para el proyecto. Estas se manifiestan en su ritmo de ejecución, en la regularidad de los desembolsos y en la articulación entre los distintos componentes que integran los proyectos locales. La sobre-exigencia que se manifiesta sobre los responsables de la implementación da lugar muchas veces a procedimientos informales o al seguimiento ritualista de las normas definidas por los manuales y las reglas establecidas, con resultados no deseados sobre el sentido de la acción, sobre la posibilidad

de realizar seguimientos relevantes y sobre la capacidad para evaluar adecuadamente la gestión y los impactos.

Lo anterior lleva a reafirmar que el proyecto debe ser analizado por su contenido y por su articulación con las políticas de gobierno, por el contexto que lo explica y condiciona y por los procesos políticos y de gestión que desencadena. Su abordaje como instrumentos de gestión de gobierno debe realizarse, por lo tanto, utilizando perspectivas que dejen de lado las aproximaciones simplistas para asumir su complejidad, abandonar su consideración como entidades cerradas para pensarlos como ciclos abiertos de acción y superar las visiones centradas en los contenidos de los documentos de proyectos para atender a los procesos desencadenados y a las relaciones con su entorno. Ello implica adoptar una concepción integrada que, a la mera eficiencia en la aplicación de recursos orientados a un fin, sume la construcción de la legitimidad y de la sostenibilidad social, así como la consolidación de una cultura organizacional compartida y basada en la visión y en las teorías que gobiernan el diseño de las acciones.

### **3. Las fases de los proyectos**

Con propósitos analíticos, pueden distinguirse distintas fases del ciclo de acción que constituye el proyecto: los momentos de formulación, sanción, ejecución, seguimiento y evaluación. En ellas se movilizan recursos y se hace uso de metodologías específicas. En cada fase se deben realizar acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, coordinadas y convergentes para el logro de los objetivos. En este proceso intervienen múltiples actores con diferente capacidad decisoria, ya sea como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad en la acción.

**La formulación:** El resultado de la formulación es un mandato para la ejecución y un parámetro esencial para la evaluación de sus productos, resultados e impactos. Distintos tipos de proyectos tienen diferentes requerimientos sobre la tarea y los contenidos de la formulación. Existe una relación entre el tipo de proyecto y metodologías de elaboración.

El reconocimiento de la presencia de tensiones, controversias y conflictos hizo que se revisaran las concepciones sobre el diseño de proyectos fundadas en el modelo racional-deductivo. Para éste, los proyectos son integrantes de un sistema de fines y medios que remite a la misión del estado y a la orientación del gobierno e instrumentos para la estructuración de las actividades, productos de una operación técnica realizada a partir de parámetros de valor definidos por la autoridad política en el marco de restricciones identificadas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Su elemento central es el cómputo. Para realizarlo, se cuenta con aproximaciones que utilizan instrumental cuantitativo: matrices de insumo-producto, análisis de costo-beneficio o costo-efectividad, etc. Obedece a la racionalidad instrumental y el criterio dominante es la eficiencia en la asignación de recursos y responsabilidades. En esta metodología no se considera el “contexto institucional” ni hay procesos deliberativos: se descuenta la legitimidad social y cada unidad ejecutora debe realizar las acciones prescritas sin introducir juicios de valor.



Conforme al modelo racional-deductivo tradicional, pueden anticiparse las contingencias, no existen incertidumbres, los operadores se ajustan a los mandatos recibidos, los restantes actores no pueden perturbar la ejecución y los desvíos son provocados por desajustes susceptibles de remediar a través del uso de la capacidad de sanción de la autoridad política. Es decir, se programa como si se enfrentara una situación de certeza. La viabilidad está asegurada por la convergencia de los recursos movilizados.

Estos supuestos son escasamente realistas. El proyecto constituye un escenario de negociación, concertación y confrontación, es un ámbito para el acuerdo y la oposición cuyo resultado dista de satisfacer los requerimientos del orden deductivo postulado por el modelo simple. La racionalidad final es un compromiso de racionalidades locales, tal vez distante de cualquier noción de óptimo. Es, por último, un espacio en el que las restricciones, en particular en materia de capacidades, determinan el alcance y sistematicidad del diseño y de la implementación.

