



Trabajo monográfico para ser presentado ante la Facultad de  
Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la  
República, para obtener el título de Licenciado en Administración  
- Contador (S. privado)

# *Factores críticos de éxito en proyectos sociales*

**Estudiantes:** Ma. Inés Canavesi  
Marcelo Morante  
Gustavo Scayola

# RESUMEN EJECUTIVO

---

En nuestro país, principalmente en el ámbito público se llevan a cabo muchos proyectos de carácter social, que son aquellos proyectos que directa o indirectamente benefician a una comunidad sin buscar un fin de lucro. Dentro de los innumerables factores que influyen en la buena consecución de los mismos, existen algunos que son compartidos por varios proyectos.

En la actualidad, los proyectos se rigen por lineamientos que han sido formulados en base a literatura extraída principalmente de organismos internacionales como: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que difícilmente reflejen la realidad nacional.

Hemos observado que no siempre se terminan de realizar de forma eficiente los proyectos sociales (cumpliendo con alcance, costo y tiempo planeados) y como consecuencia creemos necesario estudiar la mejor forma de gestionar dichos proyectos para en un futuro poder alcanzar mejores niveles de cumplimiento de objetivos.

Este trabajo busca conocer sobre la base de un conjunto de factores que inciden en una exitosa gestión de proyectos de carácter social, con el fin de encontrar las características compartidas entre los distintos proyectos y lograr conformar un marco de referencia para poder usar de guía para futuras administraciones públicas y/o privadas.

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>8</b>
<b>EL PROBLEMA.....</b>	<b>11</b>
1. OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN .....	11
2. PRESENTACIÓN DE UDM .....	11
3. META .....	19
4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	20
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
1. PROBLEMAS SOCIALES .....	21
2. POLÍTICAS SOCIALES.....	22
3. GERENCIA SOCIAL.....	24
3.1. EL PORQUÉ DE LA INVERSIÓN SOCIAL.....	24
3.2. EL CONCEPTO DE GERENCIA SOCIAL.....	25
3.3. CONDICIONES QUE OPERAN EN EL CAMPO SOCIAL .....	28
4. PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES .....	29
4.1. PROGRAMAS SOCIALES .....	29
4.2. PROYECTOS .....	30
4.3. PROYECTOS DE INVERSIÓN .....	33
4.4. PROYECTO SOCIAL.....	34
4.5. COMPONENTES DE PROYECTOS SOCIALES .....	40
4.5.1. Beneficiarios.....	41
4.5.2. Objetivos finales.....	43
4.5.3. Objetivos intermedios (blancos) .....	46
4.5.4. Meta .....	46
4.5.5. Insumos .....	46
4.5.6. Actividades .....	46
4.5.7. Resultado.....	47
4.6. PROYECTO SOCIAL VS. PROYECTO DE INVERSIÓN .....	48
4.7. CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS .....	51
4.8. EVALUACIÓN DE PROYECTOS.....	59
4.9. CONDICIONES PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS .....	63

4.10.	GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y RECURSOS.....	67
<b>5.</b>	<b>INDICADORES CLAVE.....</b>	<b>72</b>
5.1.	ÉXITO DE UN PROYECTO .....	73
5.1.1.	Desvío en el tiempo.....	74
5.1.2.	Desvío en el Costo .....	74
5.1.3.	Desvío en el Producto .....	74
5.2.	RECURSOS HUMANOS.....	75
5.2.1.	Grado de profesionalismo .....	75
5.2.1.1.	Formación .....	76
5.2.1.2.	Experiencia.....	76
5.2.2.	Nivel jerárquico .....	76
5.3.	VOLUNTAD POLÍTICA.....	77
5.3.1.	Alineación con la visión .....	77
5.3.2.	Porcentaje de dinero disponible por el GD .....	78
5.3.3.	Difusión e involucramiento de las autoridades.....	78
5.3.4.	Autonomía.....	78
5.4.	SUPERVISIÓN.....	78
5.4.1.	Frecuencia .....	80
5.4.2.	Forma de contacto .....	80
5.4.3.	Nivel donde se efectúa la supervisión.....	80
5.5.	COMPLEJIDAD .....	81
5.5.1.	Cantidad de áreas involucradas .....	82
5.5.2.	Costo total .....	82
5.5.3.	Cantidad de rubros.....	82
5.6.	DISTANCIA CON LA CAPITAL.....	83
5.7.	VARIABLES DEMOGRÁFICAS.....	83
5.7.1.	Cantidad de población.....	84
5.7.2.	Índice de Desarrollo Humano.....	84
	<b>METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>85</b>
1.	SELECCIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	85
2.	LIMITACIONES .....	86
2.1.	EXTERNAS.....	86
2.2.	AL ALCANCE.....	87

3.	SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO .....	89
3.1.	CRITERIOS DE INCLUSIÓN.....	90
3.2.	CRITERIOS DE EXCLUSIÓN .....	90
3.3.	RESUMEN .....	91
4.	FUENTES DE INFORMACIÓN.....	91
4.1.	PARA RECABAR DATOS.....	91
4.2.	PARA ANALIZAR DATOS.....	92
5.	MATRIZ DE INDICADORES .....	92
5.1.	ÉXITO DE UN PROYECTO .....	93
5.1.1.	Desvío en el tiempo.....	93
5.1.2.	Desvío en el costo.....	94
5.1.3.	Desvío en el producto .....	95
5.2.	RECURSOS HUMANOS.....	96
5.2.1.	Grado de profesionalismo .....	96
5.2.1.1.	Formación.....	97
5.2.1.2.	Experiencia.....	98
5.2.2.	Nivel jerárquico .....	99
5.3.	VOLUNTAD POLÍTICA.....	101
5.3.1.	Alineación del proyecto con la visión de la intendencia .....	101
5.3.2.	Porcentaje de dinero disponible para el GD .....	102
5.3.3.	Difusión e involucramiento de las autoridades.....	102
5.3.4.	Autonomía.....	103
5.4.	SUPERVISION.....	104
5.4.1.	Forma de contacto – Frecuencia.....	105
5.4.2.	Nivel de contacto – Frecuencia .....	106
5.5.	COMPLEJIDAD .....	107
5.5.1.	Cantidad de áreas involucradas .....	107
5.5.2.	Costo total.....	108
5.5.3.	Cantidad de rubros.....	108
5.6.	DISTANCIA CON LA CAPITAL .....	110
5.7.	VARIABLES DEMOGRÁFICAS.....	110
5.7.1.	Cantidad de población.....	110
5.7.2.	Índice de Desarrollo Humano.....	111
5.8.	CRITERIO DE ACEPTACIÓN.....	112

6. VALIDEZ Y FIABILIDAD .....	112
<b>ANÁLISIS DE LOS DATOS .....</b>	<b>115</b>
1. ESTUDIO DEL ÉXITO DE LOS PROYECTOS .....	115
2. ESTUDIO DE LOS INDICADORES A NIVEL GENERAL .....	120
2.1. INDICADORES DE ÉXITO .....	120
2.1.1. Indicador de tiempo .....	120
2.1.2. Indicador de costo .....	121
2.1.3. Indicador de producto .....	121
2.2. INDICADOR DE RECURSOS HUMANOS .....	122
2.3. INDICADOR DE VOLUNTAD POLITICA .....	123
2.4. INDICADOR DE SUPERVISIÓN .....	123
2.5. INDICADOR DE COMPLEJIDAD .....	124
2.6. INDICADOR DE DISTANCIA CON LA CAPITAL .....	125
2.7. INDICADOR DE VARIABLES DEMOGRAFICAS .....	125
3. ESTUDIO DE LOS INDICADORES EN RELACION CON EL ÉXITO DE LOS PROYECTOS .....	127
3.1. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE RECURSOS HUMANOS .....	128
3.2. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE VOLUNTAD POLÍTICA .....	130
3.3. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE SUPERVISIÓN .....	131
3.4. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE COMPLEJIDAD .....	134
3.5. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE DISTANCIA CON LA CAPITAL .....	135
3.6. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE VARIABLES DEMOGRÁFICAS .....	137
3.7. ÉXITO COMPARADO CON INDICADORES RELACIONADOS .....	138
4. RELACIÓN ENTRE INDICADORES Y NIVELES ACEPTABLES .....	140
5. ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES DE LAS DESVIACIONES DETECTADAS .....	145
5.1. DESVIACIONES EN TIEMPO .....	145
5.1.1. Error en el diseño .....	145
5.1.2. Ciclos de priorización política .....	145
5.1.3. Cambios organizacionales dentro de los GGDD .....	146
5.1.4. Asimetría de la información .....	146
5.1.5. Características personales .....	147
5.1.6. Distintos períodos de Gobierno .....	147
5.1.7. Falta de supervisión .....	147
5.1.8. Desacuerdos internos en los GGDD .....	147
5.1.9. Falta de visión Macro .....	148

5.1.10.	Falta de memoria institucional.....	148
5.2.	DESVIACIONES EN PRODUCTOS .....	149
5.2.1.	Error en el diseño de los Términos de Referencia .....	149
5.2.2.	Diferencias en las percepciones de calidad.....	149
5.2.3.	Productos presentados fuera del plazo establecido .....	149
5.2.4.	Sacrificio de la Calidad en pos del tiempo.....	150
5.3.	DESVIACIONES EN MONTOS.....	150
5.3.1.	Cambios en los precios de mercado.....	150
5.3.2.	Modificación de las actividades necesarias .....	150
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>152</b>
1.	CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA GESTION ÉXITOSA.....	153
1.1.	RECURSOS HUMANOS.....	153
1.2.	VOLUNTAD POLÍTICA.....	154
1.3.	CRONOGRAMAS .....	154
1.4.	INFORMACIÓN.....	154
1.5.	MISIÓN, VISIÓN Y PRINCIPIOS .....	155
1.6.	COMUNICACIÓN.....	155
1.7.	DISEÑO .....	155
1.8.	CONDICIONES GENERALES .....	156
2.	ASPECTOS A DESTACAR.....	156
3.	EL APORTE DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACION – CONTADOR EN LA GESTION DE PROYECTOS SOCIALES .....	157
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>		<b>159</b>
<b>ANEXOS.....</b>		<b>161</b>
	ANEXO I - PROYECTOS DEL ÁREA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UDM.....	161
	ANEXO II – UNIVERSO DE PROYECTOS Y CASOS DE ESTUDIO .....	172
	ANEXO III – FORMULARIO DE ENCUESTA.....	173
	ANEXO IV – PERSONAS ENTREVISTADAS .....	174
	A .....	175
	ANEXO V – RESULTADO DEL TRABAJO DE CAMPO .....	175
	ANEXO V – RESULTADO DEL TRABAJO DE CAMPO .....	176
<b>REFERENCIAS.....</b>		<b>177</b>
1.	REFERENCIAS DE TABLAS .....	177

2. REFERENCIAS DE ILUSTRACIONES .....	178
3. REFERENCIAS DE GRÁFICOS .....	178

---

# INTRODUCCION

---

En marzo del 2002, finalizada la Conferencia sobre el Financiamiento del Desarrollo, los jefes de los cinco bancos multilaterales de desarrollo <sup>1</sup> emitieron una declaración en apoyo al acuerdo de la conferencia, el llamado “Consenso de Monterrey”<sup>2</sup>. Allí, destacaron un tema que consideraron particularmente importante para mejorar los esfuerzos de promoción del desarrollo: los esfuerzos por hacer que el financiamiento del desarrollo sea más efectivo. Propusieron fortalecer en sus organizaciones la medición, el monitoreo y la gerencia para los resultados en el desarrollo (Mokate, 2004). Al asumir estos compromisos para fortalecer y ampliar sus esfuerzos dirigidos a la promoción del crecimiento y al mejoramiento de la calidad de vida, siguiendo estrategias de financiamiento basadas en el desempeño, los bancos han intentado trazar lineamientos o generar modelos que ayuden a los países en vías de desarrollo a obtener los mejores resultados y conseguir un uso efectivo de los recursos asignados.

Sin embargo, la puesta en práctica de los programas y proyectos sociales exige modelos específicos de organización y gestión que consideren, por una parte, los aspectos similares en los programas sociales y también presten atención a lo que cada uno tiene de peculiar, sea en la naturaleza de sus prestaciones, sea en las características de la población a la que están dirigidos o en las del entorno institucional en que se insertan (Ernesto Cohen, 2005). Es a partir de esas especificidades (según Mokate) que pueden construirse instrumentos de gestión adecuados. Cuando se aplican modelos homogéneos a realidades heterogéneas se incrementa la probabilidad de fracaso.

---

<sup>1</sup> El Banco Africano del Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), y el Banco Mundial.

<sup>2</sup> <http://www.mfdr.org/documents/MDBstatement-Pressrelease.doc> (visitada el 16/02/2009)

En el Uruguay; en particular en los departamentos del Interior, se vienen llevando adelante hace años, por parte de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM<sup>3</sup>), muchos proyectos sociales que a pesar de seguir los lineamientos planteados por los organismos internacionales no han alcanzado los índices de desempeño esperados, tal vez, por no haber hallado esas características específicas, intrínsecas a nuestro país.

En este trabajo se intenta descubrir cuáles son esas peculiaridades que comparten los proyectos sociales desarrollados y gestionados en nuestro territorio, de forma de generar una base de información que permita formular modelos teóricos que apoyados en los lineamientos internacionales puedan adaptarse mejor a la realidad nacional.

En el capítulo dedicado al Problema expondremos los impulsores de realización de este trabajo monográfico, explicaremos el objetivo principal que persigue el mismo, cual es la meta a alcanzar y la justificación que tenemos para el desarrollo de una investigación sobre la temática elegida.

En el Marco Teórico presentaremos una discusión sobre la bibliografía consultada, como así también, sobre las opiniones de distintos autores sobre la concepción, ciclo de vida, evaluación, organización y gestión de los proyectos sociales.

Luego haremos una explicación de los indicadores claves que elegimos para el desarrollo de nuestra investigación.

En el capítulo de Metodología expondremos la metodología usada, su justificación, los limitantes encontrados, el proceso de selección, cuáles

---

<sup>3</sup> Esta Unidad dependiente de la OPP se enmarca en el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV. El propósito del programa es mejorar la capacidad de gobierno y gestión de los Gobiernos Departamentales (GGDD) potenciando su rol como agentes de desarrollo de sus territorios en el marco de las políticas de descentralización y desarrollo que se promueven en el país y atender las necesidades de inversión en áreas de responsabilidad departamental.

fueron las fuentes de información utilizadas, la conformación de la matriz de indicadores y una verificación de la validez y fiabilidad de los instrumentos utilizados para la investigación.

Dedicamos todo un capítulo al análisis de los resultados obtenidos, para cerrar el trabajo con un capítulo de conclusiones, donde exhibiremos nuestras consideraciones finales extraídas de esta investigación.

# EL PROBLEMA

---

## 1. OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Nuestra motivación para desarrollar esta investigación nace de los aprendizajes recibidos en la carrera de Licenciado en Administración - Contador, donde se enfatiza la importancia de la gestión como herramienta para poder llevar a cabo, con los mejores resultados, las distintas estrategias de las organizaciones. A pesar de existir en la carrera, materias que abarcan la gestión de proyectos, se basan principalmente en Proyectos de inversión privada, sin dar mucha información de los proyectos sociales en el Uruguay. Con el conocimiento adquirido y con los problemas diarios planteados en el desempeño cotidiano de nuestros trabajos particulares se planteó la inquietud de reconocer una metodología para gestionar los proyectos sociales. Por consiguiente nos pareció oportuno iniciar el proceso para investigar las particularidades de la gestión para este tipo de proyectos.

Con esta idea y con la posibilidad de acceder a la información que disponemos dentro de la Unidad de Desarrollo Municipal, nos propusimos sentar las bases para desarrollar una investigación respecto al tema en nuestro país.

## 2. PRESENTACIÓN DE UDM

El trabajo monográfico va a basarse en la ejecución de los proyectos de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM). Dicha unidad creada por Resolución de la OPP de fecha 23 de abril de 1997, actualmente se enmarca en el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV dentro del contrato de préstamo 1489/OC-UR que fue firmado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno del Uruguay el 22 de diciembre de 2003.

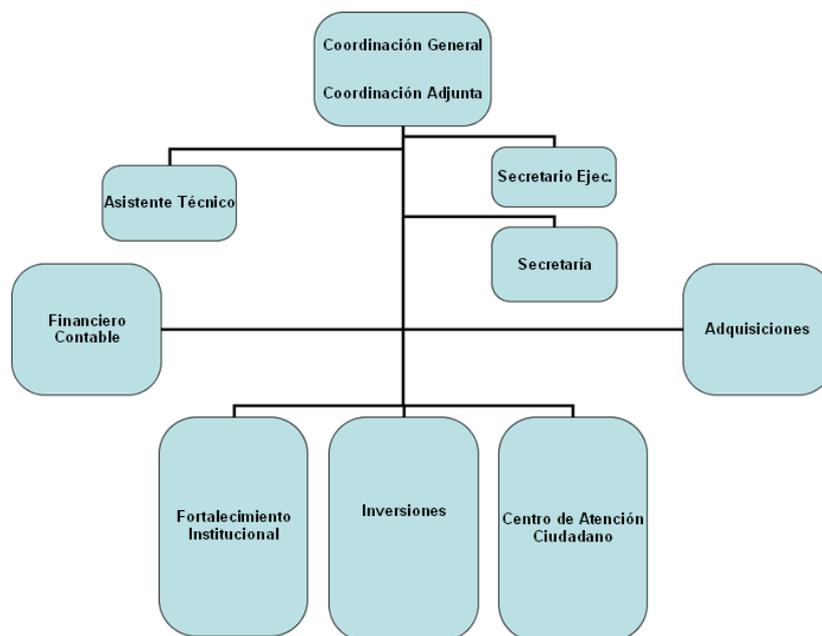
Dicho programa se orienta hacia las 18 Intendencias del interior del país. Depende jerárquicamente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

(OPP); financieramente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y sus fondos son administrados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según el Reglamento Operativo (OPP - BID, 2003) el objetivo principal de la UDM es mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales (GGDD) del Interior y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son: (a) desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización; (b) implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal de la eficiencia de la gestión de los GGDD del interior; y (c) atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.

Por ello, es que tiene una estructura de tres componentes (Inversiones, Fortalecimiento Institucional y Centro de Atención Ciudadano) y tres áreas de apoyo (Secretaría, Adquisiciones y Financiero contable).

**Ilustración 1 - Organigrama UDM**



Fuente: Elaboración propia

Se puede sacar la siguiente información según los documentos brindados por la UDM:

El componente de Fortalecimiento Institucional lleva adelante los proyectos de Desarrollo del Sector y Fortalecimiento de la gestión municipal.

El objetivo de **Desarrollo del Sector** es el desarrollo de instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización. Los subcomponentes de este son: marco sectorial, fortalecimiento de la UDM, fortalecimiento del Congreso de Intendentes.

El objetivo principal de **Fortalecimiento de la gestión municipal** es desarrollar instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de los GGDD del interior, a través de proyectos de fortalecimiento de su capacidad técnica y de sus sistemas operativos. De acuerdo a ello, las áreas de intervención del componente se pueden dividir en dos grandes grupos: mejora de la gestión interna y desarrollo institucional y territorial. A su vez, cada grupo se subdivide en subáreas.

**Mejora de la gestión interna:** Esta área realiza acciones de mejora para un funcionamiento eficaz, eficiente y transparente de las organizaciones, orientado al logro de resultados basados en su misión y visión institucional.

#### 1. Gestión Tributaria, Financiera y Sistemas de Información y Control

1.1 Gestión Tributaria: se realizan acciones para mejorar la recaudación municipal mediante el diseño de sistemas integrados de administración tributaria en las siguientes áreas: (i) preemisión – generación electrónica de los documentos de recaudación (carnés, facturas), (ii) recaudación y cobro y (iii) fiscalización tributaria.

1.2 Gestión Financiera: se realizan acciones para mejorar la programación, controlar los gastos públicos, centralizar la información sobre la gestión financiera y hacerla más transparente, a través de: (i) programación financiera y (ii) sistema integrado de administración presupuestaria y financiera.

- 1.3 Sistemas de Información y Control: se realizan acciones para mejorar la prestación de servicios y la gestión, con estándares de eficiencia y eficacia, en las diversas áreas de su competencia mejorando la información para la toma de decisiones, las TIC (Tecnologías de la información y comunicaciones), los procesos de las adquisiciones y el control de los bienes municipales a través de: (i) sistemas y tecnologías de la información y de la comunicación, (ii) procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, (iii) sistema de control de materiales, flotilla y patrimonio, (iv) sistema de patrimonio para efectuar el control físico y financiero de los bienes.
- 2 Gestión del Capital Humano. Se realizan acciones para mejorar la eficiencia en la asignación de personal y dar instrumentos para racionalizar los gastos y permitir formulación de políticas.
- 3 Gestión de Digestos Municipales. Se realizan acciones para facilitar el acceso a la información, se financian la revisión y simplificación de la base legal municipal y su acceso informatizado.
- 4 Catastro y Registro Único de Contribuyentes. Se realizan acciones para proveer a las intendencias con un registro único de contribuyentes actualizado, como forma de apoyar sus esfuerzos de recaudación tributaria y de recuperación de la evasión y morosidad.

**Desarrollo Institucional y Territorial:** Se realizan acciones de apoyo a las instituciones para aumentar su capacidad de conducción política, modernizar la gestión pública y facilitar la gobernabilidad democrática, y acciones para mejorar la formulación, implementación y evaluación de políticas tendientes al desarrollo integral del departamento.

1. Acercamiento a la ciudadanía. Se realizan acciones para reducir el tiempo de procesamiento de los trámites municipales y mejorar la atención ciudadana a través de: sistema de control de procesos administrativos y fiscales, sistemas para facilitar el acceso de la población a informaciones de carácter legal, tributarias, financieras, servicios y otras.

- 1.1. Centros de atención al ciudadano: se realizan acciones para crear nuevos dispositivos para desconcentrar algunos servicios y recursos administrativos y burocráticos de la estructura central del Estado y del Gobierno Departamental a través de la creación y/o mejora de la prestación de servicios administrativos en diversas localidades, facilitando el acceso de la población y aumentando los niveles de eficiencia del Estado.
- 1.2. Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana: se realizan acciones para mejorar los procesos orientados a optimizar la calidad de la atención ciudadana.
- 1.3. Comunicación organizacional: se realizan acciones y herramientas orientadas al desarrollo de la identidad institucional y la transparencia en la gestión.
2. Planificación y promoción municipal para el desarrollo. Se realizan acciones para incrementar en los GGDD las capacidades de planificación estratégica, generación de proyectos y captación de recursos tanto para orientar la gestión a una mayor eficacia, eficiencia como para cumplir con su rol de promotor del desarrollo económico y social.
  - 2.1. Unidades de planificación y/o promoción: se realizan acciones para crear unidades o dispositivos transversales para incrementar en los GGDD las capacidades de planificación y gestión de asuntos estratégicos.
  - 2.2. Instrumentos de promoción: se realizan acciones para incrementar en los GGDD las capacidades de generación de proyectos y captación de recursos para cumplir con su rol de promotor del desarrollo económico y social.
3. Desarrollo del territorio y descentralización. se realizan acciones para incrementar en los GGDD las capacidades de planificación y gestión del territorio orientada a cumplir con su rol del promotor del desarrollo económico y social. Se promoverán los dispositivos de articulación de actores en los que el GD lidere procesos de institucionalización de acciones público - privadas para el desarrollo.

- 3.1. Descentralización: se realizan acciones para mejorar el proceso de toma de decisiones y la gestión participativa de los asuntos del territorio, en un continuo que refiere al traspaso de funciones, competencias y recursos desde un nivel centralizado hacia otro que va adquiriendo mayor grado de autonomía política, administrativa y fiscal.
- 3.2. Instrumentos de gestión del desarrollo territorial: se realizan acciones para apoyar la conformación y/o consolidación de instituciones/dispositivos/planes de articulación de actores a nivel local en las que se toman decisiones en forma concertada y autónoma sobre propuestas e iniciativas de desarrollo sostenible, a la vez que buscan las condiciones técnicas para su viabilidad y la movilización de los recursos necesarios, con objeto de crear oportunidades de acceso al circuito productivo del conjunto de la población.
- 3.3. Planes de mejora/Innovación para programas o áreas específicas de desarrollo territorial: se realizan acciones para generar instrumentos, información, propuestas relativas a programas de prioridad de los GGDD para el desarrollo territorial, que faciliten la toma de decisiones asegurando el tratamiento integral y efectivo de la política pública en el sector.
- 3.4. Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local: se realizan acciones para el diseño de modelos de gestión urbana y apoyo a proyectos de fortalecimiento e inversión surgidos de los mismos.
4. Apoyo a la preparación de proyectos. Se realizan acciones para el diseño de proyectos específicos a implementarse con recursos del componente.
5. Programas de capacitación aplicada. Se realizan acciones para realizar transferencia de conocimientos, producción de conocimiento por parte de los participantes, aplicación práctica del conocimiento generado, y productos tangibles y de próxima aplicación que faciliten el

proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión y gobierno de los GGDD.

El componente de Inversiones Departamentales y Regionales tiene como objetivo principal atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. Los sectores elegibles son: preinversión, consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental, micro y macro drenajes, saneamiento, servicios urbanos y desarrollo económico local.

1. Preinversión. Se realizan estudios de formulación y/o análisis de los proyectos de inversión considerados potencialmente elegibles por la Unidad de Desarrollo Municipal.
2. Consolidación de barrios. Se realizan mejoras de transitabilidad en las vías locales de vehículos y peatones, construcción de delimitadores viales (cordón-cuneta), parqueización, iluminación pública, señalización, drenajes pluviales y obras de saneamiento (cuando estas no superen el 70% del monto del proyecto).
3. Vialidad Urbana. Se realizan construcción, rehabilitación, ampliación, pavimentación y ejecución de las obras necesarias para la organización del sistema de vías urbano, incluyendo puentes y accesos y obras complementarias de señalización semaforización, pasarelas peatonales.
4. Recuperación ambiental. Se realizan acciones de recuperación de pasivos ambientales, control de erosión, prevención de desmoronamientos y protección de franjas costeras.
5. Micro y macro drenajes. Se realizan acciones de construcción, rehabilitación, ampliación de redes y obras hidráulicas para el control de aguas de lluvias; y la construcción, ampliación y rehabilitación de obras para la protección de áreas de alto riesgo de inundación o deslizamiento.
6. Saneamiento. Se realizan acciones de construcción, expansión y rehabilitación de redes de alcantarillado sanitario y conexiones

domiciliarias, incluyendo construcción de fosas sépticas, micro soluciones y plantas de tratamiento de aguas servidas.

7. Servicios Urbanos. Se realizan acciones de creación, ampliación, mejoramiento o rehabilitación de servicios urbanos responsabilidad de la Intendencia, incluyendo su tercerización o privatización (gestión de residuos sólidos, alumbrado público, terminales de transporte público, cementerios, reparación de calles). Se incluyen las actividades y costos de adecuación de la administración municipal a la gestión de servicios privatizada o mercerizada.
8. Desarrollo Económico Local. Se incluyen: (i) formulación y participación en inversiones de equipamiento, infraestructura, servicios o manejo ambiental para ser gestionadas o asumidas por el sector privado; (ii) programas de apoyo a la competitividad tales como el establecimiento y mantenimiento de páginas web en ámbitos de interés de desarrollo económico, actividades de regulación y homologación de productos locales o de mejora de su comercialización, y actividades similares.

Las obras de éste componente, tienen un presupuesto básico de adjudicación que, a lo largo de la ejecución del proyecto, se van ajustando de acuerdo a diferentes parámetros. En una obra hay un monto básico presupuestado y un monto efectivamente ejecutado, que incluye esos ajustes paramétricos. El avance físico de los proyectos surge de considerar el cociente entre los desembolsos básicos y el presupuesto básico total.

El componente Proyecto Piloto – Centro de atención ciudadana cuenta entre otros con un subcomponente de Evaluación y Monitoreo. Los principales hitos alcanzados del proyecto son las aperturas de Centros de Atención Ciudadana en zonas alejadas del interior del país con bajo número de habitantes, para acercar la posibilidad de realizar diferentes trámites (departamentales: con su Intendencia, nacionales: el Correo, BPS, DGI, MGAP, Cobro de facturas estatales, entre otros). Además de su sostenibilidad a través de su correcto funcionamiento y su perdurabilidad en

el tiempo, se procura el creciente interés de la población en utilizar los mismos.

Por ello, cada apertura implicó la colaboración de los distintos ejes en múltiples actividades, como ser la capacitación, el desarrollo territorial, la simplificación de trámites, el soporte tecnológico y la infraestructura entre otras.

Las áreas de apoyo se han consolidado para poder llevar adelante un aumento sustancial de la ejecución del programa, que se traduce naturalmente en una mayor demanda de trabajo, variedad y cantidad de procedimientos.

A fin de cumplir con el aumento de procedimientos demandados, se estandarizaron los documentos y se han acordado modelos sencillos de pliegos.

### **3. META**

Nuestra investigación está orientada a explicar y describir los factores claves para poder gestionar con éxito Proyectos Sociales.

Los mismos surgen luego de una profunda observación y análisis de los Proyectos de la Unidad de Desarrollo Municipal.

Por medio de Inducción, intentaremos encontrar los patrones comunes en el grupo de proyectos estudiados e intentar descubrir pautas que puedan indicar la existencia de principios dentro de nuestro país sin ser tan ambiciosos de plantear una teoría, dado que solo estudiamos una Unidad Ejecutora.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Consideramos necesario realizar dicha investigación, por la importancia que recientemente se está reconociendo en el ámbito mundial a todos los proyectos sociales.

Como generalmente sólo los gobiernos son los encargados de ejecutar y gestionar dichos proyectos, no existían muchos estudios para efectuarlos de forma más eficientes. Si nos centramos en los proyectos sociales que se realizan en Uruguay, es muy escasa la documentación existente.

Sumado esto al exiguo estudio profesional de este tema enfocado en la realidad nacional, hasta ahora, entendemos se lograron proyectos basados en la experiencia previa (ad hoc), que no siempre traen resultados óptimos.

#### **5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Según lo dicho hasta este momento, podemos resumir nuestro problema como:

¿Cuáles son los factores críticos para tener éxito en proyectos sociales dentro del Uruguay?

# MARCO TEÓRICO

---

## 1. PROBLEMAS SOCIALES

Atacar los problemas sociales implica aceptar una posición filosófica que considera posible cambiar en la sociedad aquellos aspectos que no coinciden con los ideales dominantes de una realidad compartida (Ernesto Cohen, 2005). En contrapartida existen posiciones más radicales que aseveran que solo existen dos tipos de problemas, los que se solucionan solos y aquellos que no tienen solución; idea que torna inútil cualquier intento de influir en esta realidad.

Si definimos a un problema social como la existencia de una diferencia identificable entre los ideales y la realidad actual, serán aquellos que creen en la posibilidad de disminuir esa brecha, quienes propongan acciones para acercarnos a estos modelos deseados. Sin embargo existe un problema de relevante importancia que refiere a los distintos valores que conviven en una sociedad, determinando que no todos los individuos compartan las mismas opiniones respecto a cuál es la mejor solución a estos problemas y además ni siquiera se puede siempre coincidir en la identificación de estos.

Cuando se logra identificar un problema social, la población suele presionar al Estado para que intervenga y defienda los intereses generales en busca de soluciones.

El Estado por su parte puede tomar posturas diversas frente a este problema: desde programar acciones para intentar eliminarlo, marcar su preocupación e interés en analizarlo a fondo o tan solo restarle importancia. Si decide actuar, deberá formular una serie de estrategias que conduzcan a la solución más beneficiosa por medio de Políticas Sociales.

## 2. POLÍTICAS SOCIALES

Existe una distancia enorme entre reconocer un problema social y solucionarlo. “El puente entre uno y otro extremos es una política social ‘racional’” (Ernesto Cohen, 2005). Esto suele ser difícil en un campo donde el apasionamiento, la desinformación y el voluntarismo son comunes.

Las necesidades y problemas pueden satisfacerse mayoritariamente por intermedio del mercado, donde se pueden obtener los bienes o servicios requeridos. Pero hay personas que no pueden satisfacer sus necesidades porque carecen de la capacidad monetaria. Son portadores de una demanda “potencial” (Ernesto Cohen, 2005). También existe otro grupo que tampoco recurre al mercado: aquel que tiene organización y capacidad de presión y plantea una demanda social ante el Estado.

Las políticas sociales abarcan toda esta gama de soluciones, por medio de regulaciones de mercado, o proporcionando soluciones alternativas para las demandas insolventes, entregando bienes o servicios a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o en forma gratuita a una población objetivo determinada. Asimismo, la política social protege bienes públicos mediante acciones más globales, como sucede por ejemplo con las acciones preventivas de salud.

La diversidad y heterogeneidad de los problemas sociales trae aparejado un reto muy grande para cualquier Estado que desarrolle Políticas Sociales, conjuntamente con un grupo de obstáculos importantes que deben ser salvados. Según Kliksberg (citado en Sara Gerpe, 2003) existen una serie de mitos relacionados con la percepción del rol y las potencialidades de la Política Social para enfrentar los problemas, destacando:

- **Superfluidad de la política social:** La ciudadanía Latinoamericana (según las encuestas) cada vez reclama más este tipo de políticas.

- **La política social es un gasto:** Desconociendo su rol en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país.
- **Posibilidad de prescindir del Estado:** La ineficiencia del Estado hace posible considerar su prescindencia a favor de la actuación del mercado, sin embargo este último ha mostrado ser generalmente insuficiente para cubrir todas las necesidades.
- **El aporte de la sociedad civil es marginal:** Recientemente, el concepto de capital social y responsabilidad social empresarial ha incidido en el planteamiento estratégico de los empresarios. Del mismo modo, el potencial que significa las acciones del voluntariado está siendo objeto de legislaciones específicas orientadas a enmarcar este tipo de actividad.
- **La descalificación de los pobres:** La consideración de los pobres como personas inferiores lleva a la desestimación de las propuestas y aportes que estos realizan. Sin embargo son capaces de organizarse y realizar acciones valiosas para la sociedad en su conjunto.
- **El escepticismo sobre la participación:** Si bien se ha demostrado que la participación de la ciudadanía es altamente beneficiosa, la creencia que la participación genuina significa compartir poder, provoca una fuerte resistencia.
- **Resistencia a la cooperación interorganizacional:** Suelen existir visiones muy sectoriales de los problemas sociales, pero dada la diversidad de sus causas son imprescindibles las alianzas estratégicas entre organizaciones en distintos campos de aplicación.

La traducción operacional de las políticas son los programas y proyectos sociales, a los que se les asignan recursos para ponerlos en práctica. Así mismo, todos están inmersos en el campo de actuación de la Gerencia Social.

### 3. GERENCIA SOCIAL

#### 3.1. EL PORQUÉ DE LA INVERSIÓN SOCIAL

El intento de solucionar los problemas sociales inmediatos, ha marginado, postergado o sacrificado el gasto en lo social. Según indica, la evidencia de fines del siglo XX (Kliksberg, 1999) demuestra que dicho gasto es un impulsor determinante del desarrollo futuro. Educación, salud, y nutrición entre otros no son en realidad gastos sino "inversiones" de muy alta rentabilidad, y se ha comprobado que los países que han asignado recursos sostenidos a estos campos, y los **gestionan con eficiencia**, obtienen importantes resultados en términos de progreso, y ventajas competitivas.

Como se explica en "Hacia una Gerencia Social eficiente: algunas cuestiones claves" (Kliksberg, 1999) el Banco Mundial plantea que existen cuatro tipos de capitales en una sociedad:

- i) los activos naturales integrados por la dotación de recursos geográficos originarios de la misma
- ii) los activos producidos por la acción humana (infraestructura, medios financieros)
- iii) el capital humano conformado por la población, y
- iv) el capital social integrado por los valores, las instituciones, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales y las pautas culturales entre otros aspectos.

Son estos últimos dos los que deben revalorizarse. La calidad de los recursos humanos y la capacidad de las instituciones de un país definirán su posición relativa en los procesos de globalización.

Es clara entonces la necesidad de enfocarse en una gestión eficiente de los aspectos sociales.

### **3.2. EL CONCEPTO DE GERENCIA SOCIAL**

Como se establece en los documentos del Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES – BID (Mokate Karen, Saavedra José, 2006) "La gerencia social es un campo de acción (o práctica) y de conocimientos estratégicamente enfocado en la promoción del desarrollo social." Esta definición marca como tarea principal el garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, sin olvidar que los fines buscados son contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía.

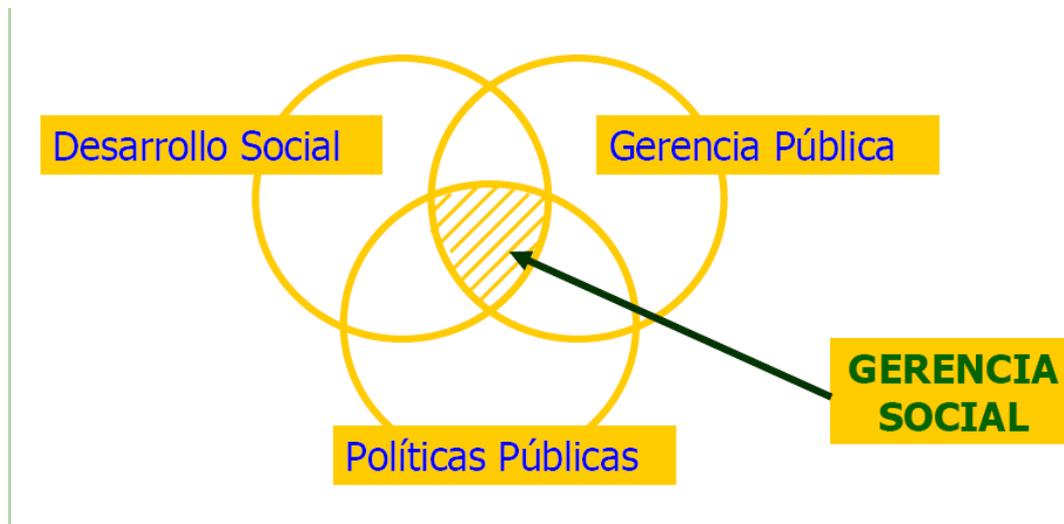
Durante las últimas décadas en América Latina, los problemas de pobreza, desigualdad y desconfianza han provocado que los ciudadanos exijan una mejor gerencia de las políticas sociales para facilitar la transición hacia un futuro mejor. Esto implica no sólo el uso más eficiente de los recursos públicos sino también mejores políticas y servicios públicos con un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil. La gerencia social surge ante la necesidad de enfrentar esta demanda, ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro del desarrollo social de manera equitativa y sostenible.

En esta línea, el INDES propone a la gerencia social, como un campo de conocimiento que se halla en la intersección de tres campos: el campo de desarrollo social; el de la política pública y el campo de la gerencia pública.

Compartiendo estas ideas, en "La gerencia social y los resultados en el desarrollo", la autora observa que la gerencia social se apoya en aportes conceptuales y prácticos que le ofrecen simultáneamente los campos de desarrollo social, política pública y gerencia pública (Mokate, 2004). De esta manera, se privilegian así los enfoques y las acciones que provienen de esos ámbitos. Destacando los que fortalecen las capacidades y oportunidades de actores tradicionalmente excluidos, los procesos de formación de políticas

públicas incluyentes y sostenibles, y la generación de resultados e impactos de políticas y programas sociales.

### Ilustración 2 - Campo de aplicación de la Gerencia Social



Fuente: Mokate, 2004

A continuación vamos a definir los tres campos mencionados:

#### Desarrollo social

El 'desarrollo' podría entenderse como el acto o proceso de pasar (o de llevar) de un estado latente a otro, de plena potencia o realización (Mokate Karen, Saavedra José, 2006). Como tal, la promoción del desarrollo dependerá de los objetivos de la sociedad, en términos de lo que se entiende como su plena realización. Con esta definición podemos entender que el campo de Desarrollo Social, se centra en el análisis de los procesos, recursos y fenómenos que facilitan e impiden el logro de estos objetivos. Está en una búsqueda permanente de mejoras sostenibles en las condiciones de vida de una colectividad y sus diversos segmentos.

#### Política pública

El campo de la política pública que parte de lo descriptivo y lo analítico para explorar las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas y

programas públicos, conduciendo a la reflexión proposicional sobre las posibles soluciones. La base para su fundamentación son los conceptos, modelos y enfoques permitiendo entender el juego de intereses, cual es el rol de los actores, las relaciones entre ellos y las instituciones que caracterizan el sector público (Mokate Karen, Saavedra José, 2006).

El campo de las políticas públicas ayuda a la gerencia social a comprender los procesos de priorizar, proponer y llegar a acuerdos sobre los objetivos en la formulación de las políticas, así como las características diversas, los beneficios y perjuicios de cada una de ellas.

### **Gerencia pública**

La gerencia pública se concentra en la gestión, como profesión, y en el gestor público, como el practicante de aquélla. Se considera a los gerentes públicos como actores fundamentales en el desempeño adecuado de las funciones ejecutivas de las organizaciones públicas (Lynn, 1996, citado en Mokate 2006). La gerencia pública es un campo altamente multidisciplinario que propone prácticas para coordinar y fortalecer la producción de ciertos tipos de comportamiento, relaciones y decisiones y para resolver distintos tipos de problemas, con el fin de coordinar eficaz y eficientemente un sistema de intervención pública. Hace énfasis en las funciones de los gerentes, como individuos y/o equipos con responsabilidades asociadas a la generación de valor público. Dichos individuos o equipos combinan papeles de administradores y hacedores de política, ejerciendo prácticas de liderazgo, coordinación, motivación y concertación (Lynn, 1996, citado en Mokate 2006).

