

UNIDAD 1

La primera unidad constituye, precisamente, el apartado donde adquiere una alta relevancia el análisis, al abordarse la naturaleza de los proyectos mediante distintas manera de concebir sus componentes y sus fases, y distintas maneras de caracterizarlos.

En esta unidad nos centraremos en la etapa de la formación de los proyectos: ¿Cómo se forman los proyectos públicos? ¿Qué relación existe entre los proyectos que se aprueban y los problemas que se encuentran ubicados en la agenda pública? ¿Por qué se desarrollan en algunos momentos en particular? ¿Cuáles son los momentos más oportunos para aprobar un proyecto? ¿Qué características debe tener un proyecto en una institución de educación superior

1.1 ¿Qué es un proyecto?

Abordar de manera clara y precisa el concepto de proyecto no es algo simple de llevar a cabo. Esto se debe fundamentalmente, a que es un término utilizado con asiduidad tanto en el campo académico, como a nivel técnico profesional, e incluso a nivel comunitario, grupal, familiar y personal.

Si lo referimos a nivel personal, muchas veces hablamos de proyecto, utilizándolo como sinónimo de plan y/o programa. “Estoy reorientando mi proyecto de vida...”, “He comenzado un nuevo proyecto...”, “¿Qué planes tenés para este fin de semana?”, “¿Programaste algo?”. En todos estos casos, hablar de proyecto, programa o plan implica un proceso de proyección hacia el futuro.

Ahora bien, si ajustamos el alcance de los conceptos, podríamos afirmar que tener un proyecto no es lo mismo que tener en claro una actividad a realizar o un objetivo o meta a alcanzar. Por ejemplo si programan ir a comer un asado, nos encontramos frente a una actividad la cual planificamos. **Realizar un proyecto, involucra llevar a cabo una o más actividades, en un tiempo determinado y tener en claro qué deseo lograr, cuál es la finalidad de realizar una determinada actividad.**

Por otro lado, si me propongo recibirme en el año 2021, me he propuesto una meta a lograr, es decir, no tengo un proyecto, sino un objetivo. Plantearse una meta siempre es importante, pero tener un proyecto es algo más... **Involucra tener en claro, cómo voy a alcanzar la meta; qué camino debo recorrer; qué actividades deberé realizar y en qué período. De no disponer del plazo, tendremos solo una idea del proyecto.**

Entonces, un proyecto es, ni más ni menos, la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema tendiente a resolver, entre tantos, una necesidad humana. Cualquiera que sea la idea que se pretende implementar, la inversión, la metodología o la tecnología por aplicar, ella conlleva necesariamente la búsqueda de proposiciones coherentes destinadas a resolver necesidades humanas

Veamos algunas definiciones para analizar, según algunas instituciones que se dedican al trabajo de Proyectos:

- Project Management Institute (PMI), define al proyecto como: "Esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único"¹
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo entiende como: "Un proyecto de inversión es una decisión sobre el uso de recursos con el objetivo de mantener o incrementar la producción de un cierto bien o la prestación de un determinado servicio. Esta decisión se puede materializar en una obra física o en una acción específica"²
- Mientras que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) define como : "El proyecto es el plan prospectivo (hacia el futuro) de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social. Esto implica desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio, con el empleo de una cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado o ventaja económica o social"³

De las definiciones anteriores, encontramos algunos puntos en común, a saber:

- Se encuentran acotados en el tiempo (tienen un principio y un fin);
- Es único, por lo tanto tiene características que lo distinguen de otros;
- Tiene objetivos específicos (cuando se alcanzan, finaliza el proyecto);
- Los objetivos del proyecto están alineados con objetivos de orden superior (organizacionales o institucionales);
- Llevarlo a cabo implica desarrollar un conjunto de actividades interrelacionadas;
- Se elabora progresivamente (a través de etapas).

De lo anteriormente dicho, se desprende que para llevar a cabo un proyecto es necesario organizar un conjunto de acciones y actividades a realizar, que implican el uso y aplicación de recursos humanos, ambientales, financieros y técnicos en una determinada área o sector, con el fin de lograr ciertas metas u objetivos. En el proceso de formulación, quien lo lleva a cabo debe organizar de manera lógica y precisa las distintas ideas, como los objetivos que se quieren alcanzar con su acción concreta, y las actividades específicas que se necesitan llevar a cabo.

Los proyectos se aplican a todos los ámbitos de la existencia humana, pues proyectar es mirar hacia el futuro. Una persona sin proyectos, no aspira a un progreso personal, y eso es contrario a la naturaleza humana, que tiende a darle un sentido a sus actos.

Como hemos visto, las definiciones de proyecto son variadas, y depende mucho de la institución o autor que la exponga, sin embargo y siguiendo a Nassir Sapag Chain y Reinaldo Sapag Chain ⁴, plantean que **"un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, que tiende a resolver, entre tantas, una necesidad humana"**.

A menudo, se implementan proyectos como una forma de lograr el plan estratégico de una organización, cumplir con los objetivos de un contenido programático en una institución educativa, crear un nuevo negocio, realizar una investigación, etc. La principal diferencia entre las operaciones y los proyectos, radica en el hecho de que las operaciones son continuas y

¹ PMI, Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos. Project Management Institute, USA, 2008, 4ta ed., p.5.

