

# **LA REFORMA DE LA GESTION PUBLICA Y LAS ADMINISTRACIONES PARALELAS**

## **Las Unidades Ejecutoras de Proyectos y la construcción de capacidades administrativas**

### **LA GESTION POR PROYECTOS EN EL MARCO DE LA REFORMA**

#### **LA RELEVANCIA DEL ANÁLISIS**

#### **LA HOMOGENEIDAD DE LAS UNIDADES DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

**La fundamentación:**

**El régimen de funcionamiento:**

**El diseño básico:**

**Las funciones:**

**La localización:**

**El tamaño:**

**El personal:**

**El papel de la coordinación:**

**La continuidad:**

#### **LA HETEROGENEIDAD DE LOS PROYECTOS**

**Los proyectos de inversión en infraestructura:**

**Los proyectos de creación de nuevos mecanismos de política:**

**Los proyectos de reforma de políticas:**

**Los proyectos que responden a nuevas concepciones de las problemáticas políticas:**

#### **LA GESTION POR PROYECTOS COMO ALTERNATIVA ORGANIZACIONAL**

**La separación entre política y gestión**

**La gestión por proyectos como administración pública paralela**

**Las contribuciones a la construcción de capacidades**

**El isomorfismo de los diseños**

**Los proyectos como estrategia de cambio**

**La noción de fortalecimiento institucional**

## **1. LA GESTION POR PROYECTOS EN EL MARCO DE LA REFORMA**

La literatura sobre las reformas de los aparatos estatales ha volcado una atención privilegiada a las etapas de ajuste y reestructuración, centrando el análisis en la reducción de las administraciones centrales, en las privatizaciones, en la redistribución de funciones entre niveles de gobierno y , crecientemente, en las formas de gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil. A esas temáticas hay que agregar otras resultantes de la introducción progresiva y por lo tanto menos espectacular y traumática de modalidades de gestión que han alterado, en algunos casos de manera muy significativa, las formas usuales de formulación e implementación de políticas.

Una de esas modalidades es la gestión por proyectos. Con objetivos claramente especificados, actividades que responden a programaciones relativamente detalladas y recursos comprometidos por períodos plurianuales, los proyectos se han instalado en los aparatos administrativos en los campos más diversos de la actividad gubernamental<sup>1</sup>. Su introducción no sólo responde a factores asociados la difusión de nuevas tecnologías de gestión, sino también a la creciente importancia del financiamiento de políticas del más diverso tipo por parte de los organismos multilaterales de crédito que desde los inicios de la década de los años ochenta expandieron sus áreas de trabajo a las reformas de políticas y sectoriales, con un fuerte énfasis sobre lo social e institucional.

Esta gestión por proyectos está asociada a la presencia en los aparatos estatales de las denominadas Unidades Ejecutoras de Proyectos. Estas son mecanismos encargados de la implementación de esos proyectos. Su existencia responde a las inquietudes de los organismos de financiamiento sobre las carencias en la gestión de las agencias ejecutoras (AE) y el interés de éstas de actuar sin las limitaciones de capacidades y de recursos que muchas veces están asociadas a las normas de tipo general y a los regímenes de personal que los mismos gobiernos dictan para el funcionamiento de sus administraciones públicas. Tienden así a superar muchas de las limitaciones provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos deficientes e ineficiencias generalizadas, de manera de asegurar una adecuada implementación.

La gestión por proyectos es un recurso para atender a cuestiones a las que se le da una importancia singular o por la especificidad de las acciones. Es un modo de eludir las rígidas demarcaciones de competencias impuestas por la organización sectorial del sector público cuando las problemáticas a tratar exceden la organización tradicional de los ministerios o de

---

<sup>1</sup> Debe señalarse que en ciertos sectores de la actividad gubernamental esta forma de gestión tiene una larga tradición, en particular en materia de infraestructura..

sus agencias estructurados por funciones o por rubros. La promoción de la competitividad, el aliento a la innovación, la preservación de recursos, la atención a poblaciones en situación particular o el desarrollo de áreas específicas dan lugar a arreglos de este tipo, muchas veces en forma asociada con otros actores sociales. En estos casos suelen ser multifuncionales, constituyéndose en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses. Son medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de interacciones a nivel de campo.

preservando su identidad diferenciada, dotados con frecuencia de sistemas normativos extraordinarios y regímenes salariales excepcionales<sup>2</sup>. Son manifestaciones del ethos de la nueva gestión pública: implican la clara demarcación entre las decisiones políticas y los ámbitos administrativos, suponen la gestión por resultados, son objeto de evaluaciones por sus impactos y tienen un componente simbólico no desestimable vinculado a la eficiencia y la transparencia.

Esta difusión ha estado acompañada de una forma organizacional específica: la Unidad Ejecutora de Proyectos.

## **2. LA RELEVANCIA DEL ANÁLISIS**

El estudio de la gestión por proyectos es de interés por tres razones. En primer lugar, brinda la oportunidad de explorar los fundamentos de la incorporación de una modalidad de organización y de gestión de gran impacto sobre el modelo tradicional de funcionamiento estatal. La expansión de la gestión por proyectos puede atribuirse en primer lugar a los nuevos atributos de las políticas públicas, tanto sociales como de promoción productiva. Aun cuando el conjunto de las primeras preserven en muchos casos aspiraciones de universalidad, son cada vez más frecuentes e importantes los programas selectivos con prestaciones adecuadas a la

---

<sup>2</sup> A estos mecanismos se los denominará genéricamente Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP), aún cuando en algunos casos adoptan denominaciones específicas y presentan variaciones en su naturaleza institucional y en sus funciones. La referencia a las UEP comprende por lo tanto unidades incorporadas al seno de las agencias ejecutoras tanto como aquellas que cuentan con personería jurídica y operan con autonomía con respecto a estas agencias ejecutoras. Incluyen también a las unidades encargadas de la coordinación de acciones realizadas por subagencias ejecutoras.

heterogeneidad de poblaciones y situaciones, muchas veces con discriminaciones de tipo positivo. Por su parte, las políticas referidas a la producción, tanto de reconversión o de innovación, como de promoción de la competitividad tienden a adoptar mecanismos concursables, con compromisos específicos para el cumplimiento de metas establecidas en forma acorde con las condiciones de localización y naturaleza de la actividad. Por otro lado, la adopción de enfoques estratégicos que privilegian la atención a ámbitos prioritarios, o la ejecución de acciones con impactos orientados a generar procesos de encadenamientos y de replicación también tienen demandas que esta modalidad de gestión está mejor preparada para satisfacer. Por último, y muy en particular, los recursos de crédito o de donaciones de entidades internacionales de crédito o de agencias de cooperación bilateral o multilateral se ha orientado casi con exclusividad al financiamiento de proyectos, aun cuando los mismos tengan por objetivos las reformas de políticas, estableciendo como condicionalidad la adopción de modalidades específicas de gestión de los fondos involucrados.