La gerencia pública se concentra en conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales, que pueden ser usadas para convertir ideas y políticas en acciones y resultados. La función gerencial consiste en coordinar los recursos a su disposición para el logro de los objetivos organizacionales.

Es entonces en la gerencia pública donde se analizan y plantean recomendaciones con respecto a buenas prácticas gerenciales.

### **3.3. CONDICIONES QUE OPERAN EN EL CAMPO SOCIAL**

Según establece Sara Gerpe, existe una marcada especificidad en las condiciones en que operan en el campo social (Sara Gerpe, 2003):

- i) Las condiciones fluctúan y varían permanentemente.
- ii) La inversión social posee un carácter estratégico el cual es revalorizar el capital humano, y el capital social.
- iii) Las variables contextuales pueden incidir sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales. Si bien en los estudios de factibilidad de los programas sociales se presta atención a los aspectos financieros y económicos, se omite normalmente el peso de los factores políticos, el perfil demográfico de la población sujeto de apoyo, su historia y cultura.
- iv) Existe lucha por el poder en torno a programas sociales. En la medida que inciden diferentes variables, la gestión de los programas se complejiza y pierde transparencia.
- v) Son relevantes las relaciones interinstitucionales. Y existen interdependencias básicas entre los actores participantes. De la mayor o menor congruencia entre las mismas dependerá el avance o retroceso del programa.
- vi) Se requieren amplias inversiones sociales operadas con eficiencia.

En este contexto del campo social, alcanzar resultados eficientes en medio de diversas presiones significa un importante reto para quienes pretenden gestionar los programas sociales. Este problema es complejo y generalmente se lo ha subestimado al no reconocer la especificidad de este tipo de gerenciamiento.

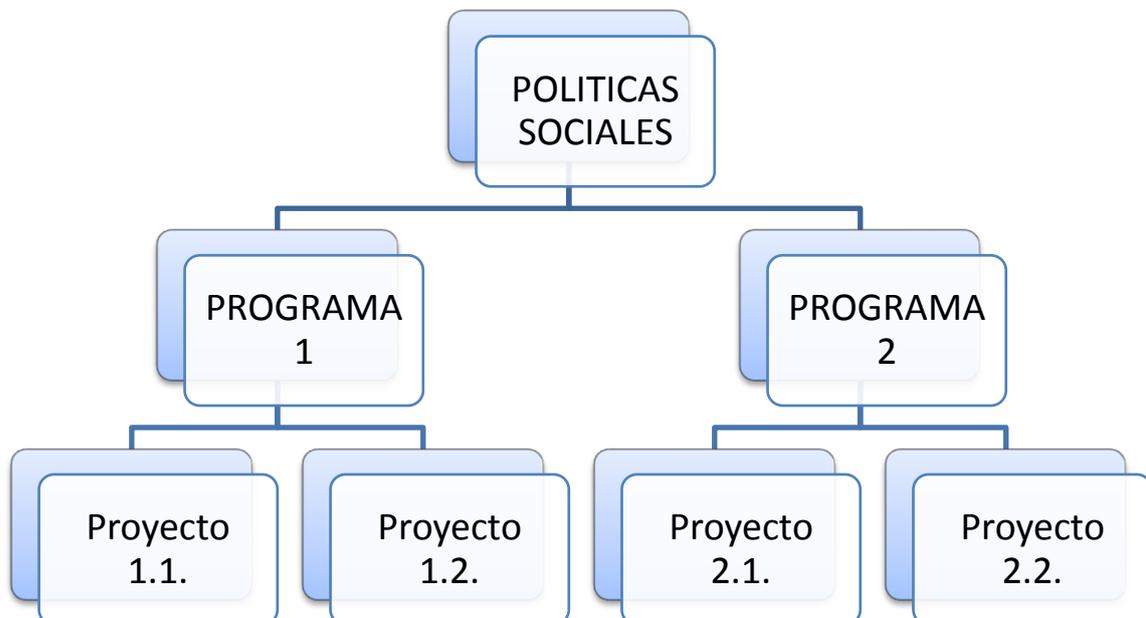
## 4. PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

### 4.1. PROGRAMAS SOCIALES

Programa social como concepto, es un término con límites muy vagos y contenidos muy amplios al igual que el término política social. Tratar de establecer conceptualmente a los programas sociales es una tarea titánica, esto se debe a que es un término de difícil acepción. Para simplificar, utilizaremos una definición sencilla de Cohen donde establece que los programas son la traducción operacional de las políticas sociales, conformado por un conjunto de proyectos (Ernesto Cohen, 2005).

En su libro, Canzani coincide con esta conceptualización utilizando el término programa para designar grupos de proyectos aplicados conjuntamente al logro de uno o más objetivos generales comunes (Canzani, 1997).

#### Ilustración 3 - Políticas, Programas y Proyectos



Fuente: Elaboración propia

## 4.2. PROYECTOS

Hay consenso de que un proyecto constituye "una operación de envergadura y complejidad, de carácter no repetitivo que se acomete para realizar una obra de importancia." Se puede decir que constituye un plan de trabajo que concreta los elementos necesarios para conseguir unos objetivos deseados (Sara Gerpe, 2003).

Si bien los proyectos pueden ser muy variados tanto en sus objetivos como en la metodología a aplicar, Gerpe reconoce un conjunto de elementos que los caracterizan y los diferencian de otras actividades de tipo continuo:

1. **Entidad, tamaño y alcance.** Un proyecto implica realizar un esfuerzo importante aplicando recursos para llegar a resultados valiosos de la organización y de la sociedad en su conjunto.
2. **Finalidad.** Un proyecto necesita definir con precisión cual es su objetivo.
3. **Flexibilidad.** Un proyecto debe adaptarse a su entorno y a sus recursos.
4. **Datos e informaciones técnicas** para el mejor desarrollo del proyecto.
5. **Recursos.** El proyecto implica poner en juego un conjunto de recursos que entrañan un esfuerzo apreciable y que implican a diversos conjuntos de personas, máquinas, materiales.
6. **Discontinuidad.** Dado que el proyecto tiene un principio y un final, esta característica obliga a establecer mecanismos de gestión específicos para cumplir con ese requisito.
7. **Dinamismo y evolución.** El proyecto está en constante evolución y se caracteriza por un dinamismo derivado de su carácter de ser único, para lo cual es necesario adaptarse a las nuevas necesidades y condiciones del entorno.
8. **Irreversibilidad.** De modo de avanzar con el proyecto es necesario tomar decisiones que muchas veces son irreversibles, y cuando se

pueden revertir implican importantes perjuicios económicos y demoras en los plazos planificados.

9. **Influencias externas.** Frecuentemente los proyectos se ven influenciados por fuertes presiones externas en el entorno social, político o económico
10. **Riesgo.** Puede ser económico o de otra naturaleza estando sometidos a contingencias difícilmente dominables. Los riesgos deben ser previstos y anticipados tomando las medidas necesarias para reducir el impacto de las amenazas.

Por los diferentes aspectos planteados anteriormente, es importante destacar que los proyectos se caracterizan por su diversidad y variación, lo que dificulta la gestión de los mismos, al tratar de coordinar el uso de cada recurso y trabajar junto con especialistas provenientes de campos técnicos a veces muy alejados.

De acuerdo a lo definido en el documento “Aid delivery Methods” (Comisión Europea, 2003) un proyecto es “una serie de actividades dirigidas para cumplir objetivos claramente especificados dentro de un plazo definido y con un presupuesto definido”.

En este texto se explican además aspectos que debe tener un proyecto, y ellos son:

- Una clara identificación de los beneficiarios y financistas,
- Una clara definición de la coordinación, la gestión y los acuerdos financieros,
- Un sistema de monitoreo y evaluación,
- Un nivel apropiado de análisis financiero y económico.

Según la definición del texto “Project Management. A proven Process for Success” (PMI, 2005) respecto a ¿qué es un proyecto? refiere a que los proyectos tienen un principio y un final y la idea es cumplir un objetivo. Con esto quiere decir que los proyectos son únicos, una vez cumplido el objetivo

se termina el proyecto. Los proyectos se pueden implantar en cualquier nivel de la organización, y pueden involucrar a una o miles de personas en una organización.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1984, definía un proyecto de la siguiente forma: "un proyecto es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto, y en un tiempo dado."

Por otro lado, Canzani nos da una definición de proyecto como: "una forma de considerar una unidad de recursos aplicados al logro de uno o más objetivos" (Canzani, 1997).

De esta definición, podemos concluir que los elementos importantes son los siguientes:

- un proyecto es cualquier unidad de recursos que se apliquen para llegar a uno o más objetivos, siempre y cuando, respeten determinadas formas de gestión y lógica. Por lo tanto se pueden tener unidades de diferentes complejidades, tipo de recursos aplicados y objetivos perseguidos.
- Puede considerarse un proyecto como un sistema, ya sea un elemento por sí solo o como integrante de un sistema más amplio (un programa, una política, un plan). En la medida en que el proyecto se desarrolla a partir de una organización, puede ser considerado un subsistema dentro de una organización.
- Se puede decir "apertura" del sistema al grado en el cual éste es afectado por cambios en su ambiente e impacto del sistema, en el cual genera a su vez, cambios en el mismo. Los proyectos, son sistemas generalmente abiertos y por lo tanto, son afectados por los cambios del

ambiente, alteran su estructura interna para adaptarse o controlar y reaccionar a su vez sobre el ambiente.

### 4.3. PROYECTOS DE INVERSIÓN

Según el texto de Porteiro, se puede decir que inversión implica: "Inmovilizar recursos por períodos prologados, rodeado por los riesgos que implica todo pronóstico sobre el futuro y exigiendo a menudo importantes medios financieros, la **inversión** es un elemento mayor de la estrategia empresarial y representa el instrumento de su desarrollo" (Porteiro J. C., 2003).

Este concepto visto a nivel macroeconómico, nos muestra que es necesaria la inversión, para llevar adelante el desarrollo económico.

De acuerdo con otro texto del mismo autor, se dice inversión cuando se consume un conjunto de recursos (que sabemos que son limitados), a cambio de obtener en un futuro determinado una ventaja que generalmente es financiera o no (Porteiro J. C., 1994).

De estos textos, podemos extraer la siguiente clasificación de proyectos de inversión:

- I) Por el alcance (que a su vez se divide en noción estricta o noción amplia dependiendo de que se adquiera)
- II) Por el destino (que pueden ser proyectos de renovación, proyectos de modernización, proyectos de expansión y proyectos estratégicos)
- III) Por los perfiles financieros (son los que poseen: Desembolso único – Ingreso Único; Varios desembolsos – Un solo ingreso o un solo desembolso – varios ingresos)

De acuerdo con el Project Management Institute (PMI) se exponen diferentes características de un proyecto como:

- Temporal.

Porque todos los proyectos tienen definido su comienzo y final. El fin se considera cuando se han alcanzado los objetivos del proyecto o cuando no podrán ser alcanzados o cuando el mismo sea cancelado. El término temporal no implica que tenga corta duración, sino que es limitada y son esfuerzos continuos.

- Productos, servicios o resultados únicos

Un proyecto da productos, servicios o resultados únicos, cuantificables. Los mismos pueden ser elementos terminados o componentes intermedios, pero siempre tienen alguna característica distintiva que lo hacen diferentes.

La presencia de elementos repetitivos no cambia la condición fundamental de único del trabajo de un proyecto.

- Elaboración gradual

Los proyectos se realizan siguiendo pasos incrementales.

La elaboración de un proyecto generalmente, se define de forma genérica al comienzo del mismo, y se hace más explícito y detallado a medida que el equipo del proyecto desarrolla un mejor y más completo entendimiento de los objetivos y de los productos entregables. La elaboración gradual no debe confundirse con el alcance, que lo ideal es que permanezca incambiado.

#### **4.4. PROYECTO SOCIAL**

Según la Unidad de políticas sociales de la OPP, un proyecto social es un trabajo concreto, por un tiempo determinado y limitado o sea, tiene principio y final (OPP - Unidad de políticas sociales, 1994). A su vez se cita a "Formulación de Proyectos. Guía Práctica" (SWEDSERV. CTI AB., 1993) para demostrar que depende de dos elementos básicos: tiempo y recursos.

Define este término como "aquel conjunto de medidas que se diseñan con el fin de conseguir un objetivo o varios en un período de tiempo preestablecido, utilizando ciertos recursos a los efectos de obtener determinados beneficios." Debemos mencionar que vemos similitudes entre la definición de proyecto social con la de proyectos de inversión, porque consideramos que se diferencian en los beneficiarios de los mismos y eso es lo que lo hace social.

A su vez, clasifica estos proyectos como:

- 1- **De fortalecimiento institucional.** Tal como el nombre lo indica, estos proyectos buscan satisfacer o mejorar las funciones de una institución, con actividades tales como capacitación y reciclaje de personal, redistribución de recursos humanos y materiales.
- 2- **De inversión.** Los proyectos nucleados en esta categoría son esencialmente productivos, tanto sea para producir nuevos bienes y servicios como para mejorar los existentes.
- 3- **De necesidades específicas o acciones puntuales.** Esta tercera categoría de proyectos tiene como fin la concreción de determinados objetivos de tipo puntual, tal como pequeños intervenciones científicas, sociales, educativas, tecnológicas, entre otros.

Menciona que puede a su vez clasificar en tres los grupos los que ejecutan los proyectos:

- 1- Estado
- 2- Organizaciones privadas
- 3- Pequeñas organizaciones o usuarios específicos.

A su vez explica que las fuentes de financiamiento pueden provenir de Fondos Nacionales ya sean públicos o privados, de Organizaciones Extranjeras o de Organismos Internacionales, que es el caso de la Unidad de Desarrollo Municipal.

Cohen define a los proyectos sociales como una unidad mínima de asignación de recursos, creada para el logro de uno o más objetivos específicos, para atender las necesidades de una población objetivo definida por los atributos, en una localización espacial determinada con tiempos de inicio y finalización, posibilitando el análisis financiero de los costos del proyecto (Ernesto Cohen, 2005).

En el texto de “Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales”, podemos identificar tres tipos de proyectos, los cuales se diferencian en sus objetivos principales (Canzani, 1997). Dado sus diferencias, es que tienen formas diversas para medir su impacto y determinar su eficiencia.

1. Proyectos tipo I o “productivo” son aquellos que tienen como objetivos principales los que se refieren a dar recursos materiales de diferentes tipos a la sociedad o a facilitar la distribución de los mismos.
2. Proyectos tipo II o los proyectos sociales en sentido amplio, son aquellos que tienen como objetivos principales buscar mejorar las siguientes áreas: empleo, distribución del ingreso, comportamiento demográfico, distribución de la población, vivienda, educación y salud.
3. Proyecto tipo III o los sociales en sentido estricto, son aquellos que tienen como objetivos principales buscar mejorar el nivel de capacidades e información, las actitudes, las configuraciones de rol y las relaciones sociales de los beneficiarios. Estos proyectos, necesariamente tienen sistemas de comunicación social para poder distribuir las “teorías sociales diversas”, y así generar cambios en la conciencia, las actitudes, el comportamiento o la organización de sus beneficiarios.

Por lo antes expuesto, si clasificamos los proyectos según los objetivos primarios y según sus áreas en que verifican sus impactos, podemos formar la siguiente tabla:

**Tabla 1 - Áreas de impacto**

Proyectos	Objetivos prioritarios	Áreas de impacto		
		Productiva	Social en sentido amplio	Social en sentido estricto
Tipo I	Productivo	Prioritaria	Secundaria	Secundaria
Tipo II	Social en sentido amplio	Secundaria	Prioritaria	Secundaria
Tipo III	Social en sentido estricto	Secundaria	Secundaria	Prioritaria

Fuente: Canzani, 1997

A su vez, de la lectura del autor, nos queda claro que podemos sacar la conclusión que todos los proyectos pueden impactar de alguna u otra medida en todas las áreas sociales involucradas. Por ello, no es correcto solo clasificarlos por sus objetivos primarios (como lo clasifica el autor), sino también por los efectos secundarios que tienen en las áreas de impacto.

A su vez, Roberto Martínez Nogueira dice que los proyectos sociales pueden verse como procesos de conversión, ciclos de acción o como conjuntos de productos, resultados e impactos (Martínez Nogueira, 1998):

i) con intencionalidades políticas que tienen consecuencias sobre la sociedad.

Los recursos se pueden clasificar:

- de **poder**, para establecer los objetivos y para asegurar las conductas necesarias para su logro;
- de **conocimiento** de la situación, de las racionalidades de los actores involucrados y de las relaciones causales operantes;
- **institucionales y organizacionales** para poder convertir las decisiones política y los conocimientos en acciones, comprendiendo regímenes normativos, estructuras, tecnologías sustantivas, de apoyo y recursos financieros, materiales y humanos;
- de **legitimidad**, para lograr la aceptación de las acciones y la participación social.

El papel de la **gestión** de dichos proyectos es hacer posible que lo diseñado se convierta en productos o resultados e impactos por la utilización de los recursos.

Su función central es identificar y resolver situaciones que tranquen las acciones del proyecto y que lo hagan no ser tan eficiente como se espera.

**ii)** con propósitos analíticos.

Existen diferentes fases en el ciclo de acción que constituyen el proyecto: los momentos de formulación, sanción, ejecución, seguimiento y evaluación.

En todas las etapas se utilizan recursos y se utilizan metodologías específicas, a través de acciones diferenciadas, articuladas y coordinadas para llegar a los objetivos del proyecto.

Para ello, participan varios **actores** con diferente capacidad decisoria, con competencia política o técnica, con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad. La **gestión** del proyecto consiste en dar unidad y coherencia al ciclo de acción.

**iii)** tienen por consecuencia un conjunto de **productos, resultados e impactos**, los cuales se pueden detallar:

- 1) los **productos** organizacionales generados a través del proceso de conversión;
- 2) los **resultados** previstos en los objetivos y metas del proyecto, entendidos como relación entre los recursos movilizados y los productos o beneficios generados;
- 3) los **impactos** o cambios en la realidad efectivamente alcanzados, ya sea sobre los individuos o grupos sociales que conforman la población objetivo o sobre otros no previstos en el diseño del proyecto.

La **gestión** debe asegurar que estos productos, resultados e impactos sean coherentes con la concepción y los fines del proyecto, asegurando su eficacia y efectividad.

En este mismo texto, se exponen diferentes tipologías de los proyectos sociales, según sus diferentes criterios (Chambers, D, 1993, citado en Martinez Nogueira 1998):

- i)** su área de acción: salud, promoción del empleo, nutrición, educación
- ii)** las características de los destinatarios: jóvenes, mujeres, niños de la calle, población rural
- iii)** la relación jurídica que entraña: un derecho o una acción discrecional del Estado
- iv)** el tipo de tecnologías: de procesamiento, de mantenimiento o de cambio

Según distintas exigencias de coordinación y control se pueden observar:

- i)** Elevada programabilidad y escasa interacción con los destinatarios.
- ii)** Elevada programabilidad e interacción media o intensa con los destinatarios.
- iii)** Baja programabilidad y elevada interacción con los destinatarios.
- iv)** Baja programabilidad y reducida interacción con los destinatarios.

Por otro lado, según el texto de Sara Gerpe, los Proyectos sociales se pueden definir como: "aquellos cuyo objetivo contempla las necesidades básicas de las personas" (Sara Gerpe, 2003). El concepto de necesidad básica varía con la época y la sociedad.

Forni (citado en Gerpe, 2003) distingue los siguientes tipos de proyectos sociales:

- Los que como objetivo quieren apuntan a eliminar determinada carencia de acuerdo a mediciones sociales. Este tipo de proyectos supone una transferencia directa de recursos.
- Los que indirectamente logran eliminar determinadas necesidades (sin tenerlas como objetivos específicos).

- Los que a través de iniciar sistemas productivos nuevos, mejoran determinadas situaciones sociales mediante la generación de empleo.
- Los que directamente, buscan mejorar la distribución de ingresos como por ejemplo el plan de emergencia y el plan de equidad, implantado por el Estado uruguayo desde el 2005 hasta esta parte.
- Los que buscan mejorar las situaciones que socialmente no se toman como "normales", como por ejemplo la lucha contra la drogadicción, el alcoholismo, o la delincuencia juvenil.

Del texto, se puede concluir que los proyectos sociales nacen a raíz de las necesidades de mejorar una realidad social determinada. Los mismos deben de involucrar acciones como:

- Realizar un estudio serio y riguroso sobre la situación o problema que se intenta mejorar.
- Tomar conciencia de las múltiples necesidades existentes, de las situaciones problemáticas, para luego en ellos, focalizar los esfuerzos del proyecto.
- Seleccionar un problema concreto que presente al realizar la evaluación, una solución viable, a pesar de ser difícil y costosa.
- Elaborar un diseño lo más completo posible, sistemático y reflexivo.
- Intentar responder a necesidades concretas que vayan surgiendo.
- Aplicar el proyecto a la realidad con el fin de transformarla y mejorarla.
- Procurar la apertura y flexibilidad en su aplicación, dando lugar a la innovación.

#### **4.5. COMPONENTES DE PROYECTOS SOCIALES**

Algunos de los componentes de los proyectos sociales más importantes según los autores son los beneficiarios, los objetivos finales e intermedios (llamados blancos), las metas, los insumos, las actividades, y los resultados.

#### 4.5.1. Beneficiarios

De acuerdo con el texto de Canzani **beneficiarios** son aquellos que, directa o indirectamente van a recibir los resultados del proyecto (Canzani, 1997). Estos beneficiarios corresponden a una parte o al total de la población que se encuentra afectada por aquella situación-problema que se pretende modificar.

Son **beneficiarios directos** aquellos para los cuales ha sido pensada la intervención; **e indirectos** los que obtienen un beneficio sin haber sido explícitamente considerados como beneficiarios.

**Beneficiarios** son aquellas unidades sociales en las cuales aspiran a obtenerse los objetivos del proyecto. Habitualmente, estos se definen como grupos objetivos o *target groups*. En la medida en que los proyectos aspiran a obtener impactos más allá de los beneficiarios directos del proyecto, es posible distinguir diversos tipos, grados y niveles: beneficiarios directos e indirectos, a corto o largo plazo. Los beneficiarios del proyecto, siempre son definidos en el ambiente del sistema, eso incluye los directos, indirectos, al sistema político, económico y social de la sociedad en la que se desarrolla el proyecto.

Sara Gerpe define como “Sujeto de promoción” a las personas a quienes está dirigido el proyecto social, sobre quienes va a repercutir los procesos, bienes y servicios, en el caso de las organizaciones que se enfocan en poblaciones indigentes, por ejemplo es la población ubicada por debajo del límite de pobreza (Sara Gerpe, 2003).

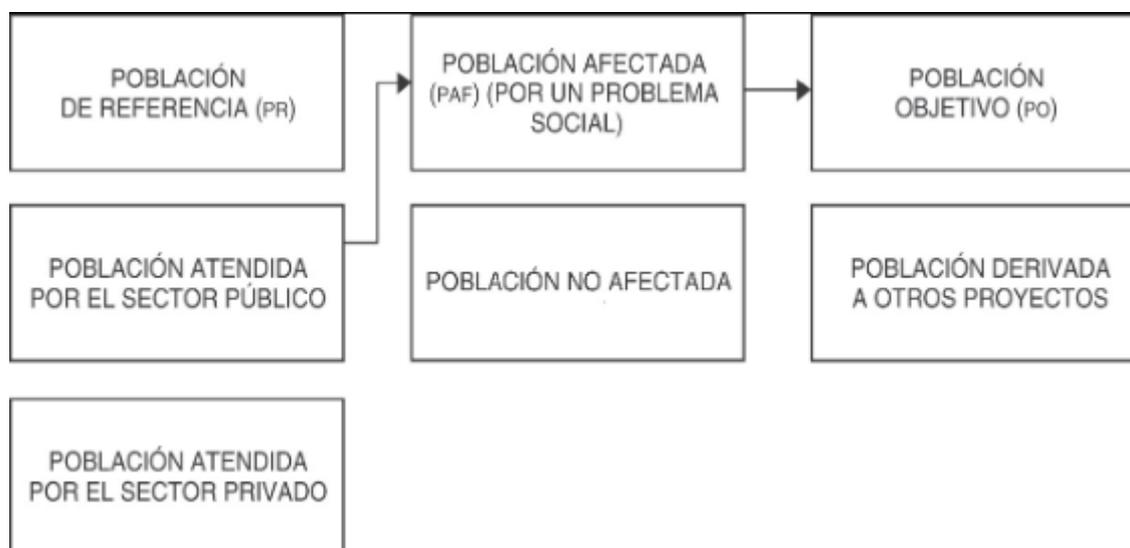
Otro autor que hace referencia a los **beneficiarios** es Cohen, que explica que la identificación de la población o beneficiarios a quienes está referido el proyecto es fundamental y puede ser uno de los elementos críticos que pueden determinar si un proyecto es exitoso o si no lo es (Ernesto Cohen, 2005). En muchas ocasiones se piensa que el universalismo consiste en entregar una oferta igual para todas las personas, aun cuando tengan

problemas diferentes. Si el programa tuviera como objetivo combatir la desnutrición, no correspondería entregar raciones por igual a todos los niños que asisten a una escuela, ya que no todos tienen problemas de desnutrición. El programa se debería aplicar solamente a aquellos niños que realmente lo precisan.

La población a la cual se dirigen los proyectos está espacialmente localizada, y constituye un subconjunto de la población. Para definir la población objetivo es conveniente precisar algunos conceptos adicionales y ejemplificarlos con el programa de promoción social nutricional.

- Población de Referencia (PR). Es el total de la población que tiene los atributos básicos que fundamentan el programa (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela).
- Población Asignada (PAS). Es el grupo que cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiarios. En este ejemplo, el programa se aplica sólo a las escuelas públicas (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública). Quedan, por lo tanto, excluidos los que asisten al sistema privado.
- Población Afectada (PAF). Está compuesta por los que sufren la carencia que el programa pretende atender. Constituye la población objetivo potencial (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública y tienen riesgo nutricional o desnutrición).
- Población Objetivo (PO). Es el grupo de personas que cumplen con las condiciones para ser atendidas por el programa. Pero hay tres niveles de desnutrición. De ahí que la población objetivo del programa mencionado esté constituida solamente por los niños entre seis a catorce años que asisten a la escuela pública y tienen riesgo nutricional o sufren desnutrición leve o moderada.

#### Ilustración 4 - Identificación de la población objetivo en un programa nutricional escolar



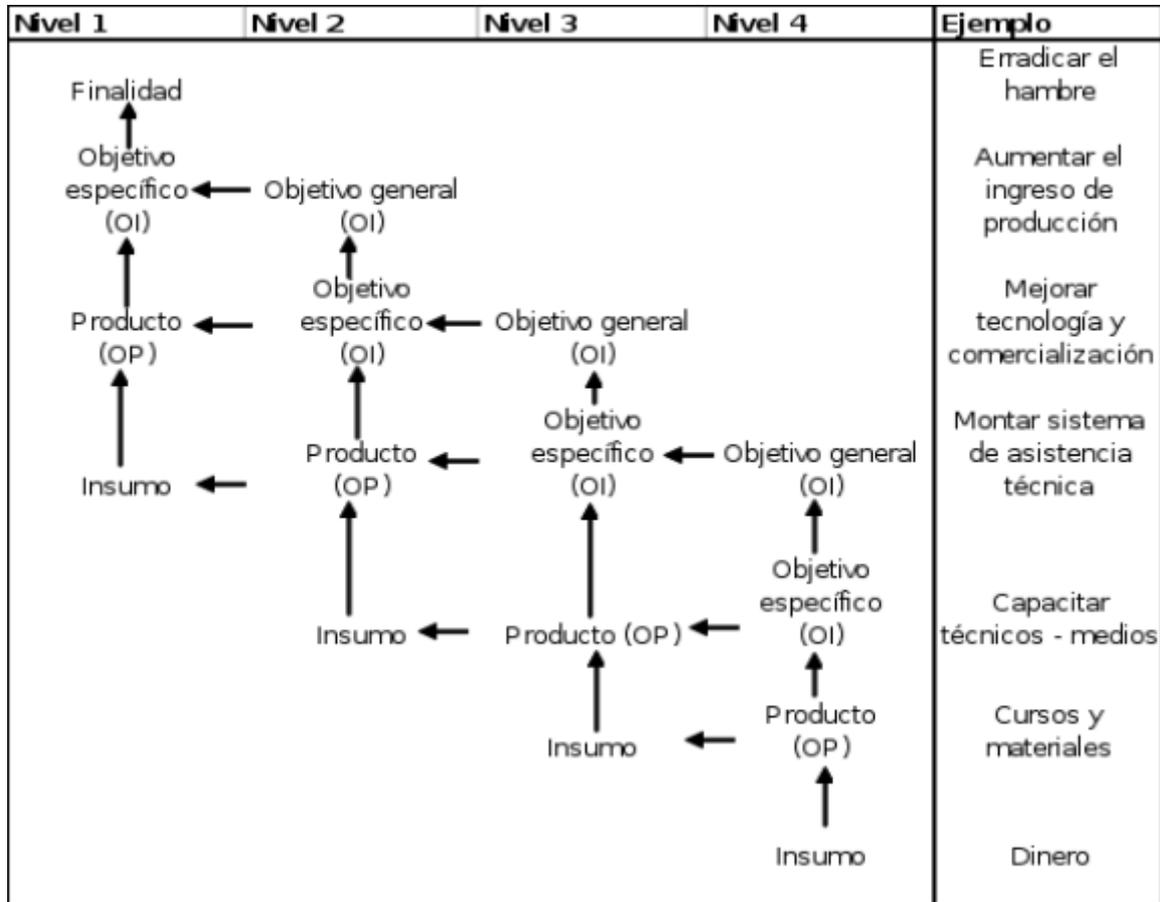
Fuente: Cohen, 2005

#### 4.5.2. Objetivos finales

En términos generales, es posible hablar de **objetivos** para referirnos a efectos que aspiramos a obtener, previstos como resultado más o menos directo de nuestra acción y positivamente valorados (Canzani, 1997). La introducción del término “objetivos” luego de la incorporación del término “efectivos” o “resultados” y de la clasificación de estos en “productos” o “impactos” nos lleva de la mano al establecimiento de una similar **clasificación de los objetivos**. Distinguiremos entre “objetivos de productos” (OP) y “objetivos de impacto” (OI), y a su vez el establecimiento de cadenas de impactos nos permitirá luego clasificar a los OI por su grado de generalidad. Los OP están ordenados al logro de los OI: estos últimos sólo pueden obtenerse si se obtienen los primeros, pero los verdaderamente importantes son los últimos (OI). El concepto de OI tiende a coincidir con el uso del término “propósito” del término genérico “objetivo” en buena parte de la bibliografía sobre evaluación de proyectos.

La relación entre los diversos niveles de objetivos que se pueden tener en proyectos y/o programas, se puede explicar en la ilustración siguiente:

**Ilustración 5 - Relación de diferentes niveles de objetivos**



Fuente: Canzani, 1997

De tal modo, en la medida en que el ambiente siempre está estructurado y que se verifican los fenómenos de encadenamientos señalados, muchas veces es posible indicar un encadenamiento de OI en función de sus especificidades. Un OI específico estaría al servicio de un OI más general, este se ordenaría al logro de otro de mayor generalidad aún, y así sucesivamente hasta ordenarse todos ellos al logro de una finalidad más vasta de máxima generalidad, cuya obtención solo depende en muy mínimo grado del éxito del proyecto. Inversamente partiendo de una finalidad determinada es posible desagregarla en OI particulares y abrir cada uno de ellos en OI más específicos.

En cualquier caso, sin embargo, nos encontramos al menos con dos niveles básicos que conviene distinguir para finalizar esta discusión:

Los OI en sentido estricto u **OI específicos**, que son aquellos cambios en el ambiente del proyecto para los cuales este último es condición necesaria y suficiente.

Los OI específico son aquellos cambios previstos y deseados en el ambiente del proyecto, para los cuales esta es condición necesaria y suficiente. Esto implica que, en una hipotética situación sin proyecto estos cambios no se obtendrían en ningún caso y que al verificarse el proyecto, el cambio se generaría con certeza. En la medida en que el proyecto se integra en un programa más amplio, que incluye varios proyectos, el proyecto es condición necesaria del logro del objetivo, pero puede no ser suficiente. En este caso hay un supuesto adicional: que los demás proyectos obtienen su OI específicos, si es así, es nuevamente lícito decir que aceptado ese supuesto, el proyecto es condición necesaria y suficiente.

Los **OI generales** o la finalidad, que son aquellos cambios en el ambiente del proyecto para los cuales este puede considerarse una condición contingente y coadyuvante, pero que pueden obtenerse aún cuando el proyecto fracasa, o no lograrse aún cuando el proyecto tenga éxito, en la medida en que dependen de otros factores y no sólo del proyecto en cuestión.

Finalidades de un proyecto son aquellos cambios previsto y deseados en el ambiente para los cuales el proyecto es una condición contingente y coadyuvante, es decir que el proyecto puede no existir y los cambios verificarse igualmente por otros canales y en el caso de que el proyecto exista se requiere su interacción con otros factores para que el cambio se verifique.

### 4.5.3. Objetivos intermedios (blancos)

En todo proyecto es necesario definir “**blancos**” que son cualquier objetivo (OP u OI) definido a ser obtenido en un plazo intermedio en el tiempo de realización de un proyecto, (Canzani, 1997).

### 4.5.4. Meta

Otro aspecto a considerar es la **meta**, nos referimos a un objetivo (ya sea OI u OP) que ha sido definido en términos de cantidad, aunque lo haya sido o no en términos de plazo, (Canzani, 1997). El referente de una meta es, entonces, siempre una cantidad objetivo y empíricamente determinable.

### 4.5.5. Insumos

Otro de los componentes de los proyectos sociales y privados son los **insumos** que Canzani lo define como: "todas las transacciones que van desde el ambiente hacia el sistema son las entradas o *inputs*, los insumos más importantes son los distintos recursos (materiales, humanos, monetarios, organizacionales) asignados al éxito del proyecto. Sin embargo, visto el proyecto como un sistema de inversión social, resulta de alta importancia incluir entre los insumos del mismo a todas las expectativas, demandas y apoyos sociales de que gozan las organizaciones involucradas y el proyecto mismo. En la medida en que el proyecto puede desagregarse en actividades, todo proyecto tiene insumos intermedios”.

### 4.5.6. Actividades

Mediante sus **actividades** el proyecto transforma sus insumos en productos. Uno de los supuestos básicos en la teoría de proyectos es que las actividades no son azarosas, sino que operan sistemáticamente a través de una programación que implica la distribución de las mismas en el tiempo, en el espacio y en el marco de una estructura de gestión, orientada a la

generación de productos finales. Si el énfasis está puesto en la evaluación de resultados del proyecto, en términos de impacto en el medio nos vasta referirnos a una estructura de gestión y a una serie elemental de actividades que “desembocan” directamente en los productos finales del proyecto. Si el énfasis se pone en la programación de las actividades internas con fines de supervisión y control, seguramente, el grado de desagregación de las actividades y su distribución en el espacio, el tiempo y la organización debe ser mucho mayor (Canzani, 1997).

#### 4.5.7. Resultado

El último componente mencionado por los autores estudiados es el **resultado**, que corresponde a todo lo que ha sido creado o materializado como consecuencia de la actividad del proyecto, (Canzani, 1997). Es posible distinguir entre productos e impactos.

Productos, son en este contexto, los resultados directos o inmediatos de la actividad del proyecto, derivados de la transformación de los insumos en el marco del proceso de gestión, son los *outputs*. Pueden ser “materiales” o “inmateriales”, en este último caso, siempre implican algún tipo específico de interacción y comunicación social. Para los proyectos sociales son estos últimos muy importantes, aunque rara vez se toman en cuenta por ser muy difícil su detección y su control.

Impactos, son todos aquellos resultados del proyecto, mediatos o indirectos, empíricamente verificados en los beneficiarios en particular y en el ambiente del sistema en general, son los *out comes*.

El proyecto puede ser una solución alternativa a un problema dado. En general, en materia social, es posible sostener que normalmente pueden considerarse a priori, diversas soluciones alternativas, así, para disminuir la mortalidad infantil, es posible pensar en un programa de educación materna infantil, en un programa de amamantamiento natural, en un programa de

controles de embarazo, en un programa de alimentación o en muchos otros alternativos que incluyen combinaciones de dos o más proyectos.

#### **4.6. PROYECTO SOCIAL VS. PROYECTO DE INVERSIÓN**

Analizando los documentos: Guía Metodológica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social (Sanin, 1995), Manual para evaluación y supervisión de proyectos (ILPES, 1989) y Evaluación de proyectos sociales (Cohen & Franco, 1996) podemos hacer una distinción entre los proyectos de inversión privada y los proyectos de inversión pública.

En los **proyectos de inversión de carácter privado**, se analizan los flujos de los costos y beneficios que determinado proyecto genera directamente y que percibe el inversionista (se miden solo los beneficios y costos directos). Por lo tanto, podemos decir que en éstos, el empresario busca satisfacer solo sus objetivos de maximizar los beneficios.

Dichas inversiones se calculan con base a los precios de mercado, que es el valor que se transa para cada insumo o producto en el mercado correspondiente. Las metodologías para evaluar los proyectos analizan solo la conveniencia económica y/o la rentabilidad que obtiene el inversionista.

En estos proyectos, la inversión es financiada por el empresario, aunque muchas veces acompañado por financiación de bancos comerciales.

Por último, podemos decir que el empresario generalmente tiene varias alternativas de inversión y elegirá aquella que le proporcione mayor beneficio.

En cambio los **proyectos sociales**, consisten en comparar el costo y los beneficios que cada proyecto da a la sociedad, o sea, se trata de estimar que repercusiones tendrán sobre el bienestar de la sociedad. En ellos, se mide el impacto de los efectos que ocasiona el proyecto en una determinada sociedad.

Para estimar los costos y beneficios se utilizan los precios sociales o precios sombra, que son los que reflejan el costo real de los recursos o la pérdida de la productividad en la economía, cuando dichos recursos se utilizaran en el proyecto.

En un modelo de competencia perfecta y en condiciones de equilibrio, los precios de mercado y los precios sombra deberían coincidir, pero dado que los mercados tienen imperfecciones (información incompleta, control de precios, monopolios y otros) este equilibrio no se da.

El objetivo de los proyectos de inversión pública es cumplir con áreas económicas y sociales que generalmente no son atractivas para un empresario privado, porque son de naturaleza indelegable o porque se utilicen bienes públicos, o son la prestación de servicios sociales donde los precios del mercado no garantizan una inversión rentable para los privados, por ende, están dirigidos a resolver problemas o satisfacer necesidades sociales de las comunidades.

Una de las metodologías para evaluar un proyecto de inversión social, es mediante la tasa social de descuento, donde se toma un promedio ponderado de la productividad social del capital y el costo de obtener fondos para inversiones en el país. Otra metodología para el análisis es la que incorpora el problema dentro de la evaluación, en donde los beneficios que se otorgan a los destinatarios ocupan el papel central de los proyectos. Esto hace que los proyectos se traduzcan de los planes y políticas vigentes en la inversión pública.

A diferencia de los proyectos privados, se toma en cuenta los efectos secundarios que producen los proyectos de inversión pública. Esto significa que se miden los costos o los beneficios que produce el proyecto que afectan a terceros. Es muy difícil estimar la magnitud y el costo de los efectos

secundarios a pesar de ser muy importantes a la hora de tomar una decisión.

También en estos casos, se deben medir los efectos indirectos, que son los cambios en el mercado de los bienes afines, dado que pueden existir posibles distorsiones que produzcan costos o beneficios sociales.

A pesar de que en los proyectos privados se busca obtener beneficios económicos, los cuales se pueden verificar y cuantificar, la mayoría de los proyectos sociales producen efectos intangibles que son los que se verifican pero que no se pueden cuantificar.

En estos proyectos se estima que quien afronta los costos puede ser el individuo, el gobierno local o la sociedad en su conjunto (Rossi, 1979 citado en Cohen 2003)

En los proyectos de inversión pública, no se eligen los proyectos por el valor que retribuyen los usuarios a la entidad gubernamental por los servicios prestados, lo que busca el gobierno es maximizar el grado de satisfacción de los ciudadanos por el importe invertido.

Dadas las diferencias de enfoque de los objetivos, es posible que ante un mismo proyecto los resultados sean negativos ante una evaluación privada (dado que el proyecto puede dar pérdidas), y positivos ante la evaluación social (porque puede incrementar el bienestar de la sociedad).

