GESTIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LO LOCAL

IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD I

ANÁLISIS, GESTIÓN Y DESARROLLO ESTRATÉGICO DE ORGANIZACIONES

CLASE 01

1. DESARROLLO ORGANIZACIONAL

El término Desarrollo Organizacional[1] se refiere, en general, a cómo se hace el trabajo, a las personas que lo llevan a cabo, sus creencias y lo que sienten respecto a su eficiencia y eficacia, más que convertirse en una receta específica y concreta para lograr algo.

El Desarrollo Organizacional (DO) se refiere a un proceso (planeado) de cambio dentro de una organización, mediante el empleo de la tecnología y la teoría de la ciencia del comportamiento.

En la práctica el DO puede basarse en varias teorías extraídas de las ciencias del comportamiento, sin embargo, no existe teoría alguna que abarque la totalidad del D.O. lo que sin duda constituye una debilidad de este campo. De todos modos, la mayoría de los profesionales convienen en señalar que los modelos con los cuales se construyen los marcos de referencia para cualquier esfuerzo de D.O, según W. Werner Burke[2] son tres:

a) El modelo de investigación de la acción.
b) El modelo de Lewin de tres pasos (descongelamiento, avance y recongelamiento) para el cambio de sistema
c) Las fases del cambio planeado, como las que han delimitado Lippitt, Watson y Wesley.

En el ámbito local y regional se comienza hablar de desarrollo organizacional cuando comienza el proceso de reformas al sistema municipal en la década de los ochenta, conjuntamente con las privatizaciones y la introducción del concepto de capitalismo popular.

En virtud de tal reforma, el Municipio se constituye como un lugar donde se desarrollarán procesos de cooperación y conflicto; esto implica incorporar nuevos elementos en la gestión, como por ejemplo, en el contenido efectivo de los servicios comunales prestados por el municipio y los tipos de relaciones que se desarrollan con la comunidad.

El Desarrollo Organizacional estará presente en cada proceso traspasado al municipio, antes administrado y gestionado en la esfera central; ahora, de responsabilidad municipal, implicará dimensionar sus dinámicas, actividades, recursos y orientar su estructura de funcionamiento interno.

Los temas que abordará preferentemente el D.O. serán el funcionamiento, la organización y el manejo burocrático al interior del municipio, en un contexto de eficacia de la gestión y los límites de sus competencias, las que son asignadas por la ley y la constitución.

---

[1] Darío Rodríguez, Gestión Organizacional, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002, pag. 23.
[2] Desarrollo Organizacional, W. Werner Burke, Addison – Wesley Iberoamerica, 1994, pag 78.

Los cambios que el municipio impulse serán aquellas políticas tendientes a resolver los requerimientos de la comunidad en general. El municipio representa, para la comunidad, el rostro más cercano del Estado. Para desarrollar esta tarea el municipio necesita la vinculación expresa y bien lograda con los vecinos.

La labor a emprender al interior de los municipios, será modificar y adecuar las políticas públicas en beneficio de las localidades, ya que muchas veces la información respecto de los territorios analizada por el gobierno central, puede ser interpretada en forma poco compatible con la realidad en cada región o comuna, lo cual resulta lógico, ya que es la propia comunidad y los individuos que la componen los que “saben y conocen” sus necesidades más inmediatas. Si no existen propuestas desde los territorios, las necesidades locales no serán incorporadas en la agenda nacional. Un ejemplo de ello son los caminos pavimentados de manera poco útil para los vecinos, quienes son los principales usuarios, siendo su pavimentación determinada por el gobierno central obedeciendo a políticas ajenas al utilitarismo de los usuarios inmediatos.

Definamos a los municipios como "el gobierno local" cuyo principal papel en el desarrollo es asegurar una calidad de vida integral para todos, acercándose de esta forma a la ciudadanía con una vocación de servicio público. Desde esta perspectiva los procesos de cambios organizacionales y de tecnología serán elementos claves de éxito en la gestión local regional.

Las reformas mencionadas anteriormente, aplicadas al interior de los municipios, han implicado alterar las formas de cómo se hace el trabajo y por tanto, los nuevos parámetros de eficiencia, cambiaron su foco de acción y apreciación. Es el caso del "Plan de Fortalecimiento Municipal", PLAFIM, que la municipalidad de Curicó implementó en el segundo semestre de 1998, el que consistía en la instalación de una red computacional para establecer un sistema permanente e interrelacionado, de modo que las unidades municipales implicadas obtengan información del área social en tiempo real. Junto a la instalación de su red informática, el municipio recibe del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, el software "CAS Único Nacional" para su uso en la Dirección de Desarrollo Social y las unidades Municipales que se sirven de las fichas CAS (que reúne y sistematiza la información de las familias en situación de pobreza).

Para comprender de mejor forma el impacto del desarrollo organizacional en el ámbito local, desarrollaremos brevemente los principales contenidos de los modelos enunciados anteriormente.

Realice ejercicio nº 1

2. INVESTIGACIÓN DE LA ACCIÓN

Las palabras acción e investigación se invierten en la práctica, ya que primero se investiga y luego se emprende la acción como resultado directo de la investigación. La investigación de la acción procede de dos fuentes independientes, es así como podemos mencionar a dos autores:

John Collier, hombre de acción fue de 1933 a 1945 comisario para asuntos de la India.

Y el otro profesional dedicado a la investigación, Kurt Lewin.

Collier trabajó para lograr un cambio en las relaciones étnicas y abogó decididamente a favor de conducir investigaciones que determinaran "las áreas centrales de la acción necesaria". Dio a esta clase de investigación la denominación de investigaciones de la acción.

Lewin, sus colegas y discípulos llevaron a cabo proyectos de investigación de la acción en varios terrenos: relaciones de la comunidad y raciales, liderazgo, hábitos dietéticos y conflictos intergrupales.

La experiencia estudiada en el ámbito local es hasta ahora insuficiente, sin embargo, se puede citar al traspaso de los servicios de aseo en las comunas de Talca y Temuco para comprender que en ambos casos los municipios licitaron los servicios de aseo siguiendo las lógicas de racionalización técnica, relacionada con el modo tradicional de gestión de servicios de aseo por parte del Estado.

Una breve descripción de ambos procesos puestos en práctica por los municipios, nos muestra que en Talca el Servicio de Aseo es entregado a manos privadas como un sólo paquete que incluye la recolección de residuos sólidos (exceptuando los industriales), el barrido de calles y la disposición final de vertedero. En cambio, en Temuco la gestión se divide en cuatro áreas o secciones separadas: recogido domiciliario, vertedero, barrido de calles, extracción en ferias y el centro. La licitación implicó para el caso de Talca la definición de un sólo escenario de empresa, en el caso de Temuco se diversificó en cuatro distintos escenario de empresa.

La investigación de la acción, (entendida esta como primero investigar para luego emprender la acción) habría evitado situaciones de conflicto tales como:

El control de los servicios de aseo distinguen dos escenarios: las calles y el vertedero. En el caso de Talca, al estar en un solo paquete la interacción entre la comunidad, los técnicos de la empresa y los técnicos del municipio, la gestión es más estrecha y eficiente. En cambio, en el caso de Temuco, las labores de coordinación requieren de permanentes interpretaciones de los contratos y recurrir a lo señalado en las bases de licitación. Los

sistemas de control difieren según el servicio y por ende difieren según la empresa. Desde la perspectiva administrativa existe conflicto en la aplicación de los controles.

La calidad de la presentación de los servicios, implica adecuar los sistemas de gestión: para el caso de Talca la gestión responderá a la calidad de prestación de una sola empresa; en cambio, para el caso de Temuco, la gestión deberá articular cuatro distintos estándares de calidad.

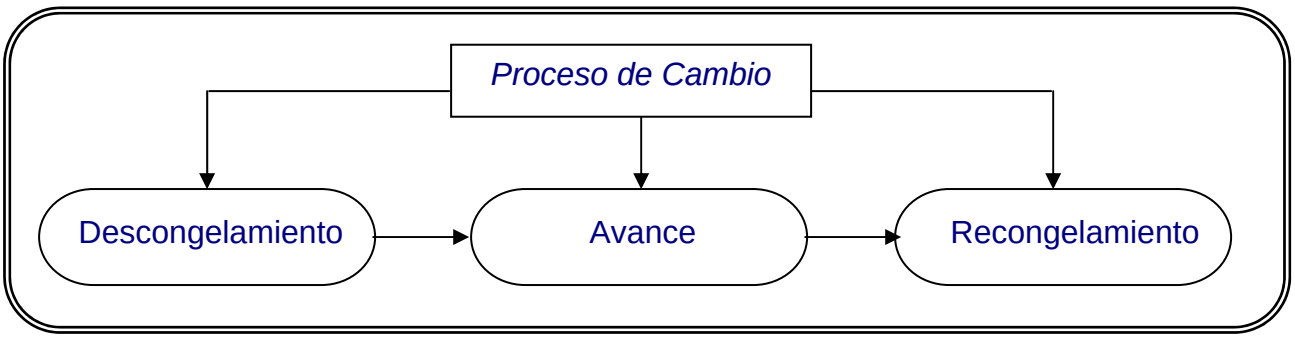
Este breve análisis permite aproximar una conclusión. A pesar de no existir antecedentes de las investigaciones efectuadas en Talca, los resultados obtenidos nos permiten asegurar que las variables descritas anteriormente en el proceso de licitación consideraron un mayor grado de análisis, en comparación a los utilizados para el caso de Temuco, en donde se aprecia una identificación en el servicio, el cual siendo privado, requiere de una permanente gestión controladora del municipio.

Realice ejercicio nº 2

2.1. Procedimiento de Cambio en Tres pasos de Lewin[3]

De acuerdo con Lewin (1985), el primer paso del proceso de cambio es la descongelación del nivel actual de comportamiento. Para el cambio organizacional, en la perspectiva del desarrollo estratégico organizacional, el paso de descongelación podría consistir en una serie de sesiones de capacitación de la dirección superior, en las que el objetivo fuese un modo de proceder más participativo, o una retroalimentación de datos tomados de un estudio que demuestre graves problemas en el proceso de toma de decisiones de la organización.

La figura muestra las etapas en un mismo nivel, en otras palabras, todas adquieren la misma relevancia e intensidad.



[3] Etzzioni, Amitai, Organizaciones Modernas, UTEHA, México, 1965, pag 123

El segundo paso, avance, es emprender la acción que cambiará el sistema social, llevándolo a su nivel original de comportamiento o de funcionamiento hasta un nivel nuevo.

Esta acción podría ser la estructuración organizacional, el desarrollo organizacional o lo que los profesionales del D.O. llaman intervenciones, en éste nivel se fijan las nuevas pautas de gestión.