La segunda razón es de tipo analítico y se relaciona con los mecanismos de difusión de esta innovación organizacional y de gestión. El estudio de estos mecanismos permite contrastar las visiones racionalistas e institucionalistas del diseño organizacional. La introducción de esta gestión y de las UEPs suele enunciarse como resultado de una cuidadosa evaluación de las condiciones de viabilidad, necesidades y requerimientos de la acción. Si así fuere, estaríamos en presencia de una enorme variedad de arreglos, cada uno respondiendo a la especificidad de la situación de cada proyecto. No obstante, una mirada a la experiencia de los países de América Latina no puede menos de advertir un cierto isomorfismo, ya que los proyectos dan lugar a Unidades Ejecutoras, con semejanzas evidentes en su organización, en sus funciones y en las problemáticas de inserción institucional que generan, con cierta independencia del contexto de operación o de las temáticas abordadas. La escuela institucionalista de origen sociológico de la teoría de la organización identifica tres senderos para la construcción del isomorfismo: En primer lugar, sería el resultado de la expansión de una cierta concepción profesional para el tratamiento de áreas particulares de la realidad. Otra vía está dada por la referencia a situaciones que se reputan como exitosas y que se intenta replicar, dando lugar a la operación de un mimetismo con escasa consideración de las condiciones de adopción e implantación. La tercera es la operación de mecanismos de poder, en el que el detentador de un recurso crítico para la organización determina la forma organizacional que ésta debe adoptar. En la difusión de esta modalidad los tres senderos operaron con cierta simultaneidad.

3

La tercera razón es más pragmática. Por razones de economía analítica y a la vez de relevancia operacional, en este documento la indagación se centra en las Unidades Ejecutoras de proyectos que cuentan con financiamiento internacional. En algunos países estas unidades constituyen verdaderas administraciones públicas paralelas regidas por lógicas diferentes, con

---

<sup>3</sup> El análisis de estos senderos es una tarea que podría arrojar datos sumamente sugerentes sobre la construcción de los sectores públicos. Hay casos históricos que podrían servir para este análisis: la expansión de las actividades de extensión agrícola, con antecedentes a comienzos de siglo en los países templados y desde vísperas de la II Guerra Mundial en los de agricultura tropical, los mecanismos regulatorios desde la década de los años 30, hasta los posteriores de los organismos de planificación económica primero o de promoción científica y tecnológica o los más recientes de los fondos de inversión social

mecanismos de control que suelen diferir de los habituales. Estas administraciones públicas suelen manejar en los países más pequeños volúmenes de recursos muy superiores a los de origen presupuestario, disponen de más y mejores técnicos y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal. Además, uno de los objetivos que se suele asignar a estos mecanismos es establecer reglas de conducta y hábitos administrativos que permitan generar modelos referentes para el resto del sector público, así como precipitar un aprendizaje sobre normas, sistemas y procedimientos. Por consiguiente, para alcanzar una comprensión de los procesos de reforma de los sectores públicos de América Latina es preciso considerar explícitamente esta modalidad de gestión y su vehículo organizacional, indagando los factores que facilitan u obstaculizan el logro de aquellos propósitos. Este análisis puede arrojar elementos de juicio que permitan alimentar la reflexión sobre la coherencia entre los objetivos y los medios utilizados y sobre la construcción de capacidades en torno a lo que en la terminología en boga se denomina fortalecimiento institucional.

Por otra parte, el análisis de estos mecanismos organizacionales tiene una particular utilidad como recurso para la comprensión de las realidades de los sectores públicos, ya que la existencia misma de estas unidades, los papeles que asumen y las problemáticas a que dan lugar constituyen síntomas o indicadores de la calidad institucional y de las capacidades de gestión. En este sentido, puede anticiparse que cuánto mayor es la distancia entre las cualidades operacionales de estas unidades con respecto a las de la administración convencional, mayor es la necesidad de acciones de profunda transformación en los modelos burocráticos de organización y de gestión de las entidades públicas.

En las secciones que siguen se presentan algunas reflexiones sobre los factores que promueven o inhiben el despliegue de comportamientos dirigidos a transferir conocimientos y a contribuir a la creación y desarrollo de capacidades, las problemáticas básicas enfrentadas y las estrategias de resolución. No es propósito de este trabajo realizar una evaluación de la eficiencia o efectividad de este mecanismo, sino realizar aportes para la acumulación del aprendizaje para alimentar los procesos en curso de rediseño y flexibilización de marcos organizativos, procedimientos y prácticas.

### **3. LA HOMOGENEIDAD DE LAS UNIDADES DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

En primer lugar corresponde delimitar el objeto de análisis. Por consiguiente, esta sección tiene un carácter descriptivo. Se pasa revista a su naturaleza, a las razones dadas para la creación de las UEPs, a sus funciones y a sus atributos genéricos. Si bien se mencionan diferencias en aspectos como su tamaño, localización y carácter, el cuadro resultante refleja una cierta homogeneidad en las concepciones a que responden, con problemáticas de gestión similares.

**La naturaleza y fundamentos:** Las UEPs son mecanismos excepcionales con una existencia temporaria vinculada a la duración del proyecto. Los fundamentos enunciados para su

creación explican su naturaleza básica. Esos fundamentos suelen estar referidos a cuestiones de eficiencia, de innovación institucional o de coordinación:

- en algunos casos se busca alcanzar una mayor eficiencia con la expectativa de que satisfaga las inquietudes de los decididores políticos o de las agencias de financiamiento sobre las carencias en la gestión de las agencias ejecutoras, constituyéndose en un ámbito paralelo, alternativo, diferenciado y no complementario de sus aparatos administrativos.
- en otros, son modos de establecer nuevos mecanismos para la implementación de proyectos que constituyen innovaciones de política o en los modos de funcionamiento. Son recursos de tránsito hacia una nueva organización o inclusión organizacional, ya sea una nueva agencia<sup>4</sup> o para poner en marcha acciones en instituciones que no están habituadas a implantar innovaciones significativas sobre sus modos de operar tradicional<sup>5</sup>, las que una vez concluida la tarea son incorporadas plenamente a la agencia ejecutora. Estos mecanismos no son competitivos sino complementarios con la institucionalidad establecida.
- estas unidades pueden establecerse para desempeñar funciones de coordinación interinstitucional en proyectos ejecutados por agencias de distintos niveles o ámbitos de gobierno o naturaleza institucional, como es el caso de ONGs. Estas unidades suplen la carencia de mecanismos para esa coordinación o tienen el propósito de generar relaciones colaborativas entre instituciones que habitualmente compiten por recursos o por campos de competencia.

Sus atributos básicos responden al objetivo de que la implementación de los proyectos se vea facilitada por un mecanismo que no enfrente las rigideces, los obstáculos, las carencias y las limitaciones de las dependencias de línea de las agencias ejecutoras. Para ello se procura la relativa autonomía de la Unidad con respecto a otros ámbitos de gestión y su acceso directo a los niveles de decisión. Con frecuencia están relativamente aisladas y disponen de recursos excepcionales, medios suficientes para contar capacidades apropiadas y regímenes de personal que permitan atraer a profesionales y técnicos. Tienen salarios, presupuestos para funcionamiento adecuados e infraestructura y equipamiento generalmente muy superiores a los disponibles para las agencias de línea de los gobiernos. Sus marcos normativos las eximen de las trabas producidas por reglas que se sustentan en una tradición administrativista centrada en el control formal y que provocan la demora en la tramitación, la frecuente dilución de responsabilidades por la confusión de competencias y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. En todos los casos se busca disponer de un ámbito con atención centrada en la ejecución del proyecto y que opere con planes de trabajo explícitos, productos

---

<sup>4</sup> Este fue el inicio de muchos Fondos de Compensación Social, luego convertidos en Fondos de Inversión Social.