² Naciones Unidas. CEPAL. ILPES. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. Manual 24.2003. Chile

³ ILPES 1978

⁴ Según el libro Preparación y elaboración de proyectos

repetitivas, mientras que los proyectos son temporales y únicos. Generalizando los proyectos son una forma de responder a aquellas solicitudes que no se puedan abordar dentro de los límites operacionales normales de una organización o un individuo.

El término proyecto normalmente se encuentra relacionado con la ideas, una intención o deseo de hacer algo, es un proceso de ordenamiento mental que dirige metódicamente el qué hacer ya sea de un diseño, un esquema o un bosquejo

Cabe destacar que, un proyecto se encuentra relacionado de acuerdo al ámbito de desarrollo y la perspectiva que se adopte en un determinado trabajo. En primera instancia, es necesario plantearse qué tipo de estudio está por realizar, si es un proyecto de investigación, de inversión privada, de inversión social, un proyecto tecnológico, un proyecto de vida. Dado que al tener en claro el tipo de proyecto será la manera en que se planificará el mismo. En segundo lugar, es necesario determinar cuántas personas se encontrarán involucradas, y si será de una o varias las áreas de la organización que participarán del mismo.

En conclusión, podemos decir que un Proyecto es: *una herramienta o instrumento que busca recopilar, crear, analizar en forma sistemática un conjunto de datos y antecedentes para la obtención de resultados esperados. Es de gran importancia porque permite organizar el entorno de trabajo.*

Elementos del Proyecto

Como hemos visto, para llevar a cabo un proyecto es necesario contar con un conjunto de actividades concretas, intencionadas y coordinadas entre sí, que se plantean con la finalidad de producir determinados bienes y servicios para poder satisfacer necesidades o resolver problemas. Actividad es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar metas y objetivos específicos de un proyecto. Tarea es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre otras muchas de las que hay que realizar para concretar un proyecto o la prestación de un servicio

Los elementos que debe contener un proyecto son:

- ◆ Denominación del proyecto
- ◆ Naturaleza del proyecto:
 - ☐ Descripción del proyecto
 - ☐ Justificación o fundamentación
 - ☐ Marco institucional
 - ☐ Finalidad del proyecto
 - ☐ Objetivos y metas
 - ☐ Beneficiarios
 - ☐ Productos o resultados esperados
 - ☐ Localización física y cobertura especial
 - ☐ Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar
- ◆ Determinación de los plazos de calendario de actividades
- ◆ Determinación de los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros)
- ◆ Cálculo de costos de ejecución y elaboración del presupuesto
- ◆ Indicadores de evaluación

Una vez que hemos definido los elementos para elaborar nuestro proyecto, nos encontramos en condiciones de empezar a hablar de que tenemos una idea de proyecto. Desde una perspectiva más amplia, Alejandro Rozitchner, filósofo y escritor argentino, dirá que un proyecto es un “plan intencional, pautado y progresivo”, con lo cual también está presente la idea de tiempo. Veamos otras maneras de concebir al proyecto que propone...

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

Como hemos visto hasta aquí, hay muchas definiciones acerca de qué es un proyecto y existen diversas áreas en las que se halla aplicabilidad, depende mucho del ámbito de desarrollo y la perspectiva que se adopte para llevar a cabo un proyecto.

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

PARA REFLEXIONAR La temática del cambio es central en la actividad profesional del Licenciado en Gestión Universitaria. Tanto en la labor de asistencia técnica como en la de gestión, la complejidad de los procesos de cambios es recurrente. ¿En qué otras asignaturas de la Licenciatura se han abordado estas temáticas?

Veamos una situación concreta:

De los deseos a los proyectos

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

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

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

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

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

Y un proyecto no termina en su formulación, sino que requiere ser plasmado en la realidad. Los ámbitos estatales, al igual que los empresarios, pueden estar llenos de proyectos, pero mientras estén en los

papeles, la realidad no va a cambiar. En una pequeña ciudad de provincia, un candidato a intendente hacía su campaña para las elecciones con el lema “Para que los proyectos dejen de ser proyectos”. Vale la pena reflexionar sobre el mensaje que había detrás de esta expresión. Estaba claro que el candidato había visto muchos proyectos (o lo que él consideraba que eran proyectos), pero poco o nada se había concretado, y él se proponía como quien era capaz de llevarlos a cabo, es decir, de transformar la realidad a través de la ejecución de proyectos.

Sin darnos cuenta, todos los días estamos formulando proyectos simples, básicos, para las acciones cotidianas, por lo que no requieren que los formulemos explícitamente. Por ejemplo, cuando debo decidir trasladarme de un sitio a otro y llegar a un determinado horario, consciente o inconscientemente estoy formulando un proyecto: ¿dónde estoy?, ¿a dónde debo llegar?, ¿qué distancia

hay entre esos dos puntos?, ¿de qué medios de transporte dispongo para trasladarme?, ¿cuál es el precio de cada uno?, ¿con cuánto dinero cuento?, ¿cuánto tiempo tarda cada transporte?, ¿de cuánto tiempo dispongo?, ¿a qué hora salgo?, ¿cuál es la temperatura ambiente?, ¿va a llover?, ¿cómo me visto? Todas esas preguntas nos hacemos y todas esas decisiones tomamos cada vez que hacemos un simple viaje cotidiano. Así explicitadas parecen muchas; sin embargo, lo hacemos todos los días porque tenemos incorporado un método. Cuando el proyecto es más complejo, intervienen varios actores, las decisiones involucran muchos recursos (económicos, humanos, técnicos); entonces, es necesario explicitar el método para formular y ejecutar el proyecto.