**Tabla 2- Resumen proyectos privados vs proyectos públicos**

Aspecto	Inversión Privada	Inversión Pública
Objetivo	Maximizar la rentabilidad del accionista	Satisfacer necesidades sociales de las comunidades
Financiamiento	Fondos propios del empresario, bancos comerciales, exoneraciones impositivas.	Fondos del gobierno, de organismos internacionales, de bancos internacionales como el BID o el Banco Mundial
Alternativas de acción	Puede escoger entre varias alternativas distintas. Escogerá en base a rentabilidad y riesgo	Tiene que atender la necesidad, la misma puede llegar a ser atendida de diversas formas
Estimación de costos y beneficios	Se utilizan los precios de mercado	Se utilizan los precios sociales o sombra
Impacto	Directos, se pueden verificar y cuantificar	Directos e indirectos, se pueden verificar pero no cuantificar
Metodología para evaluar los proyectos	Conveniencia económica	Tasa social de descuento (Tire) o problema dentro de la evaluación

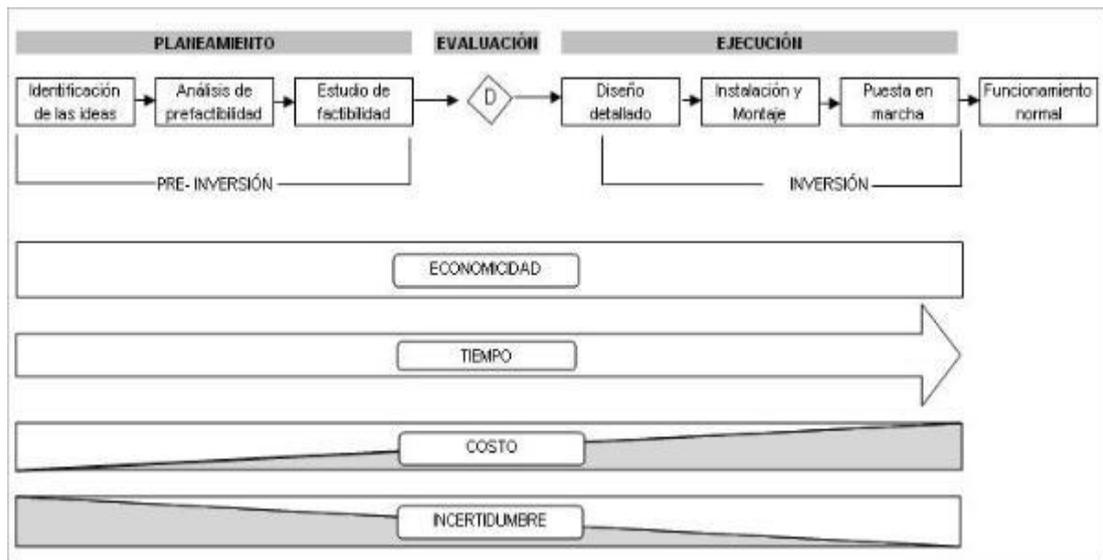
Fuente: Elaboración propia

Las similitudes que existen entre los proyectos de inversión privada y los de inversión pública son que ambos tratan de estimar una serie de variables a lo largo del tiempo que genera incertidumbre, y ante eso se pueden realizar análisis de sensibilidad. Por ello podemos decir que cumplen o deberían cumplir con las mismas etapas del ciclo de los proyectos.

#### **4.7. CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS**

De acuerdo con el texto de Porteiro el ciclo de los proyectos se divide en dos grandes fases vinculadas por una decisión positiva de invertir (Porteiro J. C., 2003).

### Ilustración 6 - Ciclo de los proyectos



Fuente: Evaluación de proyectos de inversión (J. C. Porteiro 2003)

El período inicial, conocido como fase de planeamiento intenta predecir con un grado razonable de seguridad el comportamiento futuro de la inversión bajo análisis y de la realidad en la cual habrá de insertarse, así como las posibilidades y formas de resolver su instrumentación práctica. En la primera parte de esa fase, en base a los objetivos buscados y la correcta definición de los problemas se definen un conjunto de soluciones posibles, las cuales se van descartando a medida que comienza el análisis de pre-factibilidad en el cual se realizan comparaciones y los primeros análisis desde el punto de vista técnico y económico. La última parte de esta fase es la de factibilidad, en la cual se logra el mayor refinamiento en cuanto a los estudios técnicos para comparar las mejores alternativas del estudio de prefactibilidad. De este análisis va a surgir la alternativa más conveniente para quien vaya a llevar adelante el proyecto de inversión.

A medida que se va progresando en el proceso, disminuye la incertidumbre y aumentan los costos asociados al proyecto, dado que se necesita mayor análisis, teniendo que recurrir en muchos casos a especialistas.

La evaluación del proyecto es el momento en el cual se decide si se va a invertir, abandonar o postergar el inicio del proyecto de acuerdo a los resultados arrojados por el estudio de factibilidad.

La decisión de inversión en el proyecto implica pasar a la última fase, conocida como la de ejecución, en el cual se realizan los diseños finales, se procede con la instalación y montaje para finalmente comenzar con la puesta en marcha del sistema productivo, comercial, financiero y administrativo de la nueva unidad para dar comienzo a la operación del proyecto.

Durante todo el proceso aparece subyacente el principio de economicidad. El mismo implica que si bien a medida que avanza el proyecto es necesario seguir invirtiendo, se entiende que se busca lograr la mayor eficiencia posible en costos.

Por su parte Cohen distingue tres estados o fases en el ciclo de vida de un proyecto: preinversión/formulación, inversión y operación (Ernesto Cohen, 2005).

a) La preinversión/formulación abarca diferentes etapas: idea del proyecto, perfil, prefactibilidad y factibilidad de éste. En cada una de ellas se profundiza más el análisis de los elementos clave del proyecto y, consecuentemente, va disminuyendo la incertidumbre, para lo que es necesario incurrir en costos crecientes a fin de poder realizar los cada vez más complejos estudios. Sus grandes capítulos son la identificación del problema, el diagnóstico de la situación, la definición de áreas de intervención, la elaboración de alternativas de solución y su análisis comparativo para seleccionar la óptima.

b) La inversión es la instancia de adquisición de los bienes de capital. No existe necesariamente en todos los proyectos sociales, sino sólo en aquellos que requieren la compra de terrenos, la construcción de edificios, la adquisición de equipamiento y/o la contratación de servicios.

c) La operación del proyecto comienza en el momento en que se inicia su proceso productivo que, básicamente, implicará la compra de insumos la articulación de recursos y la generación de productos.

Podemos observar que ambos autores, aunque difieren en los nombres que aplican a las etapas del ciclo coinciden en la esencia de la vida de un proyecto.

Por otra parte, el Prof. Canzani define cada etapa de los proyectos desde el punto de vista de proyectos sociales, reconociendo las siguientes fases (Canzani, 1997):

**Identificación:** indica la actividad o función de definir un conjunto de proyectos susceptibles de ser considerados soluciones de un problema, mediante la satisfacción de uno o más objetivos. Los proyectos han sido identificados cuando se han establecido con precisión el conjunto de productos alternativos que, a priori, pueden suponerse que permiten obtener uno o más objetivos concretos.

**Selección:** actividad o función de elegir, en el conjunto de proyectos identificados, uno de ellos considerado “oportuno”, no respecto a la solución sino respecto a la gama de proyectos. En muchos textos, especialmente en economía, se utiliza el término evaluación para referirse a lo que el autor llama “selección”, porque, se reserva el término “evaluación” para la evaluación de resultados.

**Formulación:** acciones para identificar las actividades o funciones de describir un proyecto en los términos presentados. En términos estrictamente operacionales, un proyecto está bien formulado cuando se han identificado claramente el grupo objetivo, los supuestos, los insumos, la estructura de gestión, las actividades, los productos, los objetivos de impacto y la finalidad o los objetivos específicos, los objetivos generales y sus finalidades.

Es importante observar que la formulación de un proyecto no implica su programación ni el diseño de los instrumentos que permiten su evaluación. Un proyecto solamente formulado no puede entrar aún en su etapa de ejecución.

**Diseño:** referimos a la elaboración del proyecto en forma tal que puedan evaluarse sus impactos. La evaluación de los impactos implica dos aspectos cualitativamente distintos: en primer lugar determinar en qué grado se lograron los objetivos buscados y en segundo término, especificar en qué medida el logro obtenido es imputable al proyecto.

Puede entenderse fácilmente que existen diseños de muy diversa “fuerza”, eso es, de diversas calidades (en términos de la validez y la confiabilidad de las conclusiones que permiten extraer). La fuerza de la medición del grado en que los logros obtenidos son, en realidad imputables al proyecto y no a otras causas alternativas, depende estrictamente de la medida en que el proyecto ha sido sometido a un tratamiento experimental.

**Programación:** actividad o función de desagregar y ordenar las diversas actividades y tareas de gestión de un proyecto en el tiempo y en el marco de una organización. La programación supone la previa formulación general del proyecto y tiene como función ordenar el proceso de transformación de insumos de productos.

**Control:** actividad más o menos regular de evaluar el desarrollo de los programas, de acuerdo a la programación diseñada, de forma de confirmarla o ajustarla según las necesidades. Cuando en la bibliografía se utiliza el término evaluación permanente en general se refiere también a procedimientos de evaluación en el marco de la gestión, dirigidos a determinar el grado en el que se obtuvieron los productos o las modalidades del proceso de trabajo. La mayoría de las veces, también cae en esta área buena parte de los ejemplos conocidos de autoevaluación o evaluación participativa.

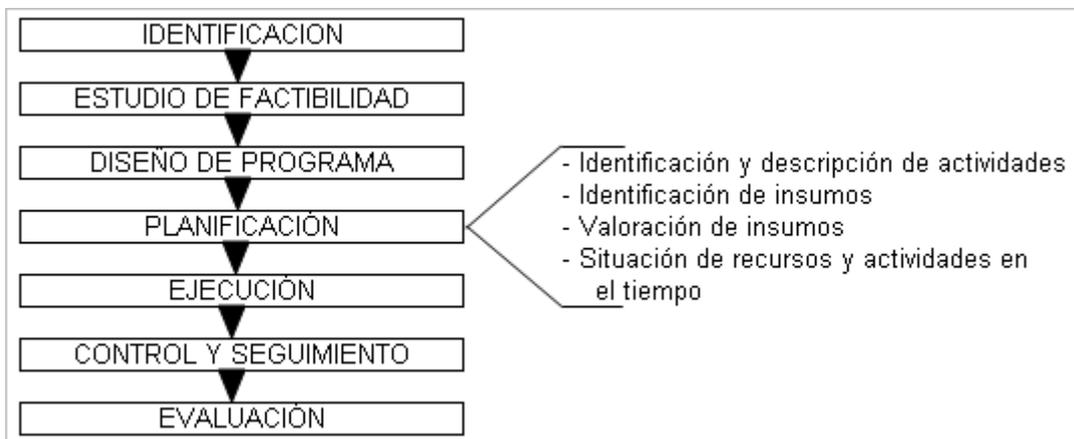
**Ejecución:** es el desarrollo material de la suma de actividades de transformación de insumos y productos de acuerdo a la programación realizada. Esta es una definición teórica y no implica en ningún caso que la real gestión del proyecto se ajuste efectivamente a la programación realizada.

**Evaluación:** es el análisis de los resultados obtenidos (productos, impactos). El uso del término evaluación refiere estrictamente al análisis de los resultados: medir el grado en el que se han obtenido, determinar la medida en que son imputables al proyecto y, en caso de fracasos, establecimiento de las causas.

**Diagnóstico:** Sin este aspecto, la acción es aleatoria respecto a los objetivos, por otra parte, la falta de diagnóstico es una de las principales fuentes de fracaso de proyectos.

Por otro lado, en “La Gerencia Social”. Sara Gerpe expone la vida de un proyecto describiendo las etapas que lo componen, aclarando que la formulación de un proyecto social exige gestionar factores humanos, técnicos y financieros para el logro de los objetivos y metas planteados. Para ello es necesario seguir un proceso ordenado de etapas que deben ser adecuadamente previstas. Las etapas mencionadas de acuerdo a la autora son las siguientes:

**Ilustración 7 - Etapas de un proyecto social**



Fuente: Sara Gerpe 2003

### 1) Identificación

En esta etapa se valora la idea y justificación del proyecto en relación con la política social y el desarrollo del país. Principalmente en esta etapa se identifican potenciales grupos de promoción así como factores externos que puedan influir en el proyecto.

### 2) Estudio de factibilidad

Es la etapa de análisis y evaluación de los datos recopilados para preparar el diseño del proyecto. Este análisis se hace con un equipo multidisciplinario de modo de poder cubrir conocimientos sectoriales así como de cuestiones socioculturales.

Este análisis suministra información útil para la justificación global del proyecto, los grupos de promoción o beneficiarios, sus necesidades y los resultados que se prevén obtener, así como los factores externos importantes que pueden resultar decisivos para el éxito o fracaso del proyecto. En base a esta información, el estudio proporcionará elementos para la toma de decisiones.

### 3) Diseño del proyecto

Se realiza la identificación de la estructura básica del proyecto, los principales factores externos y algunos de los principales elementos del sistema de seguimiento. En esta etapa se definen los principales componentes.

### 4) Planificación

Implica identificar claramente los objetivos y metas del proyecto, así como las actividades, insumos, situación de los recursos y el presupuesto asociado. Se nombra al responsable del proyecto y se le definen las funciones, responsabilidades y su grado de autonomía.

## 5) Ejecución

Es la realización del proyecto, mediante tareas y actividades. En esta etapa es fundamental la gestión de los recursos de forma adecuada.

## 6) Control y seguimiento

Es el seguimiento sistemático del cumplimiento de la ejecución de las actividades del proyecto y en base a los resultados obtenidos realizar las medidas correctivas que sean necesarias para lograr los objetivos previstos.

## 7) Evaluación de programas sociales

La autora diferencia dos tipos de evaluaciones, la tradicional y la global o integral. La primera trata de establecer el grado de éxito del programa en relación al logro de sus metas, impactos y procesos.

Por otra parte con respecto a la evaluación global se sostiene que la implementación de un programa social no constituye solamente un problema técnico. La implementación es más compleja por las restricciones del medio ambiente en el que interactúan, por la complejidad de las organizaciones, el conocimiento limitado sobre la intervención social y el hecho de que la implementación social es un proceso interactivo, negociado y que trabajan con una dosis de ensayo y error.

La evaluación global procura complementar el enfoque tradicional incorporando al análisis el medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, el ambiente social y físico en que operan las funciones y los grupos objetivo, y los principales actores vinculados al programa.

Se concibe a la evaluación global como “un proceso permanente de indagación y valoración de la gestión del programa y sus resultados para generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones”.

#### **4.8. EVALUACIÓN DE PROYECTOS**

Según se extrae en el libro de “Gestión de proyectos sociales” (Briones, 1991) la evaluación se puede interpretar como la medición que equivale a:

**a)** un proceso de cuantificación que permite asignar puntuaciones a los objetivos o personas a evaluar. La misma da información estadísticamente manejable, de tal modo que los instrumentos puedan cumplir con los criterios de validez y confiabilidad.

Por lo tanto se deduce que en los proyectos sociales existe como desventaja, la posibilidad de tener unidades que son difíciles de medir, y ellas quedan fuera de las evaluaciones y por ello de las conclusiones (aunque puedan ser éstas significativas). Para éste tipo de proyectos, es muy difícil la evaluación de aspectos muy importantes pero difíciles de cuantificar, por lo que a veces se suele tomar decisiones y actuar tomando en cuenta aspectos económicos que no siempre son más importantes.

**b)** determinar los logros que alcanza un proyecto o curso de acción. De esta afirmación se entiende como desventaja, que para evaluar un proyecto, los objetivos de éste tienen que ser medibles y en proyectos sociales esto no es fácil de realizar dado que sus principales objetivos generalmente son de impacto social y por lo tanto difíciles de medir (deberían de pesar más los aspectos cualitativos antes que los cuantitativos).

Otro aspecto relevante al estudiar este tema, es el hecho que comúnmente la dirección de los proyectos sociales suelen tener resistencias a la evaluación. Según Suchman (citado en Cohen), esto se debe a varios aspectos como por

ejemplo argumentan: que no se puede medir a corto plazo porque los programas/proyectos sociales generalmente están pensados a largo plazo; que los resultados aunque impliquen cambios mínimos en los indicadores pueden ser significativos por los impactos indirectos y por tanto su evaluación no es justa; los involucrados suelen estar convencidos que van por el buen camino, y un cambio significaría errores.

Por otra parte el PNUD, (Oficina de Evaluación del PNUD, 2002) define la evaluación como “un ejercicio selectivo que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva los progresos hacia un efecto y su realización”. La evaluación debe ser un proceso cotidiano llevado a cabo como respuesta a las necesidades cambiantes de conocimiento y aprendizaje durante el proceso para poder conseguir un determinado efecto. Todas las evaluaciones –incluso las evaluaciones de proyectos que ponderan su relevancia, el desempeño y otros criterios– necesitan vincularse con efectos, en contraposición a vincularse sólo con la implementación o los productos inmediatos.

Existen diferentes tipos de evaluación según: lo que estudia, cuando lo hace, que busca y como se realiza (Briones, 1991). Podemos citar como ejemplos, las evaluaciones:

- ex-ante y ex-post
- formativa y sumativa
- de procesos y de impacto
- institucional del programa
- de objetivos intermedios y de objetivos externos
- externa e interna
- descriptiva y explicativa

De estos tipos, vamos sólo a ahondar en la definición de evaluación ex-ante y ex-post porque los demás no aportan para nuestra investigación.

La evaluación ex-ante se hace de forma concomitante al proyecto (durante su vida útil), se realiza con el fin de buscar desviaciones y errores de funcionamiento para poder solucionarlos de manera oportuna y rápida.

Para que la evaluación sea más efectiva, es necesario que como resultado se entreguen comentarios prácticos y descriptivos de cómo solucionar los problemas.

Por otro lado, la evaluación ex-post se realiza al terminar el proyecto, su propósito es verificar si se cumplieron (y en que medida) con los objetivos del mismo, y cuáles fueron los factores que incidieron en los resultados.

Este tipo de evaluación, pretende dar resultados objetivos y generalizados, tanto en su metodología como en sus resultados.

Por lo antes expuesto podemos tomar como conclusión que la evaluación ex-post generalmente la realizan expertos externos a la institución, para brindar así mayor rigor metodológico.

También se menciona que la evaluación de los proyectos sociales es incomprendida, y a menudo tiene como fallas que:

- los documentos tienden a sólo mostrar los resultados positivos (puede ser en parte por las características ya explicadas de las organizaciones sociales)
- la gestión no toma en cuenta los resultados de la evaluación (dado que la gestión generalmente no es profesionalizada)
- se destacan las acciones realizadas en vez de los objetivos alcanzados (los objetivos de los proyectos sociales son de impacto, y como ya se mencionó, éstos son difíciles de detectar y medir)
- se aplican metodologías y técnicas que no son las ideales para los proyectos “sociales”. (Sara Gerpe, 2003)

En ese mismo texto se define a la evaluación de programas sociales como “el proceso de identificar y proponer información útil y descriptiva acerca del valor, el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un programa social, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones,

solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados” (Stuffleheam y Shinkfield, 1985).

Se destaca que se puede ver la evaluación desde dos puntos de vista:

- a) Evaluación tradicional, es la que basa sus resultados en el logro de los objetivos de impacto, metas y procesos de los proyectos sociales. Este tipo de evaluación se utiliza para dar información a la hora de tomar decisiones sobre los proyectos que mejor se enmarcan con los objetivos previamente marcados.
- b) Evaluación global, menciona que en los proyectos sociales no sólo se deben tener en cuenta los aspectos teóricos dado que existen: restricciones en el entorno (fuerzas políticas y sociales); el Estado es una organización compleja y fragmentada y eso hace que su implementación sea compleja; existe conocimiento limitado sobre este tema y generalmente se aplican procesos basados en ensayo y error, haciendo que se basen en procesos poco profesionales, ordenados y predecibles. Este tipo de evaluaciones se utiliza como conocimientos y aprendizaje recibido para la toma de decisiones.

Se plantea que la evaluación puede realizarse en cualquier momento del ciclo de vida de los proyectos:

- En la planificación es la evaluación ex ante y sirve para saber cómo se está planificando el programa-proyecto, y si el mismo puede ser viable antes de dar el sí a su financiamiento.
- En la ejecución es la evaluación de ejecución y sirve para saber cómo se van cumpliendo con las actividades y los resultados para poder subsanar cualquier desviación con lo planificado
- En la finalización es la evaluación ex post la que sirve para saber los resultados y objetivos de impacto obtenidos gracias al proyecto-programa y así poder planificar nuevos programas con la información que se obtenga.

#### **4.9. CONDICIONES PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS**

De acuerdo a lo expuesto por Roberto Martínez Nogueira, (Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico, 1998) existen cuatro requisitos que se deben cumplir en la gestión de proyectos de carácter social, ellos son: los requisitos políticos, los requisitos organizacionales, los requisitos conductuales y las acciones para el perfeccionamiento de la gestión de proyectos.

##### a) los requisitos políticos

La gestión eficaz de proyectos tiene precondiciones políticas. Es indispensable 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 las presiones clientelísticas y de la arbitrariedad burocrática.

Entre las precondiciones que pueden mencionarse 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 coherencia no se reduce al nivel de los proyectos. El marco de la gestión está dado por políticas macroeconómicas y sociales, programas amplios y selectivos, acciones asistenciales y otras dirigidas a la creación o ampliación de la igualdad de oportunidades. Todas estas políticas afectan la realidad de la población meta, en particular cuando es objeto de acción desde distintas perspectivas sectoriales y ámbitos institucionales.

Para que sea exitoso un proyecto social, es condición necesaria que haya una validación política, para ello se precisa que previamente se discuta con todos los actores de forma de darle transparencia y legitimidad al proyecto.

La implementación de los proyectos debe ser coherente con las acciones de otras instituciones. Esto asegura la gobernabilidad del conjunto de agencias públicas participantes en la ejecución de programas y políticas. Esta gobernabilidad, además, debe alcanzarse a través de procesos en los que la programación, el financiamiento y la evaluación sirvan como elementos determinantes de la gestión, constituyendo los proyectos la unidad básica para la asignación de recursos, con productos, resultados e impactos claramente especificados y verificables.

b) los requisitos organizacionales

La gestión efectiva de proyectos requiere la presencia de ciertas condiciones organizacionales.

En primer lugar, las organizaciones encargadas de los proyectos sociales deben contar con adecuadas definiciones de funciones y delimitación precisa de sus competencias. Es preciso que cuenten con criterios claros para seleccionar los destinatarios, con instrumentos adecuados a cada problema y con atención a las especificidades socio-territoriales. Ello exige disponer de esquemas organizativos y de gestión con fuerte delegación de capacidad decisoria de manera de dar lugar a adaptaciones en el uso de instrumentos, a la incorporación de los actores locales y a la promoción de la organización social.

La gestión orientada por resultados e impactos se construye sobre sistemas integrados de programación, presupuestación, seguimiento y evaluación que sirvan de soporte a los procesos decisorios desde la conducción política hasta el nivel operativo. Los sistemas de información y el control de gestión y la evaluación están centrados en los insumos (recursos utilizados) y en los productos (número de prestaciones, beneficiarios atendidos y otros).

La información también es necesaria para mejorar la eficiencia de la gestión. Es requisito para orientarla y para evaluar resultados e impactos. También es condición para el aprendizaje porque se ha dicho que la administración de los sectores sociales carece de memoria institucional. Esto es a la vez causa y consecuencia de su vulnerabilidad.

Una administración con plantas gerenciales y técnicas capacitadas y adecuadamente motivadas e incentivadas, operando en el marco de estructuras flexibles y orientadas por metas permitirá implementar políticas de manejo de recursos internos más eficaces. Si eso ocurre se eliminará la actual asignación de recursos en la que a la vez sobra y falta personal, se sobrecarga a la administración de tareas no dirigidas a la obtención de productos finales y existe una sobreabundancia de regulaciones y procedimientos que nadie cumple o cuyo cumplimiento es meramente ritualista.

#### c) los requisitos conductuales

En este marco organizacional, la gestión tiene nuevos requerimientos que deben ser satisfechos por los administradores o gerentes de proyectos.

Éstos deben estar alertas para la detección sistemática de nuevas oportunidades de perfeccionamiento de los contenidos y de la implementación de los proyectos, contribuyendo a la identificación de problemas y amenazas. Es también condición de efectividad, la adopción de perspectivas estratégicas para mejorar las condiciones de operación, la viabilidad técnica y la legitimidad social.

Al definirse el papel del Estado como promotor, catalizador y activador, éste debe movilizar las capacidades de la sociedad civil. A su vez, al tener responsabilidades para la ejecución de los proyectos en 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 social 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.

Es por ello que además la gerencia social debe tener capacidades para asistir a las organizaciones de la sociedad civil de manera que esa participación sea más efectiva.

d) las acciones para el perfeccionamiento de la gestión

La situación actual de dispersión del aparato del Estado que atiende a lo social, ya sea por el número de instituciones como por la proliferación de programas, junto a su reducida flexibilidad operativa, debe basarse en un principio aparentemente paradójico: centralizar para dar un marco que haga efectiva la descentralización. En este sentido, el rediseño normativo es fundamental, nivelar las ideas entre reformas globalizantes fundadas en supuestos de homogeneidad de los componentes del Estado y micro reformas gobernadas por demanda específica. Dentro de esta segunda categoría pueden estar los proyectos sociales, muchas veces como resultado de intentos para superar las carencias y deficiencias de la administración central de los ministerios y de las modalidades de gestión propias de los programas tradicionales. Ese rediseño normativo debe dar lugar a regímenes diferenciales que atiendan al tipo de actividad (asistencial, promocional) y a los atributos de la población meta de cada ámbito de acción.

Pero este rediseño no tendrá eficacia si a la vez no se ponen en marcha sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de la gestión que suministren la información suficiente para la necesaria rendición de cuentas de los funcionarios ante sus superiores y del gobierno ante la sociedad. 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 dentro 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. 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.

Debemos aclarar que el autor habla de la realidad de Argentina del año 1998, pero consideramos que al hablar de aspectos tan generales y ser particularmente comunes en nuestro país podemos considerarlo vigente y aplicable a nuestro trabajo.

#### **4.10. GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y RECURSOS**

Según Canzani, se puede definir a las **organizaciones** como los grandes actores que comparten objetivos y hacen posible el desarrollo económico y social. Expresa que no pueden los individuos, ni siquiera los grupos sociales, ser los agentes de cambio, sino las organizaciones (Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales, 1997).

En general, se menciona que las organizaciones tienden a no ser flexibles en su ambiente y estructura interna, sobre todo si son de gran dimensión.

En cambio, las **organizaciones sociales**, es una preocupación relativamente nueva. En este sentido, las organizaciones son evaluadas por sus objetivos

principales o los motivos subjetivos de sus integrantes, a veces sacrificando la eficacia real de la organización. Los objetivos principales de estas empresas, son los sociales, independientemente que puedan buscar objetivos secundarios de otra índole.

En éste texto, se explica la **Clasificación** de organización social separándolas en tres grupos:

**Grupo A** - Son las que se preocupan fundamentalmente por "la finalidad de un espíritu" y que seleccionen a sus integrantes por el grado en el que tienen motivaciones comunes. Estas organizaciones no toman como importante la planificación y gestión de sus actividades, sino lo comprometidos que están los integrantes y allegados a la organización.

**Grupo B** – Son las organizaciones que administran mejor sus recursos. No conocen sus impactos en el medio, pero saben qué cosas hacen con los recursos que tienen. Se preocupan por la eficiencia, saben que hacen, pero no a donde van. No hay una buena planificación ni está claramente definida la misión y visión de la organización, pero se procura en estas empresas a gestionarse y ser eficaz con sus recursos.

**Grupo C** – Las que como preocupación principal tienen el impacto en el medio. Son las que tienen claro la visión y la misión. Se planifican y gestionan las actividades para poder conseguir los impactos buscados de una forma eficiente y eficaz. Son las organizaciones más profesionales pero las de menor cantidad, dado el grado de profesionalismo que se necesita para llevarlas adelante.

Al hablar de la motivación que poseen los actores de un proyecto, es necesario definirlo como la actitud subjetiva de los mismos que tiene mucha concordancia con los objetivos del proyecto. Eso es posible, dado que al desarrollar un proyecto, se supone que todos los involucrados están en su mayor parte, convencidos que se van a alcanzar los objetivos.

Se puede decir que **gestión** de proyecto es la función de desarrollar y ejecutar un proyecto, desde su concepción hasta su finalización (en todas las etapas).

La misma, se puede ver como una secuencia estable de actividades, como la identificación, selección, formulación, diseño, programación, ejecución, supervisión, control y evaluación; para así llegar a los objetivos deseados.

Para tener una mejor gestión, es fundamental poseer un buen **diseño** del proyecto. Para decir eso, hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales que luego se puedan medir, determinar en que grado se están logrando los objetivos buscados, y definir en que grado los resultados son imputables al proyecto y no a otras explicaciones alternativas.

Para determinar el primer aspecto (En que grado se lograron los objetivos), es fundamental poseer un sistema de información eficiente dentro del proyecto, para así poder contrastar la situación ideal y las observaciones.

Para saber el segundo aspecto (En que medida los logros son imputables al proyecto), es fundamental poder comprobar la información recabada.

La calidad de las respuestas de estos aspectos, depende del tipo de diseño que posee el proyecto.

Por otro lado, Sara Gerpe expone que existe una nueva clasificación en auge de organizaciones, las cuales están orientadas al sector social, ellas son las **organizaciones no gubernamentales** (ONG) (La Gerencia Social, 2003).

Dichas organizaciones tienen como característica:

- Son orientadas hacia la sociedad
- No buscan fines de lucro
- Cada vez cobran mayor importancia (ya sea por la conciencia social, la posibilidad de aunar esfuerzos o para paliar las mayores desigualdades)

- Globalizadas
- Con soluciones sistémicas a los problemas
- Cada vez más autosuficientes (con menos aporte de la Iglesia y el Estado)
- Crean lazos con sectores socio económicos
- Acompañan, complementan y ejercen presión al Estado en las políticas sociales
- Logran nuevas formas de asociativismo
- Son integradas por emprendedores sociales con nuevas ideas

Por otro lado, se expone en el mismo libro, que la **gerencia social** trabaja en un contexto con muchas presiones, pero sin embargo se espera de ello resultados eficientes, optimizando el rendimiento de los esfuerzos (que invierten recursos de capital humano y social) de las organizaciones sociales involucradas (organizaciones, actores sociales y/o Estado).

Los aspectos estratégicos más importantes para realizar la gerencia social son:

- a. Grado de compromiso con el programa. Este aspecto es lo que hace posible que los proyectos puedan superar la mayor parte de los contratiempos. Como hemos expuesto anteriormente en la definición de proyectos sociales, es importante que las personas estén involucradas con la causa para poder enfrentar la dura labor de horas de trabajo, fracasos y escaso dinero.
- b. Descentralización y municipalización. Es necesario que la ejecución, formulación de actividades y responsabilidades se descentralice entre todos los involucrados, para con eso incentivar la participación, establecer gobiernos autónomos y fortalecer el involucramiento de todos. Para ello hay que fortalecer los vínculos entre los beneficiarios (ciudadanos), gobierno (promotor), y las empresas (que pueden ser aliadas).
- c. Redes sociales. Según la definición de la autora: "Una red social es pensada como un conjunto de organizaciones sociales que tienen objetivos definidos para un trabajo en común, sin dispersión o

“duplicidad de esfuerzos”. Para estos sectores, con escasos recursos, es fundamental obtener alianzas para poder reducir costos (sea por el poder de negociación o compartiendo algún gasto); obtener recursos, tecnologías; tener un lugar en la sociedad.

- d. Potenciando la tecnología. Ya que cada vez se reconoce más la importancia de la utilización de la tecnología y el “*know how*”, ésta puede ser utilizada a favor de la parte social a través de los proyectos sociales.
- e. Autosustentación. Es necesario que los programas y las organizaciones alcancen sus metas sin depender económicamente de otras instituciones, que sea sano para el ambiente y que socialmente esté apoyado.
- f. Focalización. Dado el carácter múltiple y diferente de las necesidades y los plazos extendidos en el tiempo, es fundamental para no malgastar esfuerzos, realizar un monitoreo eficiente de los recursos necesarios y utilizados.

Una observación importante de este tema nos la plantea Quintero, donde nos expone con casos ocurridos en su país, la importancia que tiene la participación e involucramiento no sólo de los allegados a los proyectos sociales, sino de los beneficiarios (Desarrollo Integral Local, 2004). Esto se expone ya que sin los interesados en dichos proyectos, va a ser en vano todos los recursos invertidos (porque no se utilizarán con eficiencia, o quedarán obsoletos al terminar la presión por utilizarlos si es que no se formó una necesidad en la población). Para realizar esa descentralización correctamente, se necesita tener y compartir mucha información, otorgar capacitación y mucha coordinación.

De este mismo libro, podemos concluir que lo mejor para la sociedad en el futuro es realizar inversiones sociales, conjuntamente, que las gerencias sociales sean capaces de:

- generar alianzas y/o asociaciones y/o redes con todos los actores relevantes

- cumplir sus tareas de forma profesionalizada, siendo capaz de adaptarse al entorno, coordinando los aspectos más importantes de los proyectos sociales.

## 5. INDICADORES CLAVE

Según Canzani, un indicador es una variable que puede ser cuantificada directamente (Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales, 1997).

Para la medición de los diferentes proyectos, vamos a estudiar diferentes indicadores analizando con ellos las dimensiones que consideramos más importantes a la hora de estudiarlos.

Por otra parte, en la “Guía para la construcción de indicadores de gestión” (CECEA, 1999), comenta que es fundamental en cualquier institución medir los resultados. Algunos de los problemas que surgen al tratar de medir instituciones públicas (que son las que llevan la mayoría de los proyectos sociales) son:

1. la coordinación general del Estado, no hace posible que una unidad ejecutora tenga actuaciones independientes a otras entidades
2. la mayoría de los productos no tienen base objetiva de evaluación al ser muy difícil su expresión cuantitativa
3. al no poder medir los productos entregados por su valor comercial (porque no existe, o son entregados gratuitamente), la gestión debe evaluar dichos entregables por los recursos consumidos.

El texto mencionado, define indicadores como “una variable cuantitativa cuya finalidad es entregar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión”. Para que sea de utilidad al comprobar el cumplimiento de alguna de las prioridades de la unidad ejecutora, es necesario que el mismo cumpla con relevancia estratégica (esté alineada al objetivo).

Para poder formular correctamente los indicadores, se deben poder medir los bienes públicos cuantitativa y cualitativamente, es muy difícil, pero se debe evaluar de las dos maneras tanto a corto como a largo plazo (se pueden utilizar técnicas de Marco lógico, evaluación de políticas públicas, entre otras), para ello se necesita:

- para los cuantitativos, que se definan sobre una base de comparación (no poner números, sino relaciones por ejemplo entre lo que se hace y lo que se debería hacerse)
- que se basen sobre variables que la unidad ejecutora pueda controlar (dado que los indicadores tienen el carácter de compromiso interno)
- que se basen todos los indicadores sobre la misma unidad de producto (los recursos utilizados sean equivalentes a la misma unidad), para poder construir una medición homogénea
- que como resultado, entreguen información de buena calidad (confiable) pero a bajo costo.

Para este trabajo definimos una serie de indicadores para evaluar la gestión de proyectos a continuación.

### **5.1. ÉXITO DE UN PROYECTO**

Como hemos visto en varias materias de nuestra carrera, se puede decir que un proyecto concluyó de forma satisfactoria cuando cumple aceptablemente con tres aspectos. Por ello, se mide de qué forma cumplió con el objetivo (alcance), el tiempo (duración) y el costo (monto) que fue planificado en la etapa de diseño del mismo.

Vamos a aclarar dos aspectos: en primer lugar, casi todos los proyectos a analizar no están terminados, por lo tanto, a la hora de medir su éxito comparamos lo efectivamente realizado hasta la fecha de corte contra lo diseñado y de allí sacamos conclusiones sobre su gestión.

En segundo lugar, consideramos como aspectos a tener que superar el tiempo, monto y productos (en lugar de los objetivos) de los proyectos que fueron aprobados en una primera instancia por el BID y los comparamos con lo realizado a la fecha de corte de nuestra monografía o al fin del proyecto.

### **5.1.1. Desvío en el tiempo**

Se sabe que en todos los proyectos, uno de los factores más importantes es este, dado que como ya hemos determinado, son inversiones que se realizan durante un lapso de tiempo a futuro, el cual involucra muchos riesgos. Para nosotros, este indicador va a medir los desvíos que existen entre el lapso temporal previsto en el diseño y el que surge entre la no objeción por parte del BID de cada proyecto y la fecha de finalización real o prevista actualizada al momento del corte que fijamos para este trabajo.

### **5.1.2. Desvío en el Costo**

Todo emprendimiento que da como resultado un producto (tangible o no) implica un desembolso de dinero. Los proyectos no son la excepción y por lo tanto se debe invertir un determinado monto para poder llevarlos adelante. En nuestro trabajo tomamos, al igual que el indicador anterior el desvío existente entre el monto aprobado por el BID originalmente en el diseño del proyecto y el desembolso previsto para el proyecto a junio 2009 (fecha de corte de nuestra monografía).

### **5.1.3. Desvío en el Producto**

El último aspecto a estudiar, corresponde a la medición de los proyectos desde el punto de vista de los objetivos, en tal sentido aclaramos que luego de revisar documentación y tener varias entrevistas, a la hora de diseñar los proyectos en la UDM, los objetivos se definen, pero rara vez son medidos por lo complejo que puede resultar (dado que como hemos determinado anteriormente la mayoría de los proyectos sociales buscan cumplir objetivos

de impacto, los cuales son muy difíciles de cuantificar). Para superar esto, en el momento de realizar el diseño de los proyectos se tiene una correlación entre el problema a solucionar, los objetivos del proyecto, las actividades a realizar, sus insumos y los productos que se entregan como para suponer que si se cumplen con los productos esperados vamos a cumplir con los objetivos del proyecto y así obtenemos la solución al problema que generó el proyecto. En base a ese supuesto es que cambiamos este factor, y estudiamos en qué medida se desvían los productos entregados del proyecto de acuerdo a lo planificado.

## **5.2. RECURSOS HUMANOS**

En todo proyecto, sin importar si son de inversión pública o privada, los recursos necesarios para llevarlo adelante son: los materiales, económicos y humanos. Los recursos humanos son las personas que se encuentran involucradas, tanto interna como externamente, en forma directa o indirecta. Los individuos internos que actúan directamente sobre los proyectos para nosotros son los consultores internos de UDM que actúan como referentes de cada proyecto. Los individuos externos que actúan directamente sobre los proyectos pueden ser dos: los consultores externos de la UDM que son personas contratadas para realizar determinadas tareas que se enmarcan dentro de un proyecto (con contrato de obra) y los referentes de cada proyecto que pertenecen al Gobierno Departamental.

Vamos a estudiar dentro de este indicador el grado de profesionalismo y el nivel jerárquico de los referentes involucrados en cada proyecto.

### **5.2.1. Grado de profesionalismo**

Los recursos humanos tienen diferentes niveles de profesionalismo que se basan en la obtención y mantenimiento de conocimientos y destrezas requeridos en determinado campo específico para poder utilizar esas herramientas para proveer de calidad a los servicios. Los mismos se

deben ver, según nuestra apreciación de acuerdo al grado de formación y experiencia que tenga la persona.

#### **5.2.1.1. Formación**

Una persona se clasifica según sus conocimientos y aprendizajes adquiridos en estudios con el objetivo de obtener inserción laboral. Para nosotros, cuando hablamos de formación es el nivel alcanzado en la enseñanza académica formal, ya sea pública o privada sin importar la orientación. Por lo tanto no vamos a tener en cuenta en este indicador los estudios complementarios como inglés y computación.

#### **5.2.1.2. Experiencia**

Siempre que se quiera trabajar de forma más eficiente, es necesario tener conocimientos adquiridos sobre el lugar de trabajo ya sea por observación de personas más experimentadas o por vivencias propias. Para esta monografía, nos importa enfocarnos en calificar cuantos años trabajando con los GGDD tienen las personas involucradas. Esa experiencia puede ser interna (trabajadores dependientes de la intendencia) o externa (personas que han trabajado para las Intendencias).

#### **5.2.2. Nivel jerárquico**

Toda organización cuenta en forma implícita o explícita con ciertos niveles de jerarquías y atribuciones asignadas a los miembros o componentes de la misma. Por ello, se puede establecer que la estructura organizativa es el esquema de jerarquización y división de las funciones componentes de ella ya sea ésta formal o informal, la cual da diferentes grados de autoridad, responsabilidad, poder y autonomía a las personas que ocupan cada cargo. Para nuestra monografía, los principales componentes que intervienen son consultores internos de UDM, consultores externos y referentes de las intendencias. Dado que sólo se puede marcar

diferencias jerárquicas en los trabajadores municipales, nosotros sólo vamos a medir los niveles jerárquicos de los referentes de los GGDD.

### **5.3. VOLUNTAD POLÍTICA**

En todo gobierno, se tienen claros los objetivos que esperan cumplir los políticos en su mandato y los lineamientos necesarios para llegar a ellos. Se puede definir que la voluntad política son las “ganas” de los jerarcas políticos para que se realicen determinadas acciones y así llegar a los objetivos de su mandato y/o sus intereses. Estas “ganas” a veces pueden ser fundamentales para realizar algunos cambios o para que no se realicen; pero la existencia de voluntad política no asegura el cumplimiento de alguna implantación. Para determinar el grado de este indicador vamos a medir la voluntad política de los diferentes GGDD, haciendo el supuesto que la voluntad del gobierno nacional se mantiene incambiada desde el inicio del PDGM IV hasta la terminación de nuestra monografía.

Para valorar este indicador, vamos a medir la alineación con visión de cada GD, porcentaje de dinero disponible, difusión e involucramiento de la autoridad y autonomía del referente del GD.

#### **5.3.1. Alineación con la visión**

La visión se puede medir como la situación futura que se desea tener, por parte de la Intendencia, para poder guiar, controlar y alentar a toda la organización a alcanzar sus intereses. Como en nuestra monografía nos centramos en los proyectos priorizados por los GGDD, debemos ver en qué medida los mismos concuerdan con la visión actual de cada intendencia. Hacemos el supuesto que cuanto más alineado con sus intereses esté un proyecto, más importante es para el GD.

### **5.3.2. Porcentaje de dinero disponible por el GD**

Cada GD tiene un presupuesto total para gastar, el cual se invierten entre todos los proyectos priorizados que se hagan por el PDGM IV. Consideramos este un factor importante a estudiar en la voluntad política ya que a más dinero invertido en un determinado proyecto presupone un mayor interés por parte de los jerarcas.

### **5.3.3. Difusión e involucramiento de las autoridades**

Cuando un proyecto forma parte de los discursos de las autoridades de los GGDD implican una apropiación e involucramiento que demuestra un orgullo al trabajo realizado. Por ello decimos que a más difusión (interna y/o externa) se tenga por parte de las autoridades de los GGDD más interés existe internamente para que estos proyectos culminen y por eso asumimos que van a facilitar su ejecución.