El paso de recongelamiento implica el establecimiento de un proceso que hará que el nuevo nivel de comportamiento sea relativamente seguro contra el cambio.

Este proceso recongelador puede incluir distintos patrones, o distintas formas nuevas como las siguientes:

a) La colaboración en lugar de la competencia.
b) Un nuevo enfoque en el modo de dirigir al personal.
c) Un nuevo sistema de recompensas que refuerce positivamente el cambio de comportamiento deseado.
d) Nuevos métodos de gestión, los cuales incluyen énfasis en otras áreas.

Así, según Lewin, esa realización de un cambio duradero significa inicialmente abrir las cerraduras o descongelar el sistema social actual (organización), lo que tal vez reclamaría alguna especie de confrontación o un proceso de reeducación. En términos prácticos, implica realizar un fuerte proceso de capacitación con el objetivo de lograr nuevas habilidades y destrezas en el personal.

El avance conductual tiene que producirse en el sentido del cambio deseado, definido previamente por una estratégica, como en una re-organización.

El proceso de cambio que se está dando en el ámbito de los municipios es el cambio desde el concepto de Municipio, es decir, éste no es ya el último eslabón de la cadena estatal, sino el primer rostro del Estado dentro de la realidad Local.

El esquema de gobierno municipal implica cambiar el concepto de política tradicional, en el cual se ubica en la cúspide la figura del que manda y por debajo a los subordinados o los gobernados, quienes deben obedecer.

En la actualidad los municipios buscan lograr un mayor protagonismo de la comunidad por medio de consultas, plebiscitos y otro tipo de canales de participación. Con el mecanismo de consultas se invierte la pirámide del poder tradicional.

Lo señalado por Lewin, en esta orientación, es procesar al interior del municipio los nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía con el objetivo de permitir reducir el riesgo de toma de decisiones equivocas en la organización. Se desprende que el primer paso será cambiar al propio municipio, mediante estrategias de participación de los propios

directivos superiores, de tal forma que adquieran las destrezas y habilidades de agente de cambio.

El avance propuesto por Lewin, se expresa en acciones que cambiaran el sistema social, en otras palabras, cómo se articula la participación ciudadana al interior de los municipios, lo que implica definir las nuevas pautas de gestión. Al invertir la pirámide de poder, incluyendo nuevos actores (los vecinos organizados o no), cambian las pautas de gestión, debido a que la participación ciudadana actúa también en los presupuestos comunales.

Por lo tanto, el paso de recongelamiento conlleva expresar en forma práctica la participación ciudadana, la que implica desarrollar la colaboración en lugar de la competencia, bajo el prisma de nuevos métodos de gestión, lo que influirá en dotar con mayor énfasis nuevas áreas: seguridad ciudadana, desarrollo comunitario, etc.

Realice ejercicio nº 3

CLASE 02

2.2. Fases del Cambio Planeado

El modelo de cambio planeado de Lippitt, Watson y Westley (1958) amplía los tres pasos de Lewin a cinco fases. Estos autores emplean la palabra fase con todo propósito, puesto que cada paso connota una acción o hecho discreto en lugar de la realidad más verosímil, es decir, de que el paso 1 no se haya aún completado cuando se dé el paso 2, y así sucesivamente.
Sus cinco fases son:

1. Desarrollo de la necesidad de un cambio.
2. Establecimiento de una relación de cambio.
3. Trabajo para lograr el cambio.
4. Generalización y estabilización del cambio.
5. Logro de una relación terminal.

En este caso el proceso de cambio es visto desde la perspectiva del agente de cambio, el cual es perfectamente aplicable a las entidades regionales y/o locales.

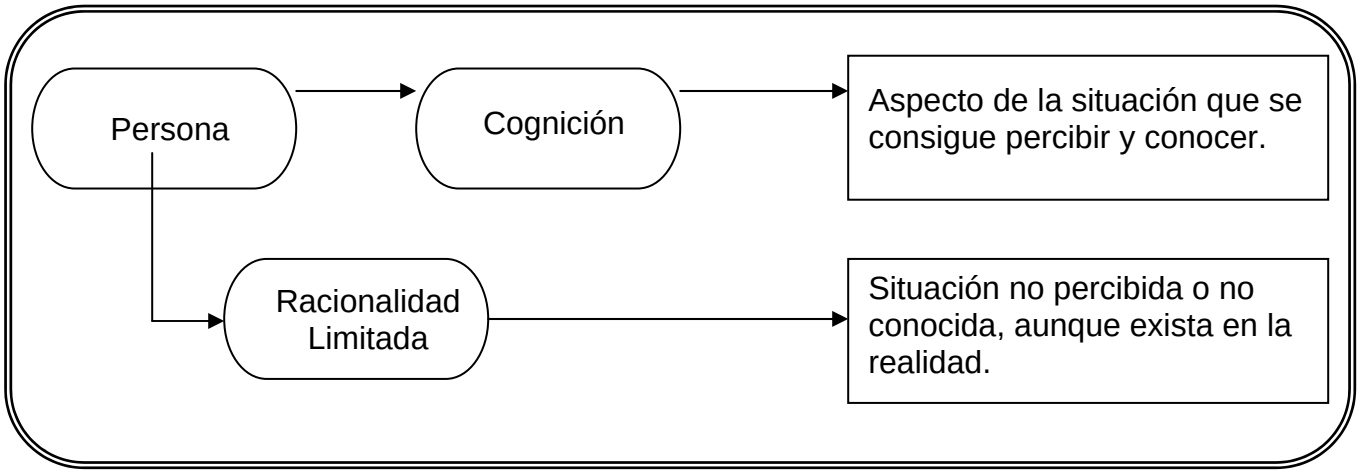
Considera al agente de cambio como un profesional, que pertenece a la organización que interviene en el proceso de cambio o es ajeno a ella.

El siguiente cuadro muestra las fases propuestas.

Desarrollo de la necesidad de un cambio	En la visión de Lewin corresponde a descongelamiento y tiene lugar en alguno de los tres modelos: 1. Un agente de cambio demuestra esa necesidad. 2. Un tercero ve una necesidad. 3. La organización cobra conciencia de su propia necesidad y busca la ayuda exterior.
Establecimiento de una relación de cambio	Es el desarrollo de un esfuerzo de trabajo entre el agente de cambio y la organización. Es usual que la organización busque la seguridad, por lo tanto, el agente de cambio deberá ser suficientemente distinto del sistema y lo bastante parecido para ser cabalmente comprensible y accesible.
Trabajo para lograr el cambio	Esta encierra tres subfases: 1. Aclaración o diagnóstico del problema, que consiste en comprender el sistema, en especial, las áreas de problema. 2. Examen de los cambios y metas opcionales, lo que implica establecimiento de objetivos o metas intencionales, incluye determinar el grado de motivación para el cambio. 3. Transformación de las intenciones en esfuerzos reales de cambio, lo que significa HACER.
Generalización y estabilización del cambio	1. Su actividad clave es difundir el cambio a otras partes del sistema total, aunque incluye también el establecimiento de mecanismos o actividades que mantengan el impulso que se logró durante las fases anteriores. En este proceso es necesario destacar dos variables: a) Como soporte normativo para el cambio, el cual esta conformado por nuevas normas. Para asegurar a los miembros de la institución que tienen que estar involucrados en la planeación y la ejecución de los pasos de acción para el cambio. b) Como soporte estructural para el cambio. Adquiere forma de nuevos arreglos organizacionales, es decir, de nuevas relaciones (jefe-subordinados) y nuevas obligaciones, nuevas relaciones con el entorno de la organización, nuevas relaciones con actores emergentes.

Logro de una relación terminal	Implica poner fin a la relación entre el agente de cambio y la organización. En otras palabras, terminar con la relación de dependencia para efectuar el cambio. Éste deberá desarrollarse ahora por la institución.

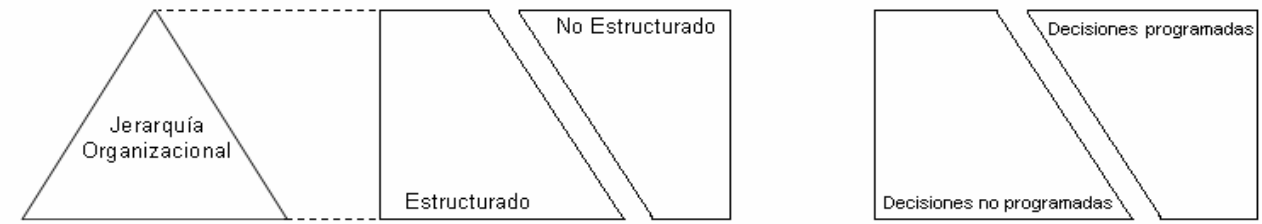
Es preciso dejar constancia, sin embargo, que las personas adoptarán sólo decisiones racionales, en otras palabras, el cambio sólo será posible en aquellos aspectos de la situación que consigan percibir e interpretar.



El esquema anterior ilustra las formas en que las personas adoptan decisiones de aquello que logran comprender.

Debido a que los cambios afectarán a la organización, principalmente en la división del trabajo, debemos considerarla en su doble dimensión:

a) División del trabajo en vistas a una tarea (especialización horizontal).
b) División del trabajo basada en el poder antes que en el trabajo (especialización vertical). En ésta las tareas son de ejecución o de decisión. Cuanto más elevado es el rango, más consiste la tarea en tomar decisiones y menos en realizar actividades concretas de ejecución.
c) Si observamos la jerarquía del municipio, el Alcalde ocupa su tiempo en decidir; los jefes de los departamentos tanto en decidir como en ejecutar decisiones que le han sido encomendadas por sus superiores, y finalmente, el personal se dedica prácticamente sólo -o mayoritariamente- a la ejecución de decisiones adoptadas por otros.



d) La experiencia recogida por estudios efectuados a directivos superiores, tanto del ámbito público como privado y local como central, señalan que la utilización de su tiempo está orientado a la toma de decisiones operativas, lo cual implica una carencia de delegación en sus subalternos.

CLASE 03

3. DESARROLLO ESTRATÉGICO Y LOS MECANISMOS PARA LOGRAR INTEGRACIÓN

En el desarrollo estratégico, el diseño organizacional -según Darío Rodríguez- en conjunto con la segmentación, se relacionan los criterios de integración que permiten la coordinación de las diferentes actividades, esta labor de coordinación esta dada, entre otros, por los siguientes mecanismos:

- Roles de autoridad.
- Roles de enlace.
- Estructura formal.
- Comunicación.
- Planificación.
- Asignación de recursos.
- Cultura organizacional.