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

1.2 Proyectos, programas, planes y políticas

Normalmente los proyectos se presentan de forma aislada, ya que se tratan de intervenciones específicas que intentan transformar algún aspecto de la realidad. Es lo que sucede por ejemplo, cuando uno emprende un nuevo proyecto laboral sin modificar el resto de los aspectos de la vida. Pero, otras veces, la institución en la que trabajamos, decide llevar a cabo un proceso de cambio que implica la modificación de varias dimensiones a la vez, en el que se elaboran una serie de proyectos, los que conforman un programa que se encuentra relacionado con el plan estratégico.

Tanto los programas como los proyectos se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta que un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos

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

De manera gráfica, podría verse de la siguiente manera

Plan o portafolio

- “conjunto de proyectos o programas y otros tipos de trabajo que se agrupan para facilitar la dirección eficaz de ese trabajo para cumplir con los objetivos estratégicos del negocio o institución”

Programa

- “grupo de proyectos relacionados administrados de forma coordinada para obtener beneficios y control, que no se obtendrían si se gestionaran de forma individual”

Proyecto

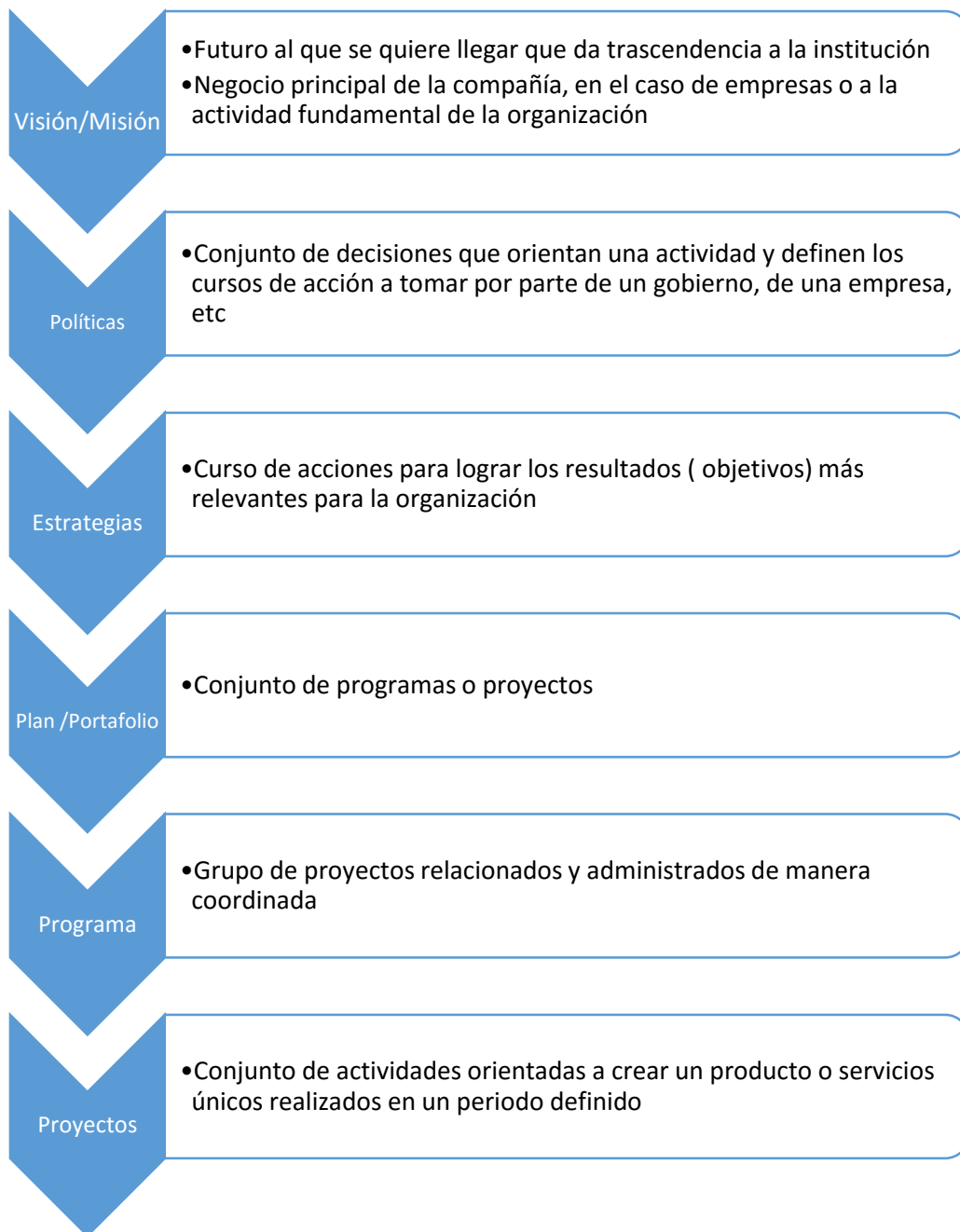
- se llevan a cabo por lo tanto, para hacer posible la consecución de los objetivos específicos de cada organización en particular

Fuente: Elaboración propia

Si bien hay cierta coincidencia en la bibliografía, respecto a la distinción entre proyecto, programa y plan y/o portafolio⁵, en el ámbito de la gestión existe una amplia libertad para el uso de estos conceptos. Dependerá de qué tipo de mirada quiere dar la institución en la elaboración del proyecto.