### **5.3.4. Autonomía**

La autonomía de una persona es la capacidad para tomar decisiones por sí sola. Debemos de medir el grado de autonomía que tienen las distintas personas que intervienen en los proyectos. La diferenciación de los RRHH surge nuevamente en el referente de la Intendencia. Por ello, sólo consideraremos el poder de decisión del referente designado por el GD. Como no conocemos en la práctica, el nivel de autonomía que posee cada referente, además de ser muy difícil de comprobar objetivamente, vamos a realizar el supuesto que a más nivel jerárquico tenga la persona, más autonomía posee, por ello este indicador se medirá de acuerdo al nivel jerárquico que tenga.

## **5.4. SUPERVISIÓN**

La supervisión se puede definir como la observación regular y el registro de las actividades que se llevan a cabo en un proyecto o programa. Es un

proceso para recoger información rutinaria o no, sobre todos los aspectos del proyecto por medio de observación sistemática e intencional. Es controlar como progresan las actividades del proyecto, y de los que participan en él. Dicha tarea se realiza con los propósitos de: toma de decisiones para mejorar el rendimiento del proyecto, planificar e implementar medidas correctivas si fueran necesarias, determinar si los aportes que se vierten al proyecto se utilizan bien, asegurarse de que todas las actividades se llevan a cabo convenientemente por las personas adecuadas y a tiempo, determinar si la forma en la que se ha planificado el proyecto es la manera óptima de solucionar el problema. En nuestro trabajo la supervisión va a centrarse en el grado en el cual, el referente interno de la Unidad de Desarrollo Municipal tiene que controlar la evolución del proyecto y la actuación de los demás involucrados. Por ello, se va a valorar la frecuencia, nivel donde se efectúa y forma de contacto que debe emplear el consultor dentro de cada proyecto, para poder controlar. Aquí tomamos como supuesto simplificador, que todos los tipos de supervisión que se realizan tienen las mismas categorías. Esto quiere decir que suponemos que el tipo de ayuda que demande cada proyecto es el mismo o por lo menos que el tipo de ayuda que se le da a cada proyecto no se diferencia en el correr de la cartera. Para este trabajo, vamos a considerar a la hora de medir este indicador tres diferentes aspectos ordenados en dos grupos de contacto. Por un lado nos interesa conocer cada cuanto tiempo se debe comunicar el referente de UDM con los diferentes niveles de jerarquía y por otro, se necesita saber cada cuanto realiza cada forma de contacto para así tentativamente podemos asemejarnos a la conclusión de cada cuanto la UDM (Unidad encargada de supervisar y controlar los fondos que el BID otorga a través del PDGM IV) tiene que preocuparse y ocuparse en controlar la ejecución de los diferentes proyectos. Para este indicador es importante tomar en cuenta que como otro supuesto simplificador tomamos que la supervisión se requiere de forma constante a lo largo de la vida de cada proyecto.

### **5.4.1. Frecuencia**

Es el número de veces que se repite un proceso periódico en un intervalo de tiempo determinado. Otra forma de definir este término es, la repetición menor o mayor de un suceso dado. Para nosotros este indicador va a medir cada cuanto tiempo el consultor de la Unidad de Desarrollo Municipal, luego de analizarlo, entiende que es necesario efectuar la supervisión de la evolución del proyecto. Esta frecuencia se cumple independientemente de a quien se deba llamar (ya sea a consultores externos, a la Intendencia u otras personas ajenas o no al proyecto) y la forma de contactarlo; lo que importa aquí es cada cuanto se debe atender las necesidades para que el proyecto llegue a término eficientemente.

### **5.4.2. Forma de contacto**

Se entiende que es el canal de transmisión que se utiliza para realizar la comunicación, o se puede definir también, como el medio por el cual viajan las señales portadoras de la información para que sea posible la comunicación. Las formas de contacto que vamos a tomar en cuenta son las siguientes: contacto personal, telefónico, escrito (e-mail o nota). Entendemos en este indicador que existen diferencias en la forma en la cual se realiza la supervisión, dependiendo de la forma de contacto que se elige para ello, dado las ventajas y desventajas que tienen cada tipo de contacto.

### **5.4.3. Nivel donde se efectúa la supervisión**

Este aspecto implica que a la hora de realizar comunicaciones, existen diferencias, dependiendo a que nivel entablamos el contacto, pudiendo ser este un contacto político, contacto para supervisar las operaciones o para coordinar las gestiones. Por ello es que este indicador se separa en tres niveles claramente diferenciados. En todas las Intendencias existen al igual que en todas las organizaciones, diferentes niveles jerárquicos los cuales se reparten

entre los puestos determinando el poder, autoridad y funciones que tiene cada persona.

Vamos a tomar como contactos político los que se realizan a la hora de comunicarse con las autoridades gerenciales del GD. Este tipo de contacto es el menos frecuente dado que en estos casos se espera solucionar problemas relativamente serios que no se pudieron arreglar por los niveles anteriores de contacto. Los contactos técnicos, consideramos que se efectúan con los mandos medios de los GGDD. Estas comunicaciones generalmente se dan con los referentes de las Intendencias y buscan solucionar problemas técnicos. Por último, el nivel de contacto operativo se realiza para supervisar la ejecución del proyecto. Por ello se entiende que esta comunicación se realiza con los consultores contratados y demás involucrados que colaboran en la operativa del proyecto.

## **5.5. COMPLEJIDAD**

Se define como complejo un proyecto, cuando se perciben muchos elementos interrelacionados con interdependencias que pueden manifestar aspectos no esperados. Solemos designar como compleja, la situación en que intervienen numerosas y cambiantes variables de muy distinto género, el grado de heterogeneidad y la variabilidad de esos factores se considera ahí determinante del nivel de complejidad. En el campo de nuestra investigación, la complejidad se manifiesta en la multiplicidad de productos o servicios a gestionar por parte de los referentes de la Unidad, que hacen que se tengan que tomar en cuenta las tareas de organización, coordinación, planificación y control o revisión que son diferentes dependiendo del grado de complejidad de cada proyecto.

Tomamos en cuenta la cantidad de áreas involucradas, costo total del proyecto (en forma creciente) y cantidad de rubros que involucran. Aquí vamos a tener que realizar el supuesto simplificador, que sólo éstos son los factores que pueden complicar la gestión o por lo menos dificultar la consecución de un proyecto.

### **5.5.1. Cantidad de áreas involucradas**

Como se ha definido, en el Indicador de RRHH, dentro de cada proyecto tiene involucrados varios actores los cuales se desempeñan dentro de los GGDD en áreas o departamentos. Como es intuitivo, a más áreas que intervengan en un determinado proyecto, se hace más difícil su involucramiento, coordinación y gestión. Por lo tanto, esta es una medida importante para verificar que tan complejo es la gestión del mismo.

### **5.5.2. Costo total**

Los proyectos tienen un presupuesto destinado. Refiriéndonos a este indicador, por las entrevistas que tuvimos, definimos que a mayor monto total de un proyecto, vamos a tener mayores tareas y dificultades para ejecutarlo (por ejemplo hay que hacer mas desembolsos, autorizaciones y se necesitan mayores plazos para poder liberar el dinero). Esto se explica porque los procedimientos exigidos por el financiador son que a mayor monto desembolsado existen más requerimientos, y por ello al tener proyectos de mucho porte, su gestión va a ser más compleja. Sabemos que este es un supuesto simplificador, dado que no tiene porqué cumplirse siempre esta regla.

### **5.5.3. Cantidad de rubros**

Cada proyecto tiene un presupuesto total, el cual se divide de acuerdo a la cantidad de ítems o rubros, de acuerdo a las diferentes compras, licitaciones o contrataciones que son necesarios realizar para ejecutarlos. Para nuestro estudio, suponemos que a más cantidad de rubros, es más difícil su gestión dado que significa que ese proyecto necesita más insumos y por lo tanto hay que gestionar más cosas para el éxito del mismo (no siempre es así porque no todos los métodos de adquisición tienen la misma complejidad).

## **5.6. DISTANCIA CON LA CAPITAL**

Nuestro país se caracteriza por ser muy centralizado. Es de público conocimiento que los centros industriales, educativos y laborales se encuentran de forma muy concentrada en los alrededores de Montevideo. Por ello, a la hora de diseñar proyectos, uno de los factores a considerar son las ofertas existentes en la región que pretende llevar adelante el emprendimiento porque no en todos los lugares de nuestro país se encuentran todos los insumos con la misma variedad (y si no existen disponibles, es necesario obtenerlo desde otro lado con las complicaciones del caso). Eso significa que a la hora de procurar los diferentes productos y servicios dados por los contratos de obra, se pueden obtener con mayor o menor facilidad dependiendo de a cuanta distancia se encuentra instalada la intendencia de la capital del país. Para medir este indicador en este trabajo, debemos suponer que a la misma distancia de la capital del país, los GD van a tener similar cantidad de insumos disponibles.

## **5.7. VARIABLES DEMOGRÁFICAS**

Nuestro país se separa en 19 departamentos. Cada uno de ellos tiene una peculiaridad específica que los diferencia de los demás, haciendo posible que en algunas Intendencias lleven adelante proyecto con éxito, mientras que similares emprendimientos no puedan culminarse así en otras. Este indicador lo vamos a observar desde dos niveles: la cantidad de población que tiene el departamento y el Índice de Desarrollo Humano. Reconocemos que los departamentos se diferencian por muchos otros niveles de estudio, pero nos vemos imposibilitados de recabar otros datos que estimamos importantes. Por las entrevistas que hemos tenido, sabemos que en los departamentos del Interior del país, un gran porcentaje de su población tiene su trabajo directa o indirectamente dentro de su GD respectivo. Por ello vamos a realizar el supuesto de que las características que representa cada departamento se va a ver reflejada en las características que encontraremos dentro de cada GD y ello va a resultar en cómo gestionan internamente los proyectos.

### **5.7.1. Cantidad de población**

Las personas se agrupan en comunidades, las cuales forman pueblos, ciudades y departamentos. Este indicador va a remedir todas las personas que viven en cada departamento del interior del país, sin importar su edad y género. Los datos que obtuvimos desde el Instituto Nacional de Estadística, nos reflejan cuan poblado e importante es el departamento.

### **5.7.2. Índice de Desarrollo Humano**

Este indicador lo realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en base a información oficial. Según su documentación “El índice refleja los logros de los países a partir de tres dimensiones: salud, educación y acceso a recursos. El objetivo en salud es alcanzar una vida larga y saludable y se aproxima mediante la esperanza de vida al nacer. En educación se reflejan las posibilidades de adquirir conocimientos útiles mediante la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la TBMC en enseñanza primaria, secundaria y terciaria. El acceso a recursos consiste en contar con los medios necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y se operativiza sobre la base del PBI per cápita del departamento, expresado en paridad de poderes de compra con el dólar estadounidense.

# METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

---

## 1. SELECCIÓN DE LA METODOLOGÍA

Para nuestro trabajo seleccionamos el diseño de una investigación sintética con 'estudio de caso', por ser aquella que, para explicar y prever comportamientos o fenómenos complejos examina el conjunto de las relaciones donde intervienen simultáneamente varias variables dependientes y varias variables independientes en un modelo de relaciones interdependientes. Este modelo no implica manipulación provocada o invocada de la variable independiente, ni tampoco requiere el control sobre la afectación de las unidades a estudiar.

Tomamos los datos de tres fuentes: documentos de la Unidad de Desarrollo Municipal, entrevistas con las personas involucradas en los proyectos y encuestas.

Primero realizamos entrevistas no estructuradas a personas calificadas para obtener información general de los proyectos, opiniones sobre nuestro trabajo e información relevante.

Concomitantemente analizamos toda la documentación proporcionada por la UDM para adquirir un conocimiento más profundo de la temática que tratamos en nuestra investigación.

Además hicimos una serie de entrevistas semi estructuradas a todos los referentes de los proyectos a estudiar (entendimos fundamental obtener información por lo menos, de los consultores de Fortalecimiento institucional, por ello los entrevistamos en su totalidad).

De los datos que recabamos sobre los indicadores ya establecidos, conjuntamente con las características destacables que los involucrados nos proporcionaron, obtuvimos la información necesaria, y en un exhaustivo

análisis separamos los proyectos que para nuestro entender han sido exitosos de los que han fallado a la hora de cumplir con su plazo, monto o productos estipulados y de ellos observamos los aspectos a tener en cuenta a la hora de gestionar proyectos exitosos y cuales evitar para no fracasar .

## **2. LIMITACIONES**

### **2.1. EXTERNAS**

Para poder autorizar el desarrollo de nuestra investigación con los datos que disponía la Unidad de Desarrollo Municipal, las autoridades nos exigieron como condicionante las siguientes restricciones:

A) El material solo podrá ser utilizado a efectos académicos, prohibiéndose su difusión para otros fines.

El documento final elaborado, con las conclusiones de los datos analizados solo podrá ser presentado ante la Facultad de Ciencias Económicas y su uso quedará restringido a fines de carácter educativo, prohibiéndose expresamente la reproducción a efectos comerciales.

B) Todos los datos que se extraigan deberán guardar el secreto estadístico.

En el desarrollo de nuestro trabajo vamos a manejar infinidad de cifras, que pueden en muchos casos referirse a datos, características o atributos que rocen los intereses públicos y privados y que pertenecen a personas o conjuntos de personas físicas u organizaciones. Estos datos o cifras que hemos tenido conocimiento en el desarrollo del presente documento no son del dominio general, por lo que entran de lleno en el deber de sigilo del profesional. Este trabajo no tiene interés más que por las cifras globales, del colectivo; no se preocupa de los datos individuales, sino como elementos de agregación, por lo que las referencias individuales, cuando las personas son unidades primarias o simples elementos de la población estudiada, no tienen por qué ser tomados

en consideración más que para ser sometidos a las oportunas operaciones matemáticas. Deben quedar pues, en absoluta reserva, salvo los datos donde nos han relevado del secreto por parte de las autoridades competentes.

C) La información no puede estar referida a nombres de localidades, gobiernos locales o autoridades específicas.

La información con que cuenta la UDM está unívocamente relacionada con un departamento del interior y/o con un sector del Uruguay, como parte de las condicionantes no podemos identificar ningún Gobierno Departamental en especial, lo expuesto en este trabajo solo referenciará vastas regiones donde se comparta alguna característica o especificidad.

## **2.2. AL ALCANCE**

La gestión de los proyectos, es llevada a cabo no solo por el personal de UDM y los referentes de cada proyecto por parte de los GGDD, sino por un conjunto de personas que (contratadas por el proyecto o funcionarios permanentes de la Intendencia) participan aunque minoritariamente en la ejecución de las actividades necesarias para completar los mismos. Poder entrevistar a cada uno de ellos hubiese implicado recorrer todos los departamentos, sus capitales y algunas localidades. Por una cuestión de tiempo y costos solo nos limitamos a obtener la información que nos pudieron brindar todos los referentes de UDM, los consultores que trabajan en áreas de apoyo e informantes calificados, además de las entrevistas que logramos concertar con algún referente de los GGDD y las encuestas electrónicas enviadas a los involucrados.

De la totalidad de proyectos que posee la UDM, tomamos para nuestro estudio los que ya poseen aprobación por parte del BID (no objeción para comenzar su ejecución).

Para otorgar dicha aprobación, el Banco somete el proyecto a un análisis donde (entre otras cosas) verifica que los objetivos del proyecto se enmarquen

entre los "elegibles" según el contrato de préstamo. Por esto entendemos que los proyectos de la unidad que vamos a estudiar tienen una limitación impuesta por parte del BID, respecto a la diversidad de objetivos. Por lo antes expuesto sumado a la cuota política que existe a la hora de confeccionar y priorizar qué proyectos llevar adelante, es que estudiamos la gestión de los mismos una vez fue aprobada su financiación.

En conclusión, para nuestra monografía, de acuerdo a las etapas definidas previamente en el Marco Teórico, analizamos los proyectos desde que comienza la etapa de ejecución hasta cuando para la unidad los mismos finalizan (cuando se han presentado y pagado todos los productos que se estipularon en el diseño del proyecto). Respecto a la tipología observaremos proyectos sociales en sentido amplio, que impactan indirectamente en la comunidad a la que pertenecen, por medio de los cambios y mejoras que obtienen en los GGDD.

A su vez, nos centraremos en el estudio de los proyectos de Fortalecimiento Institucional dado los múltiples contrastes encontrados entre los proyectos, adicionado a que en los proyectos del área de Inversiones (obras públicas) solo existe información objetiva para el control de gestión de arquitectura (o de obra).

Los proyectos de estas dos áreas se diferencian por tener:

- Diferente naturaleza:, mientras los de fortalecimiento se centran en mejorar la gestión interna de las intendencias, los de inversiones buscan culminar obras en tiempo y forma de acuerdo a las especificaciones técnicas que se exigen en la licitación.
- Diferente impacto organizacional: los proyectos de fortalecimiento tienen como beneficiario primario a la propia intendencia, buscando generar un impacto en la eficiencia interna de la misma y con eso atender mejor a la sociedad. En cambio los emprendimientos de inversiones tienen como beneficiario primario la sociedad solo recayendo el impacto

organizacional en el reconocimiento de las obras como logros de las autoridades de los GGDD.

- Diferentes productos: mientras que en fortalecimiento en general se entregan productos intangibles y por ello es fundamental su planificación, mejor diseño del proyecto y el seguimiento de la ejecución para poder corroborar su éxito; en inversiones al entregar productos visibles para la sociedad su gestión se centra fundamentalmente en el logro de ese producto sin importar como se gestiona administrativamente para cumplir el objetivo de ese proyecto.

Por las diferencias mencionadas los proyectos de ambas áreas se basan en diferentes aspectos fundamentales a la hora de gestionarse. Además, no existen datos objetivos del área de inversiones dado que se controla el seguimiento de las obras no la gestión de proyectos. Por ello, la información respecto de datos claves como monto y plazo de los mismos no se realiza en el diseño del proyecto sino que se detalla recién en la licitación. De esta forma no se toma en cuenta el período anterior a que comiencen las obras al momento de tratar de evaluar la gestión del mismo.

Esas diferentes características provocarían al momento de hacer el análisis de los indicadores recabados obtener incoherencias que dejarían sin efecto nuestras conclusiones.

En este trabajo solo vamos a estudiar la gestión de los proyectos de Fortalecimiento Institucional no su formulación, por ende suponemos que al cumplir con los productos, monto y plazo del proyecto, el mismo va a tener éxito sin necesidad de realizar un estudio de satisfacción.

### **3. SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO**

Dadas las características de las unidades de estudio de nuestra investigación, debimos realizar un muestreo no probabilístico, obteniendo una muestra por

elecciones razonadas donde el objetivo es estudiar ciertas particularidades de los casos de estudios seleccionados.

### **3.1. CRITERIOS DE INCLUSIÓN**

La UDM cuenta con varios proyectos, los cuales separamos de acuerdo al área que correspondía, tomando para nuestro estudio los del área de Fortalecimiento y clasificamos de acuerdo al sector y subsector al cual pertenecía.

Otra característica que tomamos en cuenta fue que todos los proyectos no tienen el mismo nivel de ejecución, a la hora de estudiarlos realizamos un corte de actividades a Junio 2009.

De la cartera de proyectos a analizar que obtuvimos, se sometieron al estudio de las variables, las cuales se definieron en la última parte del Marco Teórico.

### **3.2. CRITERIOS DE EXCLUSIÓN**

De la cartera de proyectos existentes de Fortalecimiento Institucional, no tomamos en cuenta los que no son relevantes considerando en esta categoría a todos los proyectos que se limiten a una sola operación, ya sea una contratación o compra directa, no así cuando pueda implicar una licitación, pues significa una gestión más elaborada. Hemos decidido excluirlos dado que estos proyectos no aportan información útil sobre las tareas a realizar que pueda ser contrastada por poseer una gestión muy sencilla.

Además, no forman parte de la selección los proyectos que no cuenten con información suficiente y objetiva para realizar nuestro estudio.

### 3.3. RESUMEN

Como síntesis de lo explicado, vamos a trabajar en base a los siguientes aspectos:

**Nuestra unidad de análisis:** Un proyecto de la UDM

**Casos de estudio:** El conjunto de proyectos que gestiona UDM (Se adjunta en ANEXO II)

**Casos seleccionados:** El subconjunto de proyectos sometidos a estudio (Se adjunta en ANEXO II)

## 4. FUENTES DE INFORMACIÓN

A modo de recabar datos y de analizarlos hemos utilizado diversas fuentes de obtención de la información los cuales vamos a detallar a continuación.

En la primera etapa donde exploramos con el fin de obtener conocimiento sobre la temática general, realizamos entrevistas libres de exploración con informantes claves, donde nos permitieron definir todas las facetas de las variables que estudiamos y a consolidar las ideas que nos dejaron los documentos oficiales y la exploración de bibliografía consultada.

En la segunda etapa creamos herramientas para poder recabar los datos que estrictamente necesitaríamos para analizar la gestión de los proyectos y extraer información concreta (monto aprobado, fecha de inicio, y otras) de los documentos proporcionados.

### 4.1. PARA RECABAR DATOS

Conformamos un cuestionario en donde se determinaron de antemano las facetas y dimensiones de la información buscada preparando las preguntas de antemano que se formularon a los referentes.

El cuestionario que se adjunta en el anexo III contiene preguntas cerradas donde el entrevistado puede elegir entre las opciones que previamente establecimos como escalas en los indicadores y preguntas que verifican datos que obtuvimos de la documentación analizada anteriormente. Además esta herramienta contiene preguntas abiertas que nos otorgan un juicio de valor general a modo de validar la información que nos arrojan los indicadores contruidos, como así también cualquier otra apreciación que sea pertinente a criterio del encuestado.

Se agendaron reuniones con todos los referentes de la Unidad para aclarar y corroborar todas las respuestas.

Además, se tomaron en cuenta documentos internos del área de Fortalecimiento para confirmar y corroborar la información y los datos recabados.

## **4.2. PARA ANALIZAR DATOS**

Con el fin de analizar la información recabada hemos construido una matriz de indicadores que contiene los resultados obtenidos por las diferentes fuentes de forma ordenada y sistematizada.

También se creó una base de datos con toda la información particular de cada uno de los proyectos a nivel individual e identificatorio siendo justamente estos datos de los cuales debemos guardar secreto estadístico, los que en base a ellos, vamos a analizar las relaciones de los indicadores.

## **5. MATRIZ DE INDICADORES**

A continuación expondremos los indicadores que vamos a utilizar para nuestro estudio.

Debemos aclarar que para todos los indicadores que presentaremos a continuación la designación de los puntajes han sido asignados en base a nuestro criterio, en conjunto con las recomendaciones realizadas por las personas calificadas que hemos entrevistado. De esta forma dimos más importancia a los niveles más altos.

## **5.1. ÉXITO DE UN PROYECTO**

Consideramos que el éxito de un proyecto es la consecución de tres objetivos fundamentales como lo son: la entrega del producto planificado de acuerdo con las especificaciones técnicas (cumplimiento de producto), la finalización del proyecto o de las etapas de acuerdo a lo programado (cumplimiento del tiempo) y la inversión en capital de acuerdo a lo planificado (cumplimiento de costo). Por lo tanto, vamos a estudiar los niveles de desviación de esos factores para así llegar a la conclusión que si la evaluación global del proyecto se considera como baja o muy baja consideramos que el mismo fue exitoso en su gestión.

Desde el punto de vista de la gestión de proyectos sociales consideramos que es más importante la calidad de los productos por sobre los otros dos atributos, a efectos de considerar esto dentro de nuestro análisis es que aceptamos desviaciones más grandes para los atributos de costo y tiempo que para el de calidad del producto. Se prefiere tener productos de la calidad estipulada en detrimento del tiempo que puede llevar y del costo.

Este es el único indicador en que medimos desvíos, dado que de su resultado separamos los proyectos como exitosos o no para el análisis posterior.

### **5.1.1. Desvío en el tiempo**

El cumplimiento con el cronograma especificado es un aspecto importante que puede definir el éxito o fracaso de un proyecto. Medimos esta desviación al

comparar lo previsto en el diseño, contra lo utilizado<sup>4</sup> o estimado al momento de corte que insumirá la finalización del proyecto. Hemos identificado cinco niveles de desviación con el cronograma. El primer nivel corresponde a la finalización del proyecto con una desviación menor al 2% del cronograma original. El segundo nivel de desviación corresponde a la finalización real del proyecto de acuerdo a los plazos estipulados con una desviación máxima de hasta un 5%. Los demás niveles que tendrían una desviación de este atributo medio, alto o muy alto presentaron una desviación de hasta 15%, 30% o mayor al 30% respectivamente.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 3 - Indicador de desvío en el tiempo**

Desviación respecto al tiempo	Evaluación	Puntaje
<b>Menor o igual al 2%</b>	Muy bajo	9
<b>Entre 2% y 5% (inclusive)</b>	Bajo	7
<b>Entre 5% y 15% (inclusive)</b>	Medio	5
<b>Entre 15% y 30% (inclusive)</b>	Alto	3
<b>Más del 30%</b>	Muy alto	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.1.2. Desvío en el costo

Este factor, consideramos que tiene la misma importancia relativa respecto al anterior. Medimos esta desviación al comparar el monto previsto en el diseño originalmente, contra lo utilizado o estimado al momento de corte, que insumirá la finalización del proyecto. También hemos identificado cinco niveles en este aspecto. El primer nivel corresponde a la finalización del proyecto con una desviación menor o igual al 2% del presupuesto original. Un segundo nivel corresponde a una inversión con una desviación hasta del 5% respecto a lo

<sup>4</sup> Cada vez que se menciona la característica de real o utilizado es para proyectos finalizados, mientras que los que aun siguen vigentes a la fecha de corte siempre tendrán aspectos estimados.

presupuestado. El tercer nivel definido implica una desviación hasta del 10% respecto del presupuesto. El penúltimo nivel es con una desviación hasta de un 20% del presupuesto original, en tanto que el último nivel es una desviación relativa respecto al presupuesto mayor al 20%.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 4 - Indicador de desvío en el costo**

Desviación respecto al costo	Evaluación	Puntaje
<b>Menor o igual al 2%</b>	Muy bajo	9
<b>Entre 2% y 5% (inclusive)</b>	Bajo	7
<b>Entre 5% y 10% (inclusive)</b>	Medio	5
<b>Entre 10% y 20% (inclusive)</b>	Alto	3
<b>Desviaciones mayores al 20%</b>	Muy alto	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.1.3. Desvío en el producto

Con respecto al indicador de producto, para poder valorarlo marcamos cinco niveles que identifican el porcentaje de desvío que existe con lo planificado. El mejor nivel es aquel que cumple con las especificaciones técnicas planificadas para todos los productos del proyecto. Si existieran pequeñas modificaciones que no alteran sustancialmente la calidad general de los productos entregados del proyecto consideramos que se encontraría en el segundo nivel, tomando en consideración que las mismas no representen más de un 10% de desviación respecto de lo proyectado. El tercer y cuarto nivel implicaría que los productos entregados tienen en promedio una desviación entre el 10% y el 35%, y entre el 35% y 70% respectivamente. Por último un desvío en los productos entregados mayor al 70% del nivel esperado tendría la peor calificación.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 5 - Indicador de Productos**

Desvío en el producto	Evaluación	Puntaje
<b>Con la calidad deseada para todos los productos</b>	Muy bajo	9
<b>Menor o igual al 10%</b>	Bajo	7
<b>Entre 10% y 35%</b>	Medio	5
<b>Entre 35% y 70%</b>	Alto	3
<b>Mayor al 70%</b>	Muy alto	1

Fuente: Elaboración propia

Para obtener el resultado final del **indicador de éxito** de un proyecto, nos basamos en el siguiente nivel de detalle, evaluación y puntaje asignado, luego de realizar el promedio de los 3 subindicadores que le corresponden:

**Tabla 6 - Indicador de Éxito del proyecto**

Éxito del proyecto	Puntaje
<b>Exitoso</b>	$X \geq 7$
<b>No exitoso</b>	$X < 7$

Fuente: Elaboración propia

## 5.2. RECURSOS HUMANOS

Para medir la gestión de recursos humanos, fue necesario medir el grado de profesionalismo y el nivel jerárquico de los GGDD y de la UDM. A estos subindicadores les hemos asignado el mismo peso relativo formando con la combinación de ambos, 5 niveles para medir el indicador de recursos humanos.

### 5.2.1. Grado de profesionalismo

Para medir este subindicador tuvimos que medir la experiencia y la formación de los actores tanto por parte de UDM como de los GGDD. Aquí evaluaremos los dos aspectos de los involucrados con el mismo peso relativo para formar en base a su promedio las escalas de este subindicador.

### 5.2.1.1. Formación

Hemos identificado cinco niveles para medir la formación, dando mayor importancia a aquellos recursos humanos que hayan logrado finalizar un curso de grado o de postgrado. El siguiente nivel es cuando son profesionales, si el referente es técnico entra dentro del nivel intermedio, por último si es bachiller o sólo culminó el ciclo básico pertenece al nivel malo o muy malo de este subindicador respectivamente.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado a cada uno de los referentes en forma individual.

**Tabla 7 - Subindicador formación**

Formación	Calificación	Puntaje
<b>Maestría – Postgrado</b>	Muy bueno	9
<b>Profesional</b>	Bueno	7
<b>Técnico</b>	Intermedio	5
<b>Bachiller</b>	Malo	3
<b>Ciclo básico</b>	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

Se realizó un promedio entre el equipo de referentes (GD y UDM) para lograr un resultado final del atributo formación. La tabla con puntajes finales de formación se resume a continuación:

**Tabla 8 - Subindicador de formación (en conjunto)**

Puntos	Formación en conjunto	Puntaje
$X \geq 8$	Muy bueno	9
$6 \leq X < 8$	Bueno	7
$5 \leq X < 6$	Intermedio	5
$3 \leq X < 5$	Malo	3
$x < 3$	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.2.1.2. Experiencia

Este atributo lo medimos por la cantidad de años de trabajo promedios para o desde algún gobierno departamental de los referentes involucrados. El nivel con mayor puntaje se da para aquellas personas con más de 10 años de trabajo; los que tienen más de 7 años de experiencia consideramos que se encuentran dentro del nivel bueno, entre 4 y 7 años es un nivel intermedio; entre 2 y 4 años es malo y muy malo para los referentes con menos de 2 años de experiencia.

El puntaje que asignamos para cada nivel de experiencia individual es el siguiente:

**Tabla 9 - Subindicador de experiencia**

Experiencia	Calificación	Puntaje
<b>+ de 10 años</b>	Muy bueno	9
<b>7 a 10 años</b>	Bueno	7
<b>4 a 7 años</b>	Intermedio	5
<b>2 a 4 años</b>	Malo	3
<b>- de 2 años</b>	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

Se realizó un promedio entre los puntajes de los referentes de UDM y de los GGDD para poder definir el nivel de experiencia del equipo de referentes. La tabla con puntajes finales de experiencia se resume a continuación:

**Tabla 10 - Subindicador de experiencia (en conjunto)**

Puntos	Experiencia en conjunto	Puntaje
$X \geq 8$	Muy bueno	9
$6 \leq X < 8$	Bueno	7
$5 \leq X < 6$	Intermedio	5
$3 \leq X < 5$	Malo	3
$x < 3$	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

Como hemos asignado el mismo peso relativo de importancia a ambos atributos, la calificación de **grado de profesionalismo** se calcula en base a un promedio simple. La escala que definimos para el equipo de referentes la presentamos a continuación:

**Tabla 11 - Subindicador del grado de profesionalismo**

Puntos	Grado de profesionalismo	Puntaje
$X \geq 8$	Muy Bueno	9
$6 \leq X < 8$	Bueno	7
$5 \leq X < 6$	Intermedio	5
$3 \leq X < 5$	Malo	3
$X < 3$	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.2.2. Nivel jerárquico

Continuando con el análisis de los recursos humanos hay otro factor que influye y es el nivel jerárquico de los actores involucrados. En el caso del referente de UDM consideramos que no hay diferencias entre los distintos

consultores de la unidad, por lo que al analizar sus jerarquías dentro del proyecto no fue tomado en cuenta. Por otro lado, sí consideramos que es muy importante el nivel jerárquico del referente de los GGDD. Cuanto mayor es el nivel jerárquico del mismo mayor es la influencia que puede ejercer y por ende puede ser más eficiente la gestión.

En la tabla que presentamos a continuación detallamos el puntaje que asignamos dependiendo del nivel jerárquico del referente de los GGDD.

**Tabla 12 - Subindicador de nivel jerárquico**

Nivel Jerárquico	Calificación	Puntaje
+ Director Gral.	Muy bueno	9
Director Gral.	Bueno	7
Director de unidad	Intermedio	5
Jefe - Especialista:	Malo	3
Administrativo:	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

Como resumen para el **indicador de Recursos Humanos** tomamos el puntaje del equipo de referentes del grado de profesionalismo conjuntamente con nivel jerárquico y realizamos un promedio de sus puntajes para formar cinco niveles dentro del indicador de RRHH de cada proyecto.

Exponemos la tabla a continuación:

**Tabla 13 - Indicador de recursos humanos**

Puntos	Recursos Humanos	Puntaje
$X \geq 8$	Muy bueno	9
$6 \leq X < 8$	Bueno	7
$5 \leq X < 6$	Intermedio	5
$3 \leq X < 5$	Malo	3
$x < 3$	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.3. VOLUNTAD POLÍTICA

Este atributo mide un aspecto muy subjetivo, el apoyo político que tiene determinado proyecto por lo que lo cuantificamos por aspectos más objetivos que consideramos que forman parte de este indicador. Para ello, vamos a medirlo como la sumatoria de cuatro factores como ser: alineación con los objetivos de la intendencia, monto destinado, difusión (incluye presencia formal de integrantes de alto nivel jerárquico en determinados puntos del proceso del proyecto, sea en documentos o personalmente) y nivel de autonomía del referente asignado por cada intendencia.

Consideramos que los cuatro aspectos tienen el mismo peso relativo por lo que para medir el indicador final de voluntad política realizaremos un promedio simple de los cuatro puntajes obtenidos para cada subindicador.

#### 5.3.1. Alineación del proyecto con la visión de la intendencia

Para estudiar este atributo consideramos que cuanto más alineado con los intereses del gobierno departamental esté un proyecto, más importante es para el mismo.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 14 - Subindicador de alineación con la visión**

Alineación con visión	Calificación	Puntaje
Muy alta alineación	Muy bueno	9
Alta alineación	Bueno	7
Alineación media	Intermedio	5
Baja alineación	Malo	3
Muy baja alineación	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.3.2. Porcentaje de dinero disponible para el GD

Como hemos explicado, aquí estudiamos el grado de apoyo que tuvo el proyecto dentro del GD. Consideramos que cuanto mayor sea el porcentaje de dinero invertido en un proyecto determinado sobre el total asignado al Departamento, mayor importancia tiene para sus autoridades.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 15 - Subindicador de porcentaje invertido**

% invertido s/total	Calificación	Puntaje
Más de 80%	Muy bueno	9
Entre 60% y 80%	Bueno	7
Entre 40% y 60%	Intermedio	5
Entre 20% y 40%	Malo	3
Menos de 20%	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

### 5.3.3. Difusión e involucramiento de las autoridades

El grado de comunicación que tienen las autoridades es muy importante para medir que tanto le importa cada proyecto. Para nuestro trabajo tomamos cinco niveles de difusión otorgando el mayor puntaje a los proyectos que tienen mayor comunicación y presencia formal de las autoridades en sus diferentes etapas de ejecución.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 16 - Subindicador de difusión**

Difusión e involucramiento	Calificación	Puntaje
Muy alta difusión	Muy bueno	9
Alta difusión	Bueno	7
Difusión Media	Intermedio	5
Baja difusión	Malo	3
Muy baja difusión	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

#### 5.3.4. Autonomía

Consideramos que la autonomía que posee el referente depende del nivel jerárquico, que como ya hemos explicado anteriormente solo varía para los referentes de los GGDD, por lo tanto, la forma de medir el indicador y los niveles de autonomía es la misma que para el otro indicador.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 17 - Subindicador de nivel jerárquico**

Nivel Jerárquico	Calificación	Puntaje
+ Director Gral.	Muy bueno	9
Director Gral.	Bueno	7
Director de unidad	Intermedio	5
Jefe- Especialista:	Malo	3
Administrativo:	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

Por último para obtener el resultado final del **indicador voluntad política**, nos basamos en el siguiente nivel de detalle en base al promedio de los resultados de los factores que lo componen.

**Tabla 18 - Indicador de voluntad política**

Puntos	Voluntad Política	Puntaje
$X \geq 8$	Muy bueno	9
$6 \leq X < 8$	Bueno	7
$5 \leq X < 6$	Intermedio	5
$3 \leq X < 5$	Malo	3
$X < 3$	Muy malo	1

Fuente: Elaboración propia

#### 5.4. SUPERVISION

La construcción de este indicador trae aparejada la dificultad de contener varios factores que de forma independiente o no, interactúan para su determinación. Entendemos que aspectos como las características personales de quien ejerce la supervisión o monitoreo, el ciclo de vida del proyecto donde se ubique, el nivel donde se efectúa (operativo, técnico, gerencial), la frecuencia o los intervalos que se marcan para el control y el método seleccionado son variables que, aunque en distinta magnitud determinan la intensidad y efectividad de la supervisión.

Con las limitaciones al alcance dadas, nos hemos centrado en medir el grado de supervisión tomando en cuenta la frecuencia, el nivel donde se ejerce y la forma. Como la frecuencia es un atributo que afecta a varios otros factores elaboramos un indicador que considera la forma por el cual se supervisa y su frecuencia, y por otro lado el nivel donde se controla y su frecuencia. De la suma de estos dos subcomponentes obtenemos un puntaje que determinará el grado de supervisión que ha tenido el proyecto.

Tal como se mencionó en el marco teórico como supuesto simplificador tomamos en cuenta el promedio de supervisión que se hace durante todo el proyecto.

### 5.4.1. Forma de contacto – Frecuencia

Para realizar la escala, tomamos como más importante el contacto personal, dada la cercanía y la facilidad que da este medio de aclarar los malentendidos, y se asegura que la comunicación se dio (a pesar de no tener registro de lo pactado a menos que se realicen y luego se aprueben por las partes), se entiende que es más rica su retroalimentación y el entendimiento que permite. El contacto electrónico es de fácil acceso, rápido para el intercambio de ideas y de esa comunicación queda un registro, siempre y cuando sea recibido correctamente. Por último, la comunicación telefónica tiene casi todos los beneficios de la comunicación personal salvo que no se puede tener comunicación no verbal, además de ser la más informal de las comunicaciones dado que es casi imposible obtener registros de lo acordado por esta forma de contacto.

Por otra parte respecto a la frecuencia en una escala lineal consideramos que a un intervalo más corto se realiza más supervisión. Con este razonamiento obtenemos el siguiente cuadro de doble entrada donde se conjugan frecuencia y forma y de acuerdo a cada una de las combinaciones se obtiene un puntaje para este subindicador:

**Tabla 19 - Forma de contacto - frecuencia**

		Frecuencia				
Forma		Diaria	2 o 3 veces por semana	semanal	quincenal	Mensual
		<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Por teléfono	<b>1</b>	5	4	3	2	1
Por mail	<b>2</b>	10	8	6	4	2
Personalmente	<b>4</b>	20 <sup>5</sup>	16	12	8	4

Fuente: Elaboración propia

<sup>5</sup> Si bien por la conformación de la matriz estos valores existen, son extremos y no se dan.

**5.4.2. Nivel de contacto – Frecuencia**

Con esto medimos cual es la frecuencia con la que se establece una comunicación a cierto nivel jerárquico con la intención de solucionar una dificultad o controlar el desempeño de las actividades necesarias para el desarrollo del proyecto dependiendo de la gravedad o complejidad del asunto.

Con este razonamiento obtenemos el siguiente cuadro de doble entrada donde se conjugan frecuencia y Nivel:

**Tabla 20 - Nivel de contacto - frecuencia**

		Frecuencia				
Nivel		Diaria	2 o 3 veces por semana	semanal	quincenal	Mensual
		<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Nivel operativo	<b>1</b>	5	4	3	2	1
Nivel técnico	<b>2</b>	10	8	6	4	2
Nivel político	<b>4</b>	20	16	12	8	4

Fuente: Elaboración propia

Calificados ambos atributos respecto a la frecuencia, procedemos a sumar ambos valores y clasificarlos en la siguiente tabla para obtener el resultado del **indicador de supervisión:**

**Tabla 21 - Indicador de Supervisión**

Puntos	Supervisión	Puntaje
<b>+ de 36</b>	<b>Muy bueno</b>	9
<b>Entre 29 y 35</b>	<b>Bueno</b>	7
<b>Entre 22 y 28</b>	<b>Intermedio</b>	5
<b>Entre 15 y 21</b>	<b>Malo</b>	3
<b>- de 14</b>	<b>Muy malo</b>	1

Fuente: Elaboración propia

## 5.5. COMPLEJIDAD

Tal como se especificó en el marco teórico la complejidad la medimos por la interrelación de tres variables, ellas son la cantidad de áreas que intervienen en un proyecto, así como la cantidad de rubros y el costo total del proyecto.

Para formar los cinco niveles de este indicador, le asignamos el mismo peso relativo a los subindicadores de cantidad de áreas involucradas, costo total del proyecto y cantidad de rubros de la inversión.

