



Universidad de Chile
Instituto de Asuntos Públicos
Escuela de Gobierno y Gestión Pública

Perspectiva Estratégica sobre un Modelo de GESTIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

Profesor Carlos Ramírez Guerra
abril 2002

La notas que se transcriben a continuación, para el uso exclusivo de los alumnos de la Asignatura de Organización y Métodos I, corresponden al Anexo 2 de un informe elaborado por este profesor en noviembre de 1997, como parte de un proceso de sistematización y de aproximación a un modelo en el marco de un proceso de consultoría en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Algunas consideraciones sobre el desarrollo de un Modelo

Un modelo es una forma de representar “en pequeño” una realidad determinada, es por tanto, una simplificación, puede ser, también, un “ideal” que sirva para efectos de investigación o experimentación.

Como es lógico suponer, el modelo no pretende ni puede ser entendido como la realidad que representa; es más, su construcción, necesariamente, involucra cierta dosis de subjetividad. Lo importante es que sea útil.

Los modelos pueden ser isomorfos (iguales en la forma, como los productos al final de una línea de montaje), u “homomórficos” (los que si bien, no son siempre del mismo tamaño, guardan cierta proporcionalidad con la realidad que representan, por ejemplo, una maqueta de un edificio).

La organización social, es extremadamente compleja como para que un modelo responda a satisfacción de los miles de requerimientos que se le podrían plantear.¹

Existe consenso, por ejemplo, acerca de que los organigramas tradicionales son estáticos, formalistas y que no explican cómo, en definitiva, de verdad funcionan las organizaciones. Sin embargo, si tenemos tal conciencia, encontraremos que si nos son útiles para entender las relaciones formales que deberían existir entre las unidades, los criterios de departamentalización vigentes y otros que lo hacen ser como un mapa que, si bien, no constituye la realidad, si nos permite ubicarnos espacialmente.

En consecuencia, el modelo que se concuerde a efectos de conceptualizar la gestión estratégica de los proyectos sociales:

- no podrá comprender toda la realidad;
- deberá servir para entender las relaciones e interacciones fundamentales;

¹ Sólo sobre el concepto de organización existen múltiples posibilidades de aproximarse a esta noción: “Nuestra forma de ver el mundo está siempre limitada” (Gareth Morgan, Imágenes de la organización, editorial Alfa Omega . ra-ma, México, 1996).

- tendrá que demostrar su utilidad para analizar la especificidad de los programas y proyectos sociales, lo que supone reconocer, desde luego, la imposibilidad de servirnos de herramientas diseñadas y concebidas para los “negocios” o del área privada de la economía sin que antes no se efectúen las necesarias modificaciones y adaptaciones requeridas, y
- deberá contener, a lo menos, los elementos, variables y principios propios de la gestión social, por ejemplo: proyecto, impacto, necesidades, población objetivo, etc.

Sobre los “modelos” se ha discutido bastante sobre su importancia y relevancia. En particular, es interesante la vinculación que existe entre esta noción y el concepto de “paradigma” cuyo pionero fue Thomas Kuhn (Estructura de la revolución científica). En relación a esta temática, Joel Arthur Barker, en su popular video sobre el tema (The Business of paradigms), define este término como “un conjunto de reglas y reglamentos que establecen ciertos límites, y nos explican como resolver problemas dentro de esos mismos límites”.

Se considera a los paradigmas como ciertos prejuicios a través de los cuales vemos la realidad; no siendo, en si mismos, positivos ni negativos, y que vienen a actuar como filtros de nuestras experiencias. Un paradigma puede ser entendido, además, como una forma de hacer las cosas.

Necesitamos de los paradigmas para procesar toda la información que recibimos. El problema que plantean, es su rigidez, fenómeno que se produce cuando no somos capaces de cambiarlos o adaptarlos cuando se producen otros nuevos.

En general, existe evidencia empírica que prueba que elegimos los datos que mejor se adaptan a nuestras normas y reglamentos, descartando, tergiversando o ignorando aquellos datos que se apartan de nuestros marcos conceptuales o creencias. Los paradigmas, influyen, entonces, y son determinantes en comprender el cómo y por qué de nuestras percepciones.

Los paradigmas están siempre presentes en nuestras vidas, pero rara vez somos conscientes de su existencia. Los paradigmas tienen, también, un ciclo de vida.

En lo fundamental, los paradigmas nos llevan a ver lo que queremos observar. Son, además, comunes y útiles, pues, nos muestran lo importante, y nos ayudan a enfocar nuestra atención en lo sustantivo. En síntesis, los paradigmas, nos proveen las reglas para solucionar nuestros problemas.²

Si volvemos sobre los alcances al modelo que deberemos construir y relacionamos a éste con los actuales paradigmas que se refieren a la temática de la gestión, tendremos que concluir que, hoy por hoy, estamos frente a un cambio paradigmático, pues, ya no basta recurrir y tomar de referente las posturas clásicas de la administración, siendo, en la práctica, imprescindible incorporar, desde el principio, un “planteamiento estratégico”;

² Ver Joel Arthur Barker, Paradigmas. El negocio de descubrir el futuro, editorial McGraw Hill, Colombia, 1996.

esta afirmación es válida, inclusive para instituciones del sector público que realizan importantes esfuerzos en adaptar sus enfoques en tal dimensión.

Por su parte, diversos autores han señalado la importancia que reviste el advertir que pensamos con “imágenes”; la fuerza de las “visiones compartidas” que llevan a las personas a encontrar la forma de cristalizarlas, y la necesidad de generar estímulos útiles para abandonar los actuales patrones de pensamiento, entre otros planteamientos ³ que refuerzan nuestra opción de generar una herramienta conceptual que facilite la comprensión del proceso de gestión estratégica de los proyectos sociales.

La construcción de “imágenes” al estar relacionada con las formas de pensamiento, también, permite facilitar el aprendizaje para poner en acción los postulados del modelo.

Otro aspecto relevante en la literatura especializada, es la preeminencia de las referencias de los autores hacia la cultura organizacional como énfasis principal de los cambios.

