**SINTESIS de UNIDAD N°7**

**Análisis de los procesos de aprobación e implementación y cierre de los proyectos.**

**La aprobación**

Se inicia con el análisis de la fase de **aprobación**, no siempre incluida en los manuales de proyectos, que dispone de especial relevancia en los casos de los proyectos públicos.

El diseño del proyecto está concluido. Se controla la lista de sus componentes básicos, las preguntas que se trabajaron y si cuenta con todos los requerimientos. Están claros sus objetivos y las funciones que deberá asumir cada socio del proyecto, es razonable el costo, consideró de qué manera impactará el proyecto en los destinatarios y el resto de los actores intervinientes, cuenta con una fundamentación, que presenta argumentos válidos, tanto para el evaluador experto en la temática puntual del proyecto como para especialistas en evaluación de proyectos.

Durante la fase de diseño, se aprovechó la posibilidad de realizar consultas puntuales a la instancia de aprobación, por lo cual, se redujo el grado de incertidumbre. Se inicia así la fase de aprobación, la cual será demasiado silenciosa para el proyectista quien, seguramente, deberá reducir el ritmo de trabajo que tuvo para gestionar el proceso de diseño y finalizar el documento en los plazos precisos.

La fase de aprobación permite grandes variantes. En algunos casos, es un proceso de resolución simple que lleva unos pocos días de evaluación por parte de la autoridad del organismo o de un ente financiador, mientras que, en otras situaciones, la fase de evaluación es sumamente compleja.

La simpleza o complejidad del proceso de evaluación dependerá de distintas variables. Algunas tienen que ver con el tipo de proyecto formulado. Otras dependen de las características del organismo evaluador. Cada institución evaluadora tendrá sus requerimientos acordes a sus funciones. Para obtener la aprobación de un organismo internacional. Sea bajo o alto el presupuesto, las instancias de evaluación muchas veces son las mismas, ya que suelen tener procedimientos formalizados que especifican cada una de las operaciones que deben realizar para aprobar o rechazar un proyecto.

La aprobación es una instancia clave de evaluación del proyecto en términos de su grado de viabilidad global. Si se trata de un proyecto que dispone de un alto grado de viabilidad (económica, técnica, política, etc.), será más fácil de llegar a ser aprobado. También dependerá de la manera en que se formuló el proyecto.

Facilitará su aprobación si la autoridad evaluadora es la que solicitó el diseño, si aprobó el anteproyecto y si se realizaron consultas parciales, de manera de ir adecuando el proyecto a los requerimientos institucionales. Existen, mayores posibilidades de aprobación si la autoridad participó activamente del diseño.

Es el caso de los Planes Estratégicos Institucionales. Luego de un proceso de alto grado de participación de los actores involucrados y de un intenso trabajo de coordinación para el logro de acuerdos, la fase de aprobación será rápida. Los planes estratégicos institucionales que se diseñaron en forma exitosa, con la participación de todos, constituye más una instancia formal de aprobación que una etapa de verdadera evaluación de la propuesta.

También entrarán en juego la relevancia que tenga la propuesta para la autoridad evaluadora, el grado de legitimidad, la necesidad de tomar una decisión ante un problema y la disponibilidad de recursos, etcétera.

Es habitual que la autoridad convoque a evaluadores internos o externos, para disponer de un punto de vista neutral frente a la propuesta.

En los organismos públicos, existen diferencias en la percepción del tiempo, el nivel jerárquico de quien debe tomar la decisión de aprobar o no el proyecto.

**En toda fase de aprobación estarán presentes cuatro grandes opciones:**

**a) Aprobar el proyecto.**

**b) Solicitar cambios.**

**c) Rechazarlo.**

**d) Demorar el proceso de evaluación.**

* **El proceso de implementación**

se inicia una nueva fase, la de implementación.

La implementación es el conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones operan para producir los bienes y servicios deseados, ejercen control estratégico sobre dichas operaciones y desarrollan o fortalecen capacidades operativas y de control (Cortázar, 2005: 8).