### 5.5.1. Cantidad de áreas involucradas

Al hablar de este subindicador nos referimos a la cantidad de sectores en los GGDD que es necesaria la intervención para llevar a cabo el proyecto. Consideramos que a mayor cantidad de áreas que se deben coordinar es más complejo el proyecto. Identificamos cinco niveles: el más alto se da cuando existe sólo 1 área involucrada en este proyecto, es bajo cuando intervienen 2 áreas, y así sucesivamente hasta el nivel más bajo que es donde intervienen 5 o más áreas.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 22 - Subindicador de cantidad de áreas involucradas**

Áreas involucradas	Calificación	Puntaje
<b>1 área</b>	Muy Bajo	9
<b>2 áreas</b>	Bajo	7
<b>3 áreas</b>	Medio	5
<b>4 áreas</b>	Alto	3
<b>5 áreas o más</b>	Muy Alto	1

Fuente: Elaboración propia

**5.5.2. Costo total**

Este subindicador tiene una relación directa en los proyectos del sector fortalecimiento institucional, es decir a mayor costo es más compleja la gestión del proyecto.

Por lo tanto la escala propuesta es la siguiente: para los proyectos que tengan un presupuesto superior a \$ 4,5 millones, consideramos que está en el nivel muy alto de la escala; los proyectos con un costo entre \$ 3,5 y \$ 4,5 millones son altos; los proyectos entre \$2,5 y \$ 3,5 millones tienen una calificación media; de baja son los proyectos superiores a \$ 1,5 millones y para los que el presupuesto total no llega a esa cifra los clasificamos como muy bajos.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 23 - Subindicador de costo total**

Costo total	Calificación	Puntaje
$X \leq 1:5$	Muy Bajo	9
$1:5 < X \leq 2:5$	Bajo	7
$2:5 < X \leq 3:5$	Medio	5
$3:5 < X \leq 4:5$	Alto	3
$X > 4:5$	Muy Alto	1

Fuente: Elaboración propia

**5.5.3. Cantidad de rubros**

Este subindicador fue elegido pues la complejidad está directamente relacionada con la cantidad de procesos que se llevan adelante en un proyecto (que se traducen en rubros a la hora de ver los diseños de los proyectos). En un razonamiento lógico cuantos más procesos involucre el proyecto, más trabajo requerirá de quien lo gestione.

En este caso existen también cinco niveles: el más alto es para los proyectos conformados por 20 rubros o más; el escalón anterior son para los proyectos con más de 15 rubros; los calificados como medio son los proyectos con más de 9 ítems; los calificados como bajo son aquellos que tienen entre 4 y 8 rubros; y muy bajo para los restantes.

Se resume a continuación los niveles de detalle, la evaluación y el puntaje asignado.

**Tabla 24 - Subindicador cantidad de rubros**

Cantidad de rubros	Calificación	Puntaje
1 a 3	Muy Bajo	9
4 a 8	Bajo	7
9 a 14	Medio	5
15 a 20	Alto	3
más de 20	Muy Alto	1

Fuente: Elaboración propia

Por último para obtener el resultado final del **indicador complejidad**, con los puntajes de cada subindicador realizamos un promedio, basándonos en el siguiente nivel de detalle, evaluación y puntaje asignado.

**Tabla 25 - Indicador de complejidad**

Puntos	Complejidad	Puntaje
$X \geq 8$	Muy Bajo	9
$6 \leq X < 8$	Bajo	7
$5 \leq X < 6$	Medio	5
$3 \leq X < 5$	Alto	3
$X < 3$	Muy Alto	1

Fuente: Elaboración propia

## 5.6. DISTANCIA CON LA CAPITAL

Este factor, fácilmente medible, lo clasificaremos tan solo en tres escalas, con la intención de mantener el secreto estadístico y no identificar a que GD específico corresponde el valor. Por ello tendremos que las intendencias situadas a más de 350 km de la capital van a tener una calificación de distanciadas, los GGDD que se encuentren entre 200 y 350 km están calificados como intermedios, y el resto son cercanos.

**Tabla 26 - Indicador de distancia a la capital**

Distancia a la capital	Valor	Puntaje
- de 200	Cercano	9
Entre 200 y 350	Intermedio	6
+ de 350	Distanciado	3

Fuente: Elaboración propia

## 5.7. VARIABLES DEMOGRÁFICAS

Este indicador está medido en base a la cantidad de población y la calidad de la misma (Índice de desarrollo humano) que posee cada departamento. En base a los resultados de los subindicadores realizamos el promedio con igual peso relativo para formar los 3 niveles de este factor.

### 5.7.1. Cantidad de población

Este aspecto, extraído directamente de los censos de población, lo clasificaremos tan solo en tres escalas, considerando que la mayoría de los departamentos del interior posee una población porcentualmente baja. Ordenamos en forma decreciente las 18 intendencias del interior del país y as que se ubican dentro de las 6 más pobladas están en el nivel bueno, los 6 departamentos intermedios en el nivel medio y los más despoblados en el malo.

**Tabla 27 - Subindicador de cantidad de población**

Cantidad de población	Valor	Puntaje
$X \geq 13$ er. puesto	Bueno	9
$7 \leq X < 13$ er. puesto	Medio	6
$X \leq 6$ to. puesto	Malo	3

Fuente: Elaboración propia

### 5.7.2. Índice de Desarrollo Humano

Este factor, lo obtuvimos del Índice publicado por PNUD, lo clasificamos de acuerdo a un ranking decreciente por departamentos y lo separamos tan solo en tres escalas. Los que se encuentren en los primeros 6 puestos van a tener una calificación de bueno, los GGDD que se tengan índices que estén posicionados en los 6 puestos intermedios están calificadas como media, y el resto son calificados en el nivel malo.

**Tabla 28 - Subindicador del índice de desarrollo humano**

IDH	Valor	Puntaje
$X \geq 13$ er. Puesto	Bueno	9
$7 \leq X < 13$ er. puesto	Medio	6
$X \leq 6$ to. Puesto	Malo	3

Fuente: Elaboración propia

Por último para obtener el resultado final del **indicador variables demográficas**, con los puntajes de cada subindicador realizamos un promedio, basándonos en el siguiente nivel de detalle, evaluación y puntaje asignado.

**Tabla 29 - Indicador de variables demográficas**

Puntos	Variables demográficas	Puntaje
$7 < X$	Bueno	9
$5 < X \leq 7$	Medio	6
$X \leq 5$	Malo	3

Fuente: Elaboración propia

### 5.8. CRITERIO DE ACEPTACIÓN

Para nuestro análisis definiremos que cada indicador es aceptable cuando el valor resultante luego de la puntuación se encuentre dentro de los dos mejores niveles del mismo para aquellos con cinco niveles, o dentro del mejor nivel para los que solo poseen tres.

## 6. VALIDEZ Y FIABILIDAD

Para asegurarnos el buen uso de los indicadores, necesitamos corroborar su validez y fiabilidad.

De acuerdo con el curso de Metodología de la investigación, los conceptos se definen como:

**1) Validez:** "la capacidad de un instrumento de medir el fenómeno estudiado, es decir, la adecuación que existe entre las variables retenidas y el concepto teórico a medir." Por ello se tienen que estudiar tres aspectos de la validez de un instrumento de medición:

Validez de contenido: Donde se comprueba en que medida los elementos seleccionados para medir un concepto estudian los aspectos del concepto que queremos medir.

Para cumplir con este aspecto, la selección de indicadores que hemos realizado está basada en aspectos considerados en la literatura ampliamente

aceptada sobre el tema y sobre los considerados de importancia por los informantes calificados.

Validez de criterio: Donde se compara el resultado que arroja la medición con un criterio determinado de sensibilidad para detectar los casos que cumplen una condición o especificidad para discriminar los casos que no la cumplen.

A todos los entrevistados se les ha consultado sus expectativas respecto a la calificación general de cada proyecto de forma de contrastar con los resultados obtenidos por los indicadores para cumplir este aspecto.

iii) Validez de constructo: Donde se ve el grado en que una medición se relaciona consistentemente con otras mediciones de acuerdo con hipótesis teóricas que pertenece a los conceptos que se están midiendo.

Los resultados serán comparados con los resultados obtenidos por distintos autores a nivel internacional para verificar esta validez.

**2) Fiabilidad:** "capacidad de reproducir un resultado de manera consistente en el tiempo y en el espacio o al ser usado por observadores diferentes".

El modo de medir la fiabilidad es realizando mediciones consecutivas con el objetivo de verificar la consistencia de los resultados.

Se puede evaluar la fiabilidad de un indicador de tres formas:

- i) Verificando que en diferentes momentos el mismo instrumento arroje resultados similares.
- ii) Verificando que en el mismo momento diferentes personas ratifiquen el mismo resultado usando el mismo indicador.
- iii) Cuando un indicador está formado por diferentes elementos se debe medir la homogeneidad en el comportamiento de los mismos.

Para dar fiabilidad en nuestro trabajo, definimos claramente los indicadores y consideramos que basado en la información recabada, cualquier persona arroja las mismas conclusiones.

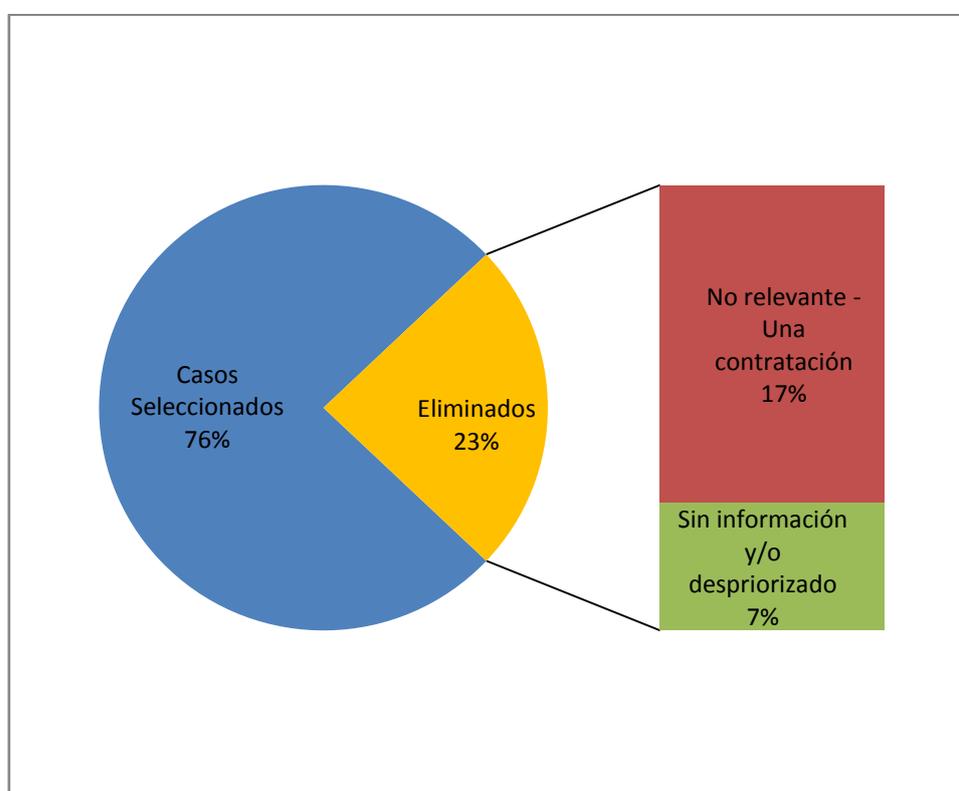
# ANALISIS DE LOS DATOS

## 1. ESTUDIO DEL ÉXITO DE LOS PROYECTOS

El total de proyectos de fortalecimiento institucional aprobados antes de la fecha límite (30/06/09) son 58, de los cuales no se tomaron en cuenta para el estudio algunos proyectos de acuerdo a lo explicado en la metodología.

Los excluidos son 14 por 2 razones, se encontraron 10 proyectos que para su ejecución sólo requería de una contratación (no representaba un reto a la hora de gestionarlos), además existían 4 proyectos que a pesar de tener la no objeción, las intendencias por razones mayoritariamente políticas, estimaron conveniente su despriorización (anulación) o no existía información porque los proyectos son muy viejos, no se llevaba registro de su gestión y los referentes no pertenecen más a las instituciones.

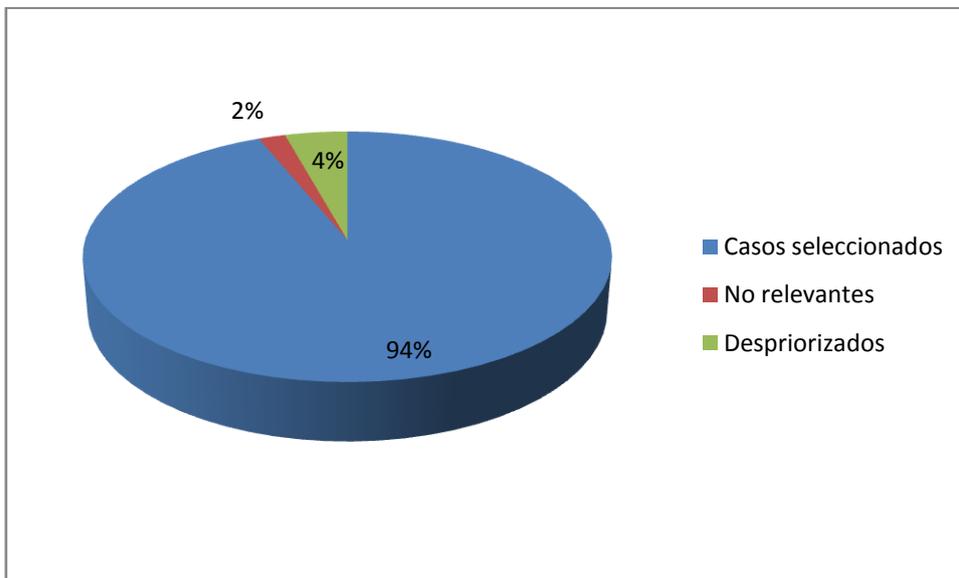
**Gráfico 1 - Proyectos de Fortalecimiento con no objeción**



Fuente: Elaboración propia.

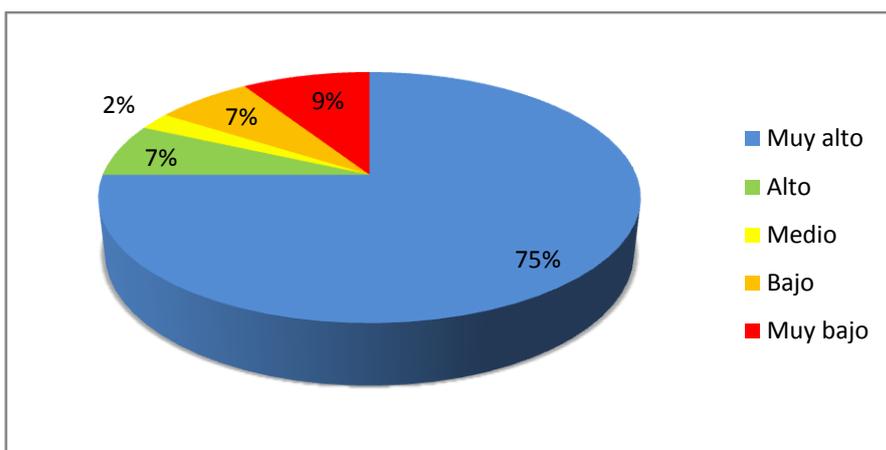
Si observamos el peso relativo que tienen los proyectos estudiados respecto al total de los proyectos en relación al monto total invertido, podemos notar que sólo el 6% del monto total de los proyectos queda fuera de nuestro estudio, por consiguiente los casos seleccionados representan un altísimo porcentaje de todos los proyectos que lleva adelante el área de Fortalecimiento Institucional de la UDM.

**Gráfico 2 - Peso relativo de la selección respecto al monto total**

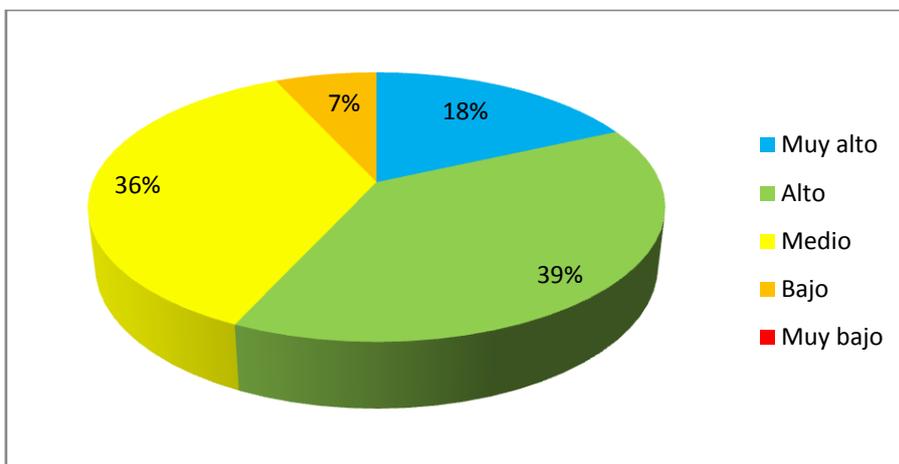


Fuente: Elaboración propia

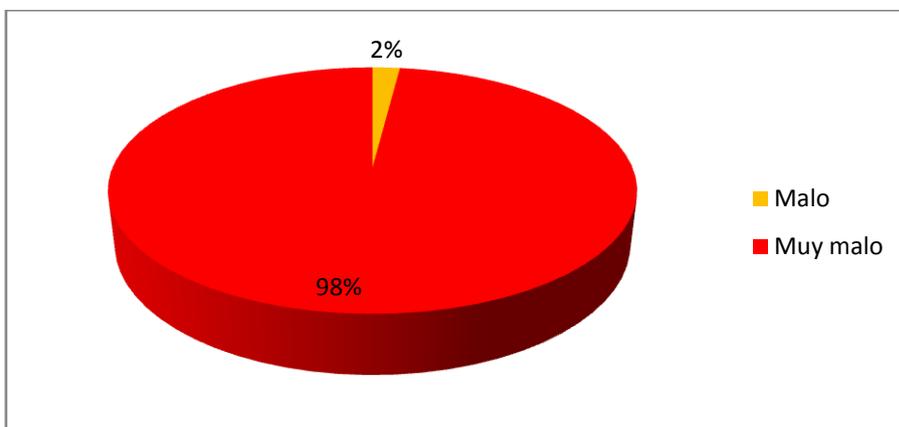
En resumen, hemos estudiado 44 proyectos. Luego de recabar los datos de las entrevistas, pudimos analizar la información y sacar los siguientes datos relevantes:

**Gráfico 3 - Desvío en costo**

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4 - Desvío en producto**

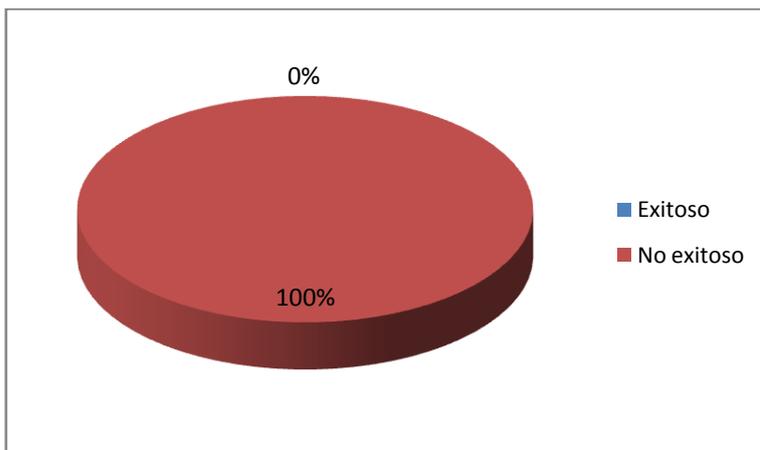
Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 5 - Desvío en tiempo**

Fuente: Elaboración propia

Podemos apreciar que el elevado porcentaje de proyectos que no cumplieron con el tiempo estimado para su ejecución provoca que para la selección el 100% de los proyectos resultaran no exitosos. Esta divergencia tan pronunciada entre los resultados obtenidos y lo esperado a priori, inevitablemente cuestiona la validez del indicador creado, sin embargo, de las entrevistas realizadas pudimos determinar que la principal causa es una notoria diferencia en la definición del cronograma de los proyectos. Si bien esta diferencia tan importante la analizaremos con detalle más adelante, para poder proseguir con el análisis de los resultados de forma válida reformularemos la enunciación de 'Tiempo del proyecto' para que coincida con el concepto manejado por los entrevistados.

**Gráfico 6 - Proyectos exitosos**



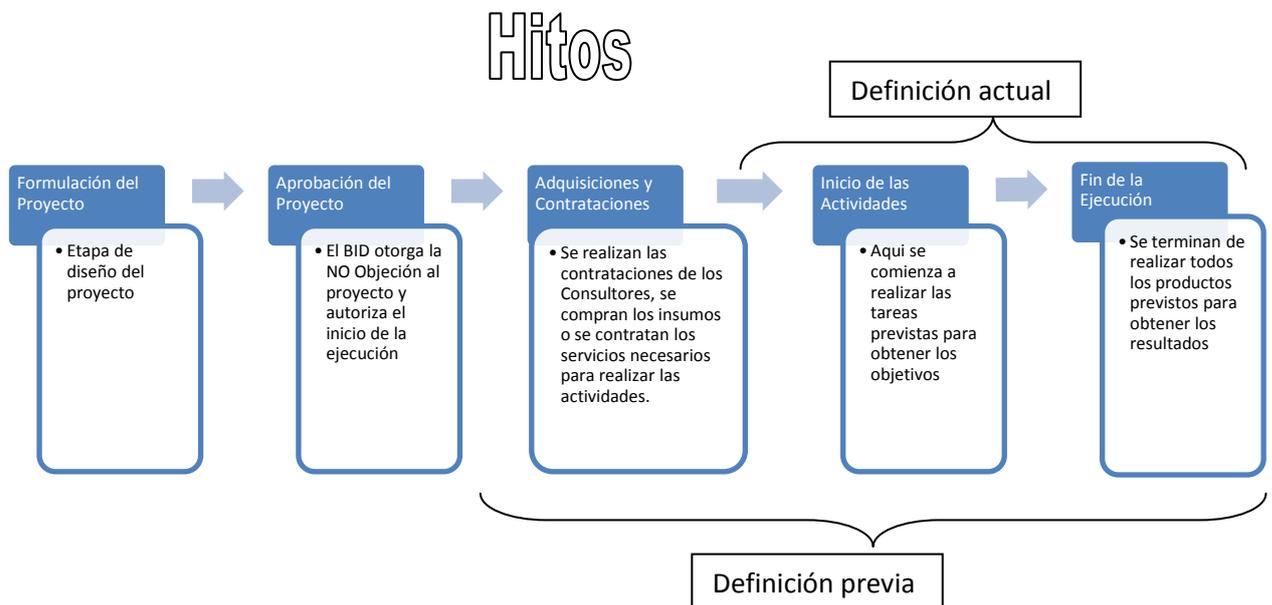
Fuente: Elaboración propia

**Definición actual del indicador 'Desvío en Tiempo'**

Este indicador va a medir los desvíos que existen entre el lapso temporal previsto en el diseño y el que surge entre el inicio de la ejecución efectiva del proyecto (definida desde que el BID da la no objeción a la primer adquisición que posee el proyecto) y la fecha de finalización real o prevista actualizada al momento del corte que fijamos para este trabajo.

El cambio en la concepción sobre la formulación del cronograma de un proyecto quedará más claro con un ejemplo gráfico:

## Ilustración 8 - Cambio de definición

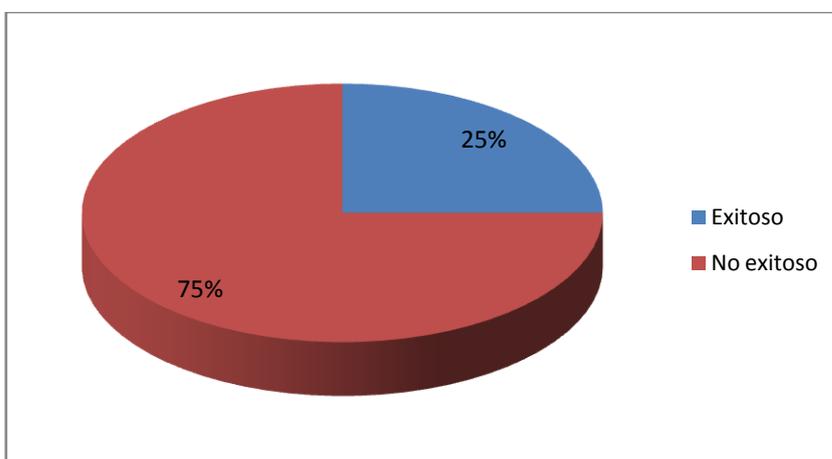


Fuente: Elaboración propia

Con esta definición reevaluamos todos los proyectos seleccionados obteniendo los resultados que exponemos a continuación:

A pesar de cambiar la definición del concepto asociado a cronograma, sólo el 25% de los proyectos estudiados nos dio como exitosos luego de medir nuevamente los tres subindicadores de éxito.

## Gráfico 7 - Proyectos exitosos (2do análisis)



Fuente: Elaboración propia

## 2. ESTUDIO DE LOS INDICADORES A NIVEL GENERAL

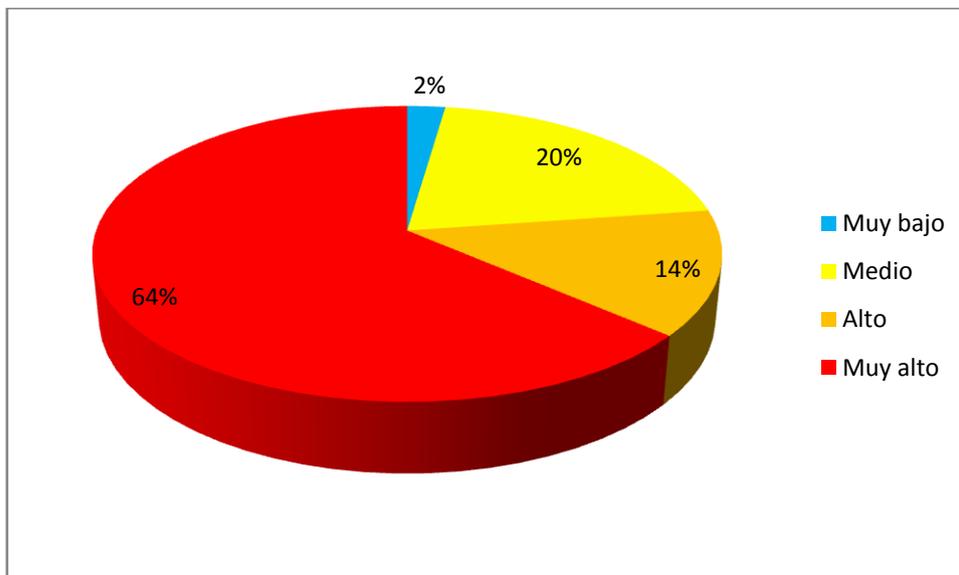
Del análisis detallado de cada indicador de acuerdo a las mediciones de todos los proyectos seleccionados, se puede mencionar:

### 2.1. INDICADORES DE ÉXITO

#### 2.1.1. Indicador de tiempo

En el indicador de tiempo de los proyectos, observamos con preocupación que sólo 1 está en el rango muy bajo, ninguno cae dentro del nivel bajo y el resto (43 proyectos del total de 44) se encuentran en los niveles no aceptables (con un 98%). Observamos luego de analizar los indicadores, que es éste el que menos se cumple y por ello existen tantas inversiones catalogadas como no exitosas.

**Gráfico 8 - Indicador de desvío en el tiempo (2do análisis)**

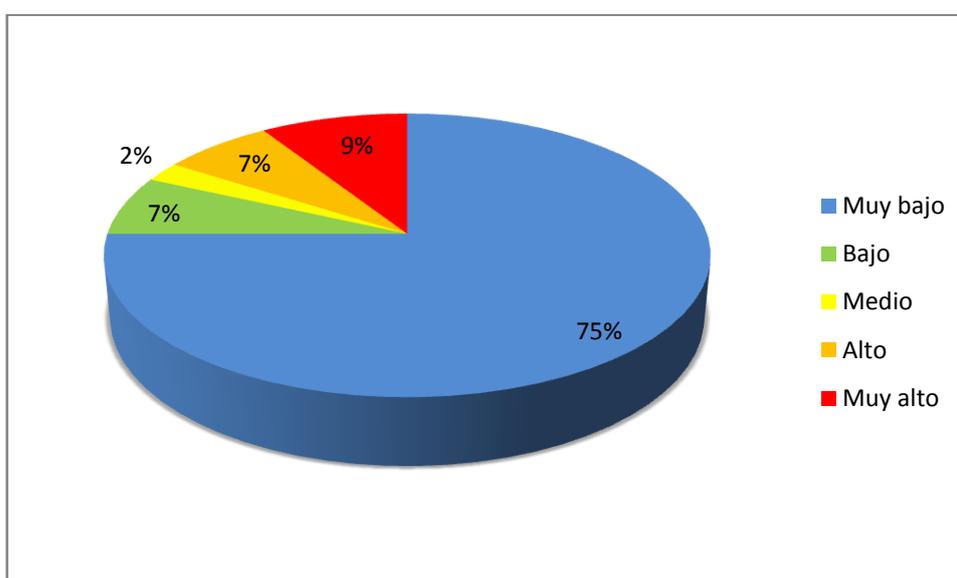


Fuente: Elaboración propia

### 2.1.2. Indicador de costo

En contraparte a lo antes expresado, dentro del indicador de costo de los proyectos hemos medido su mayor franja en los niveles muy bajo (33) y bajo (3), haciendo que la tendencia de este indicador sea favorable para las conclusiones de éxito de los mismos (dado que se toman los dos primeros niveles como aceptables, nos da un 82 % de proyectos aceptables).

**Gráfico 9 - Indicador de desvío en el costo (2do análisis)**

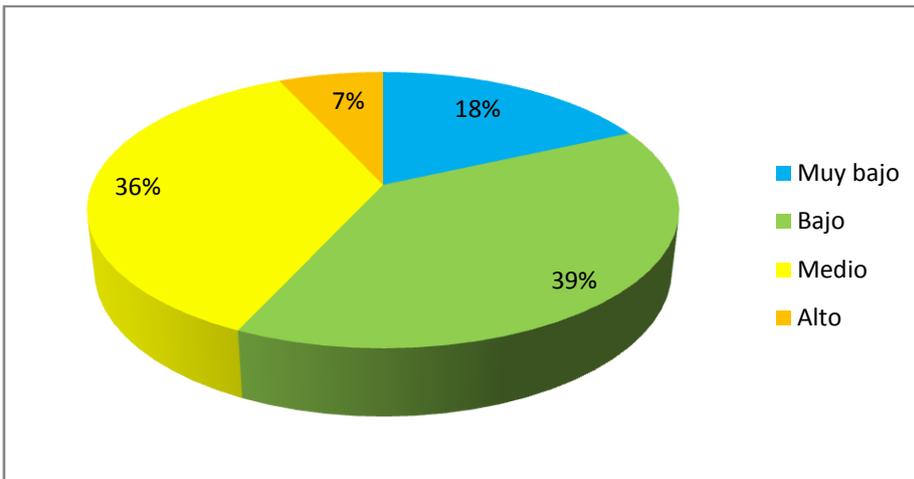


Fuente: Elaboración propia

### 2.1.3. Indicador de producto

Dentro de los resultados obtenidos en el indicador de productos, podemos observar que la gran mayoría se encuentra en los niveles bajo y medio (17 y 16 proyectos respectivamente). Ningún proyecto tiene un desvío valuado como muy alto y son 25 en total los proyectos que estimamos aceptables dentro de este indicador (que equivale a un 57%).

**Gráfico 10 – Indicador de desvío en el producto (2do análisis)**

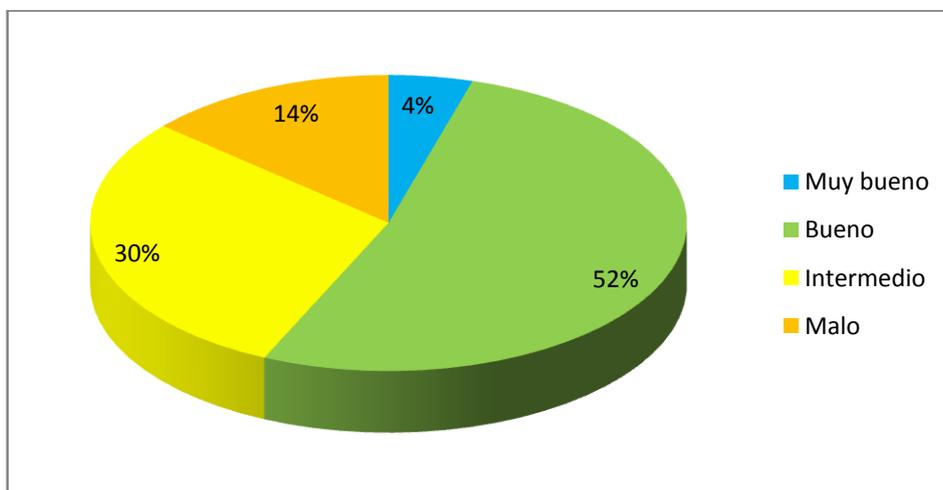


Fuente: Elaboración propia

**2.2. INDICADOR DE RECURSOS HUMANOS**

Los recursos humanos en su gran mayoría son buenos o intermedios. Son muy pocos los proyectos que poseen muy buenos RRHH (2) y no hemos tenido ningún proyecto en el cual participen RRHH de nivel muy malo. Dicho esto, debemos de resumir nuestras reflexiones diciendo que el 56% de los proyectos en total tiene el conjunto de los referentes, tanto del GD como de la UDM con un nivel aceptable (Son 23 los proyectos que tienen este indicador como bueno y 2 los que tienen muy bueno).

**Gráfico 11 - Indicador de Recursos Humanos**

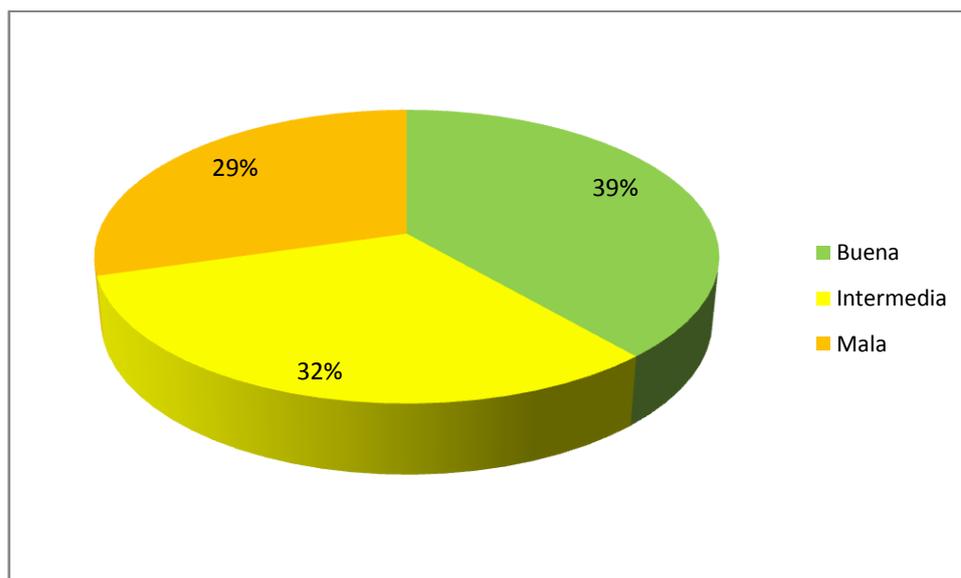


Fuente: Elaboración propia

### 2.3. INDICADOR DE VOLUNTAD POLITICA

Analizado el aspecto de la voluntad política, observamos que no existen proyectos dentro de los niveles extremos (muy buenos y muy malos). Además, en el nivel aceptable se encuentran 17 proyectos de los 44 totales.

Gráfico 12 - Indicador de Voluntad Política

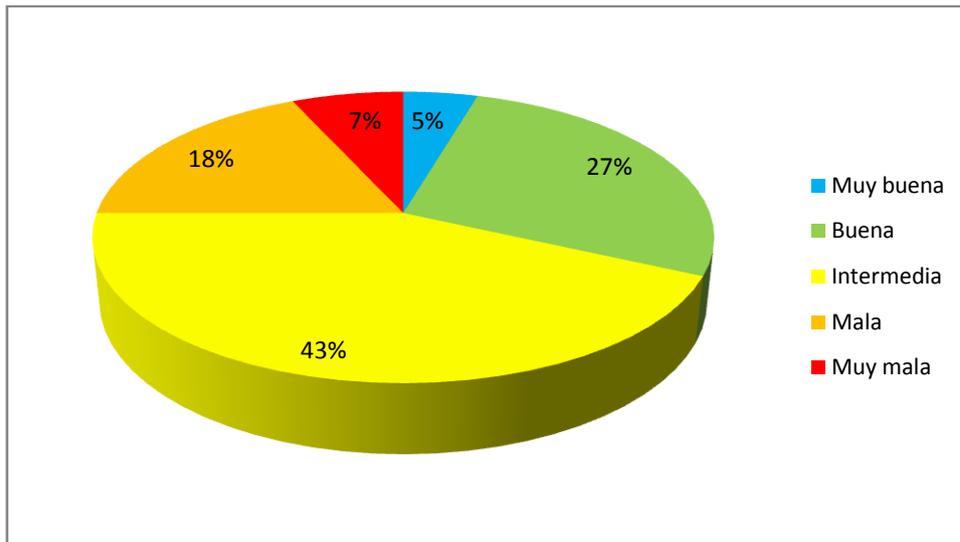


Fuente: Elaboración propia

### 2.4. INDICADOR DE SUPERVISIÓN

Dentro del indicador de la supervisión, se puede observar que la mayoría se encuentra dentro del nivel intermedio. Si consideramos los dos niveles superiores para tener como aceptable este factor, se muestra que sólo el 32% de los proyectos se encuentra en este nivel (12 proyectos califican en buena y 2 en muy buena).

**Gráfico 13 - Indicador de Supervisión**

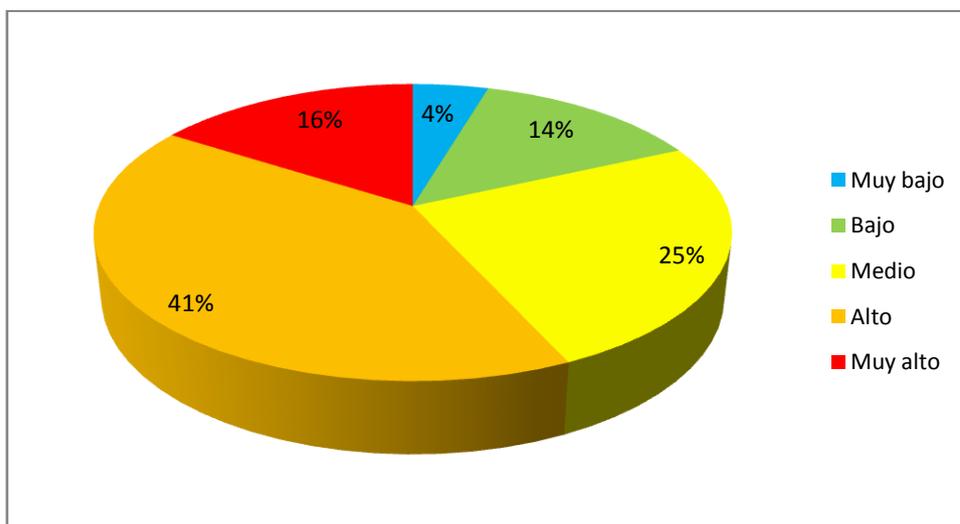


Fuente: Elaboración propia

**2.5. INDICADOR DE COMPLEJIDAD**

De los datos recabados, podemos mencionar que la complejidad de las inversiones indica que sólo 8 proyectos se encuentran en la cota de aceptable (2 son muy bajos y 6 bajos). En este caso, la gran mayoría de los proyectos se encuentran en el centro de los niveles estipulados (en medio hay 11 proyectos y 18 en alto).

**Gráfico 14 - Indicador de complejidad**

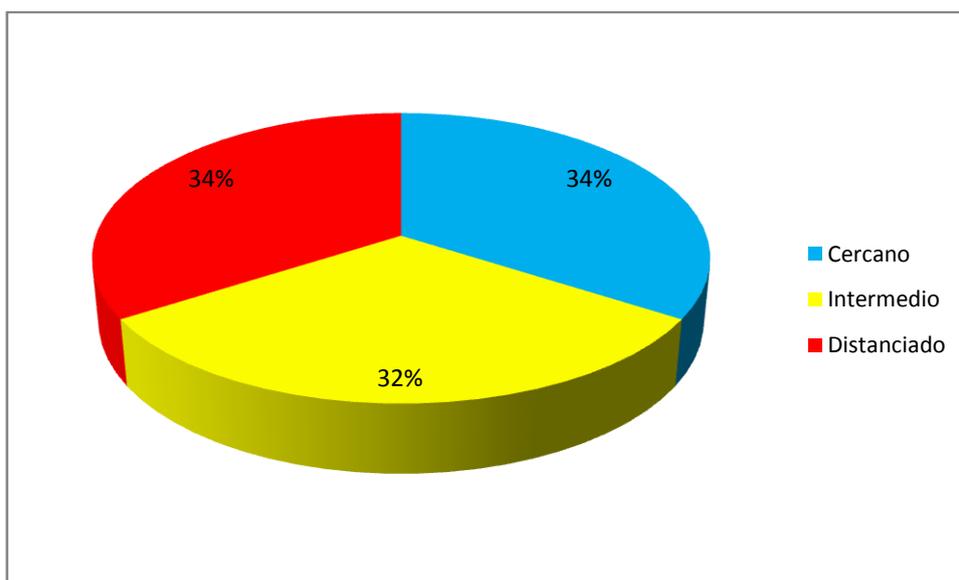


Fuente: Elaboración propia

## 2.6. INDICADOR DE DISTANCIA CON LA CAPITAL

Se puede observar en el gráfico 15 que prácticamente no hay diferencia en la cantidad de proyectos de la selección para cada uno de los niveles en el indicador de distancia a la capital.