<sup>5</sup> Ejemplos de ello son proyectos de seguridad ciudadana o de reforma de los sistemas de justicia que se instalan en Ministerios del Interior o de Justicia cuyas estructuras tradicionales son poco aptas para la ejecución de las acciones que estos proyectos requieren

identificables y medibles y plazos establecidos, con personal con dedicación total a las actividades del proyecto, sin recibir demandas para la realización de otras labores.

**El diseño básico:** Los rasgos compartidos de los diseños de las UEPs es el resultado de la intersección de distintas perspectivas e intereses. En primer lugar, está la experiencia previa del país y de la AE en la implementación de proyectos y las evaluaciones sobre las capacidades de gestión disponibles. Las preferencias del organismo de financiamiento juegan con frecuencia un papel determinante, fuertemente centradas en su interés por asegurar una ejecución previsible con desembolsos regulares. Los mecanismos de ejecución de proyectos similares en otros países sirve para como base para la promoción de arreglos que reducen los riesgos asociados a la innovaciones en este campo. También están las demandas expresadas por los gobiernos, los que en algunos casos se inclinan por determinada conformación o localización de las UEP, ya sea para asegurar la mejor gestión, para garantizar su continuidad en el tiempo o para preservar el control político.

**Las funciones:** Las UEP participan en implementación con intervención única o compartida en las etapas de programación operativa, ejecución, control y monitoreo. Sus responsabilidades son: a) administrativas (preparación del plan financiero y de operaciones, monitoreo de la disponibilidad de fondos, licitaciones, contrataciones y adquisiciones, supervisión de la ejecución, etc) b) técnicas-sustantivas (seguimiento de la ejecución y la preservación de la orientación y estrategia del proyecto, c) de promoción (facilitación de la operación del proyecto, construyendo y afirmando su legitimidad ante las autoridades políticas y administrativas y ante otros actores), d) de apoyo y capacitación, e) de coordinación en los proyectos con múltiples subejecutores. Entre esas funciones no está la participación en la formulación del proyecto, aun cuando en muchas oportunidades sus integrantes han participado en los equipos técnicos responsables de esa tarea. Para su operación cuentan con programas de trabajo para el período de duración del proyecto<sup>6</sup> y procedimientos formalizados en manuales, apelando con cierta frecuencia a la tercerización de actividades.. En algunas unidades ejecutoras se ha advertido un círculo vicioso: la carga de tareas burocráticas impide su atención a los aspectos sustantivos de los proyectos y a la programación de las tareas. Como se observa, algunas de estas funciones son desempeñadas en forma regular en los

---

<sup>6</sup> En algunos casos esta programación sólo se refiere a las primeras etapas. En este sentido, las operaciones de los organismos financieros internacionales han ido flexibilizándose.

Ministerios o en las agencias ejecutoras por unidades de línea, o constituyen tareas propias de toda gestión política y administrativa. En esta coincidencia se encuentran muchas de las situaciones de tensión que estas Unidades confrontan.

**La localización:** Una dimensión central en el diseño consiste en la localización de la UEP en el Ministerio o agencia con responsabilidad funcional sobre la temática abordada por el proyecto. Su ubicación cerca del nivel político de decisión es una aspiración recurrente en ese diseño, buscándose con ello asegurar el apoyo y la comunicación inmediata y permanente. No obstante, la asociación demasiado estrecha con una gestión ministerial determinada puede tener consecuencias negativas, generando vulnerabilidades y riesgos para la continuidad de la gestión, con una probable fractura con respecto al resto del aparato decisonal y administrativo. A pesar de estos peligros, la localización tiene consecuencias sobre la probabilidad de desarrollar visiones compartidas sobre la importancia y los requerimientos del proyecto, evitando un aislamiento que lleva a la generación de tensiones y resistencias, con consecuencias sobre la legitimidad y la efectividad de la implementación. En los casos en que participan en el proyecto varios ministerios, las exigencias sobre el funcionamiento de las UEP aumentan notablemente, ya que su tarea se ve afectada por una frecuente carencia de instrumentos para impulsar comportamientos y para hacer valer los acuerdos establecidos. Ello resulta en una escasa capacidad para realizar el monitoreo de las acciones, para acumular aprendizaje y para transferirlo a todos los participantes.

**El tamaño:** Las dotaciones de las UEPs varían entre 2 y 150 personas. Esta dimensión está condicionada por: a) la inserción institucional, b) la tercerización o utilización de servicios de la AE o de otras entidades, c) las demandas de las actividades, d) la dimensión previa de UEPs cuando se trata de proyectos en su segunda o tercera fase y e) las experiencias de proyectos semejantes, f) las demandas de las autoridades gubernamentales en cuanto a contar con mecanismos por fuera de la lógica convencional de la administración pública. Cuando el financiamiento proviene de recursos de la AE, este tamaño suele reproducir los patrones vigentes de correspondencia entre tareas y dimensiones de los planteles administrativos. Por consiguiente, si bien puede esperarse un mayor impacto sobre la totalidad de la gestión de la agencia en que se establece la UEP cuanto más grande es su tamaño relativo, aquel depende en mayor medida de las articulaciones establecidas y de la predisposición política a generalizar sus procedimientos. Esta dimensión y el diseño de las UEPs se mantienen sin modificaciones a lo largo de la ejecución, a pesar de las diferencias en la carga y naturaleza de las tareas a través del tiempo, salvo cuando se plantean problemas de ejecución que dan lugar al incorporación de nuevas modalidades de seguimiento financiero o al otorgamiento de un papel más importante a empresas de asesoramiento técnico. Es infrecuente el caso de que existan previsiones para la transferencia progresiva de funciones y actividades de la UEP a los servicios regulares de las AE.

**El personal:** El problema crítico consiste en la incorporación de personal con las calificaciones técnicas y gerenciales adecuadas. Este problema se acrecienta en aquellos países o sectores para los cuales las capacidades disponibles son limitadas. Existen situaciones diversas: personal financiado por los organismos financiadores, bajo el régimen de contrato, personal financiado con recursos locales también en régimen de contrato y en ocasiones

personal de planta de las agencias ejecutoras o combinaciones de estas situaciones. Las condiciones de trabajo y los salarios varían conforme a la fuente de financiamiento.

Las fuentes de reclutamiento son varias: a) personal de línea de los Ministerios cuando la UEP forma parte de la AE, b) profesionales con participación en consultorías en la etapa de elaboración, c) profesionales que han acumulado experiencia en la gestión de proyectos a los que se recurre con regularidad para conformar las UEP, d) profesionales sin experiencia previa en la función pública o en la ejecución de proyectos a través de algún proceso de selección generalmente informal. Existen evidencias de que el ingreso a las plantas de personal de las UEP es percibido por muchos profesionales como una oportunidad de acceder a salarios mayores a los de posiciones similares en las administraciones públicas. Pero esta pertenencia es deseada también por otras razones, como la posibilidad de relacionamiento con las operaciones de los organismos de financiamiento, la capacitación en gestión de proyectos y la visibilidad social y política de estas unidades.