Algunos autores centran en la implementación o ejecución la función de la gestión de operaciones, otros, consideran que la implementación también abarca la función del control de gestión; es decir el monitoreo o la supervisión.

**Nosotros nos abocaremos al análisis de la gestión de operaciones**

Una visión funcional del proceso gerencial

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Desarrollo de estrategias**   * Elaboración de visión * Planificación de políticas * Planificación organizativa y de recursos | **Implementación de estrategia**   * Gestión de operaciones * Control de gestión | **Evaluación**   * Generación y análisis * Retro-alimentación estrategia |

**DESARROLLO DE CAPACIDADES**

**Las etapas de inversión y de operación**

la implementación constituye una fase que cuenta con dos etapas: la etapa de inversión y la de operación**.**

**La etapa de inversión** es una etapa preparatoria, en la que se realiza la tramitación legal que requiere la ejecución del proyecto y se llevan adelante las contrataciones y la adquisición de los recursos necesarios a la puesta en marcha de las actividades del proyecto. Cada proyecto será distinto en lo que respecta a su etapa de inversión y de operación.

La **inversión** es el conjunto de actividades necesarias para dotar al proyecto de su capacidad productiva. Es la etapa en la que se efectúan las inversiones físicas y que termina cuando se entrega una unidad productiva en condiciones de iniciar la generación de bienes o servicios con los cuales el proyecto deberá cumplir con su objetivo **(Sanín Ángel, 1988: 5).**

**Etapa de** **operación** se inicia en el momento de comenzar la obra.

**Luego de aprobarse el proyecto, las primeras acciones preparatorias son las siguientes:**

1. a) Revisión y actualización del **diseño** del proyecto, sobre todo cuando transcurrió bastante tiempo entre la finalización del diseño y la aprobación definitiva del proyecto o cuando, aun siendo aprobado, se requirieron modificaciones al proyecto.
2. b) Actualización de las fechas del **cronograma** de actividades.
3. c) Verificación de que se dispondrá de los **fondos requeridos** en los tiempos que establece el presupuesto.
4. d) Revisión y actualización de las tablas de las **tareas** programadas.
5. e) De ser necesario, diseño de la resolución correspondiente para la creación de la unidad organizativa y promoción de su aprobación.
6. f) Constitución del **equipo de gestión** del proyecto. Reclutamiento, selección y entrenamiento. Definición de las responsabilidades de cada uno en el momento del inicio de la implantación.
7. g) Planificación de la labor de conseguir las autorizaciones necesarias para ejecutar las actividades del proyecto.

La preparación de la acción y el control previo es clave para comenzar con éxito el proceso de implementación.

El camino de implementación de un proyecto público debe seguir pasos adicionales cuando intervienen instancias de distintos niveles de gobierno y al disponerse de distintos momentos de aprobación por cada provincia, se irán superponiendo etapas. Es probable que, mientras en algunas provincias el proyecto logre comenzar su etapa de operación, en otras recién se estén superando los primeros trámites legales.

Al contarse con el acuerdo de cada provincia, el organismo responsable del proyecto (el cual podría ser un organismo cogestionado entre la Nación y cada provincia) deberá realizar la selección y contratación de profesionales, técnicos y personal administrativo. A la vez, se deberá hacer la selección de los colegios que participarán del proyecto o recibir el listado realizado desde algún área del Ministerio de Educación de la provincia. Posteriormente, se realizará un diagnóstico de la situación edilicia de cada centro educativo y se diseñará un proyecto de la obra a realizar en cada uno de ellos, incluyendo los planos correspondientes. Una vez que esté aprobado dicho proyecto y autorizados sus planos (muchas veces deben intervenir no solo el municipio, sino también los organismos que controlan las obras de gas, electricidad, agua, etc.), deberá contratarse a la empresa que realizará la obra. De acuerdo con el costo y la urgencia de la obra, este procedimiento de contratación seguirá caminos alternativos. El caso ideal, en términos de transparencia, es el de la licitación pública, siendo también el que más tiempo lleva. Una vez seleccionada la empresa, esta realizará la contratación de recursos humanos, materiales y equipos, de firmarse el acta de inicio de obra recién comienza la etapa de **operación**.