**Gráfico 15 - Indicador distancia a la capital**

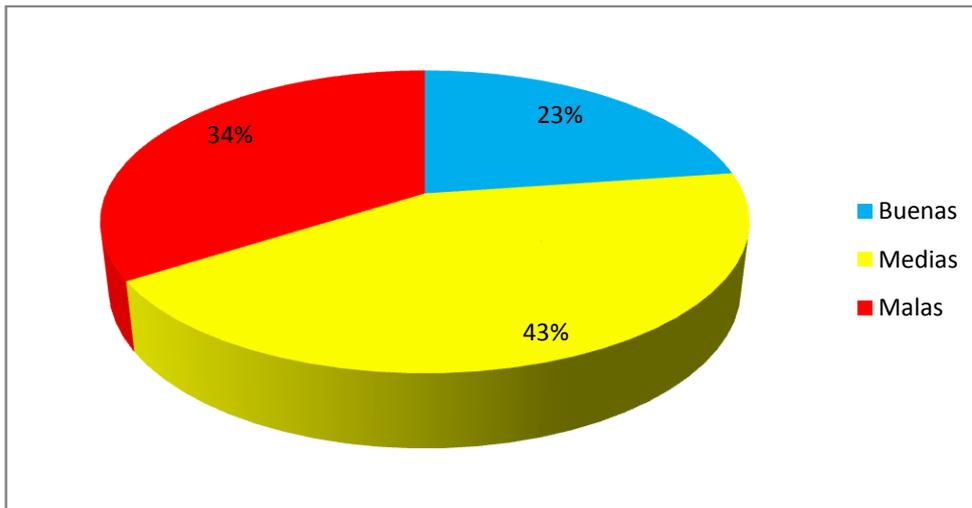


Fuente: Elaboración propia

## 2.7. INDICADOR DE VARIABLES DEMOGRAFICAS

Por último estudiamos las variables demográficas que tal como se puede observar el 43% que equivalen a 19 proyectos, se encuentran en un nivel medio. Un 34% de los mismos entran en el nivel malo y tan solo un 23% estarían dentro del nivel bueno (nivel aceptable).

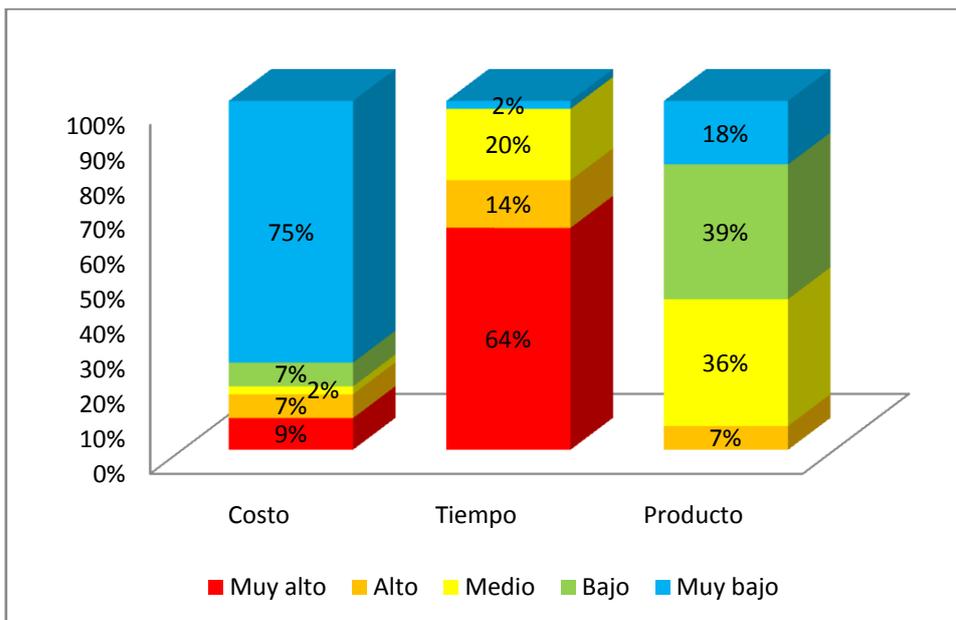
**Gráfico 16 - Indicador de Variables demográficas**



Fuente: Elaboración propia

A modo de resúmen observamos que en los factores que definimos para el éxito de un proyecto, a pesar de que nos alineamos con la definición de la UDM, el desvío en el factor tiempo o cronograma sigue siendo el que provoca que los proyectos no sean exitosos. En el gráfico 17 vemos los resultados obtenidos para cada uno de estos factores que inciden en el éxito a nivel general para todos los proyectos estudiados.

**Gráfico 17 - Indicadores de éxito**



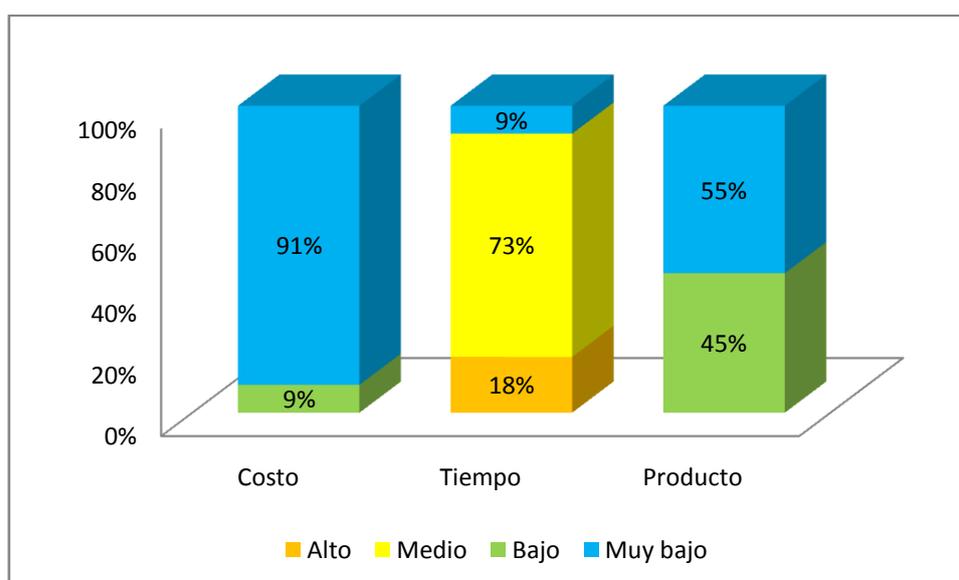
Fuente: Elaboración propia

A grandes rasgos observamos que el factor costo es el que menos se desvía respecto a lo planificado, y en segunda medida el producto que tiene para más de la mitad de los proyectos niveles aceptables es decir niveles bajo y muy bajo.

### 3. ESTUDIO DE LOS INDICADORES EN RELACION CON EL ÉXITO DE LOS PROYECTOS

A continuación vamos a analizar el resultado de los tres factores únicamente para los proyectos exitosos:

**Gráfico 18 - Indicadores de éxito en proyectos exitosos**

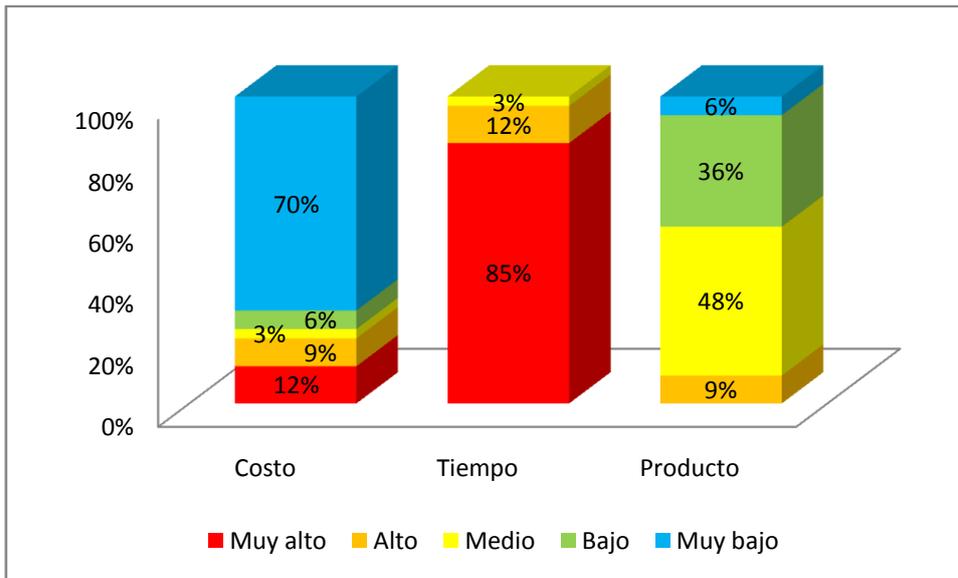


Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa en el gráfico anterior el 100% de los proyectos exitosos tienen niveles bajos y/o muy bajos para los desvíos en costo y producto, en cambio para el cronograma sólo uno de los proyectos tiene una clasificación de muy bajo en este desvío y la mayor parte de ellos se ubican en el nivel medio.

Si realizamos el mismo análisis pero viendo solo aquellos proyectos que son no exitosos los resultados son los siguientes:

**Gráfico 19 - Indicadores de éxito en proyectos no exitosos**



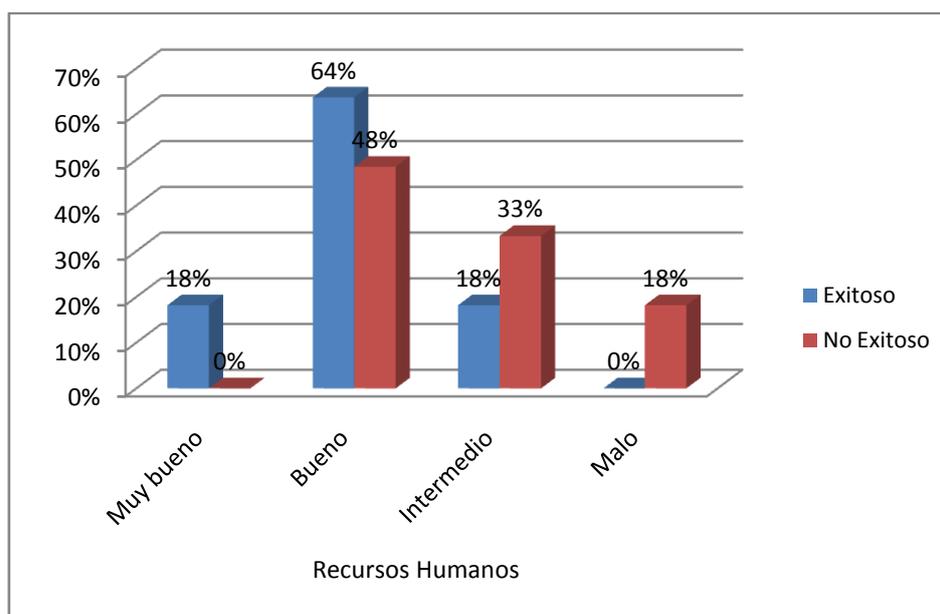
Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que para los proyectos no exitosos en un 70% no tienen desviación en cuanto a costo y la calidad de los productos es aceptable para el 42% de los mismos. La desviación en el cronograma parece ser lo que determina el éxito de los proyectos estudiados, dado que su bajo puntaje hace que sea difícil llegar a los niveles aceptables.

Un aspecto importante que surge de los gráficos expuestos es que no hay productos de muy baja calidad, porque se da mayor importancia al producto que a cualquiera de los otros dos factores (según lo declarado por los referentes) lo cual se considera razonable para los proyectos de carácter social.

### **3.1. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE RECURSOS HUMANOS**

Vamos a mostrar los resultados obtenidos para el indicador de recursos humanos en porcentaje separando los proyectos que fueron exitosos de los no exitosos.

**Gráfico 20 - Éxito - RRHH**

Fuente: Elaboración propia

En la gráfica 20 se pueden realizar las siguientes puntualizaciones:

En general los recursos humanos asignados a los proyectos son buenos y eso se puede observar tanto para los proyectos exitosos como para los no exitosos.

Además, los proyectos exitosos tienen en general mejores recursos humanos ya que tienen un porcentaje mayor de este indicador en niveles aceptables (82% que equivale a 9 proyectos sobre un total de 11 exitosos) que si lo comparamos con los no exitosos (48% que equivalen a 16 proyectos en un total de 33 no exitosos).

Se aprecia que para el nivel aceptable de recursos humanos hay mayoría de proyectos exitosos, en cambio, en el nivel no aceptable prevalecen los proyectos no exitosos.

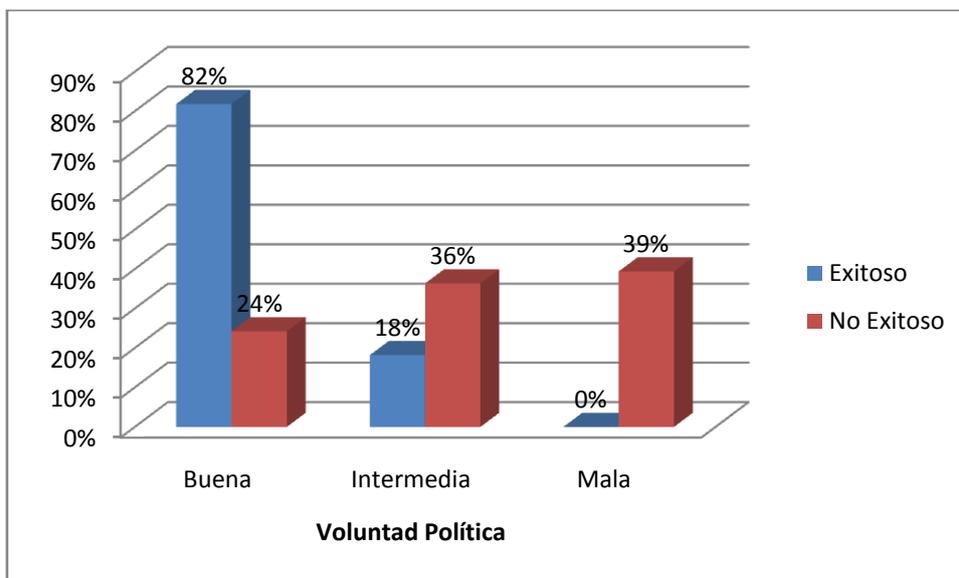
Por último, no se observan recursos humanos de nivel malo en los proyectos exitosos ni muy buenos en los no exitosos.

En conclusión, apreciamos que este indicador tiene una relación con el éxito de la gestión de los proyectos sociales estudiados.

### 3.2. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE VOLUNTAD POLÍTICA

Anteriormente mencionamos que en este indicador no existen proyectos en ninguno de los extremos, es decir con voluntad política muy alta, o muy baja. A continuación los analizaremos separando aquellos proyectos que son exitosos de los no exitosos.

**Gráfico 21- Éxito - Voluntad Política**



Fuente: Elaboración propia

Tal como se aprecia en el gráfico 21, los proyectos exitosos se caracterizan por tener una voluntad política aceptable, esto se da para el 82% de los proyectos (9 de los 11 proyectos exitosos), disminuyendo la proporción de éxito a medida que se bajan los niveles de aceptación, además no se observaron casos en que el proyecto sea exitoso teniendo una voluntad política mala o muy mala.

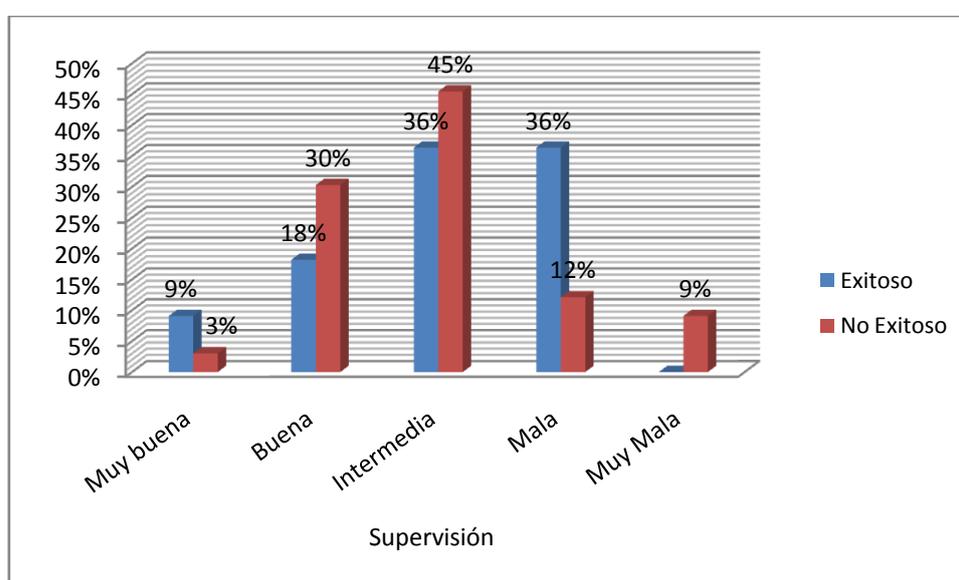
En cambio los proyectos no exitosos solo el 24% de este indicador tienen una voluntad política aceptable (8 proyectos), y se observa un aumento de los

proyectos no exitosos a medida que se va a los niveles inferiores, lo cual nos indica que este factor tiene una relación positiva para obtener éxito en la gestión de los proyectos, aunque no asegure el mismo.

### 3.3. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE SUPERVISIÓN

Mostramos a continuación los resultados obtenidos para todos los proyectos en relación al indicador de supervisión.

**Gráfico 22 - Éxito - Supervisión**



Fuente: Elaboración propia

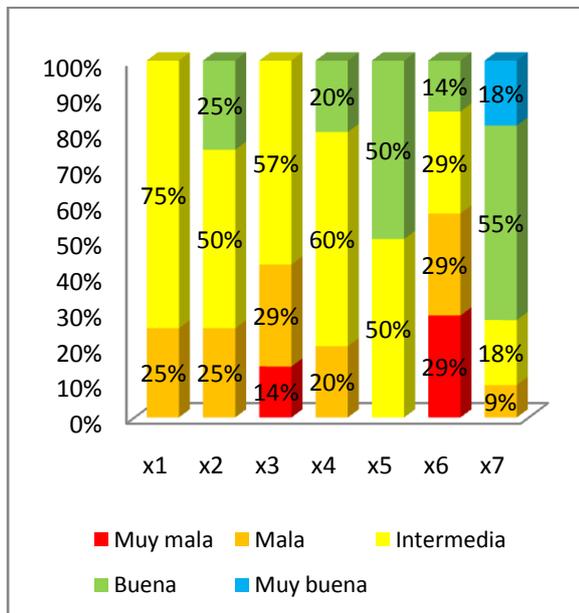
Podemos observar que para un 72% de los proyectos exitosos la supervisión fue entre intermedia y mala en tanto que para los no exitosos el 75% de los proyectos fue entre media y buena. No observamos una relación entre éxito de un proyecto y supervisión dado que el tener una muy buena supervisión no asegura el éxito del mismo. Observamos que la mayoría de los proyectos se agrupan en los niveles centrales independientemente si son o no exitosos.

Hay varios factores que inciden en el grado de supervisión de un proyecto. Algunos de ellos son: la complejidad del proyecto, los recursos humanos

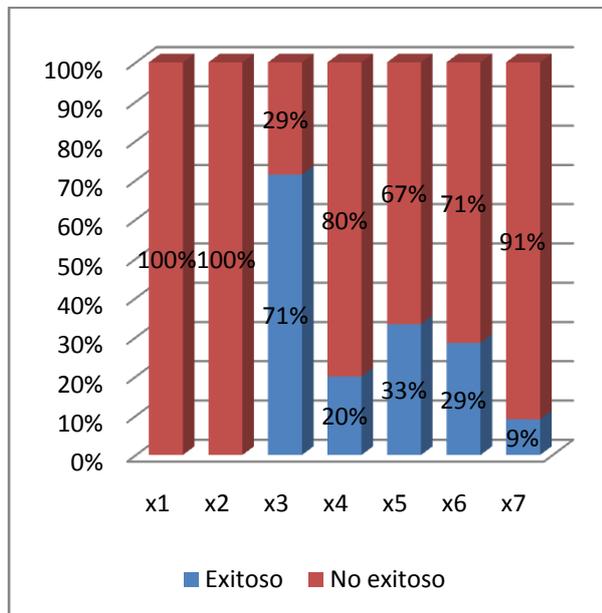
involucrados, el grado de autonomía que se mueve la intendencia (ya que dependiendo de cada GD existen diferentes dependencias con UDM para realizar cada procedimiento), y también la intensidad de supervisión por parte de la UDM dependiendo del referente (por sus diferentes características personales).

Con respecto a este último punto, vamos a mostrar dos gráficos en los cuales comparamos el nivel de supervisión y el éxito de los proyectos por referente y se puede observar que hay algunos referentes que ejercen mayor supervisión que otros y esto no asegura el éxito en los proyectos.

**Gráfico 23 - Referente/Supervisión**

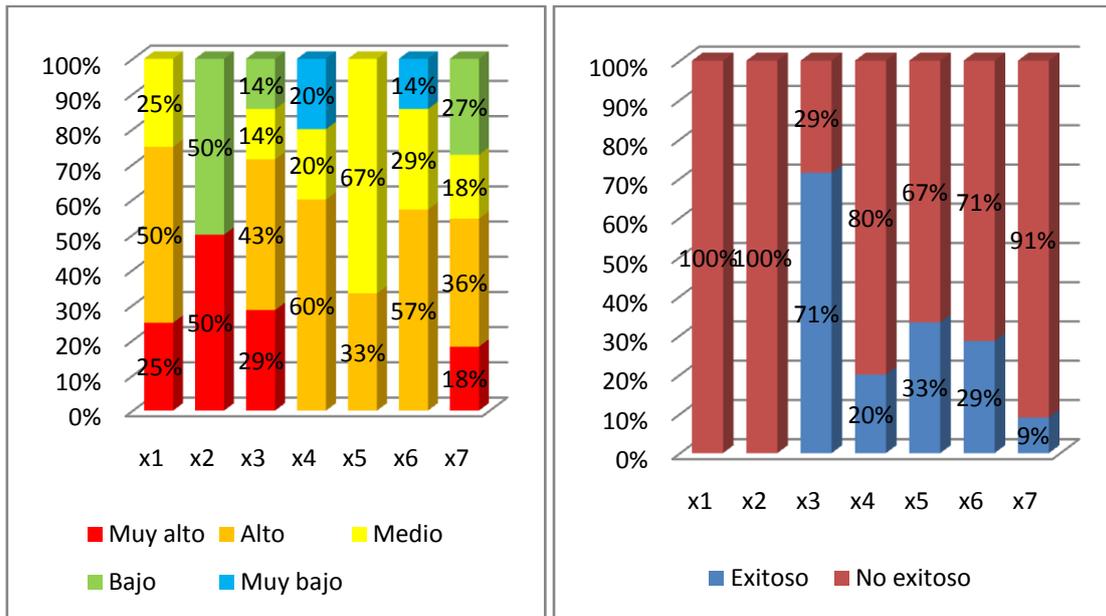


**Gráfico 24 - Referente/Éxito**



Fuente: Elaboración propia

Para concluir que el nivel de supervisión de cada referente depende de la complejidad de sus proyectos, mostramos a continuación un gráfico en el cual haremos una distinción entre los distintos niveles de complejidad de los proyectos asignados a cada referente para poder ver si el grado de supervisión depende de este factor.

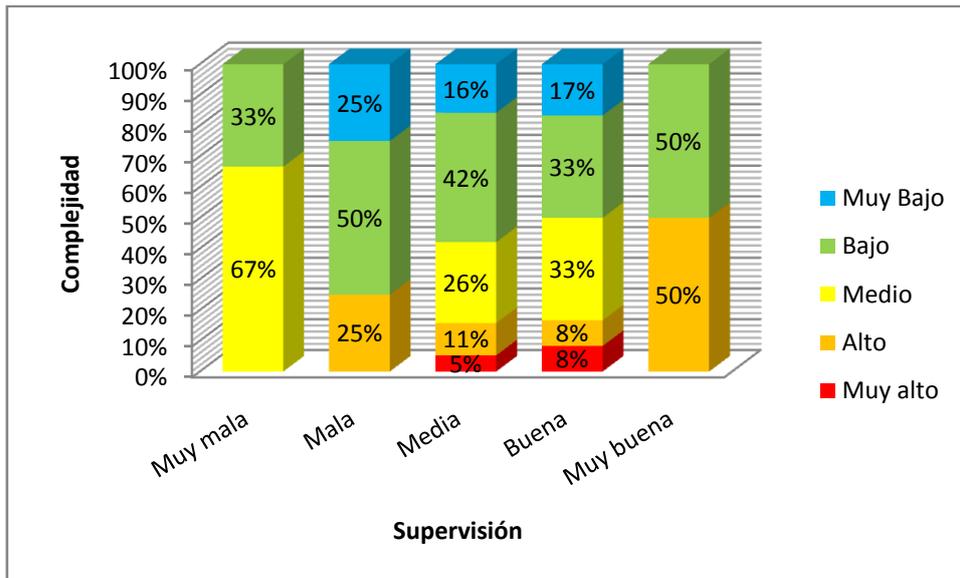
**Gráfico 25 - Referente/Complejidad**

Fuente: Elaboración propia

Al observar el gráfico 25 no encontramos una relación directa entre estos dos indicadores a la hora de medir la supervisión que hace cada referente de acuerdo al nivel de complejidad de sus proyectos.

Si vemos la relación que tienen la supervisión con la complejidad de los proyectos independientemente de cada referente obtenemos el siguiente gráfico.

**Gráfico 26 - Supervisión/Complejidad**



Fuente: Elaboración propia

No se puede observar alguna relación clara entre estos dos indicadores.

De los 6 gráficos anteriores podemos resumir que para nuestros casos de estudio seleccionados no observamos una relación entre las variables de supervisión y éxito. Entendemos que lo razonable es que a mayor complejidad mayor debería ser la supervisión.

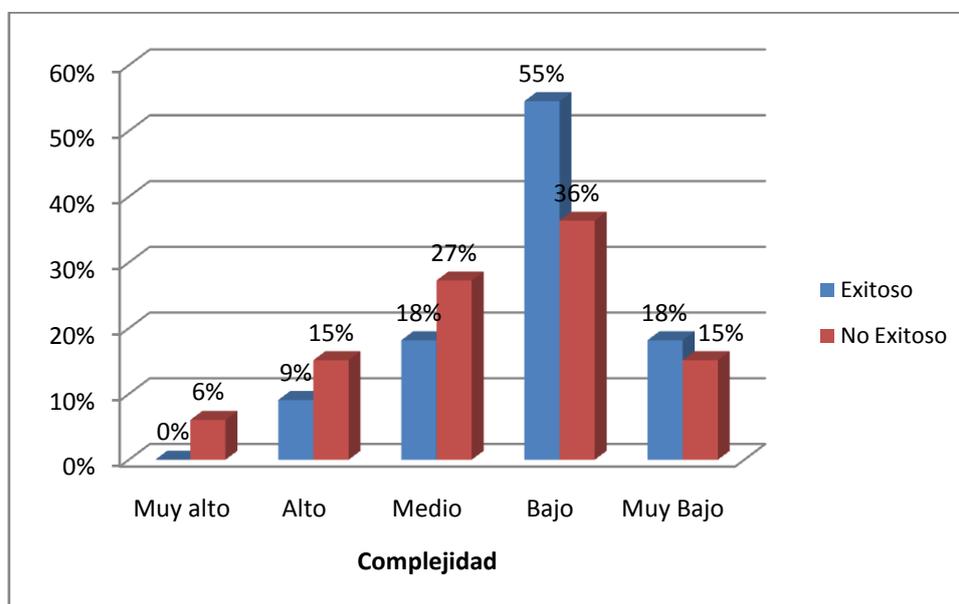
### 3.4. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE COMPLEJIDAD

Otro de los indicadores analizados fue la complejidad, donde se da también una relación interesante entre este indicador y el éxito o fracaso del mismo. En el gráfico 27 observamos que la mayor parte de los proyectos tanto exitosos como no exitosos se da en el nivel bajo.

Pero tal vez lo más interesante en esta relación es que en los dos niveles más bajos de complejidad se observa que los proyectos exitosos tienen un

porcentaje más alto que los no exitosos, y después del nivel intermedio la relación se invierte siendo más alto en porcentaje de no exitosos.

**Gráfico 27 - Éxito - complejidad**



Fuente: Elaboración propia

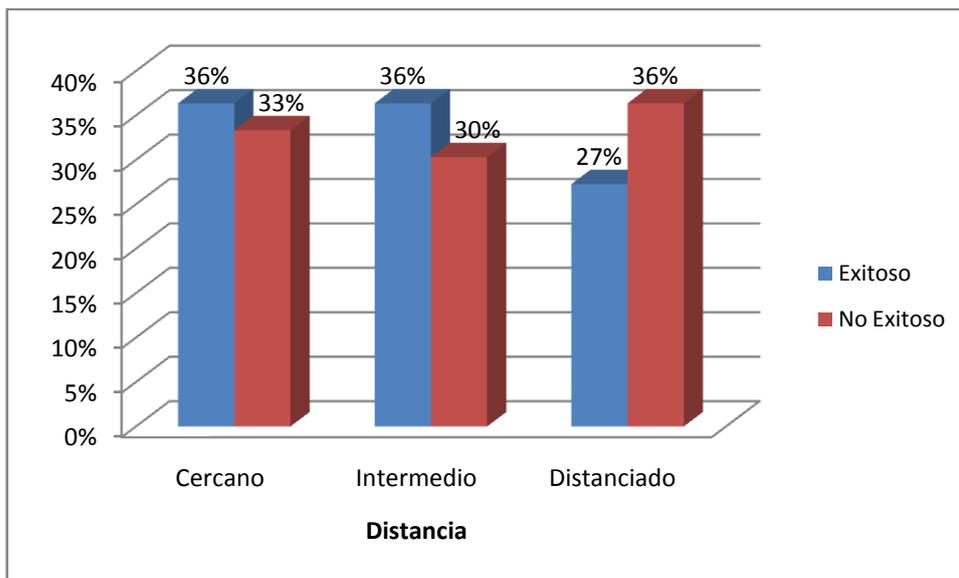
Otro aspecto que nos resulta importante destacar es que no se observaron casos de proyectos exitosos que sean de una complejidad muy alta.

Por lo antes expuesto podemos intuir que existe una relación directa entre los niveles bajos de este indicador y el éxito del proyecto aunque no lo asegure.

### **3.5. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE DISTANCIA CON LA CAPITAL**

Anteriormente observamos que prácticamente no había diferencia entre la cantidad de proyectos seleccionados que entran dentro de los distintos niveles. A continuación mostraremos la relación del indicador de distancia a la capital con el éxito del proyecto.

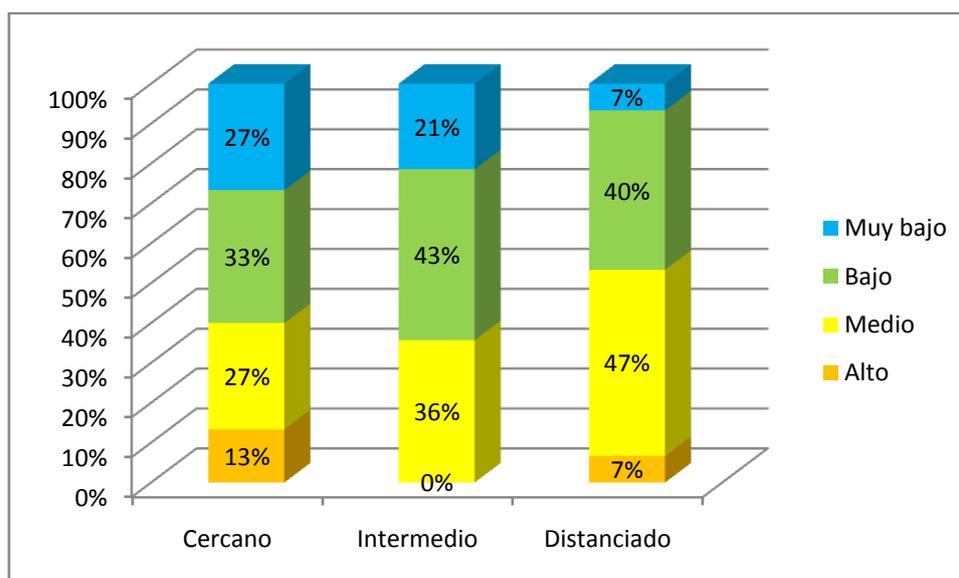
**Gráfico 28 - Éxito - distancia con la capital**



Fuente: Elaboración propia

Sin poder establecer una clara relación, observamos que son más exitosos los proyectos que están a una distancia cercana o intermedia, es decir hasta 350 km de la capital, pero existe un descenso en el porcentaje de los proyectos exitosos y un aumento de los no exitosos para aquellas inversiones que se dan en departamentos que tienen una distancia mayor a 350 km de la capital (distanciados).

De acuerdo a las entrevistas uno de los factores que pueden ser difíciles de obtener con respecto a la distancia son las adquisiciones de los recursos humanos capaces de llevar adelante el proyecto como consultores contratados de obra o adquisiciones de proveedores locales. Por ello, para descartar la relación que pueden tener los productos entregados con la dificultad de contratar mejores adquisiciones, intentamos observar si existe una relación entre la desviación de la calidad de los productos de cada proyecto y el indicador de distancia con la capital obteniendo el siguiente gráfico.

**Gráfico 29 – Desviación del producto/Distancia con la capital**

Fuente: Elaboración propia

Según lo observado, no creemos poder realizar una relación entre estas dos variables, pero se advierte que el nivel más baja desviación desciende a medida que nos alejamos de la capital.

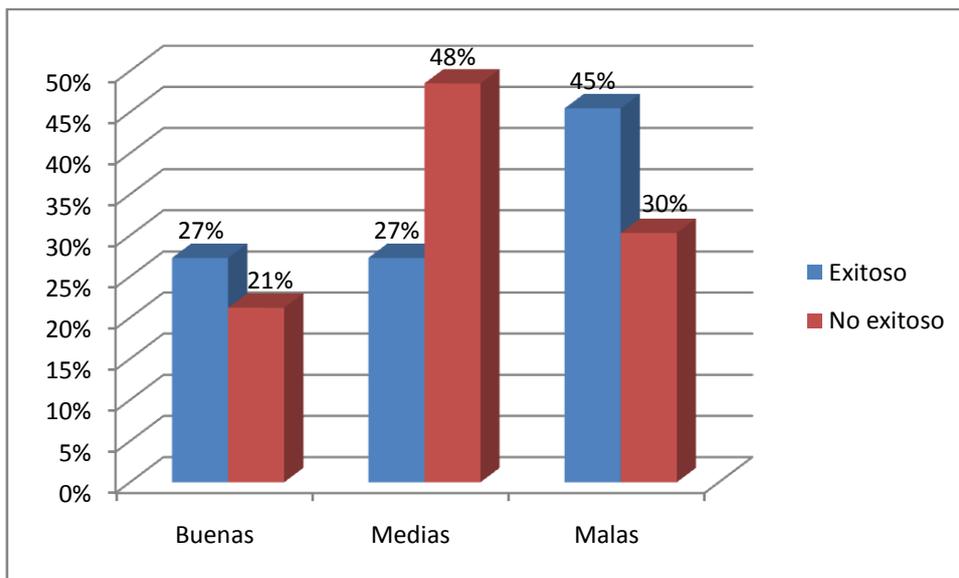
Según las diferentes entrevistas, sabemos que para sortear los problemas de obtener buenas adquisiciones en los departamentos más distanciados, se estima a la hora de diseñar los proyectos un monto mayor para las mismas así se tienda a personas y empresas alejadas a presentarse en estos llamados.

### **3.6. ÉXITO COMPARADO CON EL INDICADOR DE VARIABLES DEMOGRÁFICAS**

Hemos medido las variables demográficas por la relación entre la cantidad de población y el IDH (calidad) del departamento de acuerdo a las cifras oficiales del PNUD.

Al comparar este indicador con el éxito del proyecto obtuvimos los siguientes datos:

**Gráfico 30 - Éxito - Variables Demográficas**



Fuente: Elaboración propia

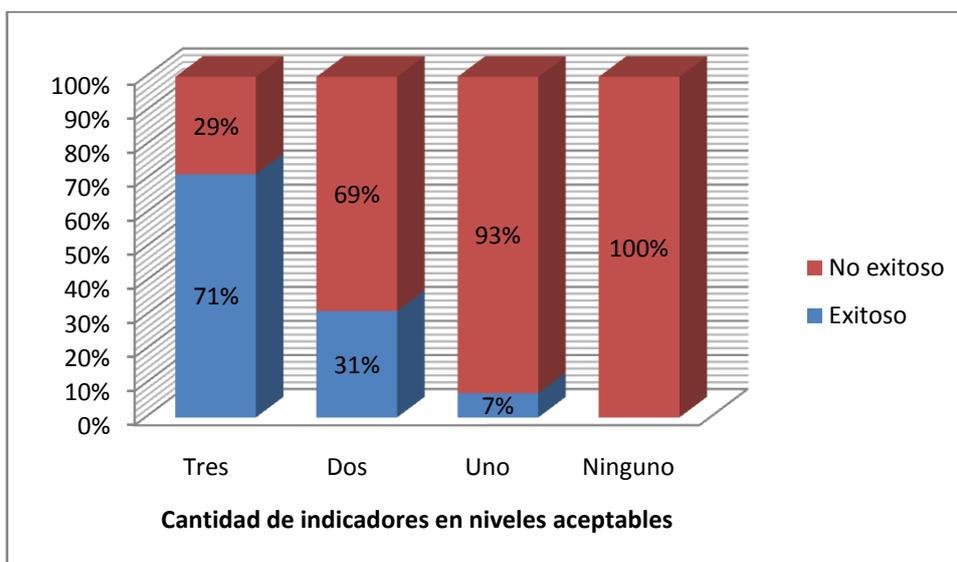
Tal como se puede apreciar, no encontramos una relación fácilmente justificable para explicar el éxito del proyecto con respecto a esta variable. Sin embargo, cabe destacar que se observa que la mayor parte de los proyectos no exitosos (el 48%) se dan en aquellos departamentos con variables demográficas media.

### **3.7. ÉXITO COMPARADO CON INDICADORES RELACIONADOS**

Observamos que algunos indicadores tienen mayor relación directa con el éxito de los proyectos. Nos referimos a los indicadores de voluntad política, recursos humanos y complejidad que en general son una condición necesaria (según lo visto), pero no suficiente.

Realizamos una comparación entre todos los proyectos que cumplan con tener en niveles aceptables los tres indicadores mencionados anteriormente contra los proyectos que no tengan niveles aceptables en ninguno de los tres indicadores. En la siguiente gráfica se podrá ver con claridad lo comentado.

### Gráfico 31 - Proyectos con RRHH, Voluntad política y Complejidad en niveles aceptables



Fuente: Elaboración propia

Se expone en el gráfico 31 que 5 proyectos de los 7 que tienen los 3 factores aceptables resultan exitosos en cambio, cuando solo 2 de esos indicadores son aceptables los proyectos exitosos son 5 de los 16. Cuando solo 1 indicador es aceptable encontramos que tan solo 1 proyecto de los 14 es exitoso, por último los proyectos que tienen los 3 factores no aceptables son 7 y han fracasado todos.

Al analizar concretamente porque no fueron exitosos el 29% (2 proyectos de 7) de las inversiones que reúnen niveles aceptables en los tres indicadores más importantes, notamos que en todos los casos fue el cronograma que se desvió ampliamente (con un nivel muy alto), teniendo niveles aceptables tanto para la desviación en la calidad del producto como para la desviación en costo.

Los comentarios que obtuvimos de los referentes para esos proyectos dicen que no fue correcta la etapa de planificación de los proyectos ya que no se habían tomado en cuenta que el GD necesitaba capacitación para poder llevar a cabo las tareas necesarias para gestionar el proyecto, lo que determinó un cronograma irreal y por consiguiente una demora importante.

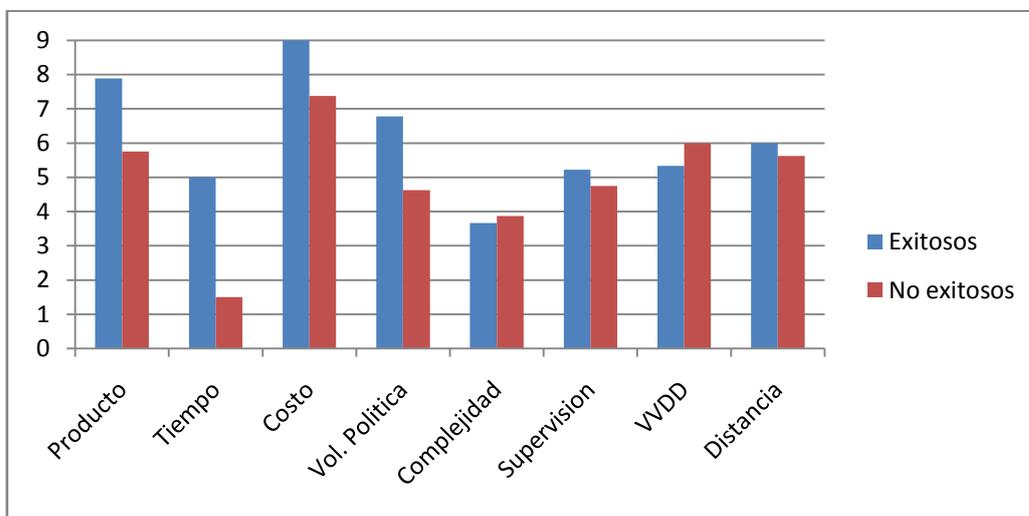
Una puntualización que nos resulta interesante destacar es que los proyectos exitosos que tienen los tres indicadores en niveles aceptables representan un 45% de los proyectos exitosos totales (los proyectos que tienen los 3 factores aceptables son 5 del total de 11 proyectos exitosos).