Finalmente, es necesario que nuestro esfuerzo modelístico cuente con un pensamiento estructural o sistémico que permita articular y comprender las interacciones y mutuas influencias de los componentes.

Gestión estratégica

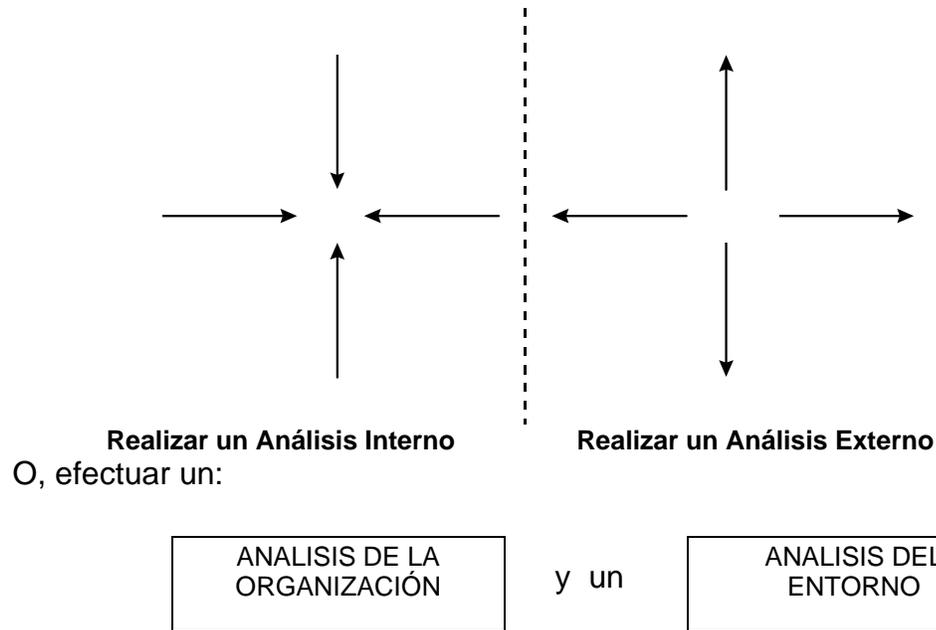
La gestión estratégica, en general, involucra un proceso que se caracteriza por determinar la visión, misión, estrategia y metas principales de una organización, a través de un análisis del entorno o contexto remoto e inmediato. ⁴

Lo común de los diversos planteamientos basados en la planeación estratégica es que se sirvan de un enfoque que, en principio, podríamos calificar como divergente.

Así, por ejemplo, se plantea:

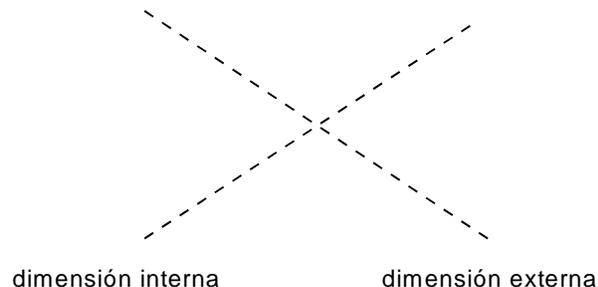
³ Por ejemplo, Marc Van Der Erve, El Futuro de la Gerencia, editorial Legis, Colombia, 1990, p. 21; Peter Senge, La Quinta Disciplina, editorial Granica, España, 1995, pp. 222 y siguientes, y Gareth Morgan, Imágenes de la Organización, editorial Alfaomega - ra-ma, México, 1996.

⁴ Charles W. L. Hill y Gareth R. Jones, Administración Estratégica. Un Enfoque Integrado, 3ª edición, editorial McGraw - Hill, Colombia, 1995, pp. 10 -11.

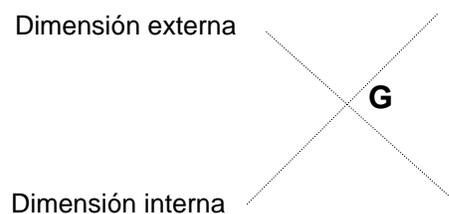


Incluso, es normal que ambas dimensiones se representen en forma separada.

En esta oportunidad y contrariamente a lo que ha sido común en estos planteamientos nos serviremos de una aproximación convergente que nos permitirá, posteriormente, integrar las variables relevantes de este análisis. Al efecto, y teniendo presente que un análisis estratégico debe comprender tanto una dimensión interna como otra externa, distinguiremos los siguientes ejes:



Luego, asumiremos que la intersección de ambos ejes estratégicos, es el punto “G” que representará a la Gestión de Proyectos Sociales.



En Administración Estratégica para determinar la misión, estrategia, así como la estructura organizacional y la modalidad de gestión que mejor se ajuste al entorno y a las singularidades específicas de la situación, se requiere atender, en primer término, a la misión, es decir a lo que se denomina “naturaleza del negocio”.

Al respecto, Derek Abell, sugiere que una compañía debe definir “su negocio” en términos de tres dimensiones: ¿a quién se satisface (cuáles grupos de clientes)?, ¿qué se satisface (cuáles necesidades del cliente)?, y ¿cómo se satisfacen las necesidades del cliente (mediante qué destrezas o habilidades distintivas)?.⁵

Si replanteamos estas interrogantes, acorde a la especificidad de los proyectos sociales, es posible identificar las siguientes unidades de análisis:

- **Necesidades (N):** carencias o demandas de la población beneficiaria;
- **Población Objetivo (P.O.):** grupo específico de beneficiarios de los programas y proyectos sociales, y
- **Tecnología (T):** que viene a ser las características del “ciclo productivo” de la gestión social (proceso de transformación de ciertos recursos que, usando una determinada tecnología, permitirá generar los productos requeridos), el cual se puede apreciar en la Figura que más adelante se inserta a propósito de la lógica de análisis de la gestión social.