Este reclutamiento puede debilitar las capacidades de las unidades de línea de las administraciones públicas. Un sendero frecuentemente transitado por el personal técnico es de la administración pública al mercado de la consultoría y de éste a las UEPs. Los proyectos con financiamiento internacional, junto a la instalación paralela de modalidades tercerizadas de gestión, han creado este mercado, con remuneraciones y condiciones de trabajo superiores a las del servicio civil, por lo que se constituye en un mecanismo de atracción de las capacidades profesionales existentes<sup>7</sup>. Si bien la expectativa es la contraria, este reclutamiento no está libre de presiones políticas o de apropiaciones indebidas por grupos de profesionales.

El personal tiene contratos a plazo fijo, con independencia de productos o resultados. Esta modalidad no introduce incentivos, estimulando comportamientos dirigidos a prolongar el período de ejecución. Con el propósito de contar con personal calificado, es una práctica habitual que el personal de las UEP tenga salarios superiores a los pagados al personal de planta de las administraciones públicas. En particular, los salarios de su personal superior son más elevados que los de las administraciones públicas para posiciones semejantes. En situaciones de escasa oferta de personal técnicamente calificado, las UEP deben competir con el sector privado enfrentando dificultades muy serias para incorporar personal con capacidades suficientes. En los países con estabilidad en el empleo público la diferencia salarial no es suficiente para atraer personal calificado si ésta no es importante, o cuando las posibilidades de reinserción en el mercado laboral a la finalización del proyecto son problemáticas. Si la AE cuenta con autonomía para establecer sus salarios, y éstos están por encima del promedio de los salarios de la administración pública, las diferencias salariales entre los miembros de la UEP y de la agencia ejecutora son mínimas o inexistentes. Una práctica frecuente es establecer incentivos cuando los proyectos requieren dedicación especial o exigen un régimen de realización de tareas que no es usual en la AE. Si bien tiene consecuencias positivas para el proyecto, es una solución imperfecta pues afecta negativamente el clima laboral, ya que son adjudicados fuera del marco del régimen regular

---

<sup>7</sup> Puede concluirse que la contribución a la creación de una demanda de servicios profesionales y a la movilización de una oferta para satisfacerla es un aporte que realizan los proyectos a la construcción de capacidades en el país, aun cuando no en el sector público.

del funcionariado, sin concursos para su adjudicación, generando estímulos perversos ya que premia la duración de los proyectos más allá de los plazos previstos.

**La coordinación:** El coordinador tiene un papel crítico en el gerenciamiento administrativo, técnico y político. Su papel consiste en gran medida en promover la legitimidad del proyecto y en preservar su orientación y sentido. Ello exige una tarea de relacionamiento con distintos actores sociales, de mercadeo del proyecto, de asegurar la reafirmación del compromiso de las autoridades nacionales, de interactuar con el Banco, etc.. Algunos proyectos han visto resentida su operación porque el coordinador no cuenta con esa legitimidad o desempeña su rol de manera reactiva, sin capacidad de iniciativa en el diálogo con las autoridades políticas o con otras unidades relevantes para la ejecución. Se requiere además que cuente con conocimiento de la temática específica abordada por el proyecto y de las condiciones que determinan la viabilidad social y política del proyecto. En su reclutamiento y selección operan factores que a veces determinan que la persona incorporada no reúna las condiciones adecuadas.

**La continuidad:** Una vez que la UEP ha construido un equipo capaz y eficiente, su continuidad es una condición de efectividad, asegurando la comprensión del proyecto, el compromiso y el sentido de propiedad. Los cambios en los responsables de las UEP se han debido a su desplazamiento hacia funciones de igual o mayor jerarquía, conflictos con la autoridad política, problemas de conducción y de capacidad técnica, etc., obligando a reformular la tarea de la UEP y a reconstruir las relaciones establecidas. La gestión de varios proyectos por una UEP produce economías de escala, permite el aprovechamiento del aprendizaje y puede transformarla en un núcleo permanente de la AE para este tipo de acciones. Una excepción a esa regla es cuando en la agencia gubernamental existe una unidad con continuidad como UEP de diferentes proyectos y con un elevado grado de inserción en la estructura organizacional. Se dan situaciones en que el personal de esa unidad pasa a desempeñar otras funciones en las instituciones, llevando consigo la capacitación adquirida. Por cierto, este aprovechamiento es una consecuencia no deliberada de los proyectos, pero de impacto positivo sobre la construcción de capacidades institucionales. Los acuerdos de crédito no contienen cláusulas que obliguen al país a mantener en sus planteles al personal de las UEP. Se dan situaciones en las que una vez concluido el proyecto se enfrenta el problema del desfinanciamiento por la no inclusión en el presupuesto de esa continuidad.

#### **4. LA HETEROGENEIDAD DE LOS PROYECTOS**

En la sección anterior se puso de manifiesto la homogeneidad que prevalece en el diseño y en el modo de funcionamiento de las UEPs. En ésta, la atención gira hacia los elementos diferenciadores determinados básicamente por la naturaleza de los proyectos a implementar.

Esta diferenciación es ilustrada recurriendo a una tipología elemental de proyectos.

**Los proyectos de inversión en infraestructura:** El diseño original de las UEP estuvo dirigido a satisfacer las exigencias de los proyectos de inversión en infraestructura. Por su elevada especificidad, en torno a ellos no existen posibilidades de interpretaciones conflictivas con respecto a objetivos y requerimientos. Su ejecución es relativamente “simple”, su programabilidad elevada y los aportes de los distintos actores participantes están definidos con precisión. Estos proyectos demandan conocimientos propios de unas pocas disciplinas, son ejecutados por una agencia ya existentes y tienen una clara delimitación sectorial. Sus actividades constituyen la competencia tradicional de las agencias. Los productos de los proyectos tienen elevada especificidad y son fácilmente identificables y medibles, con relaciones técnicas entre insumos, productos e impactos claramente determinadas. La tarea básica de la UEP es la licitación de obras en todas sus etapas. Las agencias suelen tener familiaridad con la gestión de proyectos y con las exigencias del financiamiento multilateral. Las UEP están insertas en las agencias ejecutoras. Sus integrantes provienen del sector público o forman parte de las instituciones ejecutoras.

**Los proyectos de creación de nuevos mecanismos de política:** Otros tipos de proyectos carecen de algunos de estos atributos. Un caso interesante fueron los fondos concursables de compensación social que proliferaron desde fines de la década de los ochenta. Los proyectos facilitarían la creación de un mecanismo institucional, sin relación con los mecanismos existentes y con identidad con la Unidad Ejecutora. Creados como mecanismos de emergencia, estos fondos con el tiempo se transformaron en arreglos institucionales permanentes para la inversión social, con disolución de la Unidad Ejecutora. Su personal no formaba parte anteriormente del aparato estatal, integrado por profesionales con trayectoria previa en tareas de consultoría, gestión en organizaciones privadas, investigación o trabajo social.