En el siguiente cuadro, veremos la relación que existe entre la Misión y la Visión de la organización, y su nivel operativo más concreto en la gestión de proyectos.

⁵ Denominación de PMI p.9



Fuente : Elaboración propia

Si observamos el cuadro, vemos que se encuentra incorporada la **Política**, en este sentido lo analizaremos desde la política pública. Es decir, entender a la política como un proceso de toma de decisión en el ámbito público. Desde una mirada amplia es plantear, cómo se quiere que se realicen las cosas, es decir, la toma de decisiones que orientan a una actividad y definen los cursos de acción a tomar por parte de un gobierno, de una empresa, o de una familia.

Es considerar, que la política se materializa en un objetivo, una finalidad que vamos a establecer para guiar, orientar y dar un sentido global a la gestión de los planes, programas y proyectos.

Veamos algunos ejemplos:

- ◆ Un gobierno define la política de salud, como se tiene que atender la salud en un país, por ejemplo, priorizar la prevención
- ◆ Una empresa determina su política de producción, qué bienes va a producir, qué cantidad, dónde, entre otras cosas.
- ◆ Una familia se plantea la política con los vecinos, que en una casa de barrio es distinta a la de un departamento céntrico.

Para alcanzar ese objetivo de conservar una población sana se traza un plan para prevenir enfermedades y para mantener y mejorar la salud de la población para ello también se tiene en cuenta los recursos disponibles para lograrlo, recursos humanos, como médicos y personal de enfermería, recursos físicos, como por ejemplo, hospitales, cantidad de camas en hospitales, ambulancias y su distribución, recursos financieros para mantener el funcionamiento del sistema (pagar sueldos, comprar medicamentos, alimentos, etc.) y realizar nuevas inversiones. Ese plan definirá un portafolio que incluirá diferentes programas.

Un Programa de Atención Primaria de Salud para la contención y tratamiento de los problemas más leves a nivel primario en centros asistenciales, es decir, a nivel de barrio o de pequeña región. Para aquellos casos más complejos que requieran otro tipo de atención se desarrolla un Programa de Atención Hospitalaria. Para el proceso de evitar enfermedades se desarrolla un Programa de Prevención, que incluye vacunación, complemento alimentario para personas que lo necesiten, agua potable para los lugares que carecen de ella, entre otros.

Finalmente, los programas se logran concretar a través de la realización de proyectos, cada programa coordinaría un conjunto de proyectos.

Estos proyectos tienen distintas características, la construcción de una sala de primeros auxilios en un barrio, la

adquisición de ambulancias, la puesta en marcha de un centro asistencial móvil de atención primaria de salud en zonas rurales, la informatización de los hospitales, la capacitación de enfermeras/os, la elaboración de monodrogas, un proyecto de vacunación, otro de agua potable para una comunidad o un barrio y uno de nutrición infantil en un Municipio. Cada uno de ellos, si bien se encuentran dentro de una Política de Salud pareciera que como proyecto tiene muy poco que ver con los demás⁶.

⁶ Ejemplo extraído de Lischinsky, B (2008). Introducción a la formulación y evaluación de proyectos. Eduntref. Buenos Aires.

1.3 Tipos de Proyectos

Hay diversas maneras en las que se pueden clasificar los proyectos, la misma difiere según el autor, la mirada que tienen en relación a la confección de proyectos. En el trabajo de llevar a cabo proyectos, ha quedado demostrado que las problemáticas a desarrollar en las comunidades son muy variadas, por tal motivo, se pueden diseñar distintos tipos de proyectos para resolver problemas.

Según la forma

Encontramos proyectos formalizados, que ya cuentan con un diseño escrito e informales no cuentan con cierto diseño o solo se encuentran en el plano de las ideas. Los proyectos informales generalmente son los que se dan en el ámbito personal.

Según el grado de complejidad

Encontramos proyectos de bajo grado de complejidad, que son aquellos que demandan pocos esfuerzos organizativos para llevarlos adelante y de alto grado de complejidad, que son aquellos en los que es necesario contar con un buen equipo de gestión, de recursos pero así y todo el riesgo al fracaso es alto.

Una de las variables a tener en cuenta al momento de considerar la complejidad en la gestión de un proyecto son: la magnitud tanto respecto del número de destinatarios directos, como del monto de recursos invertidos o el grado de impacto social que genere; el número de actividades que deben coordinarse; la complejidad para llevar adelante las tareas y el grado de riesgo de que, aun realizando las actividades, no se logren los resultados esperados. Otro de los puntos en que se da la complejidad, se relaciona con el contexto en el que se lleva a cabo el proyecto, dado que puede ser rechazado o que se presenten conflictos entre los participantes del mismo.

Según el sujeto responsable del proyecto

Esta clasificación se encuentra vincula a quién realiza el proyecto, y podemos encontrar:

Públicos o estatales: son los que se encuentran determinados por las agendas de cada gobierno. Se distinguen del resto de los proyectos por perseguir múltiples objetivos buscando el bienestar de la sociedad en su conjunto, manteniendo niveles de legitimidad en ella.