La aplicación de este enfoque implica concentrarse en las necesidades específicas de la población objetivo que se va a atender, así como en las tecnologías mediante las cuales se pueden satisfacer esas necesidades, con lo cual se orienta mejor el IMPACTO perseguido que si el enfoque se concentrara exclusivamente en los “productos”,⁶ como habitualmente suele ocurrir.

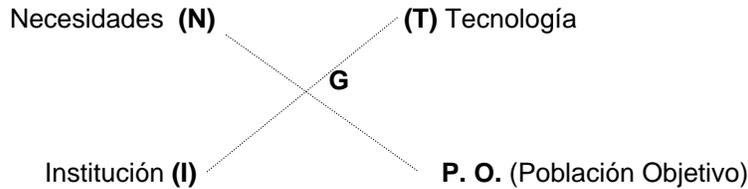
Sin embargo, para que las tres interrogantes, antes mencionadas, adquieran sentido, a nuestro juicio, se precisa complementarlas con otra dimensión que pueda articularlas, a saber: ¿qué entidad o entidades se necesita(n) para lograr estos propósitos?, con lo cual incorporamos la siguiente nueva unidad de análisis:

- **Institución (I):** entidad(es) encargada(s) de vincular las dimensiones anteriores para que se logren los propósitos de la gestión de proyectos sociales.

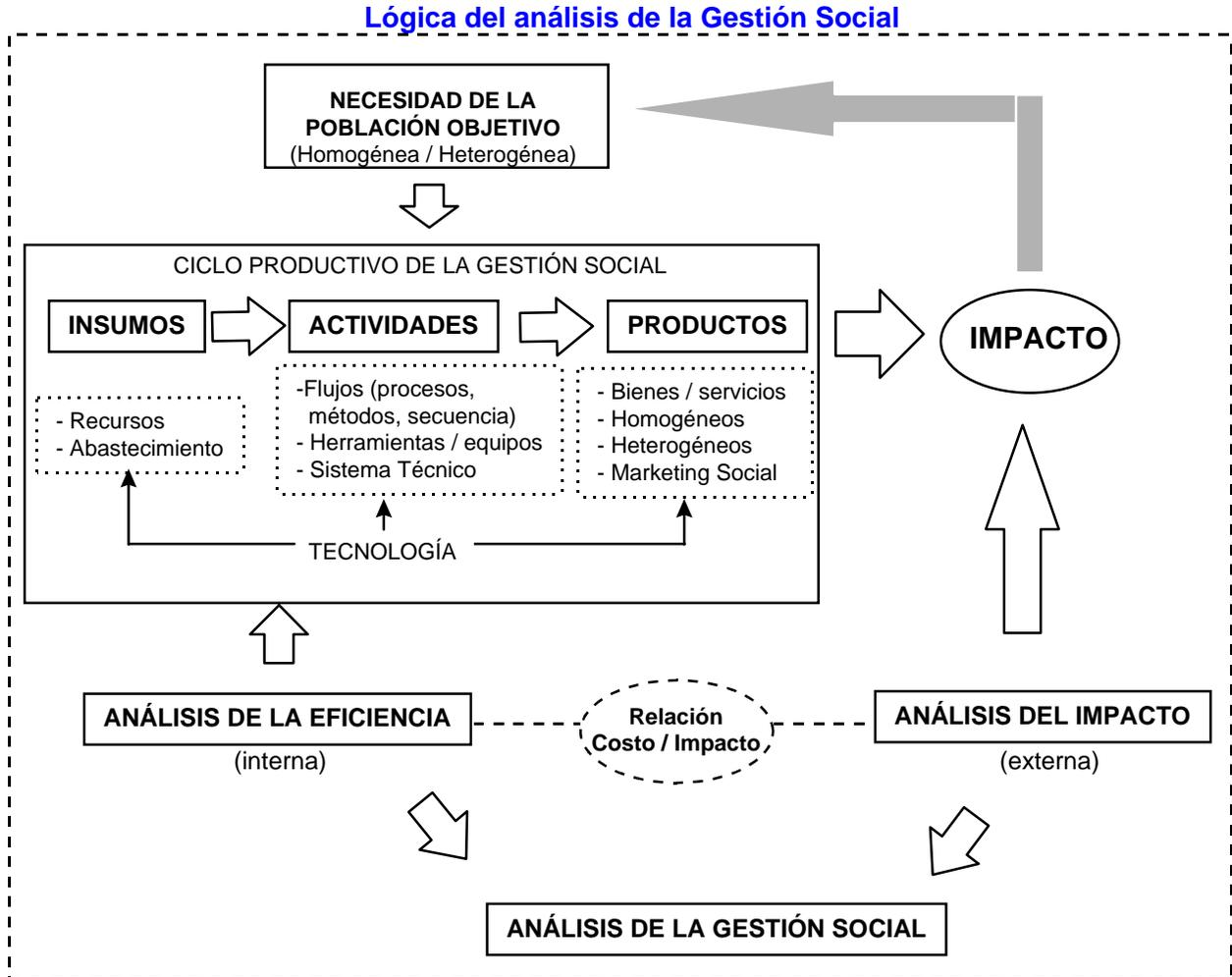
Aspectos que contextualizados en los ejes “externo” e “interno” de la gestión estratégica y según los ámbitos en que cada una de estas unidades de análisis se incorporan, vienen a situarse de la manera siguiente:

⁵ Dereck Abell, *Defining the Business : The Starting Point of Strategis Planning* (Englewodd Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, 1980, p. 17), en *Ibid.*, p. 67.

⁶ Adaptación de la conceptualización de la definición del “negocio” de Hill y Jones, op. cit., pp. 62 -63.



Por otra parte, el análisis susceptible de efectuar debe dar cuenta, además, de la lógica específica que supone la Gestión de Proyectos Sociales (punto “G”) y que puede apreciarse en la figura siguiente.



La atención de las unidades de análisis antes mencionadas, más la lógica recién descrita, permite avanzar en reflexiones de orden interno y externo.