**La etapa de inversión es clave en la gestión de proyectos**. es una instancia engorrosa, de múltiples y diferentes instancias de aprobación no bien dispuestas a una gestión eficaz, el proyecto puede llegar a poner en dudas su efectiva existencia

Durante la etapa de inversión se pondrán en acción los dispositivos de control, de manera de disponer de información respecto del avance de cada una de las tareas de inversión y, de ser necesario, ajustar el plan de acción.

Finalizada la etapa de inversión, dispuestos ya los arreglos institucionales, los insumos requeridos y las capacitaciones básicas, se inicia la etapa de operación. Es el momento que todo decisor espera e incluso planifica para que no se superponga con otra inauguración reciente. Se inicia la obra, la gestión del servicio o los primeros proyectos del plan.

La etapa de operación comienza cuando la unidad productiva instalada inicia la generación del producto (bien o servicio) para el cumplimiento del objetivo, orientado a la solución del problema o a la satisfacción de la necesidad que constituyó el origen del proyecto (Sanín Ángel, 1988: 6).

Para el gestor del proyecto, la etapa de operación suele ser más aliviada que la de inversión. Superado el primer momento, la operación se transforma en rutina organizativa, en operaciones permanentes que, por supuesto, son mucho menos inciertas que la etapa de inversión. En el caso de los proyectos que disponen de un recupero de los fondos invertidos, es esta la etapa de recuperación del capital.

En la etapa de operación se ponen en acción no solo las actividades del proyecto, sino también los dispositivos de control establecidos en el diseño original. En los proyectos donde participan varias organizaciones, durante esta etapa será importante que, desde el equipo de gestión del proyecto, se elabore una estrategia de comunicación que permita a los socios disponer de información actualizada del avance del proyecto. Llegado el momento de los hitos definidos en el cronograma, comenzarán a activarse los dispositivos de evaluación.

**Cuando nos olvidamos del diseño del proyecto en el proceso de implementación…**

A veces, la etapa del diseño de proyectos sociales se visualiza y se atraviesa como una instancia meramente formal para conseguir financiamiento o bien para cumplir con las demandas internas de las instituciones. Una vez que conseguimos el financiamiento, nos olvidamos del diseño y pasamos a una nueva etapa. El sentido común tiene incorporado que lo más importante es **el hacer, la implementación**. Y de la evaluación, ni nos acordamos. Suele tener efectos negativos, las organizaciones que llevan proyectos adelante terminan siendo evaluadas en forma negativa por los organismos financiadores y se bloquea la posibilidad de nuevas asignaciones, por no cumplir con lo que realmente fue aprobado. Por otra parte, al no tener en cuenta el diseño se producen desvíos indeseables durante la implementación, que luego provocan que no se pueda hacer un cierre del proyecto, por no haber cumplido con las actividades y con los objetivos propuestos y financiados.

Los organismos financiadores, al aprobar un proyecto, lo hacen justamente sobre lo que las organizaciones presentaron como proyecto. Y es sobre lo que van a tener que rendir cuentas y ser evaluados los responsables/organizaciones que ejecutan el mismo.

Si el proyecto se diseñó, por parte de grupos de profesionales expertos para la formulación de proyectos, no sería extraño considerar la distancia que se genera con quien lo implementa, una vez que fue aprobado. Suele ocurrir que el profesional que interviene o el que tiene el conocimiento para el armado del proyecto en lugar de capacitar a los integrantes de la organización ejecutora para la buena formulación del proyecto, termina reemplazándola en esta. Produciendo luego no solo que las organizaciones del campo popular no adquieran experiencia para el diseño de nuevos proyectos, sino que también la implementación no se condiga con lo diseñado.

Los protagonistas de la implementación tienen necesariamente que ser protagonistas también en su diseño. Estos dos momentos, o tres, con la evaluación, no pueden estar escindidos. Son momentos que se superponen y están en permanente vínculo entre ellos. El diseño aprobado debe tenerse siempre a mano, tanto en la etapa de implementación como en la de evaluación. El proyecto diseñado debe constituirse en la guía de nuestras actividades, el que diga en qué se pueden ejecutar los fondos y en qué no. Allí, sin duda, vamos a encontrar todas las respuestas.