#### 4. RELACIÓN ENTRE INDICADORES Y NIVELES ACEPTABLES

En el análisis de datos estudiamos las variables que tienen una relación directa con el éxito de un proyecto y observamos que en algunos casos había proyectos que tenían niveles aceptables para dicho indicador pero no eran exitosos. Más allá de lo comentado anteriormente respecto de que estos indicadores son necesarios pero no suficientes nos resultó interesante estudiar cuales fueron los factores que habían fallado para que no tenga éxito los proyectos que tenían niveles aceptables en alguno de estos tres indicadores.

Comenzaremos con el indicador de **recursos humanos**. En el análisis de información observamos que un 48% de los proyectos no exitosos, y un 82% de los exitosos tenían recursos humanos en niveles aceptables. Considerando únicamente estos proyectos en que este indicador tiene niveles aceptables (son un total de 25 proyectos) calculamos los puntajes promedios de todos los indicadores para poder explicar porque unos fueron exitosos y los otros no.

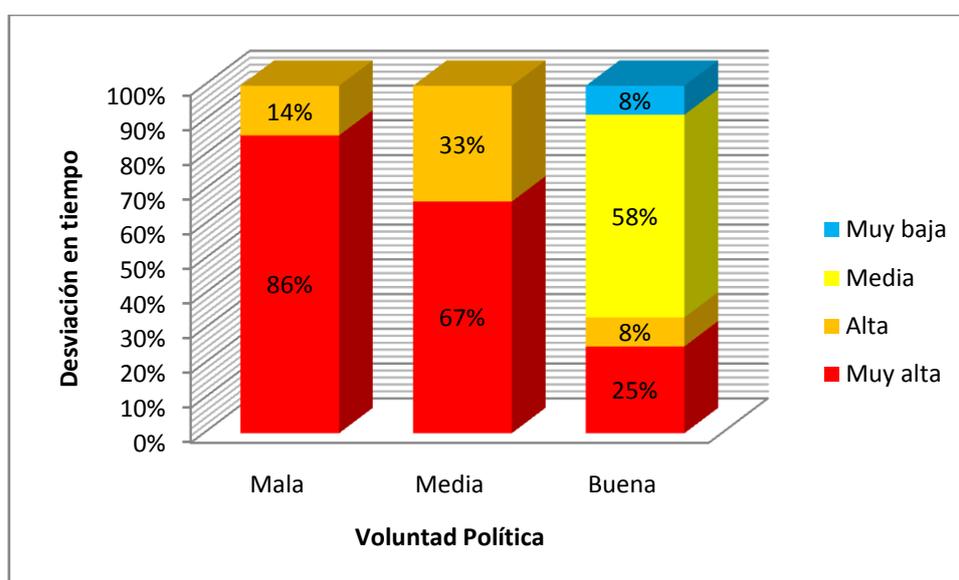
**Gráfico 32 - Proyectos con RRHH en niveles aceptables**



Fuente: Elaboración propia

Un comentario que podemos realizar del gráfico 32 es que en los proyectos exitosos se observa un mayor apoyo político que en los no exitosos y una complejidad a penas menor. Además en los factores que determinan el éxito de un proyecto en el producto, costo y tiempo se observa una diferencia importante a favor de los exitosos destacándose la desviación en tiempo o cronograma que tiene una diferencia de dos niveles de satisfacción. Es por eso que analizamos también cual era la relación entre la voluntad política y el porcentaje de desviación en el tiempo para estos proyectos y obtuvimos los siguientes resultados.

**Gráfico 33 - Voluntad Política/Tiempo con RRHH aceptables**



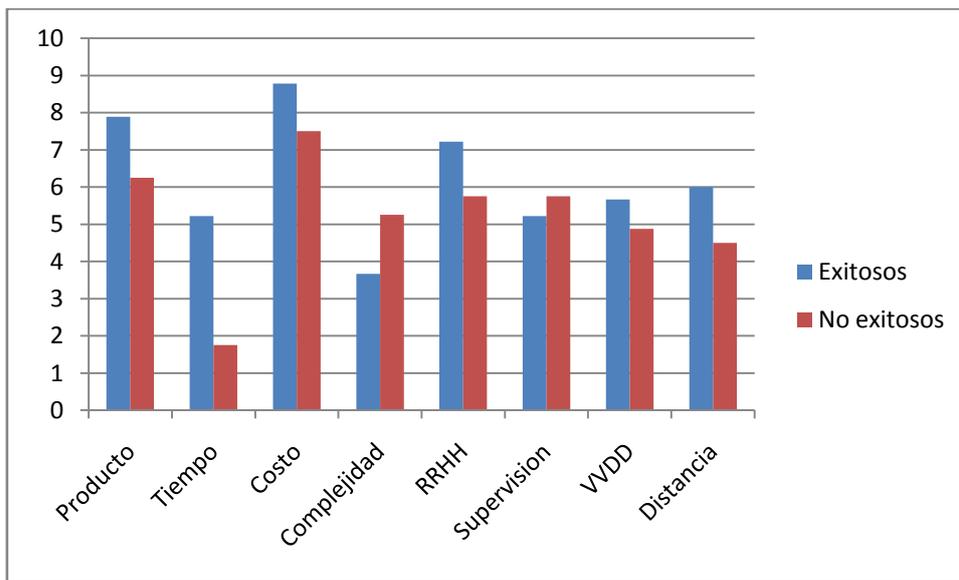
Fuente: Elaboración propia

Claramente se observa una menor desviación en cronograma en aquellos proyectos que tienen mayor voluntad política lo cual es razonable dado que las autoridades ejercen presión para que los proyectos se ejecuten en los tiempos estipulados.

Si realizamos el mismo análisis para los proyectos que tienen **voluntad política** alta es decir en niveles aceptables observamos que hay un 24% de los proyectos no exitosos que a pesar de tener un apoyo político fuerte no

cumplieron con los objetivos de tiempo, costo y/o producto. Recordamos que un 82% de los exitosos tuvieron un gran apoyo político, lo cual demuestra la importancia de este factor. A continuación analizamos los 17 proyectos del conjunto seleccionado que resultaron con voluntad política buena y determinaremos cuales fueron las diferencias entre los proyectos exitosos y los no exitosos.

**Gráfico 34 - Proyectos con Voluntad Política en niveles aceptables**

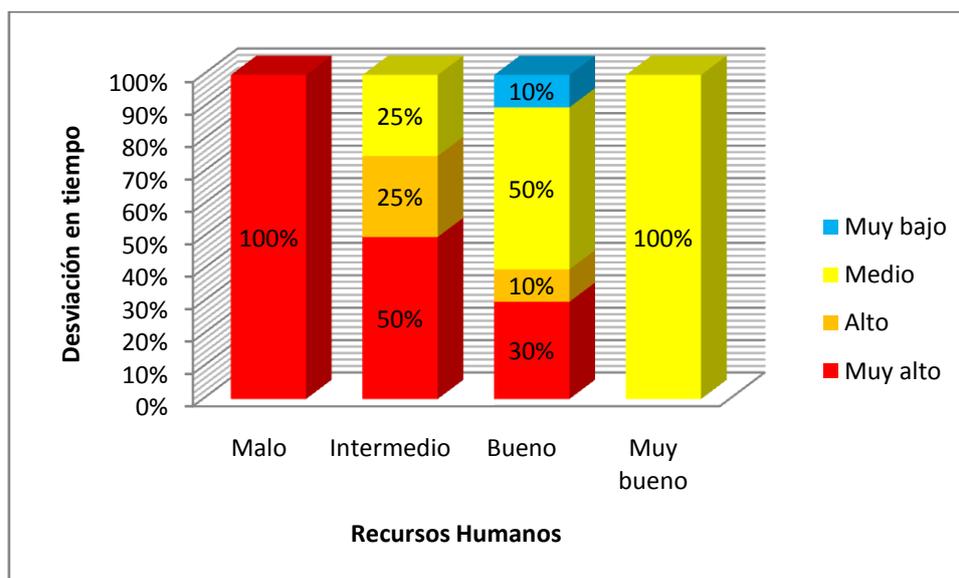


Fuente: Elaboración propia

Es nuevamente la desviación en cronograma la que provoca en mayor medida que los proyectos sean no exitosos. Además observamos que los proyectos no exitosos se caracterizan por tener una complejidad mayor y un nivel en recursos humanos menor en promedio que los exitosos y esto tiene una incidencia en el atraso de los proyectos así como en la calidad de los productos que es el otro factor que observamos tiene una diferencia importante entre los proyectos exitosos y los que no.

En el gráfico 35 estudiamos la importancia que tiene la existencia de buenos recursos humanos para lograr el éxito dentro de los proyectos con voluntad política buena.

### Gráfico 35 - RRHH/Tiempo para proyectos con Voluntad Política aceptable

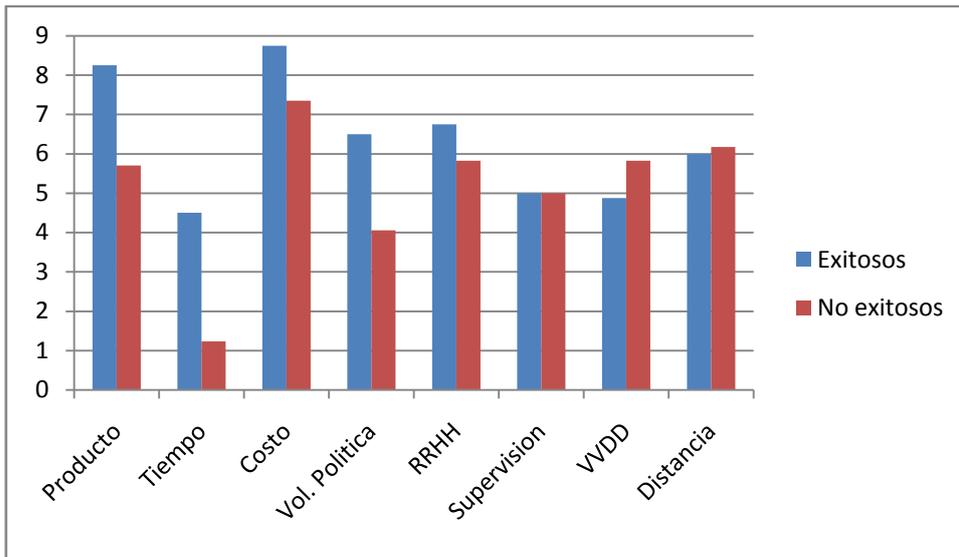


Fuente: Elaboración propia

Se puede observar como disminuye la cantidad de proyectos con muy alta desviación en tiempo cuando mejoran los recursos humanos involucrados en el proyecto y de la misma forma, como aumenta la relación de proyectos con desviación en tiempo en niveles medio.

Por último pero no menos importante, analizaremos el indicador de **complejidad**, que como se vio anteriormente el 52% de los proyectos no exitosos tiene el indicador en nivel bajo y muy bajo, en tanto que el 73% de los proyectos exitosos se encuentran en estos niveles (25 proyectos en total). Si realizamos un análisis más profundo de únicamente los proyectos que entran dentro de estos niveles de complejidad obtenemos el gráfico 36 con el puntaje promedio por indicador:

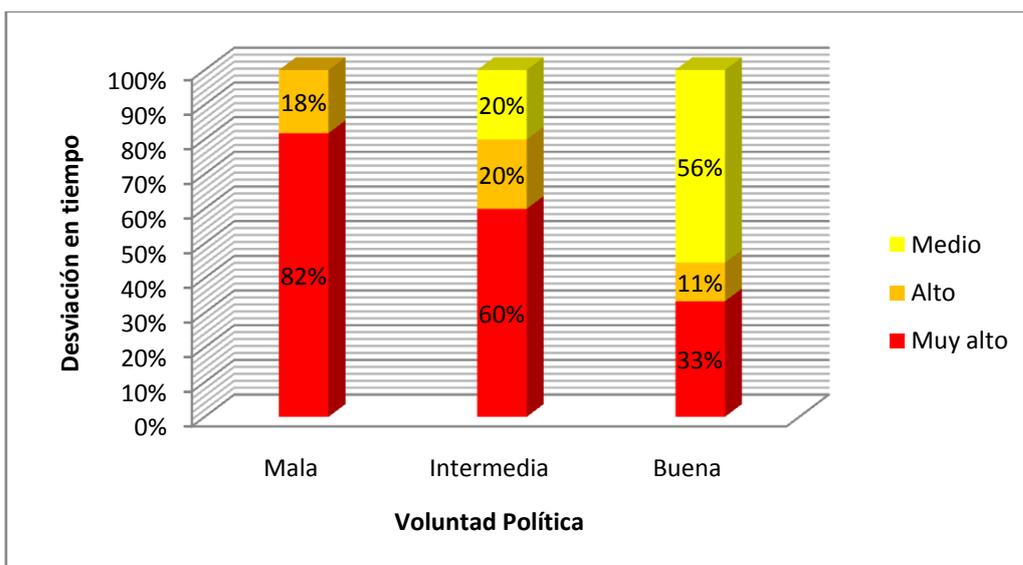
**Gráfico 36 - Proyectos con complejidad en niveles aceptables**



Fuente: Elaboración propia

Observamos que nuevamente es el tiempo y el producto en segunda medida que está muy desviado respecto de lo planificado. El indicador que tiene mayor diferencia es claramente la voluntad política que es mayor en los proyectos exitosos que en los no exitosos. En el gráfico 37 mostramos la relación entre la desviación en el tiempo por causa de la distinta voluntad política.

**Gráfico 37 - Desviación en el tiempo/Voluntad política**



Fuente: Elaboración propia

Podemos observar de forma clara en el gráfico 37 como disminuye la cantidad de proyectos con desviación muy alta y alta a medida que mejora el nivel de voluntad política y también como aumentan las desviaciones en nivel medio de esta última variable.

## **5. ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES DE LAS DESVIACIONES DETECTADAS**

A continuación vamos a exponer las causas que posiblemente generan las desviaciones encontradas en los indicadores.

### **5.1. DESVIACIONES EN TIEMPO**

#### **5.1.1. Error en el diseño**

La planificación de los distintos proyectos fue realizada en forma muy heterogénea y con la participación de los distintos actores en forma muy distinta. Esto provocó que el optimismo de algunos referentes o involucrados directos en el diseño permitiera estimar que las actividades necesarias para obtener los resultados se podían conseguir en tiempos que resultaron ilusorios. Otras veces el desconocimiento de los tiempos reales que podían necesitarse para concluir ciertas tareas, indujo a errores en los cálculos previos. Como consecuencia de estas inexactitudes los proyectos fueron aprobados con un cronograma de realización que en los hechos fue inverosímil.

#### **5.1.2. Ciclos de priorización política**

Los Gobiernos Departamentales transitan por distintos “momentos políticos”. Es así que cuando un Intendente comienza su período de gobierno imprime unas fuerzas y una atención que distan mucho de las que fija cuando se aproximan las elecciones, tanto internas como nacionales. Es así que este cambio de escenario o contexto genera demoras en las autorizaciones requeridas y en la atención que se exhorta de las autoridades.

Asimismo este cambio, puede provocar una variación en los intereses de los Intendentes y en su visión, provocando una modificación de la 'Voluntad Política' y de los recursos que se ponen a disposición del proyecto.

### **5.1.3. Cambios organizacionales dentro de los GGDD**

Cuando dentro del ciclo de un proyecto se realizan cambios institucionales dentro del GD que ocasionan cambio de personas claves, como los referentes de los proyectos o nuevas funciones o más tareas para los involucrados que modifican la dedicación que estos brindaban al proyecto, se presentan problemas claros para poder avanzar en la ejecución de las actividades previstas, desencadenando demoras.

### **5.1.4. Asimetría de la información**

El desconocimiento de los tiempos y demoras que conllevan los distintos procesos, métodos de adquisición y contrataciones provocan demoras que los involucrados atribuyen a "reglas de juego no claras y cambiantes". En todas las implementaciones de estos proyectos existen tres pilares claves: BID (financiador) – UDM (Supervisor) – GD (Ejecutor), cuando los GGDD desconocen los requerimientos del BID o estos se modifican con los distintos Sectorialistas que asumen cargos en este organismo o cuando se ignoran los procedimientos que UDM realiza para autorizar distintos procesos, se crea una traba muy fuerte a la fluidez del proyecto. Asimismo el desconocimiento de las burocracias internas de cada GGDD y de la UDM, provocan estimaciones erradas sobre los plazos (formales e informales) necesarios para completar las etapas de adquisiciones y contrataciones. Este desconocimiento provoca desconfianza entre los distintos involucrados, creando dudas sobre si los tiempos y demoras declaradas son reales o solo producto de ineficiencias ocultas.

### **5.1.5. Características personales**

Todo trabajo que involucra a distintas personas se ve impregnado de las características personales de cada una. La diferencia en la capacidad y personalidad de los referentes y su forma de actuar ante demoras, su optimismo ante las tareas de los demás y su dedicación preferente, conllevan a un trato diferencial de los distintos proyectos dependiendo quien sea que interviene en su gestión.

### **5.1.6. Distintos períodos de Gobierno**

Cuando la vida de un proyecto trasciende de un período de Gobierno y es acompañado con un cambio de Intendente, puede ocurrir que exista por consiguiente un cambio de visión y de objetivos. Esto ineludiblemente aparejará que algún proyecto caiga en el desinterés de las autoridades, quitándole prioridad y recursos asignados, ya sea, en personas o en tiempo de dedicación.

### **5.1.7. Falta de supervisión**

Los proyectos sociales demandan un constante seguimiento y comunicación presencial por parte de los involucrados. La falta de esta presencia en los departamentos dilata los plazos en espera de aprobaciones o validaciones de los logros o la coordinación de actos de presentación de resultados disminuyendo el impulso que tengan los proyectos dentro de los diferentes entornos.

### **5.1.8. Desacuerdos internos en los GGDD**

A pesar de ser designados por los Intendentes, los intereses de los funcionarios, referentes y los Intendentes no siempre están alineados; a veces por cuestiones técnicas y otras por cuestiones políticas. Es de esperarse que

cuando existe esta disonancia entre las propias autoridades que están involucradas en los proyectos, la toma de decisiones y el avance en los procesos se verán retardados y muchas veces será muy difícil llegar a consensos que permitan continuar la ejecución.

#### **5.1.9. Falta de visión Macro**

Cuando un proyecto se diagrama y/o ejecuta sin considerar las externalidades que produce o las influencias que recibe, sin lugar a dudas desechará las posibles sinergias que puede generar con otros proyectos o iniciativas del GD al cual pertenece u otros de distintos GGDD, Gobierno Central o cualquier organismo que tenga injerencia sobre la temática del proyecto. Esta carencia de visión de conjunto causa trabas en los momentos en que (por falta de coordinación) dos o más organizaciones tratan de trabajar en lo mismo. Teniendo muchas veces que anular lo que se tenía previsto por no entorpecer los emprendimientos de otro, porque ya está realizado o porque ahora resulta inviable.

#### **5.1.10. Falta de memoria institucional**

En algunos GGDD la transición de un período a otro, con el cambio de “Gobierno de turno” provoca una pérdida de un conjunto de ‘lecciones aprendidas’ y el logro de haber implementado lo que para el Gobierno anterior eran sus ‘mejores prácticas’. Esto que puede formar parte de la memoria institucional del GD aporta a la fluidez de los procesos y su pérdida provoca la necesidad de comenzar el ejercicio con las demoras del caso al tener necesidad de aprender nuevamente todos los datos necesarios.

## **5.2. DESVIACIONES EN PRODUCTOS**

### **5.2.1. Error en el diseño de los Términos de Referencia**

Cuando se diseñan los requerimientos a considerarse en las contrataciones (ya sea de consultores o de firmas consultoras) y en los requisitos para las adquisiciones, deben exponerse claramente los resultados o productos esperados, tanto para las características que deben poseer, el plazo para presentarlos y las condiciones de entrega. Si estos Términos carecen de consistencia o poseen fallas por desconocimiento del mercado o por ignorancia de las actividades técnico – profesionales requeridas será muy difícil poder cumplir con los objetivos o el alcance de los productos planteados.

### **5.2.2. Diferencias en las percepciones de calidad**

Calidad es un concepto difícil de definir objetivamente y muchas veces resulta consecuencia de la percepción de quien lo mide. Cuando un consultor externo presupone que su producto cumple con todos los requerimientos pedidos y agrega un plus de valor, entrega seguro que la calidad de su trabajo ha sido muy buena, sin embargo, quien controla o mide ese producto puede arribar a la conclusión que su trabajo no colma las expectativas que existían, calificando por consiguiente con menor valor el resultado obtenido por el autor.

### **5.2.3. Productos presentados fuera del plazo establecido**

El afán por conseguir productos de alta calidad lleva a menudo a los consultores a dedicarle a sus trabajos más tiempo del planificado inicialmente. Esto produce que quien evalúa el resultado esté muy conforme con lo obtenido, pero insatisfecho con la espera o demora que esto trajo aparejado. Sin dejar de considerar que cuando ese producto forma parte de una cadena de producción el atraso en uno atrasa toda la secuencia.

#### **5.2.4. Sacrificio de la Calidad en pos del tiempo**

Como contrapartida de lo expuesto anteriormente tenemos los casos en que por cumplir con tiempos que apremian, se pierde el enfoque en el valor agregado que puede plasmar cada consultor externo en el producto que entrega, provocando un resultado sencillo o de baja calidad.

### **5.3. DESVIACIONES EN MONTOS**

#### **5.3.1. Cambios en los precios de mercado**

Desde el diseño de un proyecto hasta su puesta en marcha transcurren varios meses. Cuando por distintas razones el mercado sufre fluctuaciones como una variación del dólar o un cambio en los precios internacionales se ven afectadas las previsiones que se realizaron para el proyecto. Cuando estas desviaciones superan el monto establecido para imprevistos, no existe más opción que solicitar una modificación en el monto destinado para el proyecto o sacrificar parte de los objetivos esperados.

#### **5.3.2. Modificación de las actividades necesarias**

Cuando la consecución de un producto resulta difícil de lograr y aparecen como necesarias nuevas actividades o las tareas definidas resultan demasiadas para los consultores contratados y se requiere contratar más gente, habrá que obtener más recursos. Con un análisis análogo podemos decir que cuando un producto requiere de menos actividades de las planificadas puede verse afectado el monto previsto con una disminución.

#### **5.3.3. Actividades sin ejecución**

Todos los proyectos se enmarcan en un programa que tiene inicio y fin definidos. Cuando el fin del programa llega con algún proyecto en ejecución y

con actividades pendientes, salvo que se apruebe una extensión, el monto destinado para ese proyecto puede verse reducido por las tareas que fueron proyectadas pero no podrán ser realizadas por la finalización del plazo general otorgado para el programa.

# CONCLUSIONES

---

Tomando como objetivo y punto de partida para este trabajo ver cuáles de los indicadores definidos podrían tener alguna relación con el éxito en la gestión de los proyectos sociales y a la luz del análisis realizado cabe destacar que no se garantiza el éxito del proyecto sólo por tener algunas variables favorables, dado que en la gestión intervienen muchos factores más. Considerando la definición de proyecto como sistema (Canzani, 1997), es fácil sustentar la simple observación realizada, pues la presencia o ausencia de un solo factor o parte del sistema nunca asegura la obtención del resultado esperado. Es importante entonces, remarcar que ningún proyecto puede llegar a ser exitoso dependiendo del nivel que tenga en un solo indicador.

Esta investigación nos ha permitido establecer cuáles son los factores que ineludiblemente deben considerarse como necesarios para gestionar proyectos sociales en el marco de los casos de estudio seleccionados y observar una serie de condicionantes, que formando parte del contexto más particular, inciden en la consecución del éxito.

De acuerdo a todos los datos recabados, debemos mencionar que a nuestro entender existe una relación entre el éxito de los proyectos y tres de los indicadores estudiados en este trabajo.

Según nuestras apreciaciones, los factores claves para gestionar proyectos sociales con éxito son: los recursos humanos, la voluntad política y la complejidad. Los dos primeros indicadores, tienen una relación directa con el éxito (el tener mejor nivel de RRHH y Voluntad política incide de forma positiva a la hora de gestionar proyectos) y el último tiene una correlación inversa (a menos nivel de Complejidad en una inversión se tienen mejores resultados de gestión).

Para el resto de los indicadores estudiados, no estamos en condiciones de concluir nada, dado que no encontramos una relación clara a la hora de

analizarlos, a pesar que sabemos que pueden influir positiva o negativamente en los resultados.

Por último, debemos de remarcar que la variable que más se desvía a la hora de marcar el éxito de la gestión de proyectos sociales es el desvío en el tiempo (o cronograma).

## 1. CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA GESTION ÉXITOSA

De los puntos de coincidencia entre aquellos proyectos que alcanzaron los mejores resultados, pero principalmente de las experiencias recogidas de los fracasos obtenidos podemos puntualizar una serie de consideraciones para cualquier iniciativa de un proyecto con las características de los estudiados.

### 1.1. RECURSOS HUMANOS

**Referentes de los GGDD:** Se necesitan que los referentes asignados sean políticamente fuertes dentro de la intendencia, que estén involucrados en los proyectos, que posean capacidad de toma de decisiones y por sobre todo, que posean tiempo suficiente para poder dedicarse a los proyectos.

**Consultores externos:** Las personas contratadas para llevar adelante las diferentes tareas, deberían poseer experiencia en el trato con GGDD (ya que para la mayor parte de los productos deben de trabajar directamente con ellos), estén comprometidos e involucrados con sus tareas para entregar productos más satisfactorios y que sean competentes.

**Funcionarios de las intendencias:** Es mejor cuando la totalidad de los trabajadores de los GGDD tienen conocimiento de los proyectos que allí se están realizando, entienden sus motivos y los comparten, por ello lo ideal es que todos estén involucrados, posean experiencia en las tareas necesarias para llevar adelante la gestión de los proyectos (inclusive sus adquisiciones) y

estén comprometidos. Para lograr eso, se entiende que algunas intendencias necesitan un plan de capacitación de sus áreas de apoyo.

## **1.2. VOLUNTAD POLÍTICA**

Es fundamental a la hora de gestionar los proyectos sociales, dado que dependen en buena medida de procedimientos que se realizan en entidades estatales. Esta voluntad política no solo debe ser importante, sino ser sostenida durante toda la vida útil del proyecto.

## **1.3. CRONOGRAMAS**

En relación a este factor, es importante entender y prever el calce que tendrá el proyecto con momentos políticos importantes pues si coinciden con cambios en el gobierno, las autoridades estarán ajenas a las necesidades del proyecto, provocando demoras en los procesos por ausencias y/o falta de dedicación, las nuevas autoridades necesitan de un tiempo para adaptarse, comprender los procedimientos y hasta puede ocasionar despriorizaciones en los proyectos.

Los proyectos con cronogramas pequeños son más fáciles de gestionar, dado que en general son menos complejos y por ello es ideal que su extensión sea reducida para llegar al éxito en la gestión.

Por último, es fundamental que se realice un seguimiento del cronograma de cada proyecto, para así poder detectar y subsanar las posibles desviaciones lo más rápido y temprano posible.

## **1.4. INFORMACIÓN**

Poseer buena información sobre los procesos y procedimientos por parte de todos los involucrados es vital a la hora de gestionar los proyectos, dado que evita tiempos muertos, discusiones, malentendidos e ineficacias en general. Para evitar eso, se entiende que se necesita tener un muy buen apoyo técnico

y poseer condiciones claras a la hora de realizar los diseños de los proyectos, sus contratos y los Términos de Referencia (para que todos los involucrados sepan con exactitud que se espera de ellos y cuales problemas pueden tener que afrontar).

### **1.5. MISIÓN, VISIÓN Y PRINCIPIOS**

Todas las organizaciones implicadas en los proyectos deben de tener definidos sus objetivos claramente. Conocer esto es fundamental para poder dirigir y aunar esfuerzos. Esto evita pérdidas de tiempo innecesarias, desconocimientos y cambios de enfoque que desvirtúen las metas y confundan a los involucrados.

### **1.6. COMUNICACIÓN**

Conjuntamente con la supervisión interna en el cronograma, es significativo que se realice una comunicación fluida con todos los involucrados, dando información de los procesos que se deben realizar para los diferentes momentos del proyecto y compartiendo las diferencias que puedan tener las priorizaciones políticas de todos los proyectos.

### **1.7. DISEÑO**

Es importante a la hora de gestionar con eficiencia cada proyecto, que se tenga una buena redacción de los mismos, en relación a su alcance, sus productos, su cronograma entre otros aspectos (para eso es primordial que sean realistas). Una programación o diseño bien elaborado, a nuestro entender, es una de las principales condiciones para luego poder llevar a cabo exitosamente un proyecto, de acuerdo a lo analizado en este trabajo.

## **1.8. CONDICIONES GENERALES**

Es primordial que los requerimientos del financiador, del programa y de cada GD sean concordantes y posean disponibilidad, capacidad y voluntad para ser llevados adelante y así poder gestionar los proyectos sociales.

Además, se necesita que el programa (o el conjunto de los proyectos que lo integren) estén alineados estratégicamente con el modelo país (coincidan con la visión del estado macro para así contar con su voluntad política).

Por último, se necesita para ser más eficiente, que el estado trabaje como un todo (sin fragmentaciones entre los programas y/o entre los proyectos), para así poder utilizar las sinergias que se dan.

## **2. ASPECTOS A DESTACAR**

Nos llamó poderosamente la atención que a pesar de estar trabajando en proyectos sociales y como lo indicamos en el marco teórico, es importante al tener productos mayoritariamente intangibles, orientados a la sociedad, que no se realicen mediciones de impacto a la población.

Luego de analizar las entrevistas realizadas, observamos que sólo el 25 % de los proyectos estudiados tenían estipulado dentro de su diseño algún estudio de impacto pero sólo orientado al GD. En la gran mayoría de los proyectos no se tenía presente este análisis y/o se suponía que al alcanzar los productos, se van a solucionar los problemas sociales que en primera instancia originaban el proyecto. Sólo el 3% de los proyectos tienen un estudio de impacto para saber la opinión que tiene la población de los efectos para la comunidad.

Este aspecto nos demuestra que se difunde poco y/o se tiene poco interés en conocer el verdadero alcance que se lleva adelante con estos proyectos.

Debemos de acotar que dentro del programa, se realizó una encuesta vía mail a todos sus contactos (referentes de los GGDD y jefes de cada intendencia). La finalidad de dicho estudio fue detectar cuáles son los aspectos a mejorar, cual es la opinión de los involucrados directamente con el programa y cuáles son las oportunidades y desventajas que se tienen en cada caso. Lamentablemente, a pesar de las comunicaciones, la respuesta fue muy baja.

La presente investigación nos ha permitido observar algunos de los factores que son importantes dentro de la gestión de los proyectos sociales, sin significar eso que hemos omitido reconocer que existen otros factores de igual o mayor relevancia como los aspectos que involucran el trabajo en equipo, el manejo de la autoridad (liderazgo), la cultura organizacional y la madurez institucional. Dichos factores, que son de corte conductual claramente están fuera de nuestro alcance por significar ello una investigación demasiado ambiciosa. Estamos conscientes que hemos hecho un primer avance en este tema, el cual da una apertura para futuros estudios.

### **3. EL APOORTE DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACION – CONTADOR EN LA GESTION DE PROYECTOS SOCIALES**

El profesional en administración formado en la Facultad de ciencias económicas y administración posee un perfil que lo hace idóneo para llevar a cabo una gestión de proyectos sociales, es por ese motivo que creímos valioso el aporte que nuestra investigación pueda brindar.

Consideramos que nuestra formación nos permite diagnosticar las situaciones de las organizaciones sociales, ver cuáles son sus problemas y diseñar los mejores mecanismos para solucionarlos por medio de proyectos que impacten en la comunidad.

A nuestro entender el Licenciado en Administración – Contador por su naturaleza, está altamente calificado para coordinar y llevar adelante proyectos tanto públicos como privados, conduciendo y/o asistiendo a lo largo de todo su ciclo de vida.

En la etapa de diseño puede establecer y sistematizar los objetivos y las políticas generales en materia de obtención o utilización de recursos en las áreas de finanzas, comunicación y administración del personal. Efectuar diagnósticos de las organizaciones, seleccionar modelos y definir y describir la mejor estructura para los proyectos.

En la evaluación de los proyectos aporta toda su preparación para el análisis de la información, la elaboración de alternativas y la toma de decisiones, de forma de asegurar una eficiente decisión.

Cuando entramos en la etapa de la ejecución del proyecto propiamente dicha, donde es necesaria la conducción del conjunto de recursos (humanos y materiales) puede ejercer las funciones directivas como conductor y tomador de decisiones asegurando el mejor desarrollo de las actividades necesarias para la consecución de los objetivos del proyecto.

Puede asegurar la obtención de altos niveles de eficiencia y eficacia elaborando e implantando sistemas, métodos y procedimientos administrativos que apoyen las actividades programadas en los proyectos.

Gracias al conocimiento de técnicas de registro y medición de actividades en sus aspectos económicos y financieros, los Licenciados en Administración son peritos en formular recomendaciones para incrementar buenos resultados.

Tal vez, una de las principales habilidades que permiten coadyuvar en el éxito de los proyectos, son las de definir, diseñar e implantar sistemas elaborados de información, tendientes a apoyar la toma de decisiones gerenciales que favorezcan la gestión de los proyectos sociales.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- ACDI. (2000). *RBM Handbook on Developing Results Chains*. ACDI.
- Briones, G. (1991). *Evaluación de Programas Sociales*. Editorial Trillas.
- Canzani, P. A. (1997). *Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales*. Universidad Católica – CLAEH.
- CECEA. (1999). *Guía para la construcción de indicadores de gestión*.
- Cohen, E., & Franco, R. (1996). *Evaluación de proyectos sociales*.
- Comisión de Evaluación de la Oficina de Cooperación EuropeAid con la contribución de los servicios de la Comisión Europea. (2001). *Manual Gestión del Ciclo del Proyecto*. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2003). *Aid delivery Methods*.
- Ernesto Cohen, R. F. (2005). *Gestión Social: Como lograr eficiencia e impacto en las Políticas Sociales*. Siglo Veintiuno.
- Grupo de Trabajo Metodológico de la NORAD. (1993). *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. Agencia de Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD).
- ILPES. (1989). *Manual para evaluación y supervisión de proyectos*.
- Kliksberg, B. (1999). *Hacia una Gerencia Social eficiente: algunas cuestiones claves*. Banco Mundial.
- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. CEPAL.
- Mokate Karen, Saavedra José. (2006). *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la gestión de Políticas y Programas*. BID.
- Mokate, K. M. (2004). *La gerencia social y los resultados en el desarrollo*. INDES - BID.
- Oficina de Evaluación del PNUD. (2002). *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OPP - BID. (2003). *Reglamento Operativo*. Montevideo.
- OPP - Unidad de políticas sociales. (1994). *Manual de Formulación y evaluación de proyectos sociales*.
- PMI. (2005). *Project Management. A proven Process for Success*.

Porteiro, J. C. (2003). *Evaluación de Proyectos de Inversión*. Fundación de Cultura Universitaria (Segunda Edición).

Porteiro, J. C. (1994). *Proyectos de Inversión*. Fundación de Cultura Universitaria.

Quintero, R. (2004). *Desarrollo Integral Local*. Fundación Social.

Sanin, A. (1995). *Guía Metodologica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social*.

Sara Gerpe. (2003). *La Gerencia Social*.

# ANEXOS

---

## **ANEXO I - PROYECTOS DEL ÁREA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UDM**

Del informe semestral podemos extraer la siguiente información:

Dentro de la UDM se realizaron en el 2006 tres etapas muy importantes que fueron:

- Marcar los objetivos de los Gobiernos Departamentales
- Realizar el diagnóstico OPP-UDM
- Definir líneas de acción priorizadas.

En el 2007, comenzó el trabajo entre la UDM y los GGDD para priorizar y formular los proyectos.

Se buscó que los proyectos finalmente priorizados cumplieran con algunas condiciones como ser: que respondieran a los resultados de las fases de trabajos anteriores, que priorizaran el fortalecimiento de capacidades sobre la adquisición de bienes materiales, evitar la superposición de esfuerzos y discriminar aquellas iniciativas financiables por UDM de aquellas para las cuales los GGDD podrían contar con otros recursos, complementariedad de las iniciativas con otras existentes o previstas, prestando atención a posibles asociaciones con otras fuentes de financiamiento.

En el 2008 comienza la etapa de ejecución y monitoreo de los proyectos priorizados.

A partir del 2009 empieza la última etapa que consiste en seguimiento, evaluación, monitoreo y sistematización de los proyectos.

Como hemos explicado, cada proyecto dentro de la UDM comienza por la priorización por parte del GD. Conjuntamente con los referentes de la Unidad,

los responsables de las Intendencias comienzan a realizar el diseño de cada proyecto (en esta etapa se encuentran los anteproyectos). Una vez que se tiene una propuesta definida de inversión, se le envían al BID los documentos para obtener la no objeción. Recién cuando se obtiene esa autorización es que se comienza a gestionar todas las actividades necesarias para realizar la ejecución del proyecto.

A continuación se van a exponer en que consisten los proyectos de los diferentes componentes y los lineamientos dentro de ellos:

### **Desarrollo del sector**

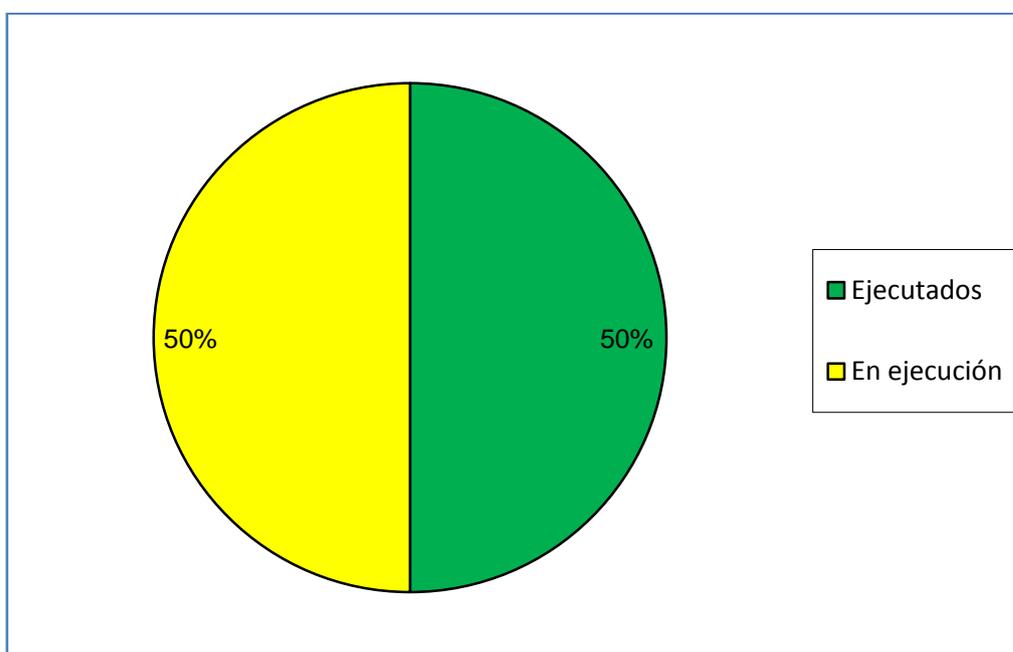
En este componente existe un total de seis proyectos de los cuales ya se han ejecutado completamente tres y los tres restantes están en ejecución.

Dentro del mismo se tiene por objetivo desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización. Para cumplir con estas metas, el componente tendrá los siguientes subcomponentes:

- a. Marco Sectorial: Este subcomponente financiará estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y para apoyar la formulación de propuestas para avanzar su implementación.
  
- b. Fortalecimiento de la U.D.M.: Este subcomponente financiará actividades en las siguientes áreas: (i) *Análisis y gestión de proyectos*. (ii) *Desarrollo Organizacional*; y (iii) *Sistema de información municipal*. Se financiará el diseño e implementación de un sistema de información sobre Finanzas y Gestión Departamental, que incluirá un banco de datos sobre finanzas municipales y un sistema para el seguimiento de proyectos municipales (incluye el seguimiento ambiental). Incluye además la infraestructura necesaria para la intercomunicación de la U.D.M. con las Intendencias y el Congreso de Intendentes y el acceso público de la información.

c. Fortalecimiento del Congreso de Intendentes. Este subcomponente financiará asistencia técnica para la institucionalización de las funciones del *Congreso de Intendentes*, incluyendo el análisis de la demanda de servicios por parte de las intendencias el desarrollo de un plan estratégico, y un plan de autosustentabilidad financiera, así como un programa de fortalecimiento institucional que incluye una reingeniería administrativa y la elaboración de un estatuto constitutivo de la institución.