El siguiente cuadro muestra los principales elementos considerados para cada uno de los mecanismos de integración.

Mecanismo	Descripción
Roles de autoridad	En los organigramas se pueden definir los roles de autoridad y los niveles de responsabilidad, de tal manera que sea posible diseñar la coordinación requerida.
Roles de enlace	Corresponde a la creación de cargos especialmente dedicados a la tarea de facilitar la integración
Estructura formal	Los mecanismos se establecen dentro de la estructura formal de la organización y quedan expresados en el organigrama de ésta. Cabe destacar que la estructura informal aporta con importantes mecanismos de integración.

Comunicación	La comunicación es el mecanismo más eficiente de coordinación e integración. La información que se entrega, la definición de los canales, del contenido, de los destinatarios, el sentido, etc., son todos elementos que deben ser considerados en el diseño para facilitar la integración.
Planificación	Los procesos formales de planificación son mecanismos de integración en el sentido que favorecen la unidad de propósitos de las diferentes unidades.
Asignación de recursos	Las unidades resultantes de la división del trabajo que se han implementado en la organización, terminan en un verdadero mosaico de elementos diversos y heterogéneos. La asignación de recursos se convierte en un importante mecanismo de conducción, coordinación y control
Cultura organizacional	La organización desarrolla características propias que dan identidad. Este conjunto de rasgos particulares permiten distinguir una organización de otra, además de proporcionar lo que se constituye como una cultura que otorga unidad a sus miembros.

La matriz aplicada al ámbito local podría tener las siguientes expresiones:

Mecanismo	Descripción
Roles de autoridad	Los organigramas municipales definen los roles de autoridad y los niveles de responsabilidad, siendo SERPLAC una instancia de coordinación.
Roles de enlace	Es posible encontrar en el municipio instancias orgánicas de integración con el sector privado.
Estructura formal	Los mecanismos se establecen dentro de la estructura formal de la organización y quedan expresados en el organigrama de ésta. La ley Orgánica constitucional establece el organigrama.
Comunicación	La comunicación es el mecanismo más eficiente de coordinación e integración. Los municipios establecen estas instancias en reuniones periódicas.
Planificación	Los procesos formales de planificación son mecanismos de integración en el sentido de favorecer la unidad de propósitos de las diferentes unidades. En la actualidad se privilegia los Presupuestos en Base Cero, como mecanismo de integración horizontal y vertical.
Asignación de recursos	La virtud de los Presupuestos en Base Cero es permitir la asignación de recursos en un importante mecanismo de conducción, coordinación y control.
Cultura organizacional	La organización desarrolla características propias que le dan identidad. La profesionalización de los cargos y apoderamiento del

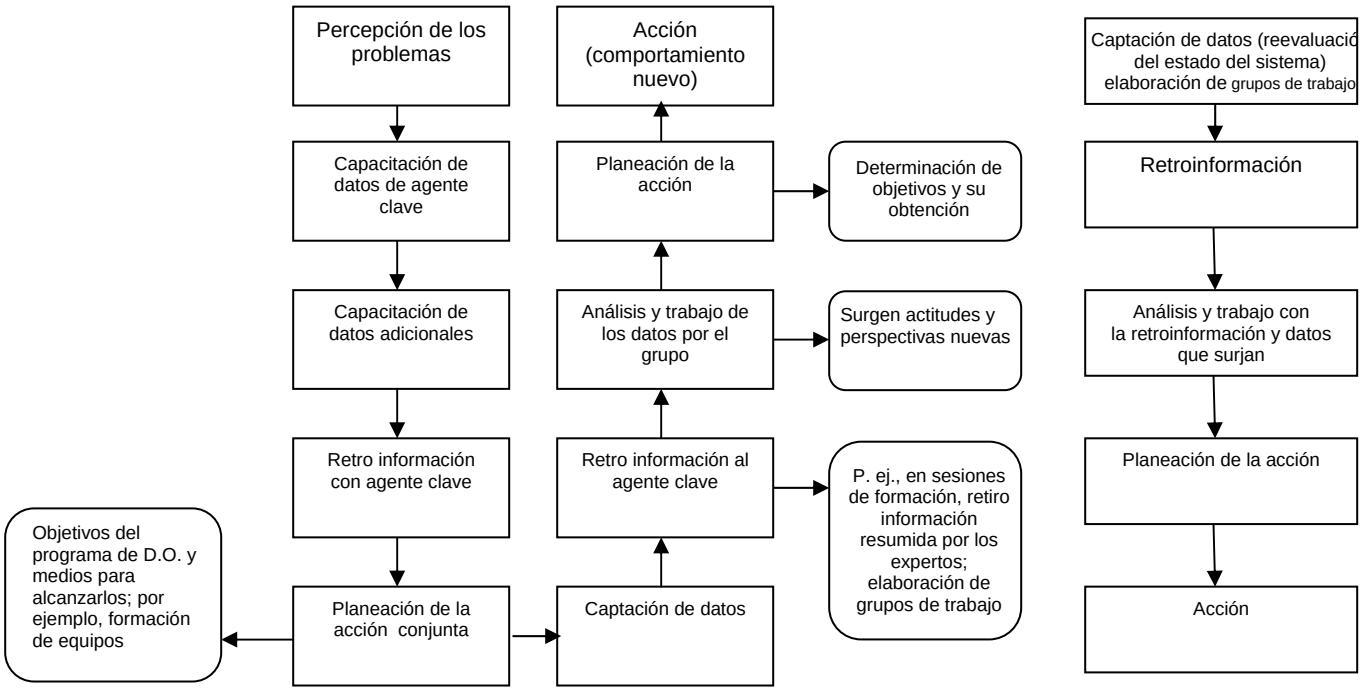
	espacio territorial juegan un papel que debe lograr identificación, al igual que las planificaciones estrategias.

Realice ejercicio nº 4

4. EL DISEÑO ORGANIZACIONAL Y LOS PROCESOS BÁSICOS

La teoría de Luhman[4] ha hecho posible comprender la organización como un sistema de decisiones, en otras palabras, resulta de importancia en la decisión del devenir organizacional las premisas de decisión que generan las posibilidades que se abren o se cierran al decidir organizacionalmente.

Las premisas para guiar el decidir en el sistema organizacional, se pueden observar en la siguiente figura:



Modelo de la investigación de la acción para el desarrollo organizacional.

[4] Luhmann, Niklas, Organización y Decisión, Universidad Iberoamericana/ Isuc/ Anthropos, Barcelona, 1997, pag 164.

A partir de estas premisas, se establece un diseño de organización determinado. Con la estructura que se define, se abren oportunidades de operación, de tal modo que ciertas estrategias sólo son posibles si se cuenta con las estructuras adecuadas.

"Una estructura sólo permite ciertas opciones, una cierta estrategia sólo es posible a partir de una estructura que la permita".

Rensis Likert (1968) definió cuatro modos de organización -conocidos como sistemas uno, dos, tres y cuatro- que describen modelos posibles de estructuración de las actividades organizacionales.

Un ejemplo para la aplicación de este modelo, podría corresponder a la percepción del problema por la venta de los derechos de gratuidad del uso de las aguas efectuado por la Municipalidad de Santiago a la Empresa Aguas Andinas.

Desde la perspectiva del estudio, se sostiene que el municipio de Santiago tiene un problema al no disponer de fondos para financiar obras de beneficio social, siendo esta causa lo que obliga a recurrir a los derechos de gratuidad de uso de aguas. La empresa Aguas Andinas percibe en otra dimensión el problema. En virtud de su estrategia de implementar un medidor que registre los consumos efectivos de aguas en cada usuario, acepta la compra de aquellos derechos.

El municipio realizó diversos estudios de impacto por la venta de los derechos, consultando datos claves y planeando las acciones, con la finalidad de formar equipos especializados en: aspectos legales, uso de los nuevos recursos monetarios, diseño de las características de la venta, todo ajustado a la normativa legal.

Del análisis de los datos claves surgieron actitudes y perspectivas nuevas, impacto de la venta a nivel de la comunidad, la retroalimentación (consulta a las juntas de vecinos de la comuna) lo que permitió sortear con éxito dicho escollo, planificando posterior a la venta una consulta a los vecinos para que éstos se pronunciarán con respecto al uso de los dineros producto de la venta.

Con los datos reunidos, los estudios claves y el sistema modulado se inician las negociaciones con la Empresa Aguas Andinas para fijar el monto de la venta.

Desde la perspectiva del Desarrollo Organizacional lo anterior implicó un cambio en la estructura del municipio, al cambiar la estrategia municipal ahora se podrá abocar a la implementación de acciones en beneficio de la comunidad.

En la actualidad dicho matiz es aplicado parcialmente a la realidad local. A nivel de municipio, los déficit presupuestarios son una realidad que impide definir otros objetivos. El

caso excepcional del municipio de Santiago, permite usarlo como ejemplo, debido a que contaban con los derechos de gratuidad para el uso del agua.

Realice ejercicio nº 5

CLASE 04

5. CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES Y DE REALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS GERENCIALES (RENIS LIKERT)[5].

Variable Organizacional	Sistema 1 Autoritario	Sistema 2 Paternalista	Sistema 3 Consultivo	Sistema 4 Participativo
Estilo de liderazgo				
1. Confianza en los subordinados 2. Libertad de los subordinados 3. Consulta a subordinados	1. No se confía 2. No existe 3. Nunca	1. Condescendencia 2. No existe 3. Ocasional	1. Delegada, pero se controla 2. Alguna 3. Generalmente	1. Confianza amplia 2. Amplia libertad 3. Siempre
Motivación				
1. Factores de incentivo al trabajo 2. Responsabilidad	1. Generalmente castigo, ocasionalmente recompensa 2. Responsabilidad que va disminuyendo en la pirámide	1. Generalmente recompensas, ocasionalmente castigos 2. Mayor responsabilidad en niveles altos	1. Recompensa, castigos ocasionales y algún grado de implicación 2. Amplia Responsabilidad, pero mayor en los niveles altos	1. Recompensas económicas. 2.Participación y Responsabilidad en todos los niveles
Comunicación				
1. Frecuencia 2. Dirección 3. Credibilidad de comunicación descendente	1. Baja 2. Descendente 3. Inexactas	1. Baja 2. Generalmente descendente 3. Muchos filtros, el superior no sabe lo que pasa	1. Regular 2. Descendente y ascendente 3. Filtros	1. Bastante 2. Descendente, ascendente y horizontal 3. Alta credibilidad
Toma de decisiones				
Nivel	La mayoría se adopta en la	Decisiones generales en la	Políticas se adoptan en la	Decisiones se toman de forma

[5] Citado en Transiciones Organizacionales: Administración del Cambio, Richard Beckhart y ReHarris, Addison – Wesley, Iberoamericana, 1998, pag 201.

	cumbre	cumbre y se van especificando progresivamente	cumbre. Decisiones más específicas, según su nivel	muy integrada en la organización
Utilización de conocimientos	Sólo si este conocimiento coincide en los niveles altos de la organización	Se usan conocimientos de los niveles altos y de los asesores (staff)	Se usan los conocimientos de niveles altos, medios o bajos, a requerimiento de la jerarquía	Se van involucrando en las decisiones que se refieren a su trabajo
Control				
1. Concentración del control 2. Organización informal 3. Modo de uso de los datos existentes (contabilidad, productividad, costos, etc.)	1. Concentrado en la cumbre 2. Opuesta a la organización informal 3. De manera punitiva, para exigir cumplimiento	1. Concentrado en la cumbre con algo de delegación 2. Organización informal que ocasionalmente apoya y normalmente se opone a la organización formal 3. Para establecer políticas. Para castigar o recompensar	1. Mayor delegación del control 2. Org. informal apoya o se opone ocasionalmente a la org. formal 3. Para establecer políticas. Para recompensar como guía de acción	1. Control difundido en toda la organización 2. Org. formal e informal se apoyan mutuamente 3. Como guía. Para coordinar resoluciones de problemas.