Una posibilidad concreta es servirnos de la Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), la cual nos permite realizar un “Análisis Externo”, orientado a verificar las condiciones que se requieren para asegurar el IMPACTO de los proyectos sociales, a través del cual se distinguen: Oportunidades y Amenazas; así como un

“Análisis o Escrutinio Interno”, orientado a verificar las capacidades institucionales sobre la EFICIENCIA del funcionamiento de la(s) Institución(es) y la CALIDAD de los bienes y servicios que genera la ejecución de los proyectos sociales, por medio del cual se determinan: Fortalezas y Debilidades.⁷

El análisis permite elaborar una Matriz FODA que concluye en la identificación de:

- Amenazas del entorno que pueden ser enfrentadas con alguna fortaleza institucional (RIESGOS);
- Oportunidades que brinda el entorno que pueden ser aprovechados haciendo uso de fortalezas existentes (POTENCIALIDADES), y
- Amenazas del entorno que se ven agravadas por las debilidades que tiene la institución (LIMITANTES), y
- Oportunidades que brinda el entorno para cuyo aprovechamiento la institución debe superar alguna debilidad existente (DESAFÍOS).

Todo lo cual se resume como sigue:

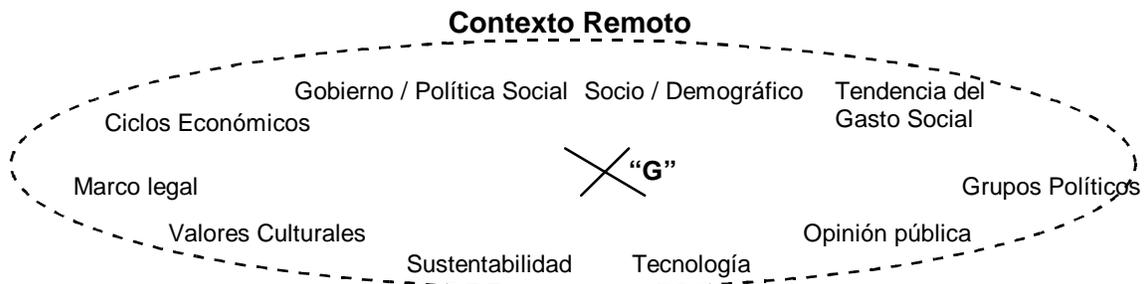
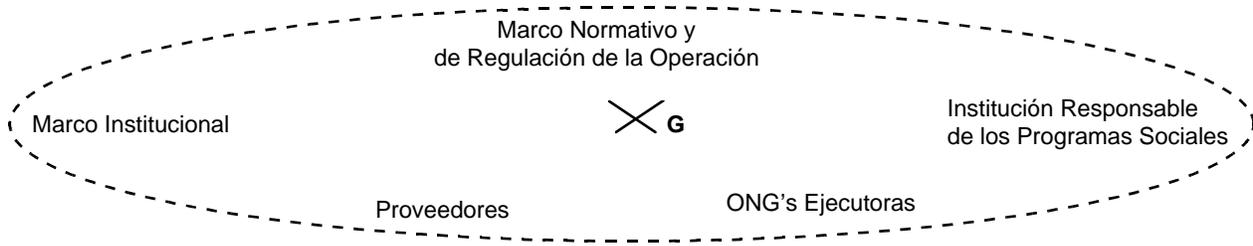
Matriz FODA

	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
FORTALEZAS	Riesgos	Potencialidades
DEBILIDADES	Limitantes	Desafíos

En los análisis que se efectúen, necesariamente, deben estar presentes los contextos específicos, y consustanciales a la Gestión de Proyectos Sociales, cuyos componentes principales se sintetizan en los siguientes diagramas.

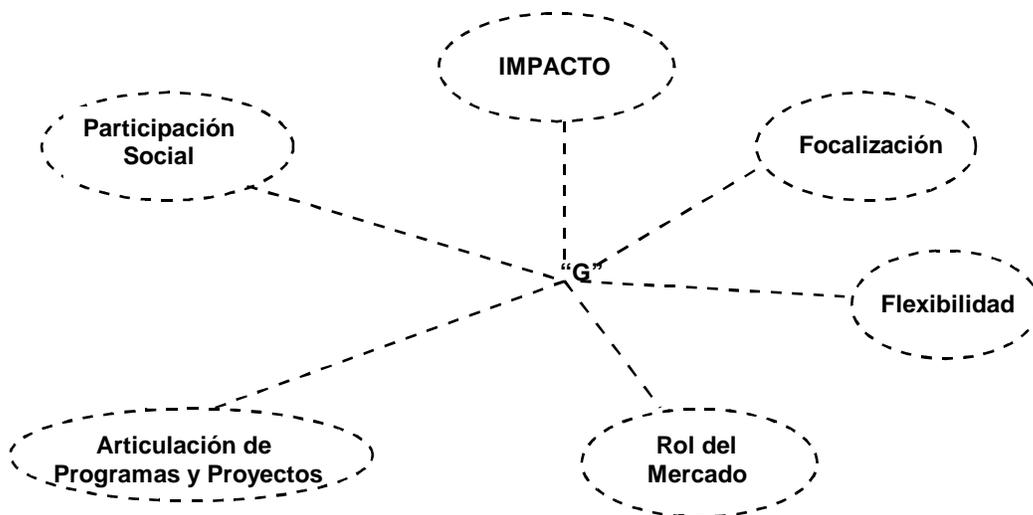
Contexto Inmediato

⁷ Tanto la precisión de la visión, misión, estrategias y Análisis FODA, cuentan con un importante instrumental que, con las debidas adaptaciones, son susceptibles de incorporar como herramientas para mejorar la gestión social. Ver, por ejemplo, Revista chilena de Administración Pública, N° 14, 1997.