**Una perspectiva analítica sobre la implementación**

La fase de implementación ha sido poco valorada en el campo académico. Fue marginada al lugar de lo administrativo, frente al espacio de la política; considerada un momento poco interesante desde el punto de vista académico, comparado con la planificación de las acciones y la evaluación de los resultados.

El proceso de implementación se desarrolla en un marco de múltiples actores que, como es lógico, discrepan en mayor o menor medida en sus puntos de vista. Estos actores son dinámicos y cambiantes, por lo que el análisis que podría haberse realizado de los actores solo explique algunos de los comportamientos. Además, los actores son complejos, por lo que la estimación de su comportamiento, en algún grado distará de lo que efectivamente sucede.

Durante la implementación se producirán comportamientos no previstos e incluso aparecerán nuevos actores en la escena. Generar alianzas con otros actores y, a la vez, cuidar sus propios recursos de poder y defender su capacidad de actuar sin necesidad de aceptar condicionamientos externos.

Algunos autores van a afirmar que no existe una separación tajante entre política y acción, sino que el proceso de implementación es también un proceso político. Es fundamentalmente porque la política no termina al decidirse la aprobación del proyecto; sigue presente en todo el proceso de implementación.

La implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que […] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (Bardach, 1977: 37, citado por Aguilar Villanueva, 1996: 62).

Estamos en la búsqueda de un comportamiento estratégico y de un enfoque situacional. Lo que sirve para un determinado momento.

De allí la necesidad de un enfoque estratégico y situacional, en el momento de generar un plan global de acción. El proceso de implementación de políticas implica la interacción entre actores.

En el caso de los proyectos públicos, vamos a considerar tres relaciones básicas de tipo vertical que tienen, a su vez, sus propias especificidades: la de los directivos con el gestor del proyecto, la del gestor con sus operadores y las de los operadores con los usuarios. A estas cuatro interacciones conviene agregar las interacciones de carácter horizontal. Por ejemplo, las interacciones de los operadores entre sí.

**Interacciones básicas entre los actores que intervienen en un proyecto público**

Decisor

Gestor

Operador Otros actores

usuario

Fuente: elaboración propia, tomando como base Cortázar (2005).

Cortázar (2005: 6), las interacciones entre los actores se desarrollan en un marco estratégico. Cada uno de ellos tiene valores, visiones particulares sobre el programa e intereses propios que guían su acción, que no necesariamente coinciden y que son cambiantes. Las interacciones se redefine el proyecto. Así, el producto o servicio final que reciba el destinatario

dependerá tanto de lo planificado inicialmente por la instancia decisoria como de los acuerdos y desacuerdos cristalizados en la interacción entre estos actores. Incluso podríamos llegar a considerar otras relaciones al interior de cada actor.

Podría tratarse de una reorientación en función de oportunidades detectadas para ampliar el

grado de valor público de las acciones, o podría ser un cambio a fin de sostener un espacio de poder controlado por uno de los actores.

Un proceso de implementación es siempre una traducción en la que se tiene que elegir los modos culturalmente apropiados de expresarse. La implementación (la interpretación del proyecto y las acciones que son evaluadas como necesarias y posibles) es realizada desde las historias, competencias, disposiciones y los “puntos ciegos” de los/as actores/as. Esta distancia entre la letra de los proyectos diseñados y los realmente implementados es enriquecedora, pero puede dar lugar a una distorsión que dificulte la consecución de objetivos.

Los proyectos que se proponen promover derechos y pautas de cuidado debieran ser reflexivos en la atención respecto de todos/as los/as actores/as involucrados/as y aplicar entonces una ética del cuidado que otorgue coherencia al programa en cuanto a sus objetivos.

Las evaluaciones de estas políticas son dificultosas; tienen otros plazos que los de implementación; se entrecruzan con los deseos, historias de vida, expectativas de las y los participantes. Por ello, resulta muy importante adecuar la metodología y no restringir la evaluación a los resultados, sino incluir procesos y, muy especialmente, registros con técnicas cualitativas.