La aplicación de Likert, la podemos encontrar en los sistemas sociales, entendiendo a éstos como aquel donde cada uno de los subsistemas tienen su propia identidad y propósitos, pero es necesario coordinar sus actividades, o de lo contrario, el sistema matriz no podrá funcionar. Por ejemplo, el cuerpo humano tiene un sistema nervioso, un sistema muscular y un sistema circulatorio, y todos deben integrarse para conservar la vida. De la misma manera, una organización tiene actividades de producción, ventas, finanzas y desarrollo que deben integrarse.

Los modos de organización de Likert, plasmados en las variables de: Estilo de Liderazgo, Motivación, Comunicación, Toma de Decisiones, Utilización del Conocimientos y Concentración del Control, adquieren a nivel regional y/o local de relevancia en función de una mayor o menor descentralización de los aspectos enunciados, y sobre todo en los sistemas de gestión y planificación estratégica

Los sistemas de gestión (Darío Rodríguez) deberán considerar las estrategias del diseño organizacional, tal como se observa en la siguiente figura. En términos generales, una organización orgánica tiene pocas reglas y procedimientos, es descentralizada, tiene una

visión poco precisa (ambigua) del trabajo, el ámbito que controlan los directivos superiores es amplio y la coordinación es personalizada

Una organización mecánica, por el contrario, es centralizada, cuenta con muchas reglas y procedimientos establecidos, su división del trabajo es precisa, el ámbito que controla cada directivo superior y cada persona es estrecho y delimitado, y la coordinación se da en forma impersonal y altamente formalizada.

Las organizaciones del ámbito público las podemos caracterizar de preferencia como organizaciones mecánicas, al igual como las grandes empresas públicas o privadas.

	O. ORGÁNICA	O. MECÁNICA
Jerarquía de autoridad	Descentralizada	Centralizada
Reglas y procedimientos	Pocos	Muchos
División del trabajo	Ambigua	Precisa
Ámbito de control	Amplio	Estrecho
Coordinación	Informal y personal	Formal e impersonal

Este modelo conceptual aplicado a la realidad local no es posible encontrarlo en su concepción pura, podemos encontrar los siguientes:

Municipios	Organización Mecánica: Autoridad: Centralizada Reglas: Muchas y precisas. División del trabajo: Preciso Ámbito del control: Amplio Coordinación: Formal
Gobernaciones	Organización Orgánica: Autoridad: Centralizada Reglas: Precisas División del Trabajo: Ambiguo Ámbito de Control: Amplio Coordinación: Formal

Intendencias	Organización Orgánica: Autoridad: Desconcentrada Reglas: Precisas División del Trabajo: Ambiguo Ámbito de Control: Amplio Coordinación: Formal

Realice ejercicio nº 6

CLASE 05

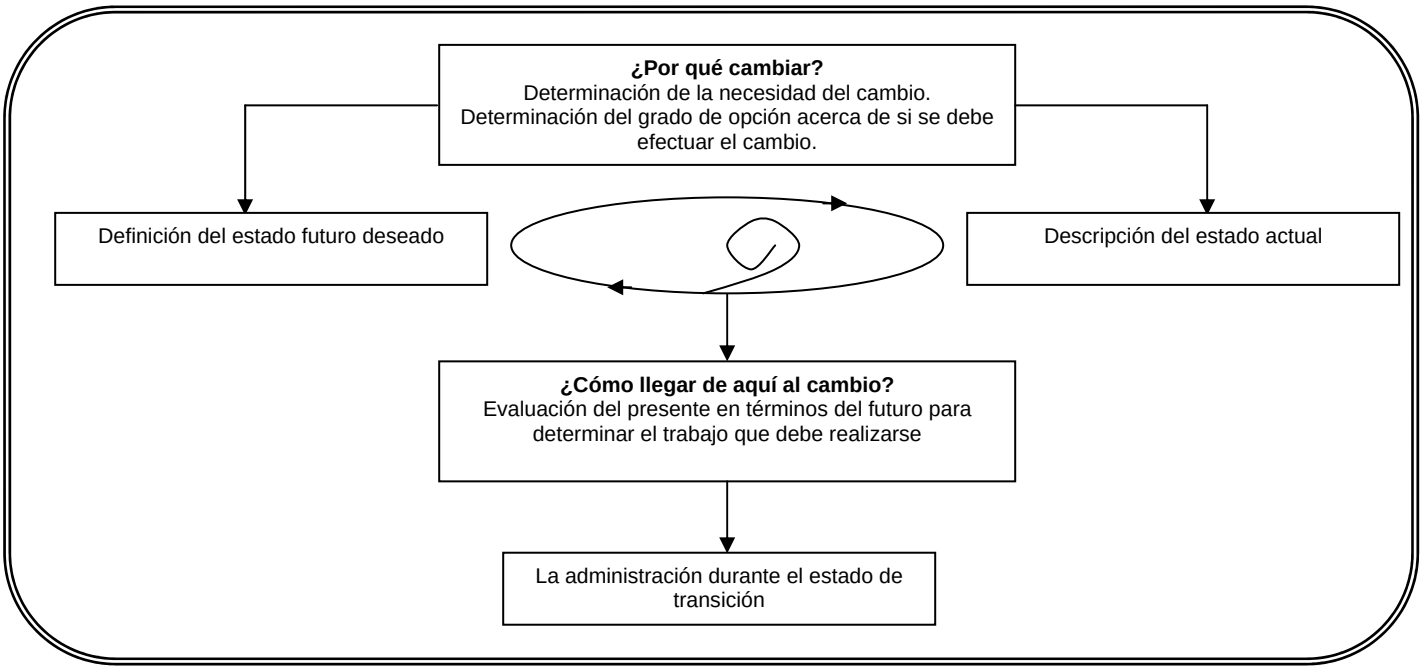
6. ENFOQUE DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA PERSPECTIVA DEL CAMBIO

Una de las más amplias definiciones de DO es la de Richard Beckhard.

"Un esfuerzo: (a) planeado, (b) que cubre a la organización, (c) administrado desde la alta dirección (d) que incrementa la efectividad y la salud de la organización, mediante (e) la intervención deliberada en los procesos de la organización utilizando el conocimiento de las ciencias de la conducta".

Esta definición es aplicable a cualquier técnica, política o práctica administrativa utilizada en un intento deliberado de cambio personal en una organización o de la organización en sí misma para lograr sus objetivos. El término clave es cambio. Las intervenciones pueden comprender desde la instrumentación de cambios en el diseño de plantas, hasta proveer al personal de las experiencias para que crezca en su puesto, o una efectiva comunicación para seleccionar miembros de una organización.

De acuerdo a la definición de Beckhard, DO involucra un cambio planeado porque este requiere diagnósticos sistemáticos, desarrollo de un plan de mejoramiento, y movilización de recursos para llevar a cabo los propósitos.



Cubre a la organización, porque involucra al sistema entero. Beckhard[6] apunta que el sistema no significa toda la organización, pero puede referirse a subsistemas relativamente autónomos, tales como una semi-independiente planta o una organización multi-plantas. Porque el DO es un amplio sistema, la alta administración debe tener la responsabilidad de la administración y mantenimiento del proceso.

Un ejemplo es lo acontecido en las empresas cuando instrumentalizan un programa de desarrollo organizacional. Las organizaciones inician el cambio, por ejemplo, de una vieja producción en línea de baterías hacia la manufactura de alta tecnología de componentes. Los recursos tienen que ser reubicados y los empleados deben aprender enteramente nuevos sistemas técnicos.

En otros casos, la necesidad de cambio en una organización es estimulada por fuerzas internas o externas, pero ninguna de ellas bajo el control general de los directivos superiores, por ejemplo, en la necesidad de añadir un nuevo departamento o una unidad de enseñanza en una escuela, la demanda de mayor participación de la comunidad en el ámbito local o la necesidad de mejorar la calidad de los servicios entregados por el municipio. En estos casos los directivos superiores puede escoger no sólo cómo indicar el cambio, sino también si debe iniciarlo.

[6] Gibson Ivancevich, Donnely, Las Organizaciones, Mc Graw Hill, 1997, pag, 246.

Naturaleza del cambio exigido

Potencia de las fuerzas	Consejo	Comunal	Legislación	Empleados	Sindicatos	Valores Sociales
Alta						
Media						
Baja						

Los directivos superiores, con la ayuda de la tabla descrita anteriormente, pueden clasificar las fuerzas que operan en una situación dada, especificando primero a la naturaleza del cambio demandado e identificando luego la potencia de las demandas del cambio ejercido por cada fuente. Además, las fuerzas a favor o en contra del cambio pueden indicarse con signos más (+) o menos (-), respectivamente.

Un diseño de este tipo ofrece cierta perspectiva sobre lo que debe tenerse en cuenta antes de tomar decisiones respecto de una estrategia de acción.

Al realizar éste análisis, encontramos dos elementos vitales:

a) Los directivos superiores deben asegurarse que su información sobre la situación es precisa y completa. Debe entenderse con claridad la naturaleza del cambio en cuestión y evaluarse con precisión la postura de cada fuente respecto al cambio.
b) Deben reconocerse y superarse los prejuicios y puntos ciegos del propio directivo superior para asegurar la utilidad del análisis.