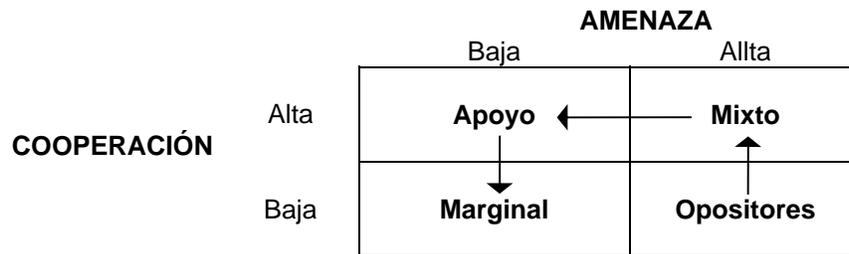


Los factores de los contextos precitados deben complementarse y considerar las circunstancias propias de la especificidad de los programas y proyectos sociales, muy diferentes de las que son propias de un mercado competitivo tradicional, y que importan, adicionalmente, la consideración de los siguientes aspectos (Ver Figura).

Condiciones de Operación de los Programas y Proyectos Sociales



Una herramienta complementaria en esta etapa, es la Matriz de Actores del Contexto que permite identificar el grado de cooperación o amenazas sobre la Gestión del Programa y que puede apreciarse como sigue:



Por último, el concepto de “Cadena de Valor” que Michael Porter ⁸ utiliza para determinar la “ventaja competitiva” es, también, un aporte que se puede adaptar a la especificidad del análisis de los programas y proyectos sociales.

Así, entonces, cada proyecto social puede ser visualizado como un conjunto de actividades que se desempeñan para diseñar, producir y distribuir ciertos productos que serán entregados a una población beneficiaria y así “impactar” las necesidades que es pertinente satisfacer.

Estas actividades pueden ser agrupadas como una Cadena de Valor que, a su vez, se enfoca en la manera en qué aquellas actividades crean el “valor” y qué determina su “costo”.

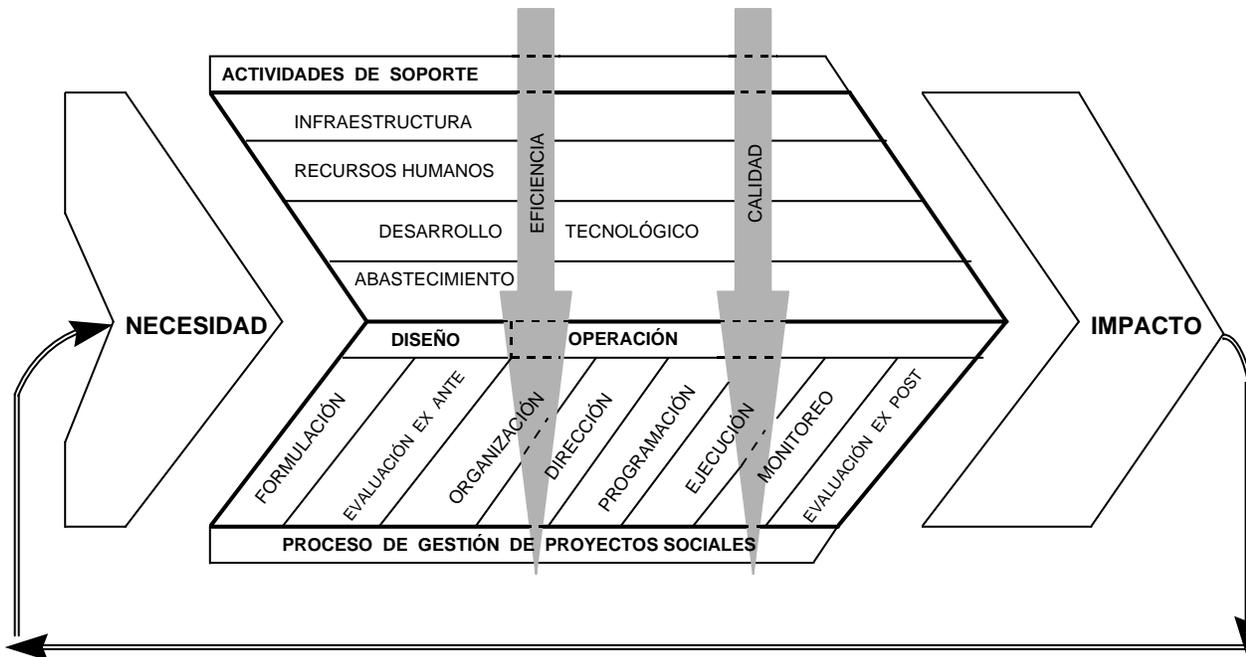
La cadena distingue entre “actividades primarias”, que son las que están “directamente implicadas en la transformación de los insumos en productos”, por lo que todas ellas son actividades típicas de línea. Tratándose de nuestra especificidad, ellas están constituidas, según cuál sea el foco de análisis, por el Proceso de Gestión de los Proyectos Sociales, en general, y más, precisamente, por el denominado “Ciclo productivo de la Gestión Social” que anteriormente se esbozó a propósito de la lógica del análisis de la gestión social.

Las “actividades de soporte”, en tanto, “apoyan a las actividades primarias” mediante los insumos que proporcionan, así como mediante la gestión de los recursos humanos, el desarrollo de tecnología (innovación y adaptación) y la gestión administrativa, actividades todas ellas típicas de staff (técnicas o logísticas).

A lo expresado, es preciso agregar las dimensiones principales de análisis que atraviesan a cada uno de esos grupos de actividades -en la gráfica representadas como flechas-, y que son la EFICIENCIA y la CALIDAD.

Cadena de Valor de la Gestión de Proyectos Sociales

⁸ Michael Porter, Ventaja Competitiva, editorial CECSA, México, 1991, pp. 52 y siguientes.



Sobre las flechas que atraviesan el diagrama se puede señalar, siguiendo a Harrington que la efectividad o grado hasta el cual los outputs del proceso o subproceso satisfacen las necesidades y expectativas de sus clientes, es un sinónimo de “calidad” (1995: 82).

Por lo general, las necesidades y expectativas del cliente se relacionan con productos y/o servicios.

La eficiencia, por su parte, y de acuerdo con este mismo autor, apunta a minimizar los recursos que se requieren para cada trabajo y a la eliminación del desperdicio y de aquellas actividades sin valor agregado (Ibid: 87).