Por lo tanto, el desafío metodológico consiste en incorporar en el diseño original la incertidumbre originada en cambios en el contexto de operación, en las conductas de los participantes, en las actividades y en la naturaleza de las tecnologías utilizadas. Las nuevas metodologías incorporan el análisis del contexto y postulan una reducción de la unilateralidad en el diseño de los proyectos: parten de suposiciones más complejas con respecto al poder y al conocimiento, son enfoques procesuales, valorizan el aprendizaje social, incorporan previsiones sobre la implementación y exigen la inducción de alianzas y acuerdos de parte de la conducción del proyecto.

***La concertación en el marco de los proyectos:*** Si los proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino integrando conjuntos de acciones que pretenden alcanzar un impacto integral sobre la realidad, se plantea la necesidad de concertar y coordinar la acción de múltiples organizaciones, públicas, privadas y no gubernamentales, tanto a nivel de sus conducciones como en el terreno operativo.

Puede concebirse a los proyectos como los instrumentos estratégicos para la convergencia interinstitucional, permitiendo identificar las acciones de cada involucrado, sus requerimientos y riesgos. A través de ellos, la coordinación debe superar el estadio de una aspiración por satisfacer para estructurarse a partir de ajustes e interacciones a nivel de campo, en base a complementariedades y a la colaboración en la acción, así como a través de mecanismos de supervisión y seguimiento interinstitucionales.

Para alcanzar la coherencia entre proyectos, es preciso disponer de capacidades para la orientación de las políticas y para la concertación. Estas capacidades son las que aseguran la gobernabilidad del conjunto de agentes públicos participantes en la ejecución de programas y políticas, tanto desde los niveles de conducción como los de planeamiento, programación, ejecución y seguimiento y evaluación.

En consecuencia, el análisis de los proyectos debe adoptar perspectivas dejen de lado las aproximaciones simples para asumir su complejidad, abandonar su consideración como

entidades cerradas para pensarlos como ciclos abiertos de acción y superar las visiones centradas en los contenidos de los documentos de proyectos para atender a los procesos desencadenados y a las relaciones con su entorno. Ello implica adoptar una concepción integrada de la gestión que a la mera eficiencia en la aplicación de recursos orientados a un fin suma la construcción de la sostenibilidad social, así como la consolidación de una cultura organizacional compartida y basada en la visión y en las teorías que gobiernan el diseño de las acciones.

***La comprensión de los problemas:*** Una condición central en la elaboración de un proyecto es una adecuada comprensión de los problemas a cuya superación se dirige y de su inserción en una problemática (conjunto articulado de problemas). Los proyectos hacen uso de concepciones sobre la realidad, sobre las condiciones y capacidades institucionales y sobre los procesos de cambio. Esta comprensión opera como un marco analítico que da razón de la situación, sus orígenes, trayectoria histórica y evolución futura. Todo proyecto revela, por lo tanto, una “visión” de la sociedad y una teoría en uso que brinda sentido a las causalidades postuladas, es decir, a las relaciones entre los medios utilizados y los resultados esperados. Son ellas las que determinan la definición del problema y fundamentan los diagnósticos; gobiernan el carácter de los proyectos al definir el qué y el cómo y dan sustento a los análisis de viabilidad política, técnica, económica, institucional, organizacional y social. Son también las que dan sentido y validan las tecnologías utilizadas, las que suelen tener un cierto grado de indeterminación sobre su impacto efectivo.

Esta definición del problema, por supuesto, es el resultado de un proceso social en el marco de arreglos institucionales y actores estratégicos. En ese proceso se contrasta la realidad con lo deseado, se identifican brechas y necesidades de acción. Es un proceso que recorta la realidad: estos recortes provienen de inercias institucionales, apreciaciones ideológicas, limitaciones cognitivas, cristalizaciones profesionales, intereses en juego, etc... Esas definiciones, por lo tanto, suponen confrontaciones de percepciones, comprensiones y valores, son objetivo de negociación y suponen diferentes grados de tensión, conflicto o cooperación.