**Los proyectos de reforma de políticas:** Un cuarto tipo de proyecto son los reforma de políticas. Las UE están insertas en la administración regular del Estado. Por consiguiente, los miembros de las UEP son en su núcleo básico funcionarios del estado, complementados por consultores. Sus componentes suelen ser varios, con elevada complejidad por la diversidad de temáticas abordadas y los diferentes ámbitos alcanzados. Requieren un muy fuerte compromiso político con la operación de la UEP y un diálogo constante con la misma. Son los proyectos más sensibles a las alteraciones en la legitimidad social y en los que los componentes específicos dependen en mayor medida de las decisiones de política que se adopten. Es frecuente que se avance en las reformas de orientaciones macroeconómicas y de reestructuración sectorial, con mayores dificultades en las cuestiones organizacionales y de gestión. Requieren por lo tanto un diagnóstico preciso de las condiciones sociales, políticas, institucionales y organizacionales existentes, con un análisis de los actores involucrados (*stakeholders analysis*). Exigen una evaluación continua de su operación.

**Los proyectos que responden a nuevas concepciones de las problemáticas políticas:** Son cada vez más frecuentes los proyectos sociales o que atacan problemáticas de difícil inserción sectorial, como son los de promoción de la competitividad, seguridad ciudadana o desarrollo

rural. Son proyectos que demandan aportes interdisciplinarios. Son más difusos en sus alcances y sus objetivos suelen ser múltiples, la relación entre actividades e impactos es más problemática, participa un mayor número de actores y el éxito depende muchas veces de la institucionalización de nuevos comportamientos (como es el caso de las reformas de los sectores de salud y educación). Estos proyectos tienen mayor complejidad, con acciones heterogéneas que involucran a actores múltiples y varios ejecutores, los que generalmente tienen importantes debilidades en su organización y gestión. Su éxito depende de su capacidad para iniciar procesos y promover cambios de políticas, culturas institucionales y comportamientos. Suelen estar compartamentalizados en la ejecución, con subejecutantes que responden a diversas lógicas institucionales (organismos de las administraciones nacionales y locales, ONGs, etc.) Requieren una muy elevada comprensión de las condiciones locales y de las problemáticas institucionales, en áreas con fuerte incidencia de las orientaciones profesionales. Implican reorientaciones en el ejercicio de las profesiones predominantes en las agencias ejecutoras, como es el caso en educación y salud. con diferencias en el lenguaje y con confrontación de paradigmas disciplinarios. Estos proyectos se despliegan de este modo en escenarios de cierta conflictividad. Son proyectos abiertos en los cuales la programación está fuertemente determinada por la marcha de esos procesos, las instituciones participantes suelen tener escasa o ninguna experiencia en la gestión por proyecto y con el financiamiento externo. En estos casos, la UEP es un mecanismo de coordinación, dependiendo la implementación de otras instituciones o unidades establecidas al efecto.. En estos casos, los proyectos pretenden ejecutar acciones pero a la vez promover nuevas actividades y relaciones entre actores. Además, muchos de sus componentes están sólo esquemáticamente definidos en los documentos de proyectos, con funciones de programación que deben ser establecidas y desempeñadas durante la ejecución. Son proyectos que enfrentan mayores incertidumbres de tipo técnico y de comportamientos sociales.

Esta diversidad explica las diferencias entre las unidades ejecutoras. Por cierto, esta tipología responde a una cierta esquematización que no hace justicia a la complejidad enfrentada. Ejemplo, en muchos de los actuales proyectos de infraestructura participan distintos niveles de gobierno y algunos proyectos sociales tienen un fuerte componente de inversión que los hace semejar a los proyectos de infraestructura.

## **5. LA GESTION POR PROYECTOS COMO ALTERNATIVA ORGANIZACIONAL**

### **5.1. La separación entre política y gestión**

Pareciera que es una condición para el diálogo político y para el ejercicio de las funciones referidas a la gestión del proyecto que la localización de la UEP esté en el ámbito con responsabilidad funcional sobre la temática abordada. Ello brinda mayores garantías de que se

cuenta con la capacidad de decisión en la agencia ejecutora para impulsar las acciones del proyecto cuando éstas afectan o requieren las acciones de otras organizaciones. También ese éxito depende en gran medida del compromiso de las autoridades de gobierno con sus objetivos y contenidos, así como con de su disposición para resolver los problemas operativos que se planteen. Una manifestación de ese compromiso es el grado y nivel de interlocución con las UEP. A veces la ubicación y composición de la UEP responde al propósito de asegurar el apoyo y la comunicación inmediata y permanente con algún decidor crítico, como puede ser un Ministro. Los resultados que se alcanzan en este caso son en general positivos, ya que se asegura el fácil acceso. No obstante lo anterior, también deben ser evaluados los riesgos de una ejecución realizada en el marco de un diseño que atienda a oportunidades políticas pero de baja capacidad de institucionalización. La asociación demasiado estrecha de un proyecto con una gestión ministerial determinada puede tener consecuencias negativas, generando vulnerabilidades políticas y riesgos en la continuidad de la gestión. Pero esta situación también entraña riesgos. La UEP puede quedar aislada del resto del aparato decisorial y administrativo. Esta situación es particularmente grave cuando la ejecución del proyecto supone complementariedades con otros ámbitos de la organización ejecutora. La coexistencia de visiones no compartidas sobre la importancia y requerimientos del proyecto hace que se generen tensiones y resistencias, con consecuencias sobre la legitimidad del proyecto y la efectividad de la implementación.

La operación e impacto de las UEP están fuertemente condicionados por el compromiso político con el proyecto, entendido éste como manifestación de una política pública, por la prioridad que le acuerde la agencia ejecutora y por la calidad y persistencia de los acuerdos interinstitucionales en torno a la ejecución del proyecto. Este compromiso político debe ser asumido en la agencia ejecutora por su conducción y por las diversas unidades que la componen y se manifiesta en su disposición para resolver los problemas operativos.

Por cierto, este compromiso político debe ser conquistado a lo largo del ciclo de vida del proyecto, lo que exige una labor permanente de diálogo y de promoción del proyecto. Es una consecuencia del sentido de propiedad del proyecto, el que remite a su génesis: el ejercicio de la iniciativa por parte de las autoridades nacionales y la participación activa y continua de los funcionarios nacionales en la identificación de la necesidad y en las fases de preparación del proyecto. Esto no siempre es así: en ocasiones la relevancia estratégica asignada y la comprensión de los propósitos del proyecto son sólo medianamente compartidos, visualizándose como una imposición, como un simple medio de acceso a recursos adicionales o como producto de otras autoridades que respondían a otras concepciones de las prioridades gubernamentales o cuando no se ha logrado un convencimiento pleno de que las soluciones exitosas en otros contextos puedan tener el mismo impacto en el país. . De igual manera, la ejecución se resiente cuando las agencias ejecutoras no tienen debidamente definidas sus estrategias y sus políticas, a pesar de que existan compromisos y definiciones nacionales con respecto a los ámbitos sectoriales involucrados.