Los requerimientos de eficiencia se concentran en el uso del dinero, tiempo y otros recursos. En general, se recomienda que cada proceso y subproceso contemple un mínimo de dos requerimientos de eficiencia:

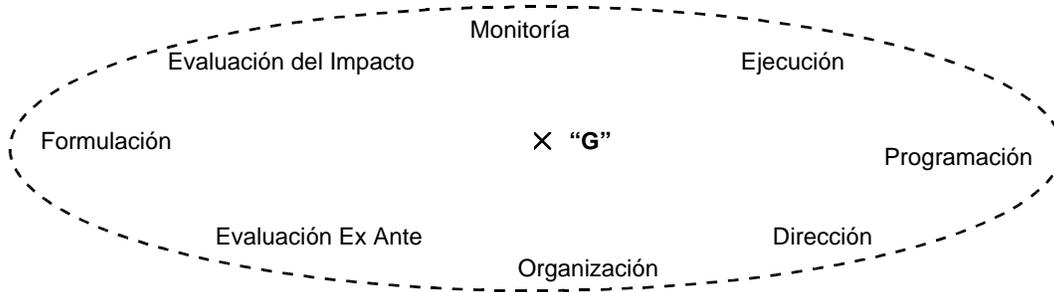
- Uno que constituya una relación beneficio/costo (valor input/output), y
- Otro que mida el tiempo del ciclo (duración del proceso).

Por último, tanto la eficiencia como la efectividad (calidad), pueden ser complementadas con otra dimensión, la “adaptabilidad”, la cual se refiere a “cuán bien reacciona el proceso y las personas frente a peticiones específicas del cliente o la atmósfera cambiante” (Harrington, *id.*, p 201).

Habiendo mencionado el Proceso de Gestión de los Proyectos Sociales que, viene a ser la esencia de lo que Porter denomina “actividades primarias”, se estima conveniente, sintetizarlo a continuación haciendo presente que, en este caso, representa el “contenido”

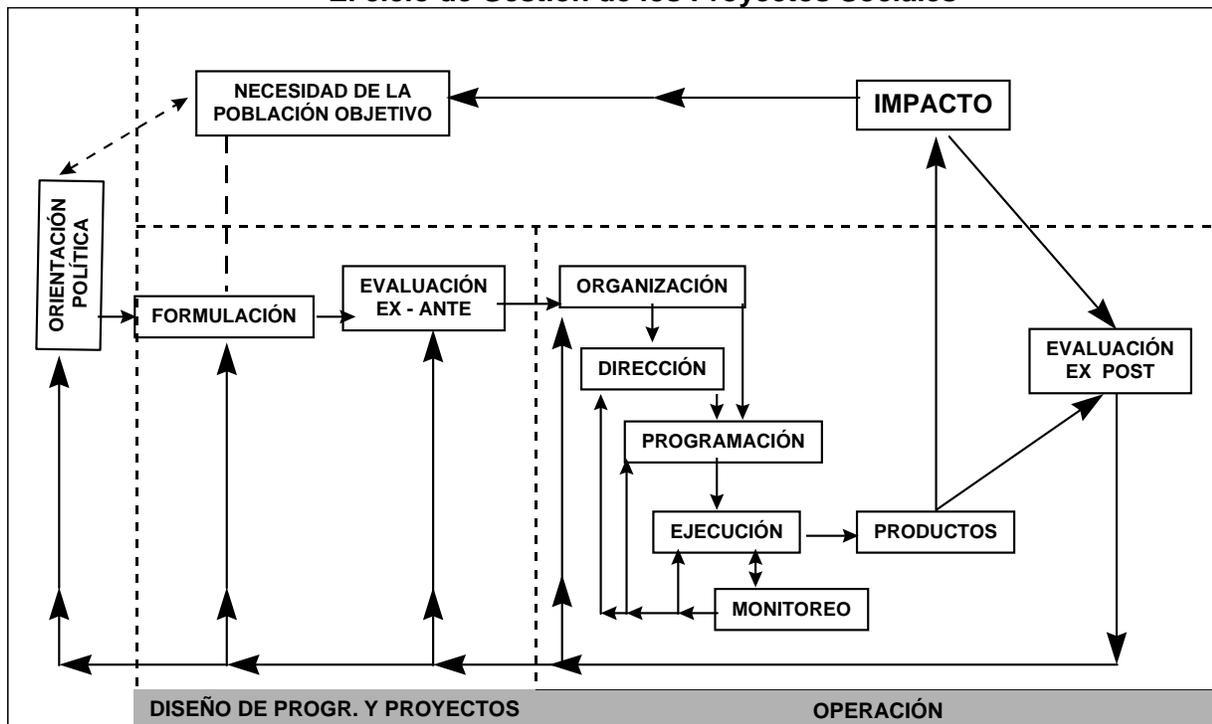
del punto centro de la elipse que hemos denominado “G” y que resume la temática en estudio.

Los Componentes del Proceso de Gestión de los Proyectos Sociales



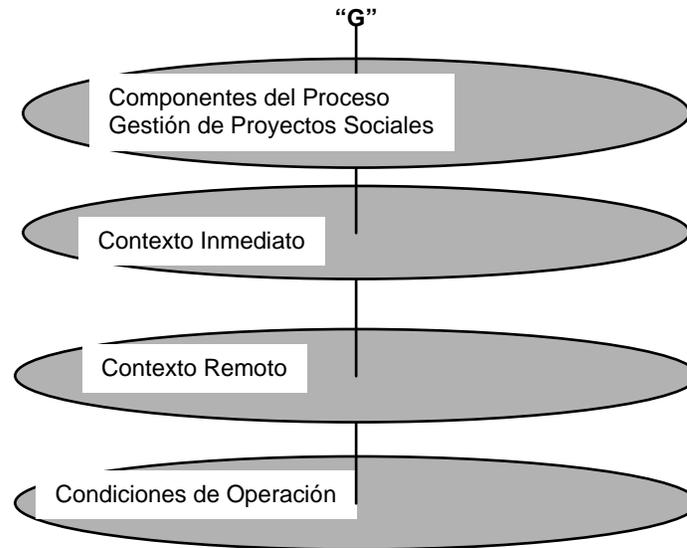
Los componentes indicados que, como se ha expresado, conforman la esencia del Proceso de Gestión de los Proyectos Sociales, son susceptibles de incorporarse en un “ciclo” que permite apreciar sus interacciones y corrientes de retroalimentación como se indica en la figura siguiente.