De organizaciones sociales y empresariales: conviven también múltiples objetivos. No cabe duda que el fin de las empresas es la de obtener una rentabilidad económica; pero esto no descarta que convivan intereses de legitimidad en sus respectivos contextos y de responsabilidad social empresaria

Mixtos : son los que se generan a partir de instancias de gestión mixta, como por ejemplo: los consorcios productivos con participación empresaria, asociaciones anónimas con capital estatal, asociaciones civiles con participación estatal, etc. Este tipo de proyectos amplía la diversidad de intereses

Comunitarios: son los que no se encuentran constituidos en organizaciones sociales formales, sino que el proyecto es elaborado y consensuado a nivel comunitario

Personales. Son los llamados proyectos de vida en numerosos casos logran constituirse en verdaderos proyectos

Según el objeto

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

Institucional	De creación de organizaciones (empresas, asociaciones, centros educativos, cooperativas) De desarrollo organizacional: modernización de la gestión, evaluación de desempeño, capacitación interna De cooperación interorganizacional De desarrollo de nuevos productos, servicios o sistemas
Constructivos: obras de ingeniería, de viviendas, etc	
De mejora, evaluación y /o control de proyectos , planes y programas	
Académicos	De investigación De extensión De cursos, materiales, talleres
De consultoría	
De intervención económica, política o social	
De ley, de decreto, de resolución	
De eventos	

Otras formas de clasificación

Entre los proyectos más comunes se distinguen los siguientes:

Proyectos sociales: son proyectos para lograr algún obra que beneficie a la comunidad, estos proyectos tienen como objetivo único mejorar el bienestar social, sin importar en gran medida el retorno económico, sino si el proyecto logra generar beneficios a lo largo del tiempo, una vez terminada la ejecución del mismo. Un proyecto tiene carácter social cuando su implementación y operación no depende necesariamente de la capacidad de pago de los consumidores o usuarios potenciales, ni de los rendimientos financieros sobre los dineros invertidos. Por, ejemplo: proyectos de salud, educación, saneamiento básico, recreación, etc

Proyectos de Investigación: un proyecto de investigación es un procedimiento científico destinado a recabar información y formular hipótesis sobre un determinado fenómeno social o científico. Como primer paso, se debe realizar el planteamiento del problema, con la formulación del fenómeno que se investiga. Tiene relaciones con la teoría existente en el tema y a su vez con el mundo empírico, de esta forma se planea lo que se pretende investigar. Sus partes son planteamiento, formulación del problema, antecedentes, importancia o justificación del estudio, elementos teóricos que fundamentan la investigación, objetivos generales y específicos, metodología, esquema o plan de trabajo, cronograma y referencias. Los objetivos de los proyectos de investigación son el enunciado de los propósitos de la investigación e identifican claramente lo que se pretende lograr este tiene que ir adecuado con lo que se quiere al finalizar el proyecto.

Proyectos de inversión es un proceso de investigación, evaluación de alternativas, toma decisión y definición a realizar, que permitirá determinar si conviene realizar una inversión y cuáles son las mejores alternativas. Un proyecto de inversión surge de la necesidad de algunos individuos o empresas para aumentar las ventas de productos o servicios, hay varias clases de proyectos de inversión

- ◆ Inversión privada: consiste en crear un plan que permita obtener una rentabilidad económica a partir de la inversión de un capital.
- ◆ Inversión pública el estado invierte recursos para lograr el bienestar social de una comunidad a la vez qué beneficio económico.

- ◆ Inversión social se busca invertir bienes en el desarrollo exclusivamente social sin esperar remuneración económica, sino que los beneficios permanezcan después de acabado el proyecto.

Proyectos de infraestructura los proyectos de infraestructura tienen como propósito fundamental crear condiciones facilitadoras, inductoras o impulsoras para el desarrollo económico. El producto del proyecto sirve de instrumento para que las comunidades y los agentes económicos desencadenen actividades productivas que mejoren sus ingresos y condiciones de vida, y propicien efectos económicos hacia otros grupos sociales. Por ejemplo: carreteras, centrales eléctricas, sistema de comunicación, servicios públicos, etc. Estos proyectos tienen como fin responder a las necesidades y aspiraciones de la gente.

Proyecto de desarrollo sostenible es un proyecto social y económico de una comunidad que incluye ecología o del medio ambiente como un elemento importante, tanto para mejorar la economía como para ser protegido durante un largo periodo. Busca la participación equitativa de la sociedad en estos procesos

Proyectos productivos son proyectos que buscan generar rentabilidad económica y obtener ganancias en dinero. Los promotores de estos productos suelen ser empresas e individuos interesados en alcanzar beneficios económicos para distintos fines. Estos proyectos tienen como fin instalar y operar una capacidad transformadora de insumos con el fin de producir bienes con destino a atender necesidades de consumo. Sus posibilidades de implementación y operación dependen de la existencia de la demanda real en el mercado con la suficiente capacidad de comprar para permitir una rentabilidad mínima al capital comprometido por los inversionistas, del mismo. Por ejemplo: proyectos de transformación industrial, de producción agrícola y agroindustrial empresarial capitalista, de explotación minera, etc.

Como podemos observar, la clasificación en tipos de proyectos es muy amplia y podríamos continuar, pero no es la finalidad de este espacio.

1.3.1 Los proyectos públicos

En este apartado, nos dedicaremos a ver de qué manera se pueden clasificar los programas públicos o estatales. Una primera opción es clasificar los proyectos de acuerdo con el organismo público en que se desarrollan, por ejemplo: los proyectos del Ministerio de Salud, los del Ministerio de Educación de la Nación, los proyectos del Ministerio de Economía, etc. Es una clasificación sencilla y útil.