Estas visiones y teorías también respaldan los modelos de organización y de gestión que se adoptan (la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo, así como las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc.). El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma.

Estos modelos son críticos para la obtención de los resultados e impactos. Puede postularse una relación entre los modelos normativo, analítico, de organización y de gestión; es decir, entre la concepción del proyecto, sus contenidos, su adjudicación institucional y la efectividad de la acción. De esta relación se deriva la afirmación de la necesidad de coherencia y de correspondencia entre esos planos. La probabilidad de que las acciones que se ejecuten y sus resultados se acerquen a las metas postuladas será función de la existencia de esa coherencia o correspondencia. Su ausencia llevará a tensiones y distorsiones, con consecuencias severas sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad de los proyectos.

***La concepción estratégica de los proyectos:*** La conceptualización de los proyectos como procesos sociales y la jerarquización de la problemática de los actores es común a los enfoques estratégicos de la programación. La estrategia siempre supone capacidad de elección en un contexto de restricciones, oposición de voluntades e incertidumbre con respecto a las condiciones a enfrentar debido al despliegue de la capacidad de acción de otros actores.

La estrategia es una guía para el futuro y para la fundamentación de acciones en presencia de incertidumbres y oposiciones. Es el modo de orientar las acciones en un contexto que no permite programaciones completas, dejando librado entonces al proceso de implementación su reformulación constante para alcanzar la adaptación y para la superación de restricciones externas. Así, el administrador es un participante más en el juego político y de fuerzas sociales que se despliega en torno a las acciones públicas y la movilización de recursos.

Esta conceptualización tiene consecuencias operacionales para la programación. Esta pasa a ser una construcción cotidiana, permanente. No es un momento en la vida del proyecto, sino que es un proceso continuo. En ella se busca maximizar la capacidad para movilizar a los actores sociales, facilitar la adopción de comportamientos adecuados a la naturaleza de las actividades que se promueven o regulan y potenciar los recursos organizacionales, políticos y económicos al servicio de las estrategias.

La programación debe precisar el campo social de la ejecución del proyecto, identificar los actores relevantes y sus racionalidades, intereses, recursos, aspiraciones y perspectivas, anticipar sus comportamientos y sus relaciones de colaboración, competencia o conflicto, focalizar las interacciones efectivas y entender sus mecanismos de acción. La organización y la gestión son además el resultado de una apreciación situacional. Por ello el análisis debe incluir las respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a las relaciones que se establezcan y a los intentos de instrumentación a lo largo de la implementación, las reinterpretaciones del proyecto que aquellos puedan realizar y las consecuencias de las evaluaciones de los actores sociales sobre los impactos del proyecto.

De igual manera, el enfoque estratégico lleva al abandono de la noción de una gestión gobernada por una conducción central y por relaciones exclusivamente verticales o jerárquicas. También supone dejar de lado la diferenciación tajante entre programación y acción, entre programador y administrador. Si lo que interesa es la promoción y el desarrollo de ciertas capacidades a través de la convergencia de voluntades y la utilización de estímulos, los instrumentos deben ser múltiples, flexibles y basados en dosis diferentes de poder e información según la naturaleza de esos actores y de las actividades.

***El planeamiento estratégico y los proyectos:*** El planeamiento estratégico pretende, conceptualmente, asegurar la articulación de las acciones en función de una visión compartida y un horizonte temporal ampliado. Debe señalarse que la práctica que culmina con un plan estratégico suele ser provechosa por el diálogo que genera, por la explicitación de perspectivas y aspiraciones y por la movilización social a que puede dar lugar. Es el proceso lo que vale junto a los acuerdos a los que se arribe, más que el documento que resulta. Este puede ser una

orientación y un marco en extremo valioso, pero sin una adecuada articulación con los programas y proyectos puede quedar como una referencia simbólica, sin demasiada incidencia en la toma de decisiones cotidiana.