El ciclo de Gestión de los Proyectos Sociales



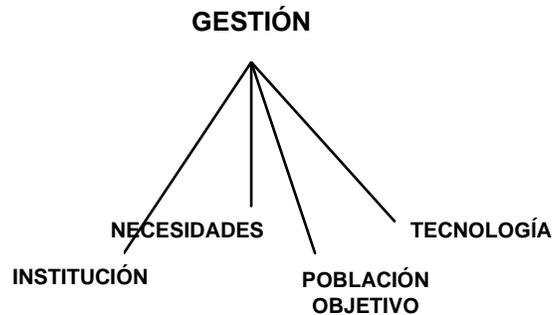
Con el objeto de articular las dimensiones indicadas, a continuación procederemos a integrar las diversas dimensiones y ámbitos mencionados, los cuales, si bien resultan ser

de naturaleza diversa, tienen cada uno de ellos el punto central “G” que representa, como se ha dicho, la temática de la Gestión de los Proyectos Sociales.



Y si de articular se trata, es preciso volver a nuestras dimensiones iniciales, limitadas por una presentación que sólo apela a dos dimensiones, a conformarlas desde una perspectiva geométrica distinta, con lo cual nos acercamos más a la complejidad que supone la realidad social, mucho más rica que una contextualización dicotómica podría comprender.

Así, entonces, apreciemos las dimensiones externa e interna desde el punto G, hasta el momento, “central”, que pasa a ser “vértice” como se indica en la figura siguiente.



Al elevar el punto de intersección central (G), se posibilita apreciar las interrelaciones de estas dimensiones que pasan a ser variables (susceptibles de medir desde la perspectiva de la gestión), facilitando, además, un acercamiento holístico (visión integradora u omnicompreensiva) al objeto de estudio.

Con ello, se quiebra la visión racionalista parcializada, común a estos enfoques, y se operacionaliza el fundamento sistémico que nos sirve de referente para trabajar con una herramienta práctica y concreta.

Apoyándonos en esta figura, introduciremos a nuestro análisis un trascendente concepto de la gestión estratégica: las **brechas**.

Una de las finalidades sustantivas del proceso de planificación estratégica es identificar y clarificar la “situación actual” (posicionamiento) y cuál debería ser la “situación deseada” (visualización). Las diferencias cuantitativas y cualitativas, según la naturaleza de las respectivas variables, constituyen las brechas que deberán cubrir ciertos “senderos estratégicos” que nos permitirán, en nuestro caso, lograr el IMPACTO buscado por la Gestión Social.

Las brechas nos permiten apreciar: las fortalezas que deben mantenerse y mejorarse; las debilidades susceptibles de mejorar atendidas las oportunidades que plantea el entorno; las posibilidades de minimizar amenazas, etc.

Así, entonces, y a modo de ejemplo, siguiendo las aristas (variables) foco de este análisis, podremos plantear preguntas como las que siguen:

A propósito de las Necesidades:

- ¿Qué tan bien se ha precisado el “problema” que conlleva la insatisfacción de las necesidades, en cuanto a lo que involucra su “magnitud”, “gravedad”, “posibilidades de prevención y atención”, sus “causas” y “efectos”?
- ¿Qué tan bien se han formulado y evaluado los proyectos dirigidos a solucionar estos problemas?

En cuanto a la Tecnología:

- ¿Cuál es la mejor opción tecnológica susceptible de emplear al tenor de las necesidades, características de la población y recursos disponibles, para generar los productos?
- ¿Qué herramientas y equipos son necesarios para lograr la mayor eficiencia y calidad del proceso productivo?
- ¿Cuáles son las posibilidades de mejorar los flujos (procesos y procedimientos); métodos (manuales, mecánicos o automatizados), y secuencia (lineales, simultáneas y traslapadas) de trabajo?

Respecto de la Población Objetivo:

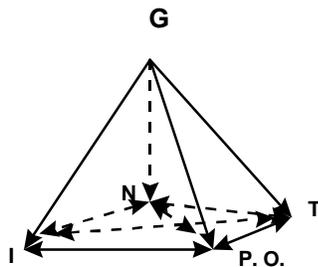
- ¿Cuáles son las características de la población objetivo, localización espacial, beneficiarios directos e indirectos, etc.?
- ¿Cuáles deberían ser los niveles apropiados de focalización?
- ¿Cuál sería la participación social deseable en la gestión de los proyectos sociales que se desarrollarán (mecanismos / instancias)?

Respecto de la Institución:

- ¿Cuáles son las mejores alternativas de configuración de la estructura organizacional para realizar las actividades requeridas por un sistema productivo que genera bienes estandarizados (programas de vacunación masivos) y para otra que produce resultados que no tengan tal carácter (atenciones de salud)?
- ¿Cuál es la modalidad de gestión más pertinente atendida la preeminencia de labores rutinarias y que se desarrollan en un ambiente simple y estable (programas de alimentación); y en otra situación en que las tareas son complejas y que requieren que los operadores sean personas que cuenten con altos niveles de formación (asistencia jurídica)?
- ¿Cuál debería ser la estructura organizacional y modalidades específicas de atención frente a demandas complejas que suponen necesidades y requerimientos cualitativamente distintos (heterogéneos) de una población objetivo (pacientes de SIDA)?

Estas son sólo algunas de las orientaciones y reflexiones susceptibles de trabajar al “interactuar” con una, dos o más de las variables de este planteamiento analítico.