Una segunda clasificación es considerar los proyectos según las áreas temáticas en las que se enmarca su objetivo central. Así, encontramos siete tipos de proyectos públicos, en lo referido a las políticas públicas llevadas a cabo a nivel nacional.

Proyectos públicos a nivel nacional, según las áreas temáticas:

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

Desde esta segunda clasificación, un ministerio lleva a cabo tipos de proyectos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de la Nación implementará sus propios proyectos administrativos, generará proyectos sociales e incluso de producción y el fortalecimiento del sistema educativo, entre otros.

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

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

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

Algunos autores plantean que la diferencia entre las políticas públicas se detecta por las funciones que cumplen. En particular, existen varias posiciones divergentes y contradictorias respecto de qué función cumplen las políticas y los programas sociales, educativos. Algunos autores plantean que se desarrollan para la búsqueda de legitimidad, materializada finalmente en la obtención de votos.

Otros autores afirman que estas políticas tienen por función compensar las inequidades producidas por las políticas económicas llevadas a cabo por aquellos que son mirados como los malos de la película.

A continuación, veremos las tres funciones en la que se distinguen los actores que obtienen algún beneficio, por el sólo hecho de participar del proyecto. La primera función que cumple una política o proyecto social, educativo se refiere al beneficio de la sociedad o de un determinado sector social. Por ejemplo: un proyecto de violencia familiar, uno de alfabetización, uno de conectividad, o de entrega de computadoras, podríamos inferir que beneficiará a sus destinatarios; es decir, a quienes lograrán satisfacer alguna necesidad y tendrán la oportunidad de participar de las acciones. Pero como señaláramos anteriormente un proyecto o programa no solamente “beneficia” a “la población destinataria”, sino que también sirve a otros objetivos no siempre fácilmente compatibles. Uno de ellos es la función de legitimación del partido gobernante. Una buena intervención pública es de esperar que aumente el grado de legitimidad de quien toma la decisión.

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

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

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

Ahora bien, tampoco encontraremos especificidades en los tipos de políticas y programas públicos si enfocamos la población destinataria: en muchos casos se menciona que son “los pobres y excluidos” los destinatarios de los programas y servicios sociales. También los programas de seguridad o de medio ambiente pueden estar dirigidos a la población en situación de pobreza. Y de igual modo, ciertos programas o servicios sociales pueden estar dirigidos a toda la población, sin hacer distinción de su situación económica, tal como la política de educación, la política social o de seguridad ; e incluso algunos pueden estar dirigidos a los sectores más altos de una sociedad, como suele acontecer con algunas actividades de la política cultural.

Algunos autores, sostienen que la mayoría de las políticas públicas se encuentran destinados a sectores sociales bajos. Sostienen esta afirmación a la complejidad de la implementación y las dificultades de coordinación y el poder dar cumplimiento a los objetivos. Sin embargo, cabría preguntarnos: ¿y el resto de las políticas y programas públicos no se encuentran con un marco contextual similar? Incluso podríamos pensar en las empresas de los últimos años, ¿no ocurre algo parecido?

Los programas y proyectos que se piensan desde las políticas públicas presentan atributos de heterogeneidad de los problemas que enfrentan, la contingencia, la complejidad de las interacciones que se desarrollan entre los actores involucrados la heterogeneidad de las poblaciones objetivo y sus contextos institucionales, entre otros. Imaginemos un programa en el área de la seguridad pública. Si revisamos las características enumeradas anteriormente, el contexto, las ambigüedades de los objetivos, la complejidad de los actores involucrados, la multidimensionalidad de los problemas también existen en este caso. Lo mismo si pensamos en un programa de tránsito.

“Los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluri-dimensionales y cambiantes” (Aguilar Villanueva, 1993: 16). No quedan dudas de que los problemas públicos de alcance macrosocial tienen estas características, pero cabe hacer una distinción a nivel

microsocial. Hay problemas públicos, de carácter micro, de impacto barrial, que no son necesariamente complejos y multidimensionales.

Una última clasificación que haremos distingue entre los proyectos públicos sectoriales y los de carácter multisectorial, o también denominados multidimensionales. Por ejemplo, un proyecto para la realización de actividades de vacunación de los niños y niñas de una ciudad constituye, sin duda, un proyecto de salud. Si a ese mismo proyecto se le incorporan objetivos de enseñanza, de concientización, pasaría a constituirse en un proyecto sanitario-educativo.

Si además incorpora otros componentes adicionales, tales como el cuidado de una buena alimentación, el respeto a los derechos de las personas, etc., estaríamos frente a un proyecto multidimensional. Siguiendo la perspectiva situacional anteriormente expuesta, vamos a inferir que los proyectos multisectoriales no son mejores que los de carácter sectorial, como a veces suele escucharse.

1.4 Los Proyectos de inversión

En el desarrollo de esta unidad, hemos establecido que ***todo proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, que tiende a resolver, entre tantas, una necesidad humana. Sin embargo también se debe cumplir con la condición de que sea temporal y único.*** Si tomamos a esta definición, veremos que la misma engloba todo tipo de productos, ya sean proyectos de investigación, proyecto de vida, proyecto de inversión, proyectos educativos, etc.

Pero, ¿en qué consiste un proyecto de inversión?