Por otra parte, en los niveles locales este planeamiento tiene un requisito que debe ser satisfecho: la existencia de orientaciones “estratégicas” para los planos mayores de la acción estatal, como son la provincia y la nación. Sin la existencia de las proyecciones y opciones en estos planos, las decisiones del municipio no podrán afectar parámetros básicos del desarrollo local, como son las políticas de desarrollo territorial o de localización de actividades, quedando restringidas las variables sobre las cuales el municipio puede operar.

***El momento de la gestión de los proyectos:*** La gestión de los proyectos no constituye un proceso lineal. Los proyectos confrontan incertidumbres, tensiones, ambigüedades y conflictos inevitables. Su desarrollo sigue senderos muchas veces alejados de las previsiones de los diseños originales, con una distancia significativa entre las intenciones y los resultados e impactos. Esos senderos son construidos por respuestas a desafíos y presiones, a contingencias y a cambios de orientaciones en los actores participantes.

Concebir a los proyectos como procesos sociales y la jerarquizar la problemática de los actores conduce a la consideración estratégica de los proyectos (Matus, 1988). La estrategia supone elección y restricciones, oposición de voluntades e incertidumbre. Es el modo de orientar las acciones en un contexto que no permite programaciones completas, dejando librado al proceso de implementación su reformulación constante para alcanzar la adaptación y para la superación de restricciones externas. Así, el administrador es un participante más en el juego político y de fuerzas sociales que se despliega en torno a las acciones públicas y la movilización de recursos.

En consecuencia, el proyecto es un proceso de construcción continuo. Por eso, durante la elaboración y la gestión del proyecto se deben identificar los actores relevantes y sus racionalidades, intereses, recursos, aspiraciones y perspectivas, anticipar sus comportamientos y sus relaciones de colaboración, competencia o conflicto, focalizar las interacciones efectivas y entender sus mecanismos de acción.

La organización y la gestión son además el resultado de una apreciación situacional. Por ello el análisis debe incluir las respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a las relaciones que se establezcan y a los intentos de instrumentación a lo largo de la implementación, las reinterpretaciones del proyecto que aquellos puedan realizar y las consecuencias de las evaluaciones de los actores sociales sobre los impactos del proyecto. De igual manera, el enfoque estratégico supone dejar de lado la diferenciación tajante entre programación y acción, entre programador y administrador.

Por lo anterior, la gestión consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinario y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las

prestaciones. En el dibujo y recorrido de aquellos senderos algunos actores juegan un papel crítico: los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos, hacen apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades.

Estos comportamientos no sólo alteran los cursos de acción definidos por el diseño, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando una imagen pública de las acciones del proyecto. Los resultados alcanzados pueden diferir así notablemente de los planteados en los objetivos explícitos, las consecuencias no deseadas escapan al control de los participantes y la incertidumbre sobre los impactos desbordan las capacidades analíticas. En particular, si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la concepción que gobierna al diseño sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto.

***Las condiciones contextuales:*** La gestión eficaz de proyectos está fuertemente condicionada por las condiciones contextuales. No obstante esta afirmación, es posible que la ejecución pueda ser eficiente aun cuando el marco brindado por esas condiciones no sea el más adecuado. Tal vez éste es el desafío primero para una gestión de calidad: el desarrollo de capacidades para superar obstáculos contextuales a través de la creación de alianzas, la construcción de la legitimidad y la preservación de los criterios técnicos y operacionales de los embates de eventuales presiones clientelísticas y de la arbitrariedad burocrática.

Entre las precondiciones óptimas para la ejecución de los proyectos está la articulación en el diseño de políticas, programas y proyectos. Para ello es preciso contar con ámbitos de nivel político elevado que aseguren la coherencia entre estos planos de acción. Esta exigencia no es trivial: es una condición para asegurar que los esfuerzos del proyecto no se vean anulados por las consecuencias de otras decisiones públicas. Es una prueba también que deben atravesar para evaluar su realismo y las condiciones de viabilidad enfrentadas.