Si retomamos nuestra figura y disponemos “las brechas” en las aristas de la misma, y presentadas como flechas, podremos apreciar las múltiples interacciones que involucran para el análisis.



Las interacciones representadas conforman un poliedro conocido: una pirámide que, además, nos permite apreciar la temática en estudio desde una perspectiva holística, la

importantes (línea verde) que, sin duda, afectarán o impedirán que el proyecto logre el impacto deseado.

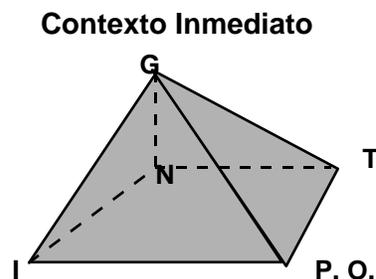
Los puntos en que se originan las brechas (nodos) pasan, entonces, a tener un carácter estratégico, pues es preciso remover los obstáculos y deficiencias que afectan la gestión, a fin de maximizar el impacto perseguido.

Si bien el actual desarrollo de la ciencia social nos impide una utilización matemática plena de esta herramienta conceptual atendidas las dificultades de medición que suponen algunas de las variables de este modelo de análisis, al menos, esta referencia permite apreciar las bondades de servirse de imágenes para lograr una coherencia teórica para los efectos de analizar una problemática tan compleja y preocupante como la que nos ocupa.

Sin embargo, y pese a la complejidad de algunas variables, en lo que concierne a las posibilidades de configuración estructural y modalidades de gestión, existe una importante evidencia como para plantear algunas hipótesis acerca de la relación, componentes, mecanismos de coordinación y sistemas requeridos, acerca de las bondades que unos y otros suponen, según las necesidades, productos, entorno y características del proceso productivo (Observaciones a “La Gestión Social: Notas para su Estudio”, p. 35).

Si retomamos la “pirámide” advertiremos la necesidad de articular e integrar las demás partes que se han descrito en torno al punto “G”. En lo que sigue nos centraremos en cerrar el planteamiento analítico.

El contexto inmediato debe entenderse formando parte dentro del volumen que nace desde el polígono hacia el vértice, gráficamente:

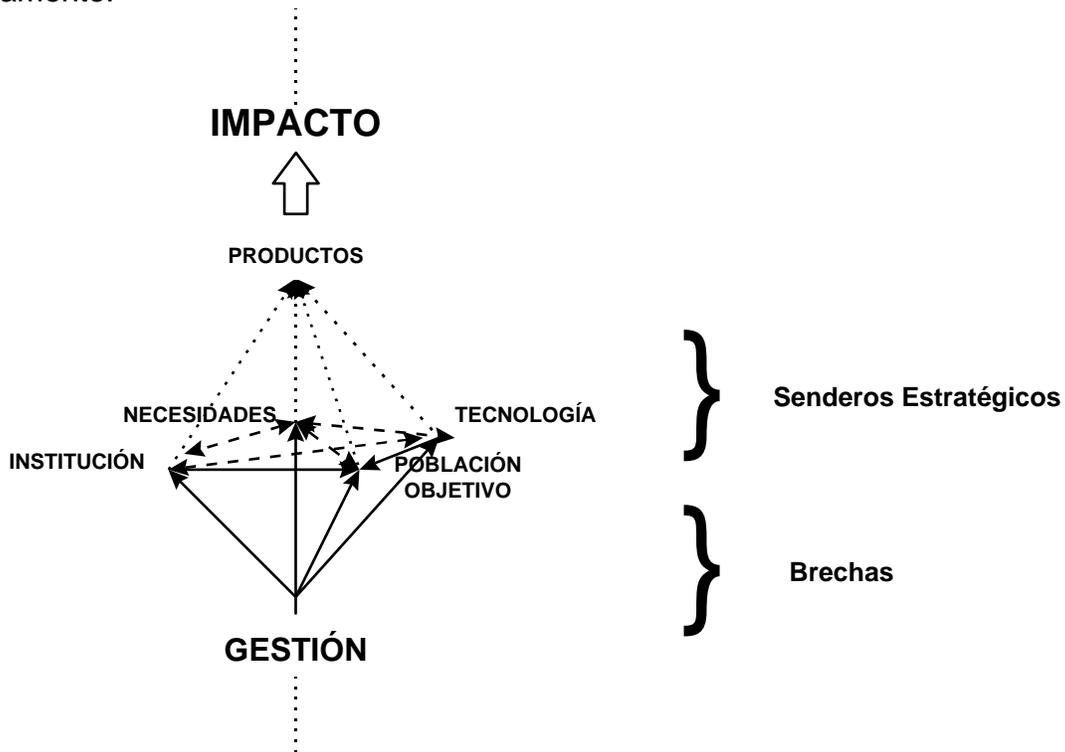


Las interacciones de las dimensiones de análisis citadas, deberían permitirnos precisar los productos ¹⁰ requeridos para satisfacer la necesidad que el proyecto pretende impactar.

¹⁰ Los productos deben definirse en función de la Necesidad a satisfacer, la Población Objetivo a la cual van a beneficiar y de la Tecnología o el “cómo” se van a generar.

La gestión debe ocuparse de identificar la situación actual (posicionamiento) y la situación futura deseada (visualización), de modo tal que el “proyecto social” que se formule y diseñe, permita cubrir los “senderos estratégicos” que, a su vez, faciliten la superación de las brechas que se diagnostiquen.

Luego, si recurrimos a un “espejo” en el cual proyectar nuestra pirámide, diremos que las nuevas líneas “punteadas” que se prolongan desde la base de la misma, corresponderán al desarrollo del proyecto social que culminará con la entrega de determinados productos (bienes o servicios) que, organizado y estructurado sobre las restricciones que les son propias (Anexo 3), nos permitirá avanzar por los “senderos estratégicos” que generen los productos necesarios para asegurar el Impacto que toda la gestión busca. Gráficamente:



Finalmente, si superponemos los distintos componentes y referentes de este modelo de análisis, es posible visualizarlos como sigue :

ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