Realice ejercicio nº 7

Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en la aplicación del Plan AUGE (Plan de Acceso Universal con Garantías Explicitas), el que implica cambios transcendentales en la concepción del sistema de salud

Características Generales del Plan AUGE:

- Se asegura acceso a prestaciones de salud tendientes a resolver las necesidades más importantes de los chilenos, en forma efectiva e igualitaria (sectores público y privado).
- Garantiza equidad e igualdad de acceso a atención de salud.
- Fortalece la regulación sanitaria del sector.
- Contribuye a lograr consensos y eficacia en la atención (protocolos)
- Hace exigible derechos en relación a salud.
- Facilita logro objetivos sanitarios.
- Acceso financiero: no más del 20% de un arancel.

- Regulación sanitaria del sector: prestadores “acreditados”.
- Define, para cada enfermedad, plazo máximo de atención.
- Beneficio no renunciable.
- Establece la obligación de los médicos de notificar a pacientes cuyo diagnóstico corresponde a problemas de salud incluidos en AUGE

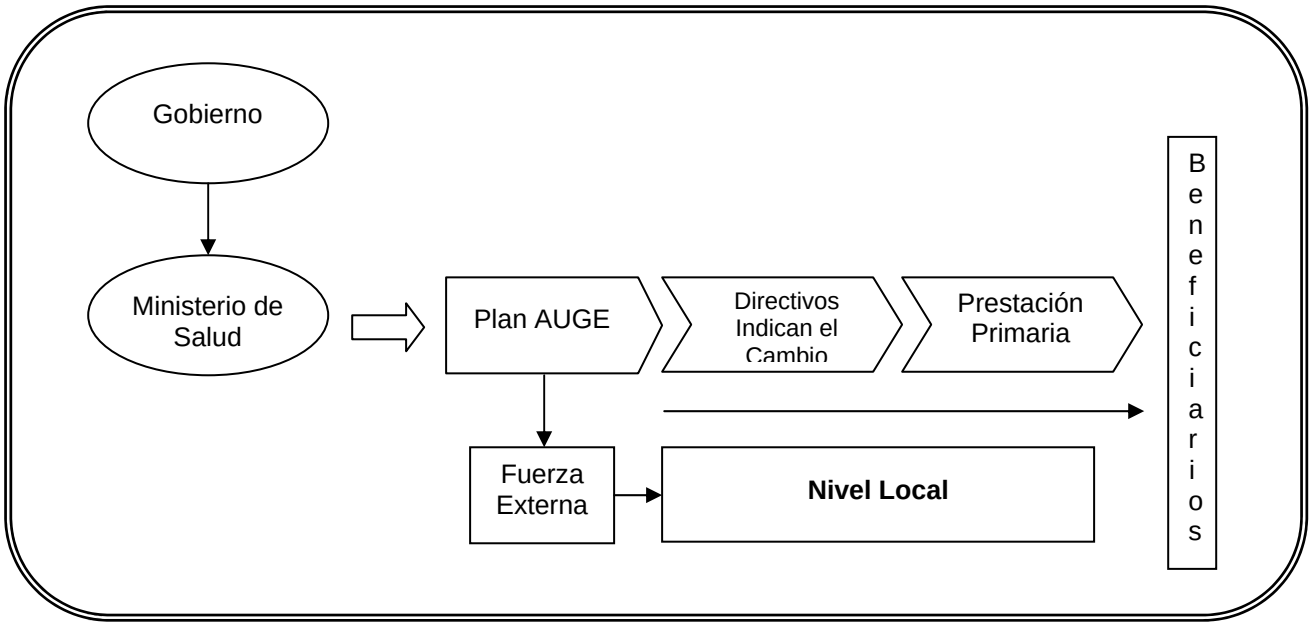
Enfermedades que cubre el plan auge:

1. Insuficiencia Renal Crónica
2. Cardiopatía congénita
3. Cáncer Cérvico Uterino
4. Programa de Alivio del dolor y Cuidados Paliativos
5. Infarto al Miocardio
6. Diabetes Mellitus I
7. Diabetes Mellitus tipo II
8. Cáncer Mama
9. Disrrafias[7]
10. Escoliosis
11. Cataratas
12. Prótesis de Caderas
13. Fisura palatina
14. Cáncer infantil
    - Leucemia Infantil
    - Tu sólidos y linfomas niños
15. Esquizofrenia
16. Cáncer Testículo
17. Linfomas en personas de 15 años y más
18. VIH y SIDA
19. Infec. Respiratorias en < de 5 años
20. Neumonía comunitaria en > de 65 años
21. Hipertensión Arterial
22. Epilepsia no refractaria
23. Atención dental a niños de 6 años
24. Prematurez:
    - Prevención parto prematuro
    - Retinopatía del prematuro
    - Hipoacusia
    - Sd displasia broncopulmonar
25. Trastornos conducción que requieren marcapasos

[7] Disrrafias implica un incompleto cierre de arcos posteriores vertebrales que pueden corresponder a un defecto óseo exclusivo o asociado a problemas de meninges, de médula o raíces.

Condiciones de aplicación:

- Inicio de beneficios a partir del 1 de julio de 2005, sin discriminación alguna y cualquiera sea el plan de salud al que se encuentren adscritos.
- Eventos de manejo anual
- Copago: No mayor al 20% para todas las patologías AUGE, según el arancel referencial del RGS.



En este caso, los Directivos Superiores deben conocer en forma precisa las implicancias del cambio de salud, evaluar la postura de cada actor y superar sus propias limitaciones para asegurar la utilidad del análisis en la implantación de dicho plan.

A nivel local, corresponderá a la articulación de la prestación a nivel primario en los consultorios de dependencia municipal. Sin embargo, el recorrido de los directivos superiores municipales será homólogo al presentado en el esquema anterior.

CLASE 06

6.1. Modelo de Desarrollo Organizacional (DO)

El modelo[8] que se presenta a continuación, tiene un enfoque cíclico que ha sido adaptado de modelos anteriores. El modelo tiene 7 pasos básicos que abarcan la identificación del problema, la acción y la evaluación.

Identificación del Problema:

La identificación del problema es clave en la organización para producir los cambios estratégicos, asignar los recursos necesarios y adoptar las decisiones pertinentes.

El problema pudiera involucrar movimiento de empleados, pobre comunicación, inefectiva coordinación, o carencia de líderes de proyecto. Los esfuerzos de DO deben estar apoyados por la alta dirección. Si los procesos no comienzan con los ejecutivos clave, es importante ganar el soporte de tales ejecutivos lo más rápido posible. En el caso de Gould Electronics, los ejecutivos reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos específicos para llevar a cabo el cambio.

Consulta con un Especialista en DO:

Algunas personas íntimamente familiarizadas a los procesos de cambio organizacional comúnmente son utilizados como agentes de cambio. Durante el contacto inicial, el agente de cambio, que puede ser externo a la organización o un empleado dentro de la empresa, y el cliente del sistema cuidadosamente se auxilian uno al otro. Gould utilizó ambos, agentes de cambio tanto internos como externos. El agente de cambio debe lograr entender claramente a la empresa. Esto demanda la colaboración y apertura de cada uno de los involucrados.

Integración de Datos y Diagnóstico Preliminar:

Esta etapa usualmente es responsabilidad del consultor, quien tiene cuatro métodos básicos de recoger datos: mediante entrevistas, observación de los procesos, cuestionarios y datos del desenvolvimiento organizacional. Probablemente la más eficiente y efectiva secuencia de método diagnóstico comienza con la observación, ésta es seguida por entrevistas semi-estructuradas, con cuestionarios que intentan medir precisamente los problemas identificados en los pasos iniciales del diagnóstico. De acuerdo con Michael Beer, "Esta secuencia permite un efecto embudo, cambiando del énfasis en observaciones generales a mediciones específicas y diagnóstico".

[8] Hammer, Michael; Champy, James, Reimgeniería, Editorial Norma, 1884, pag., 88

La participación es especialmente importante en la recopilación de datos y en las fases de evaluación. Los miembros comparten información en las diferentes etapas de instrumentación del cambio. De este modo, la opinión del grupo es la base del proceso de desarrollo.

Realice ejercicio nº 8

6.2. Retroalimentación

En virtud de que el desarrollo organizacional es un esfuerzo de colaboración, los datos obtenidos son retro-alimentados al cliente. Esto usualmente se realiza en grupo o por un grupo de trabajo seleccionado, de manera que la gente clave involucrada reciba la información. Esta retroalimentación está diseñada para ayudar al cliente (gerente general, o alta dirección de la organización) a determinar las fortalezas y debilidades de la organización o de unidades particulares en las cuales el consultor está trabajando.

El consultor proporciona al cliente todos los datos relevantes y útiles. Obviamente, el consultor protege las fuentes de información y puede ocultar datos si aprecia que el cliente no esta preparado para ellos o la información pudiera hacer que el cliente se ponga a la defensiva.

En una ocasión, el administrador de una planta preguntó a un consultor de DO por qué el staff de la administración no trabajaba mejor junto a él. Después de entrevistar al staff, el consultor determinó que el staff no respetaba el conocimiento técnico del administrador de la planta. También, los miembros del staff estaban confiados en que el administrador podría ser cesado en sus funciones por la oficina corporativa a causa de su inefectividad. Consecuentemente, miembros del staff estaban compitiendo entre ellos mismos por una posible promoción a la posición de administrador de planta.

En el reporte de lo descubierto del administrador de la planta, el consultor no debía identificar las fuentes de su información. Sin embargo, en la retroalimentación había presentado diplomáticamente la información para prevenir reacciones defensivas.

Realice ejercicio nº 9

6.3. Diagnóstico: Conjunto de Problemas

En este punto, un administrador o grupo discute la retroalimentación y decide si hay un problema real que necesita resolverse. Este proceso tiene que juntar los esfuerzos entre el

cliente y los especialistas en desarrollo organizacional. El cliente debe aceptar el diagnóstico, así como las soluciones que habrán de ser implementadas.

Schein[9] nota que el fracaso en la construcción de un esquema de trabajo común entre cliente y consultor, puede conducir a un diagnóstico equivocado o a una brecha en la comunicación si el cliente a veces no está dispuesto a creer en el diagnóstico o ha aceptar la prescripción.

En este punto el cliente puede decidir que el problema no es valioso o serio para ser atendido. Por ejemplo, un empleado de alto nivel que parecía ser el problema, después de exhaustivos análisis llegó ha ser obvio que él no había tomado la suficiente capacitación como empleado de primer ingreso para desarrollarse adecuadamente.