***Las condiciones organizacionales:*** La gestión efectiva requiere la presencia de ciertas condiciones organizacionales. En primer lugar, las organizaciones encargadas de los proyectos deben contar con adecuadas definiciones de funciones y delimitación precisa de sus competencias, orientación finalista y especificación de impactos como mandato para su acción. La gestión orientada por resultados - por definición, la gestión de proyectos es gestión “finalista” (por productos o por resultados) - supone cambios importantes en las entidades ejecutoras, en las que la asignación de recursos, los sistemas de información y el control de gestión están centrados en los insumos (recursos utilizados) y en los productos (número de prestaciones, beneficiarios atendidos, etc.), sin referencia a los procesos de conversión ni a las consecuencias de la acción (resultados e impactos).

Por su parte, los gerentes de proyectos deben estar alertas para la detección sistemática de nuevas oportunidades de perfeccionamiento de los contenidos y de la implementación, contribuyendo a la identificación de problemas y amenazas. El desempeño de papeles activos

en la promoción de la eficiencia y la eficacia, junto a la capacidad de articulación social y la adopción de perspectivas estratégicas, son condiciones de efectividad.

Al tener responsabilidades para la ejecución de los proyectos distintas instituciones públicas con variada inserción dentro del aparato estatal, la noción de red es conveniente por cuanto la convergencia en las acciones se logrará en muchos casos sólo a través del convencimiento, de la negociación y de la discrecionalidad de los actores participantes. Por consiguiente, la gerencia debe concebirse no como una posición dentro de un esquema vertical de autoridad, sino como articuladora, activadora de la movilización social y generadora de consensos y compromisos.

***El fortalecimiento institucional:*** Es frecuente que los proyectos tengan un componente de fortalecimiento institucional. Generalmente el mismo comprende acciones de adquisición, incorporación o refuerzo de “insumos” para la acción: edificios, equipamiento, recursos humanos, trabajos de consultoría, etc... La evidencia acumulada pone de manifiesto que estas son condiciones favorables para el buen desempeño organizacional, pero no suficientes. El fortalecimiento institucional es resultado de una cultura de servicio público, de reglas e incentivos adecuados, de aplicación no arbitraria de premios y sanciones, de articulación con la población, de transparencia en la gestión y de prácticas rigurosas de evaluación de resultados e impactos.

***La participación social:*** Al definirse el papel del estado como promotor, catalizador y activador, éste debe movilizar las capacidades de la sociedad civil, incorporándola a esquemas no directivos de acción. A su vez, al tener responsabilidades para la ejecución de los proyectos distintas instituciones públicas con variada inserción dentro del aparato estatal, la noción de red es conveniente por cuanto la convergencia en las acciones se logrará en muchos casos sólo a través del convencimiento, de la negociación y de la discrecionalidad de los actores participantes. Por consiguiente, la gerencia de proyectos se concibe no como una posición dentro de un esquema vertical de autoridad, sino como articuladora, activadora de la movilización social y generadora de consensos y compromisos.

La participación social requiere el fortalecimiento y la intervención de las organizaciones sociales, convirtiéndose el estado en promotor de redes de colaboración y complementación y adoptando metodologías de intervención en las que la comunidad adopta un papel activo. Es por ello que además la gerencia de proyectos tener capacidades para asistir a las organizaciones de la sociedad civil de manera que esa participación sea más efectiva.

El impulso para el perfeccionamiento constante de las organizaciones debe provenir de una amplia participación, alentando la iniciativa social y de los funcionarios, con controles sociales y con la movilización de las capacidades técnicas disponibles, tanto en el seno de la administración como en el resto de la sociedad. Este perfeccionamiento debe pensarse desde el ciudadano, desde el usuario del servicio, desde el destinatario de la acción social. Hasta aquí todos los intentos de reforma fueron dictados por demandas del estado, en particular por la necesidad de reducir el gasto público. Esta práctica debe superarse. Si bien debe estar siempre presente la exigencia de eficiencia, es preciso eludir el riesgo de que la reducción del gasto

empeore el servicio, deteriore la capacidad analítica del estado y en definitiva le agregue debilidad e impotencia, como ha ocurrido repetidamente. La concepción que oriente la reforma de la gestión es central: sus aspectos instrumentales serán eficaces no por sus atributos intrínsecos, sino por su adecuación a los problemas a resolver. En este sentido, la calidad del diagnóstico pasa a ser el elemento crítico sobre el que debe apoyarse la voluntad política y la capacidad técnica.