Siguiendo a Urbina (2010), nos dice que se trata de “un plan que si se le asigna determinado monto de capital y se le proporcionan insumos de varios tipos, producirá un bien o un servicio, útil al ser humano o a la sociedad”.

Como podemos ver, esta definición se encuentra muy ligada al ámbito económico-administrativo teniendo en cuenta que se involucran variables como capital, insumos, producción de bienes o servicios. Así los proyectos de inversión abarcarían proyectos sociales, económicos, agropecuarios, industriales, servicios comerciales, etc.

Una de las características de los proyectos de inversión, es que éstos generan un flujo de beneficios, es decir, llevar a cabo una inversión por única vez, y que tendrá como resultado la generación de beneficios durante varios años a futuro.

En lo que respecta a los gastos en educación y capacitación se pueden clasificar como un proyecto de inversión, dado que destinar recursos para capacitar a un trabajador ayudan a las empresas a que los conocimientos que se adquieran producen beneficios a futuro para que los mismos sean incorporados a su trabajo.

Cabe destacar, que muchas empresas se muestran renuentes a financiar proyectos de inversión que se basan por completo en la educación y la capacitación, esto se debe a que es difícil asegurar que la persona se mantenga en la actividad para la cual recibió la capacitación. Esto se puede dar si la persona capacitada deja el lugar de trabajo y los beneficios obtenidos por su capacitación, sean aprovechados por su nuevo empleador o en la nueva actividad que desempeña en algún otro lugar posible; en algún otro país. Además, es más fácil monitorear y controlar una actividad de inversión cuando están de por medio objetos tangibles.

Los proyectos de inversión, se realizan persiguiendo dos objetivos básicos:

- ◆ El primero se relaciona con la creación de un nuevo negocio
- ◆ El segundo es la realización de un proyecto de modernización, el cual se lleva a cabo en empresas u organizaciones en funcionamiento o en marcha

Como se puede observar, el término proyecto es empleado en muchos contextos y su interpretación depende en gran medida del significado que le da cada interlocutor. Esto se debe fundamentalmente, a la ambigüedad que el término presenta.

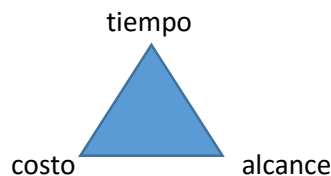
Hay que tener en cuenta, que los proyectos de inversión cumplen un ciclo de vida determinado por distintas etapas. Todo proyecto inversión inicia con la concepción de una idea, una intención es la de llevar a cabo algún emprendimiento de negocio, ya sea para crear una nueva empresa o modernizar algunas existente. Luego se desarrolla la etapa de pre-inversión en la que se realizan los estudios de perfil, pre-factibilidad y factibilidad, siendo uno más complejo que el otro según se avanza en los mismos

El Triángulo del proyecto

Uno de los problemas fundamentales en el proceso de diseño, gestión y evaluación de proyectos es la escasez de recursos. Es por ello, que todo administrador de proyectos debe tener en cuenta desde el comienzo el alcance del mismo, las limitaciones de dinero, tiempo y recursos con los que se puede encontrar. Son los parámetros básicos con los que tendrá que lidiar, ya éstos determinarán en gran medida si el proyecto fue o no exitoso

Entonces veamos de qué estamos hablando:

- **Tiempo:** es el período que se ha pensado para llevarlo a cabo, y se ve reflejado en el calendario de la tarea.
- **Costo:** se trata del presupuesto realizado en el tema de recursos y materiales necesarios que se han planeado para llevar a cabo cada una de las tareas pensadas.
- **Alcance:** se tratan de los objetivos, las tareas que se han fijado y el trabajo para ponerlo en marcha.



Graficado de esta manera, el triángulo del proyecto, nos permite evidenciar la relación de dependencia que se da entre los tres factores, es decir, si un lado cambia los otros dos también se modifican. Por ejemplo, si se reduce el presupuesto del proyecto (costo), es probable que se deba realizar algún tipo de ajuste en el tema del producto que se vaya a entregar o en los trabajos implicados en su producción (alcance), y eso modificará también la programación del tiempo.

Como puede observar, el hecho de realizar el ajuste en alguno de los lados del triángulo, hace que los otros dos se vean afectados. Por ejemplo:

- Adelantar la fecha de finalización en el tiempo, incrementará los costos y se reduce el ámbito
- Ajustar el presupuesto implica alargar las fechas y reduce el alcance
- Ampliar el alcance hace dure más y aumente el presupuesto

Por tal motivo, es importante tener en cuenta que uno de los puntos del triángulo debe permanecer fijo, esto ayuda al equilibrio del proyecto.

Por eso, es importante desde un primer momento tener identificado cuál será el alcance de nuestro proyecto. Esto no permitirá determinar los recursos que vamos a necesitar (personas, herramientas, presupuesto) , para poder llevarlo a cabo.

Hay que tener en cuenta, que el cliente en el proyecto puede restringir dos de los tres parámetros, pero nunca los tres. Cuando se inicia un proyecto se le debe dar a escoger dos de tres: alcance, tiempo, y costo si pretende imponer los 3 la probabilidad de tener un proyecto exitoso será prácticamente nulo.