En estas circunstancias, las UEP enfrentan situaciones de difícil resolución. Es frecuente que se vean obligadas a convertirse en custodios de los contenidos del proyecto, generándose fuertes tensiones con las autoridades políticas. En otros, la falta de apoyo determina su aislamiento. Se dan también situaciones en las que deben reforzar la legitimidad de los proyectos que son el resultado de negociaciones y de compromisos no plenamente satisfactorios desde la perspectiva de las autoridades de la agencia ejecutora. Este papel político de las UEPs se pone particularmente en evidencia cuando las agencias ejecutoras no tienen una adecuada apreciación de las modalidades de ejecución de los proyectos y de las consecuencias del relacionamiento con las agencias de financiamiento internacional.

En los proyectos complejos en los que participan diversos ejecutores, el éxito de la implementación está asociado a acuerdos y compromisos. Es por ello preciso atender a la estructura de las relaciones entre los actores involucrados en el proyecto, a sus racionalidades y capacidades, así como a las estrategias que hagan posible la creación de un interés compartido. Una estrategia básica a la que se recurre para ratificar estos compromisos es el establecimiento de comités o comisiones de naturaleza política de los que se hace depender a la UEP. Esta alternativa tiene problemas de operación por la diferente atención que los participantes prestan al proyecto o por su diferente naturaleza o nivel institucional. Esto ocurre en los casos en que participan en esos comités o comisiones integradas por representantes de diferentes órganos de gobierno, diferentes ministerios o aun unidades del mismo ministerio junto a otras con diferente status legal. Cuando se suma la participación de organizaciones de la sociedad civil, el problema adicional consiste en su dispersión y desarticulación.

La evidencia indica que la existencia de unidades gubernamentales con visión integral de la problemática del proyecto favorece el diálogo de políticas y la gestión del proyecto. En algunos casos la agencia ejecutora es la autoridad sectorial, pero en otros consiste en una unidad que es responsable sólo de un componente de las políticas sectoriales. La evidencia indica que favorece el diálogo de políticas y la gestión del proyecto la existencia de unidades gubernamentales con visión integral de la problemática del proyecto. De igual manera, contribuye favorablemente a la efectividad de la ejecución de los proyectos la participación de un ámbito gubernamental que realice el seguimiento de la implementación de todos los proyectos estatales. La función de este ámbito es alimentar con su información y observaciones a las máximas autoridades políticas, promoviendo las acciones correctivas necesarias. Debido a que en los últimos años se ha producido la desaparición de los organismos centrales de planificación, sin que los mismos fueran sustituidos en sus funciones de monitoreo y evaluación de políticas por otros mecanismos, esta ausencia impone restricciones severas para la articulación de los distintos proyectos, con consecuencias extremadamente negativas en lo referido a la unidad de la acción de gobierno.

La receptividad a los requerimientos de los proyectos de parte de las agencias ejecutoras es una variable de gran importancia. Los requerimientos de los proyectos parecen no encontrar resistencias cuando se financia la iniciación de nuevas líneas de actividades en la agencia ejecutora, de naturaleza diferente a las regulares y que responden a necesidades claramente percibidas. Cuando el proyecto aporta financiamiento a la realización de actividades recurrentes en agencias con culturas fuertemente establecidas, se presentan mayores conflictos

entre las prácticas establecidas y las que exige el proyecto, dificultándose la difusión del nuevo modelo de gestión. Las experiencias previas y las expectativas con respecto al financiamiento determinan también la receptividad a esos requerimientos.

## **5.2. La gestión por proyectos como administración pública paralela**

El problema básico que se plantea es la articulación de estas unidades con el resto de la administración y su contribución efectiva a la construcción de capacidades. Estos proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino integrando conjuntos de acciones integradas. La falta de integración se advierte con particular frecuencia en los proyectos sociales o de las llamadas reformas de tercera generación, los que suelen reflejar las preferencias de los donantes o financiadores, con deficientes articulaciones entre ellos y con débiles relaciones con los ámbitos con responsabilidad central sobre esa temática. Además, esta enfrenta el riesgo de su aislamiento con respecto al resto de las acciones de política y del aparato administrativo. Esta gestión suele tender a la autosuficiencia, evitando la creación de relaciones que generen dependencias e incertidumbres. Su aislamiento y sus condiciones excepcionales de operación dificultan con frecuencia el fortalecimiento de las capacidades establecidas, con fuertes riesgos en la sostenibilidad de los esfuerzos. Si bien sus atributos contribuyen a facilitar el logro de los objetivos de los proyectos, dificultan la transferencia significativa de conocimientos y experiencias a las unidades de línea de los gobiernos. La experiencia indica con excesiva frecuencia estas UEP se constituyen en enclaves institucionales, aislados del resto del sistema administrativo, con consecuencias que a veces debilitan en lugar de fortalecer las capacidades, crean recelos en las unidades de línea, tienen un efecto negativo sobre la capacidad de retener profesionales de alto nivel en las administraciones públicas y refuerzan la operación de círculos perversos que conducen al deterioro constante de la capacidad de gestión estatal.

Por consiguiente, las contribuciones de este tipo de mecanismo deben ser evaluadas en el contexto de los intentos de transformar la gestión pública. En este sentido, esa transformación es una tarea aun pendiente. Si bien muchos países han avanzado en la revisión del tamaño y de las funciones del Estado, todavía sus modelos de organización y gestión no están en condiciones de satisfacer las demandas sociales y de constituirse en medios eficaces para la formulación e implementación de políticas públicas. Construir la capacidad técnica de las administraciones públicas, profesionalizar al servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social, son capítulos de una reforma institucional pendiente.

### **1.0. Las contribuciones a la construcción de capacidades**

Las UEP deben responder a una doble exigencia. En primer lugar, su misión es contribuir a la ejecución eficiente de los proyectos. Su creación responde a la convicción de que es un medio

confiable y efectivo para ello. Pero además los proyectos suelen tener por propósito producir impactos duraderos en el tiempo, con dimensiones temporales que trascienden los términos de duración de los mismos y, por lo tanto, de las UEP. En consecuencia, éstas deben ser instrumentos para la construcción, desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales y el establecimiento de nuevos modos de gestión de las unidades de línea de los gobiernos de manera de asegurar la sostenibilidad de las acciones.

Esta doble exigencia de eficiencia y construcción de capacidades genera tensiones. La eficiencia es el objetivo explícito y central. Es el que tiene un mayor reconocimiento y consolidación. Su diseño y la definición de funciones atienden básicamente a los requerimientos de la implementación. El seguimiento y evaluación de su tarea se realiza casi con exclusividad con respecto a estas contribuciones. Por otra parte, en ocasiones se hace evidente que la incorporación de propósitos de construcción de capacidades a través de la adjudicación a las unidades de línea de responsabilidades por la ejecución tiene consecuencias negativas sobre el ritmo y la eficiencia en la ejecución de los proyectos.