***El monitoreo y la evaluación:*** El monitoreo y la evaluación brindan aportes insustituibles en varias dimensiones. Por una parte, permiten detectar problemas de implementación y desvíos en los objetivos. Constituyen a su vez medios para el aprendizaje social, la transparencia y el control en la utilización de los recursos públicos. El monitoreo sirve a los responsables de la gestión para perfeccionarla, para realizar ajustes conforme a las circunstancias y contingencias que deben enfrentarse e, incluso, para modificar algunas previsiones contenidas en el diseño de los proyectos de manera de aumentar su viabilidad. La evaluación, por su parte, debe anticiparse en el diseño mismo: la llamada “evaluabilidad” es una condición a satisfacer por este diseño, con metas, indicadores y medios de verificación claramente definidos y, por supuesto, relevantes para formular juicios sobre resultados e impactos.

Por cierto, el monitoreo puede confundirse con el control de gestión y la evaluación puede centrarse en la correspondencia de lo realizado con lo previsto, sin consideración de los cambios en el contexto de implementación ni de los efectos colaterales de los proyectos. De ahí que los responsables de los proyectos deban realizar esfuerzos para institucionalizar estas prácticas, con atención preferente a las consecuencias efectivas de la acción, a las capacidades puestas en juego y desarrolladas durante los procesos vinculados a los proyectos y al involucramiento social con sus objetivos y ejecución.

#### 4. Conclusión

Se ha pretendido ilustrar el carácter crítico de los proyectos como contribuyentes a diseñar políticas públicas de mayor calidad, respaldadas por capacidades analíticas suficientes, articulaciones lógicas entre propósitos y acciones y modalidades de seguimiento y evaluación sistemáticas y regulares. A su vez, se subrayó que los proyectos son también procesos sociales de movilización de valores y recursos y generadores de legitimidad. La concertación y la negociación forman parte de las condiciones de éxito en el desempeño y en el logro de los impactos buscados: por lo tanto, los proyectos no son ejercicios tecnocráticos gobernados por una racionalidad burocrática, sino procesos sociales multiactorales de diálogo y acomodación mutua. La formulación de los proyectos debe, por lo tanto, adoptar perspectivas estratégicas. La gestión, por su parte, debe ponerse al servicio de la mediación entre aspiraciones sociales y políticas y logros efectivos. La evaluación es el instrumento técnico que permite fundar juicios rigurosos sobre la satisfacción de estos requerimientos y contribuir al aprendizaje social y al perfeccionamiento de políticas, programas y proyectos.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Hirschman, A., **El comportamiento de los proyectos de desarrollo**, Buenos Aires, Siglo XXI, 1969

----, **Exit, voice and loyalty**, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Israel, A., **Institutional development: incentives to performance**, Washington, Banco Mundial, 1987.

March, J. y Olsen, J.P., **Rediscovering institutions, The organizational basis of politics**, NY, Free Press, 1989

Martínez Nogueira, R., "El sector público argentino: estrategia de reforma", en Vs.as. **Análisis de políticas públicas**, Buenos Aires, Proyecto Gobierno Argentino-Banco Mundial, 1989.

---, Las administraciones públicas paralelas, **Revista Reforma y Democracia**, No. 24, CLAD, Caracas, 2002

Matus, C., **Política y planificación de gobierno**, Caracas, Fundación Altair, 1987.

Scott, W.R. y Meyer, J.W., "The organization of societal sectors: propositions and early evidence", en Powell, W.W. y DiMaggio, P.J., **The new institutionalism in organizational analysis**, Chicago, University of Chicago Press, 1991.