6.4. Acción

En seguida, el consultor y el cliente de común acuerdo, convienen las acciones a realizar. Esta fase corresponde al comienzo del proceso de "romper el hielo". La acción que deberá tomarse dependerá del problema, de la cultura de la organización, del tiempo y de los gastos en que se había de incurrir.

6.5. Integración de Datos después de la Acción

Dado que el DO es un proceso cíclico, también debe efectuarse una recopilación de datos después de que las acciones han sido realizadas. Esta información es proporcionada al cliente y puede conducir a un nuevo diagnóstico y a la implementación de una nueva acción. La principal cualidad del modelo de DO es que es cíclico e interactivo

6.6. El Proceso de Cambio

Tal vez sea lo obvio decir que cualquier cambio organizacional importante implica tres condiciones.

a) El estado futuro, al que los directivos quieren que llegue la organización.
b) El estado presente, aquel en que se encuentra la organización actualmente.
c) El estado de transición, la serie de condiciones y actividades que tiene que atravesar la organización para trasladarse del presente al futuro.

Pensar que el proceso del cambio implica estos tres estados, ayuda a aclarar el trabajo que debe efectuarse.

[9] Hannan, Micheael, Op. Cit, pag 94

El proceso del cambio en un sistema grande y complejo tiene varios aspectos:

1. Fijar metas y definir el estado futuro o las condiciones organizacionales deseadas después del cambio.
2. Diagnosticar la condición presente en relación con esas metas.
3. Definir el estado de transición: actividades y compromisos necesarios para llegar al estado futuro.
4. Desarrollar estrategias y planes de acción para administrar la transición.

La administración del cambio no es un proceso ordenado y continuo. Las tareas iniciales a definir el estado futuro y evaluar las condiciones actuales exigen atención simultánea.

Realice ejercicio nº 10

CLASE 07

7. EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES LOCALES Y/O REGIONALES: UNA PERSPECTIVA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el transcurso de los dos últimos decenios, las economías y sociedades de los países desarrollados y en vías de desarrollo han vivido procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Esta es una nueva fase[10] de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta a las formas de producción y gestión empresarial, a la naturaleza del Estado, a la regulación socio-institucional y al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, ya sean públicas o privadas.

La base de esta reestructuración es un conjunto de procesos de "destrucción creadora" (Joseph Schumpeter) con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales y de cambios en los empleos (destrucción neta y nuevas fuentes de empleos), etc. Todo ello, con ritmos y amplitud que son diferentes de acuerdo al territorio, pero que, sin embargo, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizacional a escala mundial.

[10] Manual del Agente del Desarrollo Local, Manuel Alburquerque, Diputación de Barcelona, Colección Manuales, Ediciones Sur.

Los factores que están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales, se refieren a:

- El tránsito a nuevas formas de producción más eficiente.
- La introducción de la microelectrónica, que abre la posibilidad de vincular las diferentes fases de los procesos económicos en la misma unidad de tiempo real.
- La existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial.
- La importancia de la calidad y la diferencia de los productos como estrategia de competitividad dinámica.
- La renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos que aceleran los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos.
- La identificación precisa de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes nichos de mercado.

Estos factores dependen de las actuaciones eficientes que deben realizarse, en el ámbito interno, desde la reorganización de la oferta productiva y la gestión empresarial.

A estos cambios estructurales, cuyo origen es la fase de transición tecnológica actual, se deben agregar las condicionantes de la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional. Ello, en un contexto caracterizado por:

- La desregulación financiera.
- La mayor apertura externa de todas las economías.
- La emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias
- competitivas existentes.
- La necesidad de ampliar mercados y las recurrentes prácticas de neo-proteccionismo
- en contraposición a las declaraciones habituales en favor del libre cambio.

Otra cuestión relevante, que exige ser planteada correctamente, es la frecuente simplificación que a menudo se realiza en sentido contrario: el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. En su lugar existe un núcleo globalizado de actividades dinámicas, cuyo ámbito de mercado es el mercado mundial, junto a un grupo de actividades económicas que se desenvuelve en mercados locales o nacionales.

Es importante no confundir los desafíos del proceso de cambio estructural con las condicionantes y exigencias de la globalización, aunque debe reconocerse que existe una interdependencia entre ambos aspectos: los cambios tecnológicos también tienen una influencia importante en el proceso de globalización. Del mismo modo, las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva.

Los cambios estructurales apuntan esencialmente a la esfera de la producción (y a los retos relativos al logro de mayor eficiencia en productividad); y por su parte, la globalización se refiere a la esfera de la circulación en los mercados internacionales (y a las exigencias relativas a la competitividad en ellos). Por tanto, no debe simplificarse la heterogeneidad del sistema productivo mundial reduciéndolo a su núcleo globalizado.

La confusión de los desafíos internos existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan al grado de eficiencia productiva) con las exigencias mayores de competitividad (que son producto del contexto externo actual) en un escenario de superior apertura de las diferentes economías, poco ayuda al diagnóstico adecuado de los problemas de las diferentes economías locales. Por ello, es útil insistir en la importancia de no confundir los términos de productividad y competitividad, los cuales, aunque interrelacionados, poseen una clara secuencia donde la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una base sólida de eficiencia productiva interna.

Para resolver los problemas antes mencionados, y enfrentar estos desafíos se requiere mejorar la productividad y sobre todo las condiciones generales de la educación y la capacitación.

¿Cómo abordan estos temas en el municipio o en las entidades locales y/o regionales? ¿Son temas pendientes? ¿Por qué?

Realice ejercicio nº 11

8. POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUCTURAL E INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo los obstáculos y rigidez derivados del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Este tipo de políticas propugna asumir nuevos roles que aseguren una mayor eficiencia y flexibilidad en su funcionamiento, como también la incorporación de nuevas formas de organización cercanas al territorio, en un contexto que obliga a adaptaciones sociales e institucionales en los procesos de regulación.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos, de la actual fase de transición estructural, requiere esfuerzos no sólo de las empresas y de la administración pública, sino del conjunto de las organizaciones privadas, o públicas.

El problema radica en que las políticas de ajuste estructural han concedido importancia a:

- La búsqueda de la estabilidad macro económica prioritariamente.

- Al mantenimiento de los principales equilibrios básicos de carácter monetario.
- La Orientación de las respectivas económicas hacia los mercados internacionales.

Todo esto bajo el supuesto que así aseguran el desarrollo económico. Estas políticas han fundamentado en exceso la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo y han procedido a la privatización extensiva de actividades e instituciones con la simplista suposición de que el sector privado constituye siempre un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública.

El caótico y deficiente funcionamiento de la circulación colectiva de microbuses para el transporte urbano en Santiago de Chile (con consecuencias como el peligro en la circulación vial y una alarmante contaminación ambiental) es sólo un ejemplo que permite mostrar cómo, a veces, la desregulación y la privatización no pueden lograr criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o en la producción de bienes.

Los procesos de reforma estructural no han estado ni están exentos de la presencia de ideologías y mitificaciones que en poco ayudan a identificar los verdaderos retos y las exigencias de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

En este punto es conveniente insistir en que el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío. Por el contrario, se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, en un conjunto determinado de eslabonamientos productivos con proveedores de insumos, por un lado, y con clientes y mercados, por otro. En otras palabras, es necesario identificar la localización de la empresa tanto en su territorio concreto, como para sus clientes y mercados.

La eficiencia productiva no depende tan sólo de lo que ocurra al interior de la organización, desde el punto de vista de su reorganización inteligente, sino también:

- Del resultado de la dotación.
- La orientación y la calidad de las infraestructuras básicas.
- De los servicios avanzados de apoyo a la producción existente en su entorno territorial.
- De la eficiencia que se alcanza en el conjunto de las relaciones y las redes que existen y al que pertenece dicha empresa.

Las experiencias de desarrollo local, más emblemáticos, ya que muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la producción y los mercados, son los distintos Italianos y las agencias de desarrollo regional y local de espera. En ellas:

Un territorio de referencia con cierta homogeneidad, donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, y en el que opera un aprendizaje dinámico que permite a los actores modificar sus comportamientos según los

cambios en el contexto externo, tratando de buscar soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.

Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambios entre empresas locales, combinando a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.

Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, así como capacidades específicas para la misma, dentro de una cultura local de desarrollo, capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

Un mercado de trabajo flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la calificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo; y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

La existencia de organismos de desarrollo local, son resultados de la concertación público-privada de actores territoriales, los cuales implementan los acuerdos por el desarrollo y el empleo a nivel local, y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante rol como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

Las empresas u organizaciones no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, también compiten en el entorno territorial e institucional donde se encuentran, lo cual explica la eficiencia productiva y su competitividad.

Algunos de los aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, a través de la concertación estratégica pública y privada para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los ámbitos locales, son:

- La existencia de recursos humanos cualificados.
- La vinculación del sistema de educación y la capacitación con el perfil productivo de cada territorio.
- El acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- La disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información acerca de los mercados y las tecnologías, las líneas de comercialización, la cooperación entre empresas, etc.

Insistir, por lo tanto, en el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública, no es un camino inteligente.

Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia o no lo hace. Ello es esencialmente una tarea colectiva, o ejercicio sistémico, que requiere instancias de

concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio concreto. La superación de la rigidez y burocracia del viejo aparato estatal no se encuentra en el abandono de las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial, cuya finalidad última, el máximo lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Realice ejercicio nº 12

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas (pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos) no han logrado asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial (mayoritariamente compuesto por micro, pequeñas y medianas empresas), como tampoco ha incrementado la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes, ni han prevenido la degradación del medio ambiente, ni difundido el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios. En suma, no ha mejorado el nivel de vida del conjunto de la población.

No se cuestiona la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macro económica y el funcionamiento de los mercados, pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Es necesario acompañar esos esfuerzos con un conjunto de políticas de nivel microeconómico, así como de adaptaciones socio-institucionales, desde el nivel mesoeconómico o intermedio, para estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, y construir entornos innovadores en cada territorio para encarar los retos del cambio estructural eficientemente.

CLASE 08

En estos dos últimos decenios, ha surgido un conjunto diverso de Iniciativas de Desarrollo Local[11], cuyo objetivo es generar actividades, empresas o nuevos empleos a través de:

- El estímulo de la innovación creativa y las iniciativas empresariales para facilitar, mediante una decidida política desde la oferta, los necesarios micro ajustes en la actividad productiva local.
- La organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados.

[11] Nuevas Tendencias de la Industria en América latina, Alvaro Díaz, Proposiciones 23, Sur Profesionales.

- El impulso de la diversificación productiva basada, por un lado, en una diferenciación y calidad de productos y de procesos productivos; y por otro, en una mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados.
- La valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio.
- La búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico.