La resolución de estas tensiones se da en forma diferente conforme al país y al proyecto. Por consiguiente, se encuentran distintas concepciones de la labor de la UEP. Algunas de ellas están fuertemente orientadas hacia la gestión de contratos. Otras tienen una visión más amplia por la que se definen como agencias de gestión de proyectos. Por último, la algunas responde a la demanda de la sostenibilidad realizando acciones dirigidas a la construcción de capacidades.

Estas tensiones tienen escenarios diferentes de resolución: a) los proyectos más complejos, con objetivos más difusos y con un mayor número de ejecutores o subejecutores imponen mayores desafíos a las UEP, b) los contextos institucionales más precarios, con mayor escasez de recursos humanos calificados y con mayor inestabilidad en sus servicios civiles hacen más problemática la eficacia de las UEP, c) la mayor dependencia de mecanismos organizacionales de coordinación con involucramiento parcial de los participantes aumenta la vulnerabilidad de los arreglos para la implementación de los proyectos

A su vez, los proyectos difieren según los **atributos del contexto institucional**: Estos contextos difieren en función de: a) los grados relativos de desarrollo, b) los marcos institucionales para la gestión pública, en particular en lo referido a la estabilidad y régimen del servicio civil, c) las estrategias para la modernización de la administración estatal. Estas dimensiones fueron consideradas en la selección de los países en los que se localizó el estudio.

## **2.0. El isomorfismo de los diseños**

La incorporación de la temática de la ejecución comienza en el análisis de las condiciones institucionales enfrentadas por el proyecto y de la viabilidad de los arreglos propuestos. Para esta incorporación sistemática de la dimensión institucional se requiere: a) conocimiento de la situación de la gestión y sus proyecciones, identificando los factores operantes, e)

Muchos de los problemas en el funcionamiento de las UEP remiten a la etapa de diseño. Las apreciaciones a partir de las que los proyectos son formulados muchas veces no están debidamente sustentadas. Se carece de análisis rigurosos de las capacidades institucionales del país y de los atributos específicos de los modelos de organización y de gestión existentes. Si bien es frecuente que los proyectos estén contruidos sobre diagnósticos sectoriales, estos no incluyen las dimensiones institucionales.

Los análisis institucionales que integran las etapas de formulación de los proyectos son predominantemente descriptivos. Su contenido habitual es la identificación de la estructura, recursos y capacidad decisoria de las agencias públicas que participarán en la gestión del proyecto. Se suele inferir de las dimensiones anteriores la capacidad institucional, sin indicadores específicos sobre eficiencia en la gestión y sin evidencias sobre las afirmaciones realizadas con respecto a esa capacidad. Por consiguiente, las referencias a la ejecución se limitan a: a) la definición del carácter de ejecutora o coordinadora de la unidad, en este último caso con determinación de unidades subejecutoras y los atributos básicos de éstas, b) la modalidad de ejecución (contratación de firmas, ejecución por la Unidad, etc.), c) la organización interna, d) su tamaño sólo con referencia al personal con cargo al proyecto, d) los costos de operación de la unidad ejecutora.

Esos análisis no incorporan la evaluación de la viabilidad social, política o administrativa de los arreglos planteados para la implementación. No se hace referencia a los actores relevantes ni a cómo sus comportamientos pueden afectar la marcha del proyecto. Son escasas las referencias al contexto institucional, a las culturas organizacionales, a la trayectoria previa en la ejecución de proyectos y a la integración del proyecto con las actividades regulares de las instituciones participantes. No se mencionan estrategias para la construcción y preservación de legitimidad. No hay referencias tampoco a qué ocurrirá con la gestión del proyecto cuando éste concluya.

Varias son las consecuencias de esta debilidad. No puede determinarse la viabilidad institucional del proyecto ni su receptividad en la organización y en otras agencias. Otro resultado es que no puede definirse la prioridad acordada a la construcción de capacidades, privilegiándose en consecuencia los componentes de inversión tradicional, sin estrategias para la superación de las debilidades en las capacidades de gestión. Por cierto, en algunas circunstancias la carencia de análisis institucionales rigurosos no tiene consecuencias negativas, como es el caso cuando se trata de proyectos que son continuación de fases de ejecución exitosas, o cuando el proyecto acompaña o determina la creación de una nueva agencia, como ocurre con los Fondos de Inversión Social.

En gran medida esta debilidad es consecuencia de la carencia de capacidades e instrumentos para la realización de esos análisis. La formulación de los proyectos suele estar apremiados

por las urgencias políticas y de las agencias de financiamiento, con exigencias que impiden la realización de diagnósticos rigurosos, subestimándose los problemas de implementación. La viabilidad y la receptividad institucional del proyecto, así como la situación a su finalización, no forman parte de los análisis realizados. A veces se anticipa la realización de reformas en las AE, sin metas ni plazos y modalidades, las que raramente se llevan a cabo, sufriendo la implementación del proyecto y acrecentándose su aislamiento con respecto a los procesos institucionales de las unidades ejecutoras.

### **3.0. Los proyectos como estrategia de cambio**

En muchos casos, la viabilidad institucional se vincula a la eventual realización de reformas en los modelos organizacionales y de gestión de las instituciones ejecutoras o a programas nacionales de reforma del Estado. Esta expectativa no suele corresponderse con los resultados. Con frecuencia estas reformas están enunciadas como propósitos de la agencia ejecutora sin previsiones claras para su realización, o sin metas, plazos y modalidades claramente definidos. Se observa que raramente estas reformas se llevan a cabo conforme a lo previsto, sufriendo la implementación del proyecto y acrecentándose su aislamiento con respecto a los procesos institucionales de las unidades ejecutoras. Cuando los procesos de modernización del estado están conducidos por algún ente central, sus acciones suelen tener en el mejor de los casos un impacto distante e indirecto sobre la capacidad de implementación de los proyectos.

### **4.0. La noción de fortalecimiento institucional**

Es frecuente que los proyectos hagan referencia a la necesidad de realizar aportes a la reforma institucional y al objetivo de construcción de capacidades. Estos objetivos se incorporan a través de los componentes de desarrollo institucional. No obstante, los instrumentos utilizados y las modalidades operativas adoptadas no se corresponden con esas intencionalidades. Lo institucional es tratado de manera parcial y limitada, reducida a sus contribuciones a la ejecución del proyecto y sin tener en cuenta los requisitos, condiciones y estrategias necesarias para la sostenibilidad de las acciones. En general, la ejecución de los componentes de fortalecimiento suele ser extremadamente problemática, con resistencias, demoras e impactos inciertos, ya que sus contribuciones no son objeto de evaluación.

Cuando la construcción de capacidades se incorpora explícitamente en los proyectos, se lo hace en los denominados componentes de fortalecimiento institucional. Sus actividades suelen consistir en la realización de estudios y en acciones de consultoría y capacitación. Estas actividades constituyen insumos para la construcción de capacidades, pero no contienen referencias a los procesos a través de los cuales se transformarán los modos de gestión o se institucionalizarán nuevos comportamientos. Esta construcción de capacidades es un proceso permanente del que esas acciones constituyen sólo un insumo. No hay referencias a las etapas y secuencias del cambio, a sus estrategias, actores y metas.