Si se quiere elaborar un proyecto en base al modelo del Triángulo cómo lo aplicamos a las empresas pero lo que ahora queremos nosotros desarrollar un proyecto siguiendo el modelo del Triángulo, deberemos seguir:

- **Definición del proyecto:** definimos los objetivos a conseguir y los factores que influyen en el proceso de desarrollo de las actividades
- **Inicio del proyecto:** la planificación de medios que utilizaremos a lo largo del proceso

- **Planificación:** marca cómo debemos desarrollar el proyecto, aquí tenemos los tres aspectos esenciales del triángulo tiempo, alcance y costo
- **Ejecución** aplicar los tiempos establecidos en las fases anteriores
- **Monitorización:** control de todas las fases del proyecto se sacan adelante
- **Cierre del proyecto** asumir qué objetivos hemos conseguido, los recursos que hemos empleado y los que no

1.5. La formación de los proyectos públicos. Distintos enfoques

Como es usual, múltiples perspectivas de análisis se presentan para abordar este tema. De hecho, los textos seleccionados de Tamayo (1997) y de Murray (1991), aun analizando procesos similares, poco coinciden al momento de explicar la formación de las políticas.

1.4.1. Las agendas

Los problemas públicos se encuentran presentes en un determinado momento en una sociedad, sea local, regional, provincial, nacional o internacional. Pero solamente algunos de ellos logran la difusión necesaria como para que se pueda afirmar que “preocupan a la sociedad”. Este grupo de problemas públicos, que en determinado momento suelen ocupar los medios masivos de comunicación, va a conformar lo que se denomina la “agenda sistémica” (o también denominada “agenda pública”), es decir, los principales problemas públicos que una sociedad reconoce en un momento determinado.

Por otra parte, existe la agenda “institucional”, “política” o también denominada “de gobierno”. Ésta se encuentra conformada por los problemas que un determinado gobierno considera necesario abordar a través de programas, acciones, normativas o servicios. La agenda de gobierno podría estar presente en el plan estratégico del organismo o en sus ejes de acción. Tal como señala Tamayo (1997), para detectar la agenda de gobierno será importante conocer los recursos económicos asignados para intervenir en cada uno de los problemas públicos. Es decir, el análisis de la evolución presupuestaria, considerando que los problemas públicos normalmente son abordados por distintas reparticiones estatales, con lo cual conocer cuánto se gasta en cada problema público en particular suele ser bastante complejo.

Además, hay que considerar que cada organismo generará, de manera explícita o implícita, su propia agenda particular. El resultado final podría ser que la acción de cada ministerio se articule sinérgicamente con la del resto de los organismos para el logro de un mayor impacto

1.4.2. El enfoque clásico sobre la formación de las políticas

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

1.4.3. Enfoques alternativos sobre la formación de las políticas

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

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

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

Desde la perspectiva que nos propone Murray, el Estado no es un actor pasivo que solo selecciona un problema una vez que se encuentra en la agenda pública. Esto se debe a que puede promover determinados problemas, influir por ejemplo en los medios de comunicación, para que formen parte de la agenda pública, así como incidir para que determinados problemas salgan inmediatamente de esta. Por otra parte, es preciso notar que el Estado interviene en problemas que no están o quizás nunca estuvieron en la agenda pública. La agenda de gobierno incluye la intervención en innumerables problemas públicos, a veces solo promovidos desde el Estado, incluso en forma silenciosa.

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

Las decisiones públicas, entre ellas la generación de proyectos, la mayoría de las veces son tomadas por la intuición de los funcionarios de turno, o por las demandas de la sociedad. El éxito del mismo dependerá fundamentalmente de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr la aprobación

Los programas públicos se originan por alguno de los siguientes factores, no excluyentes entre sí, siguiendo a (Ilari 2010: 22):

- en tanto reacción a las demandas de actores externos;
- en tanto intervención pública frente a problemas sociales que no necesariamente disponen de actores demandantes, pero que forman parte de la agenda de gobierno;
- como instrumento de acumulación de poder y de legitimidad política;

- como mecanismo de facilitación de las ganancias empresarias al participar de los programas como proveedores de insumos y/o de reducción del costo del salario para la reproducción de la fuerza laboral y/o de reducción de la conflictividad social;
- como adecuación directa a programas de niveles superiores de gobierno (regional, nacional o supranacional).

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

Independientemente de cómo fue el proceso que le dio origen a un programa público, claro está que al momento de diseñarlo o rediseñarlo deberemos dar cuenta de criterios básicos de una metodología de elección racional. Más aún si el sujeto que deberá aprobar el proyecto es un actor externo a nuestra organización. Deberemos buscar argumentos que sostengan la razonabilidad, conveniencia y viabilidad del proyecto; presentar la evidencia de los análisis de alternativas y demostrar la validez que tendrá la intervención pública para lograr hacer frente a un problema público determinado.

Contenido

1.1 ¿Qué es un proyecto?	1
Elementos del Proyecto	3
1.2 Proyectos, programas, planes y políticas	5
1.3 Tipos de Proyectos	9
Según la forma	9
Según el grado de complejidad	9
Según el sujeto responsable del proyecto	9
Según el objeto.....	10
Otras formas de clasificación	10
1.3.1 Los proyectos públicos	11
1.4 Los Proyectos de inversión.....	14
El Triángulo del proyecto	15
1.5. La formación de los proyectos públicos. Distintos enfoques.....	16
1.4.1. Las agendas	16
1.4.2. El enfoque clásico sobre la formación de las políticas	16
1.4.3. Enfoques alternativos sobre la formación de las políticas.....	16