Actualmente este supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión que ahorran mano de obra y generan crecimiento económico y desempleo neto al mismo tiempo.

Estas Iniciativas Locales de Desarrollo (si bien son múltiples y diversas) han sido alentadas desde diferentes territorios regionales o locales sin demasiado apoyo por parte de los gobiernos centrales. Su potencial transformador y de desarrollo está disminuido, porque aún hoy no están plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo de los países como parte de los esfuerzos flexibles del ajuste ante el cambio estructural.

La recurrente simplificación macroeconómica, y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional, no promueven esta visión novedosa, en la cual la economía nacional se contempla no sólo como un conjunto de sectores, sino también como un conjunto de sistemas económicos locales.

En el caso latinoamericano la situación es aún más incipiente, porque ni siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemático acerca de las propias experiencias de desarrollo económico local en curso. Esta tarea, aún pendiente, podría ayudar a deducir orientaciones solventes en este campo.

La descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, porque:

a) Otorga competencias
b) Recursos
c) Responsabilidades a las diferentes instancias territoriales

Es pertinente conocer la experiencia de Santiago, para dimensionar los alcances de lo planteado anteriormente.

Para establecer los lineamientos estratégicos de la gestión comunal, la Municipalidad realiza en el año 1990 la Primera Convención de Santiago consultando a más de 50 mil dirigentes, líderes barriales y representantes de actores sociales.

Una de las demandas centrales que allí surge es la necesidad de impulsar el desarrollo económico, mediante la atención y respaldo a los pequeños y medianos emprendimientos.

En consecuencia, la Municipalidad crea, en 1991, una unidad especializada Originalmente para el fomento de los pequeños y medianos empresarios. Esta se liga con las actividades dirigidas a apoyar a las mujeres jefes de hogar, jóvenes y discapacitados. No obstante, pronto se establece que dada su especificidad esta debe ser una actividad autónoma.

En 1992 la unidad se traspasa a la Corporación de Desarrollo de Santiago - ante privado presidido por el Alcalde, que integra en su directorio a representantes del sector privado, académicos u ONGs- que crea una sección de fomento a las micros, pequeñas y medianas empresas. En 1995, "Santiago Innova" y su incubadora de empresas se trasladan al edificio de una escuela pública no utilizada, especialmente habilitada con apoyo técnico y financiero de la Unión Europea, canalizado a través de "Barcelona Activa", entidad ligada al Ayuntamiento de Barcelona.

La incubadora cuenta con 25 módulos de diversos tamaños, que proporcionan espacios físicos provistos de servicio de secretaría, teléfono, fax y asesoría técnica. Los proyectos aprobados se establecen por 3 años (6 meses preincubación, 2 años desarrollo, 6 meses de egreso).

Por allí han pasado más de 45 nuevos emprendedores. En la actualidad, los proyectos deben mostrar una clara factibilidad económica y se evalúan diversos aspectos, entre ellos las habilidades gerenciales de sus gestores.

Gracias a la experiencia adquirida, "Santiago Innova" decide completar su accionar y progresivamente se trasforma en Un Centro de Desarrollo Empresarial que presta varias líneas de servicio dirigidas a la promoción integral del pequeño y mediano empresario de la comuna de Santiago y casco urbano central de la ciudad, entre ellas:

La mencionada Unidad de Incubación - que apoya a empresas nacientes - que arrienda sus espacios físicos (15 a 50 m2) con servicios de bodegaje, administrativos, estacionamiento, vigilancia y asistencia técnica.

La Unidad de Capacitación y Entrenamiento, que realiza cursos de capacitación, foros y seminarios para modernizar la gestión empresarial (gestión, planificación, comercialización, finanzas, recursos humanos, informática, legislación).

La Unidad de consultaría, que apoya a las empresas a resolver los problemas que limitan sus crecimiento diagnosticando y proporcionando luego asesoría.

La Unidad de Producción Limpia, para educar, prevenir y dar solución a los problemas de contaminación mediante auditoria y asistencia técnica ambiental.

La Unidad de Gestión de Negocios, para apoyar a las empresas que le solicitan abrir nuevos mercados, negociar acuerdos comerciales y participar en misiones tecnológicas y comerciales al extranjero. Al nacer, el programa tiene gran dependencia de los recursos municipales y apoyo técnicos de la cooperación internacional, como la mencionada Unión Europea y, luego, de fondos canadienses. En la actualidad "Santiago Innova" se financia en más de un 60 % con recursos que capta por arriendo de módulos, ventas de servicios, asesoría, consultoría y canalización de diversos financiamientos públicos y privados.

Realice ejercicio nº 13

El núcleo básico de las Iniciativas de Desarrollo Local subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos para definir las actividades de innovación tecnológica y gestión, así como también la necesaria calificación de recursos humanos de acuerdo al perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio.

Lo anterior supone:

- Movilizar a los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local para construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio.
- Mejorar la base empresarial innovadora, la calidad y la orientación de las infraestructuras básicas.
- Coordinar los instrumentos de fomento para las micro, pequeñas y medianas empresas, como también el acceso a las líneas de financiamiento para este colectivo de empresas.
- Crear una institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las Iniciativas de Desarrollo Local exige, sobre todo, una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera de una solución venida de los poderes públicos, la inversión extranjera, las grandes empresas, el sistema de protección social o la cooperación internacional. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe desde sus propios territorios a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. Por ello, el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía (las municipalidades) es tan importante.

Es necesario superar la frecuente identificación de las actuaciones en el ámbito local o territorial con políticas marginales o asistenciales. Es evidente la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico para optimizar su articulación con las reformas estructurales emprendidas, cuyo objetivo es complementar la eficacia de las mismas. En otras palabras, los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación

tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial existentes, el cual está compuesto mayoritariamente de micro, pequeñas y medianas empresas.

La inserción de sólo algunos segmentos de las actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial no es suficiente para difundir aquellas innovaciones tecnológicas y sociales.

Es preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico (y la identificación de "nichos internacionales" de mercado) con políticas de corte territorial orientadas a objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Este es el motivo por el cual, en la denominada "era de la globalización", es tan importante trabajar desde "lo local".

El territorio no puede confundirse ni simplificarse con la visión de espacio homogéneo que incorpora la macroeconomía convencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo sin el cual no es posible dar respuestas completas ni eficientes al actual cambio estructural.

Realice ejercicio nº 14

CLASE 09

8.1. Impactos de los Cambios Estructurales en las Economías Locales

Las dimensiones del cambio estructural son múltiples, tales como la tecnológica, la económica, lo social, lo laboral, etc. Todas ellas exigen adaptaciones en diferentes planos o niveles, como el económico, el social, el institucional y el político.

Los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias y los condicionantes mediante la búsqueda de nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural por medio de acciones dirigidas a mejorar:

- El funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) para incrementar la productividad.
- La competitividad en los mercados de productos.
- La eficacia y eficiencia del sector público mediante el impulso de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente para identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial que existe en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por micro, pequeñas y medianas empresas (Pyme). Ellas deben ser un objeto de atención preferente para asegurarles

similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa, buscar la mayor difusión territorial del crecimiento económico y generar empleo e ingreso.

En el ámbito sectorial, los cambios implican una reestructuración de actividad como forestal, textil, pesquería, etc. En ellas, la aparición de nuevos competidores obliga a la búsqueda de nuevas trayectorias o procesos productivos, la diferenciación de productos (incorporando mejor diseño o calidad) u otras alternativas que son el resultado de la suma del mayor conocimiento de tecnologías, mercados y métodos más eficientes y flexibles de organización y gestión empresarial.

Un breve análisis del estado actual del apoyo a las PYMES, durante el período comprendido entre 1996 y 1999, señala que Chile financió el grueso de su programa de inversión pública con sus propios recursos; consecuentemente, el Banco concentró sus esfuerzos en un programa de cooperación técnica nacional y regional, y operaciones financiadas por el FOMIN. Bajo este programa, se aprobó un solo préstamo por US$ 240 millones, destinado a las pequeñas y medianas empresas. Aunque en este período los préstamos provenientes del Banco fueron cancelados o prepagados, los programas en sí no fueron cancelados. Por el contrario, el gobierno ha asegurado su continuidad con sus propios recursos, supervisando su progreso hasta su finalización, de la manera estipulada inicialmente en el programa del Banco.

Durante este mismo período, el Banco apoyó al país en su estrategia de apertura de la infraestructura pública al desarrollo del sector privado, a través de la adjudicación de concesiones. El programa para el Fortalecimiento del Sistema Concesionario para Obras Públicas (ATM/MT-5053), el que fuera aprobado en 1995 y completado en los primeros meses de 2000, ha ayudado a mejorar y expandir la capacidad de la Oficina Coordinadora de Concesiones (CDC) y sus diversas unidades, a completar exitosamente sucesivas etapas del programa de concesiones, creando un clima favorable a las iniciativas privadas en la provisión de servicio públicos. Durante la década de los noventas, la inversión del sector privado, alcanzó los US$ 1.700 millones. Estas acciones contaron con el apoyo del Banco a través de una operación del Departamento del Sector Privado (PRI) en el área de telecomunicaciones rurales y servicios telefónicos, lo que está ayudando a incrementar el suministro de teléfonos públicos en áreas que previamente no contaban con acceso a este servicio.

Merece mencionarse el Programa de Ciencia y Tecnología (672/OC), cuyo objetivo es asistir en el fortalecimiento de la productividad. Este programa ha logrado un alto índice de crédito económico y social en su financiamiento, y ha ayudado a vincular a las comunidades científicas y tecnológicas, y al sector productivo. Durante el programa, el financiamiento del sector científico y tecnológico incrementó un 0,5 % a un 0,8 % del PIB. Es destacable el hecho de que la participación financiara de la comunidad comercial en proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONTEC) aumentó en un 49% en el período 1992 - 1995 a un 65% en 1998, lo cual demuestra la efectividad de este programa como fuerza catalítica. Por su parte, la Corporación Interamericana de Inversiones

(CII) ha colaborado en el financiamiento de la capacidad productiva expandida y en mejorar tecnológicas para compañías que buscan exportar bienes no tradicionales.

El desarrollo de nuevas empresas, y en especial, las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ha constituido una de las propiedades gubernamentales, instituyéndose programas de crédito. La actividad del Banco de apoyo a estas iniciativas a través de programas generales cuyos objetivos son fomentar la competitividad de las PYMES, como por ejemplo, el Programa de Competitividad de las PYMES (ATN/ME-5767), y que promueven la inversión por parte de pequeñas firmas de tecnología (Fundación Chile, ATN/ME-5454). Recientemente se ha brindado financiamiento a mediano y largo plazo a través de CORFO, bajo el formato bancario de "segunda línea" (Programa Multisectorial de Crédito, 1178/OC), el cual fuera aprobado en 1999.