**Gráfico 38 - Estado de los proyectos del componente Desarrollo del Sector**



Fuente: Elaboración propia

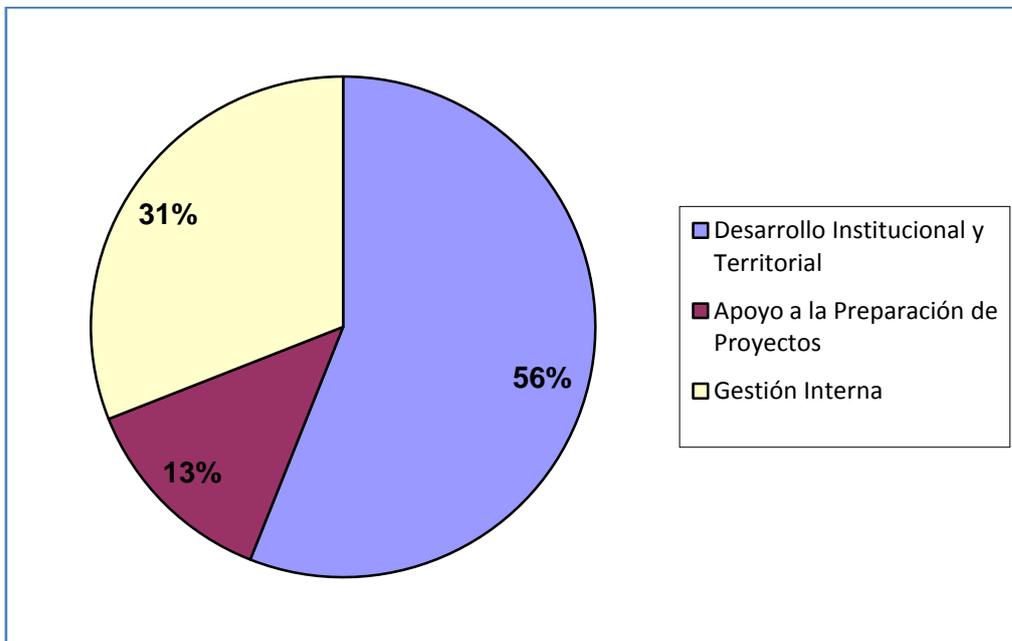
### **Fortalecimiento**

Dentro de esta área, actualmente existen 58 proyectos que cuentan con la no objeción del Banco, por un total acumulado de casi 150 millones de pesos.

De estos 58 proyectos, 13 ya se han ejecutado completamente, 43 se encuentran en ejecución, otros 2 ya han recibido la no objeción del Banco pero aún no han comenzado con sus actividades.

Como se expresó en el marco teórico dentro de fortalecimiento, existen tres áreas de intervención. De acuerdo a la cantidad de proyectos totales que existen en la cartera de Fortalecimiento Institucional podemos observar el siguiente gráfico correspondiente a la cantidad de proyectos que existen en cada área de intervención.

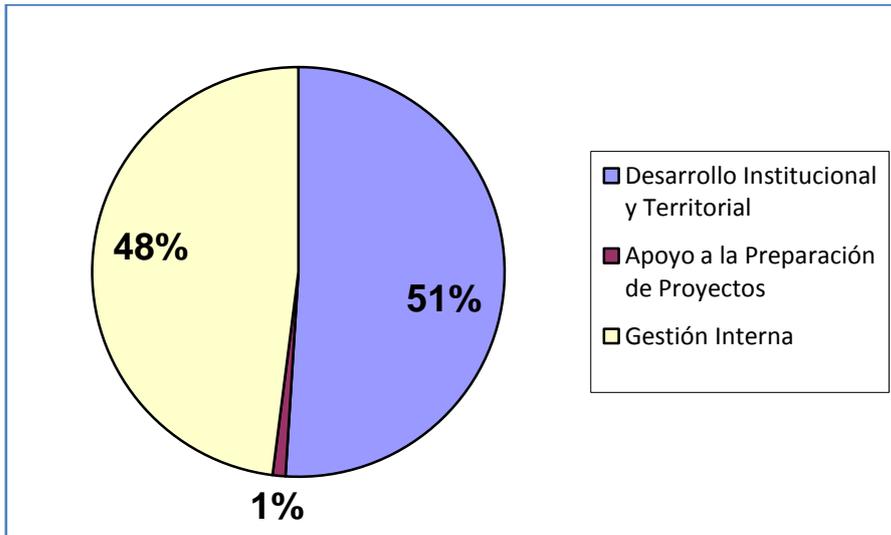
**Gráfico 39 - Cantidad de Proyectos de Fortalecimiento Institucional por grupo**



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, si ordenamos los proyectos de acuerdo a los montos que posee cada área de intervención podemos armar el siguiente gráfico:

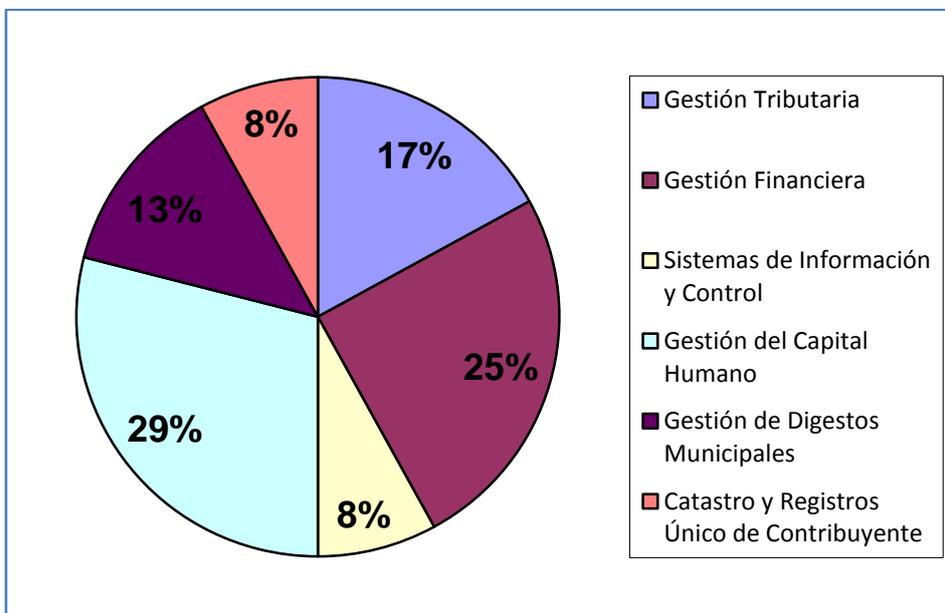
**Gráfico 40 - Montos de proyectos de Fortalecimiento Institucional por grupo**



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al monto invertido en cada proyecto de acuerdo al total invertido en esta área:

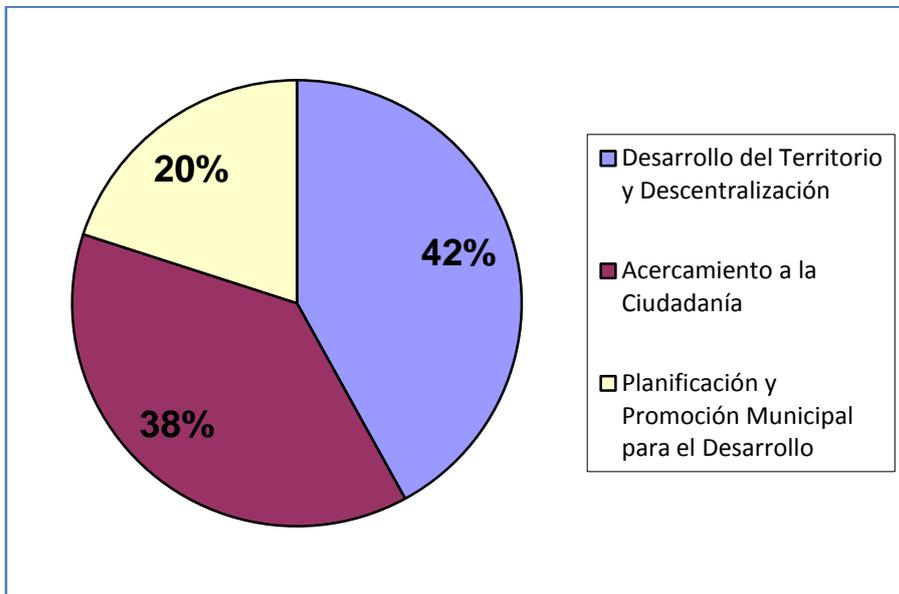
**Gráfico 41 - Cantidad de Proyectos de Gestión Interna por área**



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, si analizamos la descomposición interna de los proyectos dentro de cada subárea podemos obtener las siguientes gráficas:

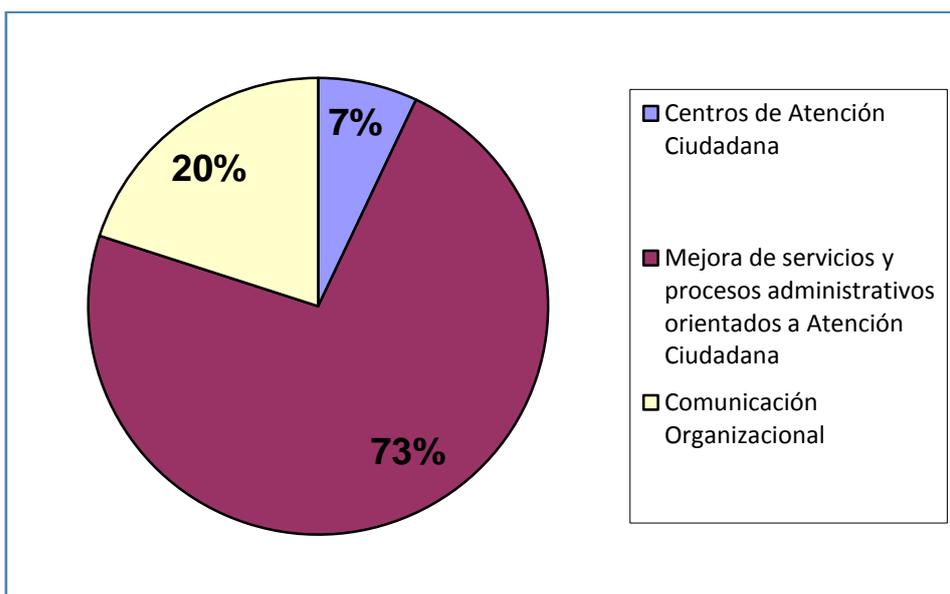
**Gráfico 42 - Cantidad de Proyectos de Desarrollo Institucional y Territorial por área**



Fuente: Elaboración propia

A su vez estas subáreas de acción se pueden, a su vez subdividir en diferentes líneas de acción que se representan a continuación

**Gráfico 43 - Cantidad de proyectos de Acercamiento a la Ciudadanía por área**



Fuente: Elaboración propia

En términos generales, todos los proyectos de esta área tienen un aporte al funcionamiento de la política departamental con una estrategia metodológica orientada a mejorar la coordinación intrainstitucional.

Por su parte, los proyectos de mejora de la gestión interna están centrados en el énfasis de intervención en la estructura municipal, mientras que los proyectos de desarrollo institucional y territorial enfatizan su impacto en la capacidad de interlocución de la Intendencia con el entorno (con estrategias centradas en la articulación y comunicación externa). Ambos grupos tienen proyectos que incorporan la capacitación de funcionarios como un elemento importante.

Por último, los proyectos de apoyo de proyectos se centran en facilitar y capacitar a los GGDD para la identificación de problemas y el armado de proyectos más eficientes.

### **Mejora de la Gestión Interna:**

Los proyectos de Gestión Interna se concentran en 3 temas: gestión de capital humano, gestión tributaria y gestión financiera. Si bien, generalmente tienen algún socio operativo, no operan con el entorno, ni con sistemas de difusión, alianzas o intercambios con otras intendencias. Analizamos los subcomponentes dentro de este grupo de proyectos:

## **1. Gestión Tributaria, Financiera y Sistemas de Información y Control.**

### **1.1 Gestión Tributaria**

Estos proyectos dan aportes a aspectos de estructura y de funcionamiento de la gestión financiera con fuerte transversalidad en varias áreas de la Intendencia. Son 3 proyectos que prevén realizar contribuciones a la capacitación de los recursos municipales en diferente grado de impacto en las

diferentes Intendencias. Los principales socios operativos en este caso son la Dirección Nacional de Catastro y la Dirección General de Registros.

## **1.2 Gestión Financiera**

Aquí se busca con estas inversiones, otorgar aportes al funcionamiento de la gestión financiera basándose en una fuerte capacitación y las características de los procesos de intervención en esta línea de acción son la transversalidad en las áreas internas de la Intendencia. Involucra a 2 proyectos. El principal socio operativo es Antel.

## **1.3 Sistemas de Información y Control**

Estos proyectos aportan nuevas Tecnología de Información y Comunicación (TICs) para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión y la planificación de los GGDD. Son proyectos transversales, ya que casi todos impactan en varias áreas de la organización. Se basan en un alto nivel de capacitación de los funcionarios de la Intendencia a nivel de estructura y funcionamiento, generando procedimientos e informatizando procesos. En total, son 6 los proyectos que intervienen en esta subárea.

## **2. Gestión del Capital Humano**

Existen 5 proyectos dentro de esta área de intervención. Su principal característica es el impacto en toda la Intendencia al involucrar a la mayoría de las áreas de la organización. Hay que destacar que estos proyectos incluyen un importante componente de capacitación de funcionarios. Los principales socios operativos son las Juntas Departamentales, ONSC y las ADEOM de cada departamento.

### **3. Gestión de Digestos Municipales**

Existe un proyecto dentro de esta área de intervención, sumamente específica. La estrategia aquí se centró en mejorar la estructura (procedimientos) y funcionamiento (re-diseño de procesos e información actualizada) de la normativa en varias órbitas de la Intendencia. Se trata por tanto de proyectos con un componente de transversalidad en áreas internas de la gestión.

### **4. Catastro y Registro Único de Contribuyentes**

Las estrategias de los 2 proyectos involucrados en esta línea fueron distintas, considerando las necesidades específicas de cada Gobierno Departamental. En algún caso se generaron insumos para actualizar el Catastro, mejorar los instrumentos y las bases de datos. En otros se centró en mejorar básicamente el equipamiento de la Oficina. Aquí se tienen como socios operativos externos a la UDELAR en un caso, y a la Dirección General de Catastro y la Dirección General de Registro en el otro.

#### **Desarrollo Institucional y Territorial:**

Los proyectos de Desarrollo Institucional y Territorial dinamizan el funcionamiento de las áreas de la intendencia implicados, aunque han tenido hasta ahora poca incidencia en la estructura municipal. Operan metodológicamente con una fuerte estrategia de articulación externa y comunicación. Implican también transversalidad a través de Coordinación interna, pero la misma involucra fundamentalmente las áreas de servicios y aquellas asociadas a las políticas de desarrollo, no sólo a las áreas internas. Acá también se basa en la capacitación de los involucrados. Es el sub-componente que ha generado los socios estratégicos para el Programa, además de otorgar la posibilidad de realizar intercambios entre los Gobiernos Departamentales.

## **1. Acercamiento a la Ciudadanía**

Estos proyectos tienen como objetivo primordial adecuar o generar estructuras y mejorar el funcionamiento para la gestión de servicios orientados a la atención ciudadana además de las áreas de comunicación de las Intendencias. Existen 3 categorías dentro de esta área: Centros de Atención al Ciudadano, Mejora de Servicios y Procesos Administrativos Orientados a la Atención Ciudadana y Comunicación Organizacional. Estos proyectos primordialmente son transversales ya que impactan en varias áreas de la organización. Todos utilizan la capacitación como metodología de intervención. Los principales socios operativos en estos casos son los medios locales para los proyectos de comunicación y las entidades públicas para los de Procesos y Centros de Atención Ciudadana.

## **2. Planificación y Promoción Municipal para el Desarrollo**

Estos proyectos se crean para generar estructuras para realizar planificación y promoción municipal e insumos para el funcionamiento en este sentido. Son inversiones que se realizan para generar proyectos y estudios para ayudar a la hora de la toma de decisiones estratégicas de cada GD. Son proyectos de alto grado de visibilidad externa, dado que producen propuestas para la cooperación y los organismos del Estado, eventos y materiales de difusión, contactos y acuerdos institucionales; por ello se puede decir que son proyectos que posibilitan concretar una fuerte articulación de las Intendencias con su entorno. Todos ellos implican la afectación de gran cantidad de áreas internas y las vinculadas a servicios y políticas de desarrollo en el territorio. Incluyen dos subcategorías: Unidades de Planificación y/o Promoción, e Instrumentos de Promoción. Existen 9 proyectos a desarrollarse en esta línea. Los socios operativos son muchos y diversos, entre estos cabe mencionar a los Ministerios, las agencias de Naciones Unidas, otras Unidades de OPP, actores empresariales y actores sociales locales.

### 3. Desarrollo del Territorio y Descentralización

Estos proyectos aportan al generar nuevos insumos e instrumentos para el desarrollo del territorio y la descentralización. Son inversiones que generan proyectos, planes y estudios que orientan la planificación de los actores a nivel del Departamento o la planificación sectorial de cada Intendencia orientada al territorio. Existen 4 tipos de proyectos en esta área: Descentralización, Instrumentos de Gestión del Desarrollo Territorial, Planes de Mejora/Innovación para Programas o Áreas Específicas de Desarrollo Territorial y Nuevos Modelos de Gestión Urbana y Desarrollo Local. En su mayoría realizan contribuciones a la capacitación de los recursos humanos internos del GD. Esta línea de intervención posibilita gran intercambio entre Gobiernos Departamentales e implica una fuerte articulación con el entorno. También tiene alta visibilidad externa, dado que casi todos los proyectos prevén instancias de intercambios (talleres, seminarios y otros). Los socios operativos destacados aquí son los actores locales empresariales, sociales, Juntas Locales y Departamentales, en algunos casos también intervienen Ministerios y/o Agencia de Naciones Unidas. Implican una cantidad de áreas vinculadas a servicios y políticas de desarrollo del territorio importantes. Existen 16 proyectos en esta línea. Las principales contrapartes son: el programa ART/PNUD y la Dirección de Proyectos de Desarrollo a través del Fondo de Desarrollo del Interior – Microfinanzas, el MVOTMA, el MTUR y el MIDES.

## ANEXO II – UNIVERSO DE PROYECTOS Y CASOS DE ESTUDIO

CÓDIGO	Áreas o subáreas	Áreas o subáreas 2	Áreas o subáreas 3	Estado	Seleccionado/Eliminado	Eliminado por
A1	Gestión interna	Gestión interna	Gestión financiera	Finalizado	Seleccionado	N/A
A2	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	En ejecución	Seleccionado	N/A
A3	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A4	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de promoción	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A5	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Planes de mejora/innovación para programas o áreas específicas de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A6	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Comunicación organizacional	En ejecución	Seleccionado	N/A
A7	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	En ejecución	Seleccionado	N/A
A8	Gestión interna	Gestión interna	Gestión tributaria	En ejecución	Seleccionado	N/A
A9	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A10	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A11	Gestión interna	Gestión interna	Gestión del capital humano	En ejecución	Seleccionado	N/A
A12	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de planificación estratégica	En ejecución	Seleccionado	N/A
A13	Gestión interna	Gestión interna	Gestión del capital humano	Finalizado	Eliminado	Sin información fiable
A14	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Eliminado	No relevante - Una contratación
A15	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A16	Gestión interna	Gestión interna	Catastro y Registro Único del Contribuyente	En ejecución	Seleccionado	N/A
A17	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de planificación estratégica	En ejecución	Seleccionado	N/A
A18	Gestión interna	Gestión interna	Gestión tributaria	En ejecución	Seleccionado	N/A
A19	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A20	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	En ejecución	Seleccionado	N/A
A21	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	Con no objeción	Seleccionado	N/A
A22	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Instrumentos de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A23	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de promoción	En ejecución	Seleccionado	N/A
A24	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Planes de mejora/innovación para programas o áreas específicas de desarrollo territorial	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A25	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A26	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	En ejecución	Seleccionado	N/A
A27	Gestión interna	Gestión interna	Gestión del capital humano	En ejecución	Seleccionado	N/A
A28	Gestión interna	Gestión interna	Catastro y Registro Único del Contribuyente	Finalizado	Seleccionado	N/A
A29	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Comunicación organizacional	En ejecución	Seleccionado	N/A
A30	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Descentralización	En ejecución	Eliminado	Despriorizados
A31	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Instrumentos de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A32	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Instrumentos de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A33	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A34	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de promoción	En ejecución	Seleccionado	N/A
A35	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de planificación estratégica	En ejecución	Seleccionado	N/A
A36	Gestión interna	Gestión interna	Gestión de digestos	En ejecución	Seleccionado	N/A
A37	Gestión interna	Gestión interna	Gestión de digestos	Con no objeción	Eliminado	Anulado
A38	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A39	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	En ejecución	Seleccionado	N/A
A40	Gestión interna	Gestión interna	Gestión del capital humano	En ejecución	Seleccionado	N/A
A41	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Seleccionado	N/A
A42	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de planificación estratégica	En ejecución	Eliminado	Sin información fiable
A43	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Comunicación organizacional	En ejecución	Seleccionado	N/A
A44	Gestión interna	Gestión interna	Gestión tributaria	En ejecución	Seleccionado	N/A
A45	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A46	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de planificación estratégica	En ejecución	Seleccionado	N/A
A47	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Instrumentos de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A48	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Planes de mejora/innovación para programas o áreas específicas de desarrollo territorial	En ejecución	Seleccionado	N/A
A49	Gestión interna	Gestión interna	Gestión del capital humano	En ejecución	Seleccionado	N/A
A50	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Planes de mejora/innovación para programas o áreas específicas de desarrollo territorial	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A51	Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Mejora de servicios y procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	En ejecución	Eliminado	No relevante - Una contratación
A52	Gestión interna	Gestión interna	Gestión financiera	En ejecución	Seleccionado	N/A
A53	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Descentralización	En ejecución	Seleccionado	N/A
A54	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	En ejecución	Seleccionado	N/A
A55	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	Finalizado	Seleccionado	N/A
A56	Desarrollo institucional y territorial	Planificación y promoción municipal para el desarrollo	Instrumentos o unidades de promoción	Finalizado	Eliminado	No relevante - Una contratación
A57	Desarrollo institucional y territorial	Desarrollo del territorio y descentralización	Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	Finalizado	Seleccionado	N/A
A58	Gestión interna	Gestión interna	Sistemas de información y control	En ejecución	Seleccionado	N/A

## ANEXO III – FORMULARIO DE ENCUESTA

<b>Encuesta</b>			
Intendencia		Código del Proyecto	
Nombre Proyecto			
Nombre referente UDM			
<b>Éxito del proyecto</b>			
<b>Respecto al tiempo del Proyecto</b>			
Cantidad de días totales del Proyecto (originalmente)		Cantidad de días que se espera lleve terminar el Proyecto	
<b>Respecto al monto del Proyecto</b>			
Cantidad de monto del Proyecto (original)		Cantidad de monto final previsto	
<b>Respecto a los productos del Proyecto</b>			
Nivel de satisfacción con los Productos			
<b>Recursos Humanos</b>			
<b>Respecto a los referentes del GD</b>			
Nombre referente GD			
Formación ref. GD		Años de experiencia en las Intendencias	
Nivel jerárquico del ref GD			
<b>Supervisión</b>			
<b>Respecto a la comunicación por el Proyecto</b>			
Cada cuanto debe comunicarse con alguien por teléfono		Cada cuanto debe comunicarse con alguien del nivel operativo	
Cada cuanto debe comunicarse con alguien por mail		Cada cuanto debe comunicarse con alguien del nivel técnico	
Cada cuanto debe comunicarse con alguien personalmente		Cada cuanto debe comunicarse con alguien del nivel político	
<b>Voluntad Política</b>			
<b>Respecto a la importancia que tiene este Proyecto en el GD</b>			
A su criterio, cual es la voluntad política que tiene este proyecto			
Cual es la difusión que se le da a este proyecto		Como está alineado este proyecto con la visión del GD	
<b>Complejidad</b>			
<b>Respecto a la complejidad</b>			
Cantidad de áreas que toca este Proyecto			
<b>Preguntas abiertas</b>			
Cuales son los factores que usted considera son los más importantes para gestionar con éxito los proyectos de fortalecimiento de la UDM.			
Considera que estuvo correctamente gestionado este proyecto por parte del GD? Por qué?			
Considera que estuvo correctamente gestionado este proyecto por parte de la UDM? Por qué?			
Cómo se mide el impacto en este Proyecto?			
Otra observación que estime conveniente compartir			
<b>Muchas gracias!!</b>			

## ANEXO IV – PERSONAS ENTREVISTADAS

ENTREVISTADOS	CARGO	Motivo de la entrevista
María de Barbieri	Coordinadora de Fortalecimiento Institucional	Información general
Cecilia Castelnovo	Coordinadora de operaciones de Fortalecimiento Institucional	Información general, validación de indicadores y recabar información
Carlos Gonzalez	Coordinador de Inversiones	Información general
Leonardo Fantini	Coordinador adjunto de la UDM	Información general y validación de indicadores
Sara Gerpe	Especialista en proyectos sociales	Validación de indicadores
Daniel de los Campos	Especialista	Validación de indicadores
Julio Cabrera	Especialista	Validación de indicadores
Patricia Guzzo	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Carlos Porteiro	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Rosana Arancio	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Alberto Mazzini	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Cecilia Rado	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Ioanna Grotiuz	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información
Rosa Coria	Consultor de Fortalecimiento Institucional	Recabar información

**ANEXO V – RESULTADO DEL TRABAJO DE CAMPO**

Proyecto	Indicador de éxito			Indicador de Recursos Humanos						Indicador de supervisión			Indicador de Voluntad Política				Indicador de Complejidad			Indicador de Distancia a la capital			Indicador de Variables demográficas											
	Costo	Tiempo	Producto	Resultado Indicador	Conclusión	Formación UDM	Formación GD	Experiencia UDM	Experiencia GD	GP	Nivel Jerárquico GD	Resultado Indicador	Conclusión	% de inversión	Difusión	Alineación	Autonomía	Resultado Indicador	Conclusión	Costo	Áreas	Resultados	Resultado Indicador	Conclusión	IDH	Población	Resultado Indicador	Conclusión						
A01	9	1	9	6,333	No exitoso	7	7	3	9	6,5	7	6,8	Bueno	13	17	30	Alta	1	1	5	7	3,5	Baja	9	1	1	3,7	Bajo	9	Cercano	9	3	6	Media
A02	9	1	3	4,333	No exitoso	5	5	7	9	6,5	7	6,8	Bueno	14	10	24	Media	1	5	5	7	4,5	Baja	7	1	1	3	Bajo	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A05	1	1	5	2,333	No exitoso	5	3	3	5	7	6	6	Bueno	13	12	25	Media	3	1	3	7	3,5	Baja	3	3	1	2,3	Muy Bajo	6	Intermedio	6	6	6	Media
A06	9	1	9	6,333	No exitoso	7	5	7	5	6	5	5,5	Intermedio	7	7	14	Muy Baja	3	7	7	5	5,5	Media	9	3	3	5	Medio	6	Intermedio	3	3	3	Baja
A07	9	1	7	5,667	No exitoso	7	5	7	5	6	5	5,5	Intermedio	14	10	24	Media	1	9	9	5	6	Alta	9	1	1	3,7	Bajo	6	Intermedio	3	3	3	Baja
A08	7	1	5	4,333	No exitoso	7	3	3	5	4,5	7	5,8	Intermedio	17	15	32	Alta	5	5	7	7	6	Alta	7	5	9	7	Alto	6	Intermedio	6	6	6	Media
A09	1	1	7	3	No exitoso	7	3	3	5	4,5	5	4,8	Malo	13	17	30	Alta	1	3	5	5	3,5	Baja	1	3	1	1,7	Muy Bajo	9	Cercano	9	3	6	Media
A10	9	1	7	5,667	No exitoso	7	3	3	5	4,5	7	5,8	Intermedio	17	17	34	Alta	1	7	7	7	5,5	Media	7	5	5	5,7	Medio	6	Intermedio	6	6	6	Media
A11	9	1	5	5	No exitoso	7	5	5	6	7	6,5	Bueno	16	15	31	Alta	3	3	5	7	4,5	Baja	1	3	5	3	Bajo	3	Distanciado	6	9	7,5	Alta	
A12	9	5	7	7	Exitoso	7	9	7	5	7	9	8	Muy bueno	14	10	24	Media	3	9	9	9	7,5	Alta	9	1	3	4,3	Bajo	6	Intermedio	3	3	3	Baja
A15	9	3	5	5,667	No exitoso	5	7	1	9	5,5	9	7,3	Bueno	15	15	30	Alta	1	1	1	9	3	Baja	1	1	1	1	Muy Bajo	9	Cercano	6	6	6	Media
A16	3	1	5	3	No exitoso	5	3	3	9	5,5	3	4,3	Malo	13	12	25	Media	1	7	7	3	4,5	Baja	5	3	1	3	Bajo	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A17	9	1	5	5	No exitoso	5	7	3	9	6	5	5,5	Intermedio	13	13	26	Media	1	5	5	5	4	Baja	9	3	1	4,3	Bajo	9	Cercano	6	9	7,5	Alta
A18	7	1	7	5	No exitoso	7	5	3	5	3	4	4	Malo	18	19	37	Muy alta	7	7	7	3	6	Alta	7	5	9	7	Alto	6	Intermedio	6	6	6	Media
A19	9	3	3	5	No exitoso	7	3	3	5	4,5	5	4,8	Malo	14	15	29	Alta	1	5	3	5	3,5	Baja	9	1	1	3,7	Bajo	9	Cercano	9	3	6	Media
A20	9	5	7	7	Exitoso	7	7	5	9	7	5	6	Bueno	16	14	30	Alta	1	9	9	5	6	Alta	9	1	1	3,7	Bajo	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A21	1	5	5	3,667	No exitoso	5	7	1	9	5,5	9	7,3	Bueno	10	12	22	Media	7	5	9	9	7,5	Alta	9	1	9	6,3	Alto	6	Intermedio	6	3	4,5	Baja
A22	9	1	5	5	No exitoso	5	7	5	6	7	6,5	Bueno	9	8	17	Baja	3	3	5	7	4,5	Baja	5	3	3	3,7	Bajo	9	Cercano	9	3	6	Media	
A23	9	5	7	7	Exitoso	7	9	7	5	7	9	8	Muy bueno	8	8	16	Baja	3	9	9	9	7,5	Alta	5	7	9	7	Alto	9	Cercano	6	9	7,5	Alta
A26	9	5	7	7	Exitoso	7	7	5	6,5	7	6,8	Bueno	14	10	24	Media	5	9	9	7	7,5	Alta	5	3	5	4,3	Bajo	6	Intermedio	3	3	3	Baja	
A27	9	3	7	6,333	No exitoso	7	5	5	7	6	5	5,5	Intermedio	17	13	30	Alta	3	7	9	5	6	Alta	9	1	5	5	Medio	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A28	5	1	5	3,667	No exitoso	5	7	3	9	6	7	6,5	Bueno	7	7	14	Muy Baja	3	1	5	7	4	Baja	3	5	9	5,7	Medio	9	Cercano	6	9	7,5	Alta

ANEXO V – RESULTADO DEL TRABAJO DE CAMPO

Proyecto	Indicador de éxito			Indicador de Recursos Humanos						Indicador de supervisión			Indicador de Voluntad Política				Indicador de Complejidad				Indicador de Distancia a la capital			Indicador de Variables demográficas										
	Costo	Tiempo	Producto	Resultado Indicador	Conclusión	Frecuencia/Forma	Frecuencia/Nivel	Resultado Indicador	Conclusión	% de inversión	Difusión	Alineación	Autonomía	Resultado Indicador	Conclusión	Costo	Áreas	Órbitas	Resultado Indicador	Conclusión	IDH	Población	Resultado Indicador	Conclusión										
A29	9	1	5	5	No exitoso	5	3	3	4	5	4,5	Malo	12	14	26	Media	3	7	7	5	5,5	Media	3	5	7	5	Medio	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja	
A31	9	3	9	7	Exitoso	5	7	3	5	5	7	6	Bueno	10	8	18	Baja	3	5	5	7	5	Media	1	5	3	3	Bajo	9	Cercano	9	3	6	Media
A32	9	5	7	7	Exitoso	5	7	7	9	7	7	7	Bueno	13	18	31	Alta	1	9	9	7	6,5	Alta	9	5	3	5,7	Medio	3	Distanciado	3	9	6	Media
A34	9	1	5	5	No exitoso	5	3	3	4	7	5,5	Intermedio	13	12	25	Media	3	7	5	7	5,5	Media	7	5	5	5,7	Medio	6	Intermedio	6	6	6	Media	
A35	9	1	7	5,667	No exitoso	7	7	3	5	5,5	7	6,3	Bueno	9	9	18	Baja	1	9	7	7	6	Alta	1	1	1	1	Muy Bajo	3	Distanciado	6	9	7,5	Alta
A36	9	3	9	7	Exitoso	7	7	3	5	5,5	7	6,3	Bueno	20	19	39	Muy alta	1	9	7	7	6	Alta	5	3	1	3	Bajo	3	Distanciado	6	9	7,5	Alta
A38	3	1	5	3	No exitoso	5	3	7	5	5	5	Intermedio	10	10	20	Baja	1	7	7	5	5	Media	5	3	1	3	Bajo	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja	
A39	9	1	7	5,667	No exitoso	5	7	1	9	5,5	7	6,3	Bueno	10	10	20	Baja	9	1	5	7	5,5	Media	9	1	9	6,3	Alto	9	Cercano	9	3	6	Media
A40	9	1	3	4,333	No exitoso	7	7	5	7	6,5	5	5,8	Intermedio	13	12	25	Media	9	3	1	5	4,5	Baja	7	3	5	5	Medio	9	Cercano	9	3	6	Media
A41	9	9	9	9	Exitoso	7	7	5	9	7	7	7	Bueno	13	13	26	Media	1	9	9	7	6,5	Alta	9	7	1	5,7	Medio	9	Cercano	6	6	6	Media
A43	9	3	5	5,667	No exitoso	7	7	3	5	5,5	7	6,3	Bueno	13	13	26	Media	3	5	7	7	5,5	Media	9	9	5	7,7	Alto	3	Distanciado	6	9	7,5	Alta
A44	1	1	5	2,333	No exitoso	7	3	3	5	4,5	5	4,8	Malo	15	16	31	Alta	3	5	7	5	5	Media	7	5	5	5,7	Medio	3	Distanciado	6	9	7,5	Alta
A46	9	1	7	5,667	No exitoso	5	7	3	9	6	5	5,5	Intermedio	7	7	14	Muy Baja	3	3	5	5	4	Baja	9	3	1	4,3	Bajo	9	Cercano	9	9	9	Alta
A47	9	1	7	5,667	No exitoso	5	7	7	7	6,5	7	6,8	Bueno	11	11	22	Media	3	7	9	7	6,5	Alta	5	3	3	3,7	Bajo	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A48	7	5	9	7	Exitoso	5	5	3	5	4,5	7	5,8	Intermedio	10	10	20	Baja	3	9	9	7	7	Alta	5	3	1	3	Bajo	9	Cercano	9	9	9	Alta
A49	3	1	7	3,667	No exitoso	7	7	5	9	7	5	6	Bueno	13	13	26	Media	3	7	7	5	5,5	Media	9	3	5	5,7	Medio	3	Distanciado	3	6	4,5	Baja
A52	9	1	5	5	No exitoso	7	7	3	5	5,5	7	6,3	Bueno	13	13	26	Media	1	5	9	7	5,5	Media	9	1	3	4,3	Bajo	6	Intermedio	6	6	6	Media
A53	9	1	7	5,667	No exitoso	5	7	3	9	6	5	5,5	Intermedio	15	14	29	Alta	9	1	5	5	5	Media	9	9	9	9	Muy alto	9	Cercano	9	3	6	Media
A54	9	1	7	5,667	No exitoso	5	5	1	9	5	7	6	Bueno	13	13	26	Media	1	7	7	7	5,5	Media	1	3	1	1,7	Muy Bajo	6	Intermedio	6	6	6	Media
A55	9	5	9	7,667	Exitoso	7	5	7	5	6	5	5,5	Intermedio	14	10	24	Media	1	7	7	5	5	Media	3	3	1	2,3	Muy Bajo	6	Intermedio	3	3	3	Baja
A57	9	5	9	7,667	Exitoso	7	7	5	6,5	7	6,8	Bueno	9	9	18	Baja	1	9	7	7	6	Alta	3	1	1	1,7	Muy Bajo	6	Intermedio	3	3	3	Baja	
A58	9	1	5	5	No exitoso	5	5	7	5	5,5	7	6,3	Bueno	14	13	27	Media	9	5	7	7	7	Alta	9	9	9	9	Muy alto	3	Distanciado	3	9	6	Media

# REFERENCIAS

---

## 1. REFERENCIAS DE TABLAS

Tabla 1 - Áreas de impacto.....	37
Tabla 2- Resumen proyectos privados vs proyectos públicos.....	51
Tabla 3 - Indicador de desvío en el tiempo .....	94
Tabla 4 - Indicador de desvío en el costo .....	95
Tabla 5 - Indicador de Productos .....	96
Tabla 6 - Indicador de Éxito del proyecto .....	96
Tabla 9 - Subindicador formación .....	97
Tabla 10 - Subindicador de formación (en conjunto).....	98
Tabla 7 - Subindicador de experiencia .....	98
Tabla 8 - Subindicador de experiencia (en conjunto) .....	99
Tabla 11 - Subindicador del grado de profesionalismo.....	99
Tabla 12 - Subindicador de nivel jerárquico.....	100
Tabla 13 - Indicador de recursos humanos .....	100
Tabla 14 - Subindicador de alineación con la visión.....	101
Tabla 15 - Subindicador de porcentaje invertido.....	102
Tabla 16 - Subindicador de difusión.....	103
Tabla 17 - Subindicador de nivel jerárquico.....	103
Tabla 18 - Indicador de voluntad política.....	104
Tabla 19 - Forma de contacto - frecuencia .....	105
Tabla 20 - Nivel de contacto - frecuencia.....	106
Tabla 21 - Indicador de Supervisión .....	106
Tabla 22 - Subindicador de cantidad de áreas involucradas.....	107
Tabla 23 - Subindicador de costo total.....	108
Tabla 24 - Subindicador cantidad de rubros .....	109
Tabla 25 - Indicador de complejidad .....	109
Tabla 26 - Indicador de distancia a la capital .....	110
Tabla 27 - Subindicador de cantidad de población .....	111
Tabla 28 - Subindicador del índice de desarrollo humano.....	111
Tabla 29 - Indicador de variables demográficas.....	112

## 2. REFERENCIAS DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Organigrama UDM .....	12
Ilustración 2 - Campo de aplicación de la Gerencia Social .....	26
Ilustración 3 - Políticas, Programas y Proyectos .....	29
Ilustración 4 - Identificación de la población objetivo en un programa nutricional escolar.....	43
Ilustración 5 - Relación de diferentes niveles de objetivos.....	44
Ilustración 6 - Ciclo de los proyectos.....	52
Ilustración 7 - Etapas de un proyecto social.....	56
Ilustración 8 - Cambio de definición.....	119

## 3. REFERENCIAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proyectos de Fortalecimiento con no objeción.....	115	
Gráfico 2 - Peso relativo de la selección respecto al monto total.....	116	
Gráfico 3 - Desvío en costo.....	117	
Gráfico 4 - Desvío en producto .....	117	
Gráfico 5 - Desvío en tiempo.....	117	
Gráfico 6 - Proyectos exitosos.....	118	
Gráfico 7 - Proyectos exitosos (2do análisis).....	119	
Gráfico 8 - Indicador de desvío en el tiempo (2do análisis) .....	120	
Gráfico 9 - Indicador de desvío en el costo (2do análisis).....	121	
Gráfico 10 – Indicador de desvío en el producto (2do análisis).....	122	
Gráfico 11 - Indicador de Recursos Humanos .....	122	
Gráfico 12 - Indicador de Voluntad Política .....	123	
Gráfico 13 - Indicador de Supervisión .....	124	
Gráfico 14 - Indicador de complejidad.....	124	
Gráfico 15 - Indicador distancia a la capital .....	125	
Gráfico 16 - Indicador de Variables demográficas .....	126	
Gráfico 17 - Indicadores de éxito .....	126	
Gráfico 18 - Indicadores de éxito en proyectos exitosos .....	127	
Gráfico 19 - Indicadores de éxito en proyectos no exitosos .....	128	
Gráfico 20 - Éxito - RRHH.....	129	
Gráfico 21- Éxito - Voluntad Política .....	130	
Gráfico 22 - Éxito - Supervisión .....	131	
Gráfico 23 - Referente/Supervisión	Gráfico 24 - Referente/Éxito.....	132
Gráfico 25 - Referente/Complejidad .....	133	
Gráfico 26 - Supervisión/Complejidad .....	134	
Gráfico 27 - Éxito - complejidad .....	135	
Gráfico 28 - Éxito - distancia con la capital .....	136	
Gráfico 29 – Desviación del producto/Distancia con la capital.....	137	

Gráfico 30 - Éxito - Variables Demográficas .....	138
Gráfico 31 - Proyectos con RRHH, Voluntad política y Complejidad en niveles aceptables .....	139
Gráfico 32 - Proyectos con RRHH en niveles aceptables.....	140
Gráfico 33 - Voluntad Política/Tiempo con RRHH aceptables .....	141
Gráfico 34 - Proyectos con Voluntad Política en niveles aceptables .....	142
Gráfico 35 - RRHH/Tiempo para proyectos con Voluntad Política aceptable.....	143
Gráfico 36 - Proyectos con complejidad en niveles aceptables .....	144
Gráfico 37 - Desviación en el tiempo/Voluntad política .....	144
Gráfico 38 - Estado de los proyectos del componente Desarrollo del Sector .....	163
Gráfico 39 - Cantidad de Proyectos de Fortalecimiento Institucional por grupo .....	164
Gráfico 40 - Montos de proyectos de Fortalecimiento Institucional por grupo .....	165
Gráfico 41 - Cantidad de Proyectos de Gestión Interna por área.....	165
Gráfico 42 - Cantidad de Proyectos de Desarrollo Institucional y Territorial por área.....	166
Gráfico 43 - Cantidad de proyectos de Acercamiento a la Ciudadanía por área .....	166