La debilidad de los análisis institucionales no asegura que los medios elegidos para el fortalecimiento institucional sean los más adecuados para superar los problemas existentes, Además, no pueden formularse juicios con respecto a los impactos de esas acciones pues no se cuenta con líneas de base que hagan posible evaluar los impactos de las acciones emprendidas. Es posible, por lo tanto, que las contribuciones de esas acciones al fortalecimiento de capacidades y a la sostenibilidad de los proyectos no justifiquen los recursos invertidos.

Todo ello remite a una concepción simplista y equivocada del fortalecimiento institucional. Por éste debe entenderse el conjunto de acciones dirigidas a construir y consolidar capacidades en las unidades organizacionales para el logro de los objetivos definidos por las políticas del sector y los contenidos de los proyectos por medio de una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. Debe brindar las bases estructurales, normativas, de recursos y culturales para el establecimiento de un modelo de gestión orientado por los resultados, sometido a un seguimiento y evaluación sistemáticos, con comportamientos innovadores, participativos, transparentes y responsables, articulado socialmente. A su vez, para la definición de estas acciones, se requiere:

- a) conocer la situación, proyecciones y requerimientos sobre la organización de las políticas públicas y de los proyectos,
- b) definir los atributos deseados para la gestión,
- c) contar con una apreciación de la situación de la gestión,
- d) identificar los factores que explican la situación actual,
- e) evaluar las necesidades existentes a partir de la contrastación de la situación actual con los atributos deseados de la gestión,
- f) identificar los actores relevantes y sus racionalidades,
- g) definir una estrategia para la superación de las deficiencias en el marco de las restricciones enfrentadas, resistencias esperadas y oportunidades abiertas,
- h) identificar las acciones requeridas para satisfacer esas necesidades que operacionalicen esa estrategia,
- i) integrar esas acciones en subproyectos con clara identificación de objetivos y metas,
- j) determinar los recursos necesarios para la ejecución de esos subproyectos,
- k) elaborar una planificación para la ejecución de esas acciones, comprendiendo su articulación, secuencia y adjudicación de responsabilidades,
- l) prever los mecanismos para la conducción del proceso, para su seguimiento y evaluación.

Si bien en una primera etapa esas modificaciones fueron el resultado de programas de ajuste que buscaron el redimensionamiento del aparato estatal básicamente cuantitativo con reducción de los presupuestos y de los planteles de personal. Se hizo de manera generalizada, abarcando por igual a los distintos sectores, sin matices. Se fundó en la necesidad provocada por urgencias fiscales y exigencias de coyunturas a veces dramáticas. Dio lugar a procesos políticos relativamente elementales, sin deliberación ni negociación. Por cierto, no contó con una apoyatura teórica que le diera sustento.

La segunda etapa fue de reestructuración. Esta tuvo una mayor vinculación con las reformas económicas. Sus ejes fueron la privatización y la desregulación, con transferencia de algunas funciones a los niveles subordinados de gobierno. Respondió al propósito de restituir a los mercados su papel central en la asignación de recursos y procuró una redefinición de aquello que le es propio al Estado. Fue una etapa en la que los procesos nacionales adquirieron ciertas características propias. En esta etapa siempre estuvo presente la intención de rediseño institucional, aún cuando a veces se entremezcló con las respuestas a urgencias nuevas o que persistían. La reforma tuvo, además de sus fundamentos políticos, una apoyatura teórica explícita que suministró las herramientas analíticas básicas para la reconceptualización de las funciones a ser desempeñadas por el Estado y para el diseño de los modos de desempeño. Los procesos decisorios en torno a esta etapa fueron más complejos, con movilización de mayores insumos de conocimiento. Los organismos internacionales, entre ellos el Banco, tuvieron una participación importante en la definición de la agenda de discusión e impulsaron los procesos. De todo ello resultó un Estado con pocos parecidos al que fue construyéndose por agregación de funciones.

A las dos anteriores sigue una tercera etapa que puede denominarse de “transformación”. Sus contenidos se definen mejor por sus contrastes. La preocupación central no pasa por el redimensionamiento del aparato estatal ni por redefinir los límites entre el estado y el mercado. Su contenido está focalizado en la capacidad de gestión y en las articulaciones establecidas con la sociedad. No se trata de cambiar marcos normativos, sino comportamientos. Es una etapa en la cual se piensa en las condiciones sociales que soportan conductas por sobre los contenidos de aquellas normas. No se trata de redefinir funciones, organigramas ni sistemas o de incorporar tecnologías, sino de construir culturas de servicio público. No se trata de diseños o modelos de funcionamiento del estado, sino de la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la tradicional.

Esta etapa plantea un gran desafío en términos políticos y técnicos. Trasciende lo organizacional, apuntando a lo institucional, conjunto de reglas, incentivos y expectativas de comportamiento. Esta es la etapa más difícil, ya que requiere la existencia de mecanismos de negociación, la disponibilidad de capacidades técnicas y el procesamiento por medios políticos en los ámbitos locales de las demandas sociales. Es, por lo tanto, mucho más exigente que las etapas anteriores, insertando la reforma del aparato administrativo en una problemática política mucho más compleja. Esta es la etapa que

algunos países han comenzado a transitar y que en otros, constituye una aspiración social cuya satisfacción adquiere una notable centralidad para el diseño de estrategias, políticas y programas.

En esta etapa no hay demasiados modelos que puedan ser imitados. En algunos países se procura introducir cambios probados en otros contextos. La gran cuestión que se plantea es cómo pueden ser internalizados esos modelos en sociedades cuyas trayectorias políticas, sociales y culturales difieren significativamente. Es decir, el desafío es construir capacidades estatales asentadas en capacidades sociales, estableciendo modelos institucionales y organizacionales que se correspondan con los recursos existentes en la sociedad. Este es un gran problema para el que no hay respuestas simples. Este es el problema que confronta la construcción de capacidades necesarias para asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Constituyen ámbitos que se aislan del entorno político y social.

Se rigen por normas propias, ajenas al marco institucional del sector público

Integran redes organizacionales

Son organizaciones en si mismas

Tienen problemas particulares en recursos humanos

Mary Hilderbrand y Merilee Grindle

Noción de campo organizacional:

- organizaciones proveedoras de recursos, ....
- las uep forman parte de campos organizacionales
- 

Dimaggio

- mimetismo en función de la incertidumbre medios fines. Programas nuevos
- profesional: homogeneidad de políticas
- coercitivo: influencia, presiones formales e informales
- no podría plantearse la hipótesis de una progresiva heterogeneización?

Contraste con la asistencia técnica de los años 60. lapalombara

Aquí se trata de estructuras mecanismos, nuevos

Ver tema de la agencialización y disgregación del aparato del estado

Agotamiento del modelo burocrático y salidas parciales. No contemplan el todo

El agotamiento tiene por razón de ser los cambios en los contextos y en las tecnologías

El estado como problema – Evans – esta fue una forma de superar

Participación social. – monitoreo y evaluación – discusión honduras

Ver tema de monitoreo en los proyectos que enfrentan incertidumbres importantes

Ueps como cotos de caza

Como se desprende el funcionamiento de los compromisos primeros

Sesgos de las ueps: economistas, ingenieros,.etc.  
Vocación de perpetuidad