Al trabajar con procesos que involucran poder y dominación, resulta necesario estar advertida/o de los pactos conservadores que pueden desdoblar las convicciones y los objetivos reales de las enunciaciones y los objetivos explícitos. Los procesos de redistribución de poder acarrearán, por principio, algún o algunos conflictos, incluso entre quienes quieren aportar a la transformación.

Finalmente, es necesario combinar a todo lo largo del proceso dosis de planificación, experticia y rigurosidad, con otras de imaginación, sensibilidad y empatía, no relegando estas últimas a las notas al pie.

**Los problemas de implementación**

Presenta innumerables posibles problemas. Hay problemas graves y otros sencillos, algunos ocasionales y otros recurrentes. Nos centraremos en detectar la especificidad de los problemas de implementación, para poder separarlos de los problemas que, aun produciéndose en la fase de implementación, son de naturaleza planificadora.

Los problemas en el diseño del proyecto, la falta de información, la ambigüedad de los objetivos, el olvido de algún actor clave cuando se realiza el análisis de actores involucrados, las posibles incoherencias, la falta de viabilidad son eminentemente problemas de planificación, por lo que la responsabilidad pasa a ser del proyectista y de la autoridad que lo aprobó.

En los problemas de implementación son aquellos que aparecen en la ejecución, pero que no se pudieron prever en el momento de la planificación. Demás está decir que encontraremos casos en los que será difícil discriminar qué tipo de problema es, pero no será nada menor la situación de ambigüedad cuando se esté buscando al responsable del error.

Un buen diseño, una buena y “realista” planificación, con tiempo suficiente para ejecutarse, facilitarán la implementación del proyecto. De cualquier manera, como vimos, es imposible saber de antemano cómo se comportará cada uno de los actores intervinientes, así como evitar la incertidumbre y la complejidad.

**El cierre**

Es incorporando en los procedimientos de diseño de proyectos de mayor desarrollo, la necesidad de incluir un apartado donde se explique de qué manera se gestionará la terminación del proyecto.

En términos operativos, sería de esperar que el cierre se desarrolle junto con la presentación del informe final del proyecto y la rendición de cuentas. El cierre implica:

1. a) la transferencia de los productos finales,
2. b) la rendición de los recursos asignados,
3. c) la presentación del informe final.

La presentación del informe suele realizarse a través de un documento como de forma expositiva. El propósito de la reunión no será solo la presentación del informe final, sino que también es el momento en el que se puede obtener información sobre el grado de satisfacción de la autoridad que oportunamente aprobó el proyecto. El equipo de gestión del proyecto será quién programe esta reunión en el momento más apropiado.

Es una interesante incorporación e incluso podría también realizarse de manera informal y a nivel personal entre los participantes del equipo de gestión. La terminación de un proyecto genera tipos de situaciones. En algunos casos, la finalización de las actividades se realiza junto con la desintegración del equipo de trabajo. En otras oportunidades, la finalización de un proyecto se reemplaza con el comienzo de uno nuevo. En ciertas situaciones, la etapa de operación del proyecto se transforma en la gestión de un servicio permanente. Así ocurre en los proyectos de creación de centros de salud, escuelas o empresas. El proyecto deja de existir, pero seguirá existiendo un servicio.

En el Plan Estratégico Institucional, no suele ser crítica su finalización, porque no es habitual que continúe un equipo de trabajo de control y promoción, no se dispone de fechas de cierre fijas ni presupuestos asignados que tener que rendir. Vencido su plazo, se podrá generar un segundo proceso de diseño para contar con un plan actualizado en los próximos años de gestión. Cada diseño de los planes podrá evolucionar, mejorando en su foco, en la razonabilidad de las propuestas y en las posibilidades de éxito.

La fase de cierre no es el día de finalización del proyecto, sino que constituye un período de preparación y anticipación de la finalización.

Este análisis debe ser previo a la terminación de las actividades, de manera de que no quede una brecha amplia entre el cierre de uno de los proyectos y el inicio del siguiente.