En el área de la integración, el FOMIN aprobó una operación para financiar estudios para facilitar el ingreso de Chile al ALCA (ATN/MT-5199), para actualizar los sistema de información aduanera, y para evaluar las consecuencias de un tratado de libre comercio con Canadá. Este tratado entró en vigencia en 1997, dando como resultado la liberación de un 80% de comercio recíproco, lo que representa un importante avance en la estrategia para la total incorporación de Chile a NAFTA.

Con respecto al medio ambiente, el Banco ha concentrado sus esfuerzos en el logro de un enfoque participativo, en el cual las comunidades participan en el proceso de toma de decisiones en asuntos ambientales y apoyan el fortalecimiento institucional de entes de supervisión. En cuanto a la administración participativa de asuntos ambientales, las operaciones alientan a aquellos residentes de municipalidades de bajos ingresos a organizarse y a entablar un diálogo con el sector privado, y determinar los factores que más inciden en la calidad de vida de sus comunidades (ATN/SF-5892 Y 5922). En cuanto a las regulaciones, el FOMIN ha otorgado financiamiento para el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (ATN/MT-4905), por medio de cursos de capacitación a su personal en reglamentos y medidas ambientales.

Asimismo, el FOMIN ha financiado programas pilotos para prevenir la violencia en la familia y el Apoyo de actividades artísticas en las escuelas, con el fin de prevenir el uso de drogas por la juventud de comunidades de menores recursos. Otros programas más generales se han concentrado en el desarrollo de capacitación técnica a jóvenes de familias con bajos recursos (ATN/MT-5393), y en brindar capacitación ocupacional a jóvenes discapacitados (ATN/MH-4761, 5394, 6698, Y 6955).

- Chile y el FOMIN

En base a la estrategia que empleó el Banco en años anteriores, el FOMIN ha concentrado su apoyo al sector privado en cinco áreas:

1. Expansión de las actividades del sector privado, particularmente en los sectores de transporte y energía.
2. Integración global de la economía chilena, en vista de numerosos acuerdos de integración comercial o económica.
3. Creación de mecanismos para la resolución de conflictos en las negociaciones; una mayor productividad de los recursos humanos, incluyendo la certificación de habilidades laborales.
4. Fortalecimiento de reglamentos ambientales.
5. Desarrollo de la pequeña empresa por medio del acceso a servicios comerciales y financieros.

Considerando los resultados obtenidos de experiencias anteriores, teniendo presente los nuevos programas propuestos por el gobierno, y de las prioridades establecidas en la estrategia del Banco, el apoyo que brindará el FOMIN en los próximos años estará centrado en promover la competitividad y la integración dentro de la nueva economía, y en mejorar la administración del Estado y sus vínculos con la sociedad civil.

En términos de la combatividad e integración dentro de la nueva economía, los esfuerzos estarán dirigidos a:

1. Fortalecer la competitividad de las pequeñas empresas, entre otras cosas, por medio de una mejor calidad de los productos a exportarse
2. Aumentar el acceso a mercados de capital para la micro y pequeña empresa;
3. Facilitar la adopción de políticas que incentiven el crecimiento y la consolidación de pequeñas empresas
4. Facilitar el acceso de la micro empresa en diferentes áreas del país a servicio innovadores de administración
5. Apoyar nuevas formas de comercialización a través del empleo de tecnologías de información innovadoras.

En el área de la administración gubernamental, se dará énfasis a:

1. Políticas para defender la competencia y proteger los derechos de los consumidores
2. El desarrollo económicos local
3. Modernización de las relaciones laborales
4. Mejorar en el suministro de servicios públicos. Con relación a lo último, el gobierno ha solicitado la cooperación del FOMIN para elaborar documentación de licitaciones para servicios de transporte urbano.

En el ámbito regional, se dará prioridad a dos áreas:

1. El apoyo a la regulación del sector de tecnología de información
2. El acceso de la pequeña empresa a fondos regionales de capital de riesgo, en los cuales el FOMIN servirá como socio inversionista.

CLASE 10

- Corporación Técnica

Los proyectos de Cooperación Técnica complementan el programa de Préstamos del Banco, mediante la transferencia de conocimientos técnicos a países miembros prestatarios y fortalecimientos institucionales.

La cooperación técnica también respalda estudios de diagnóstico, sectoriales y de preinversión para una formulación y preparación efectiva de proyectos. El Banco otorga cooperaciones técnicas, principalmente a los países miembros del Banco de menor desarrollo relativo.

La cooperación Técnica puede proporcionarse a organismos públicos y empresas privadas, así como a instituciones subregionales y ONG´s. Normalmente las instituciones encargadas de los programas de cooperación técnica son las que contratan los servicios de consultoría, aunque estos también pueden ser contratados por el Banco.

En la actualidad la estructuras gubernamentales de apoyo a la PYMES se encuentran estructuradas como a continuación se indica:

- CORFO — Corporación de Fomentos de la Producción
- Sercotec — Servicio de Cooperación Técnica
- FOSIS — Fondo de Solidaridad e Inversiones Social
- Prochile — Prochile
- Sence — Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Junto a esta necesidad de reestructuración de los sectores “maduros o sensibles”, también han surgido otros sectores de tecnología avanzada en los campos de las telecomunicaciones, informática, biotecnología, nuevos materiales, energías limpias, etc.

Los procesos de reconversión de los sectores maduros van acompañados de despidos de mano de obra, principalmente de menor cualificación que no suele estar en condiciones de ocupar los nuevos empleos que surgen en las actividades de tecnología más compleja. Por esta razón, los esfuerzos de cualificación de recursos humanos constituyen un componente crucial en el proceso de adaptación estructural.

El ritmo de destrucción de empleos supera la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo. El resultado es una tendencia neta de aumento del desempleo estructural, que también es un rasgo de las sociedades desarrolladas y que ayuda a explicar alguna de las causas de debilitamiento de las organizaciones de trabajadores, así como también la aparición de actitudes que contemplen la emergencia de un nuevo tipo de sociedades donde el trabajo individual no sea el único elemento capaz de garantizar la integración social.

Los cambios estructurales han estado acompañados (y ciertamente alentados) por la aceleración del proceso de globalización de la economía mundial. Por su parte, las reformas económicas han reducido obstáculos a la competencia y la inversión extranjera de manera más efectiva de lo que han colaborado a reducir las barreras no arancelarias, las cuales siguen impidiendo, en gran medida, el acceso de productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Las exigencias conjuntas del cambio estructural y la globalización exponen al conjunto de territorios a mayores retos y desafíos, porque las ventajas competitivas dinámicas no se basan tanto en la dotación de recursos naturales abundantes o los salarios bajos, como en la introducción de componentes de innovación tecnológica, organizativa y de información estratégica, la que requiere una atención crucial en la cualificación de los recursos humanos como apuesta de futuro. Esto es lo que hace tan necesaria la construcción de entornos innovadores, en cada territorio, para fomentar las actividades empresariales existentes.

Para mantener la eficiencia productiva y competitividad, es crucial mantener la tensión por la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, a las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las micro, pequeñas y medianas empresas que por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que hoy requieren los procesos de innovación productiva y empresarial.

Las Pymes deben encontrar, en su entorno territorial inmediato, los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión, tales como la información acerca de:

- Tecnologías y mercados.
- Asesoría en gestión empresarial y tecnológica.
- Prospección de mercados y logística comercial.
- Capacitación de recursos humanos.
- Cooperación empresarial.
- Líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales.

De esta forma, las Pymes podrán desplegar redes locales con proveedores, clientes, entidades de consultoría, capacitación u otras, para captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio. Con todo ello logrará reducir los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en un lugar de estímulo de innovaciones y amplificación de informaciones, porque actúan suministrando recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Entre los factores estratégicos, para la construcción de estos entornos innovadores territoriales, podemos diferenciar algunos de naturaleza tangible, tales como la composición

sectorial de la base económica local, los tipos y tamaño de empresas, la estructura y nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y los procesos productivos, el medio ambiente, las infraestructuras físicas, etc. Y por otra parte, podemos distinguir factores de naturaleza intangible que dependen de la capacidad de los empresarios y de los actores locales en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones e institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión. Estos factores actúan a través del despliegue de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o agencias de desarrollo local. Ellos son determinantes en el éxito de las Iniciativas de Desarrollo Local.

En Chile, en la mayoría de los casos, la Pyme industrial es una empresa de origen familiar, dedicada a la prestación de servicios o fabricación de un producto, ya sea intermedio o de consumo final, que orienta su negocio por lo general al mercado interno, entre ellas podemos mencionar: empresas de los rubros textil, cuero y calzado, plástico, químico, madera y muebles, imprentas y metalmecánica, todas ellas insertas en sectores transables, muy afectos a la competencia con importaciones.

En muchos casos, estas industrias han visto disminuir su participación de mercado respecto de los productos extranjeros durante las últimas décadas, pero en algunos otros, han conseguido niveles de competitividad suficientes como para afrontar la competencia internacional e incluso exportar.

Los avances a nivel local y la entrada de productos importados obliga a la PYME industrial a estar en un permanente proceso de profesionalización de su gestión y modernización tecnológica para incrementar la productividad y redefinición estrategia del negocio, con el fin de posicionarse en un nicho de mercado específico. Sin embargo, un alto porcentaje de ésta o no ha iniciado este proceso o tiene dificultades para llevarlo a cabo, ya sea por falta de capacidad interna, o porque el funcionamiento de los mercados financieros y tecnológicos no se adecuan a sus necesidades y características.

- Empleo y Organización

En promedio, la PYME industrial tiene entre 15 y 150 trabajadores, en su mayoría semicalificados, que han aprendido un oficio mediante la experiencia y la capacitación en el mismo puesto de trabajo. Es muy usual que los empleados del área de producción se hayan especializado en una función tras seguir una carrera de varios años, comúnmente al interior de una misma empresa y rubro.

En el segmento de industrias más pequeñas, usualmente los cargos directivos son ocupados por integrantes de la familia propietaria, en las áreas de administración y producción, cuyas funciones no se encuentran definidas formalmente. Por su parte, las industrias de mayor tamaño suelen haber profesionalizado la dirección de las áreas

funcionales de la empresa e incorporando ejecutivos y directores no relacionados con la familia controladora.

Uno de los grandes desafíos para la PYME industrial de carácter familiar, es lograr la independencia de su gestión respecto a la propiedad, desplazándola a un plano netamente técnico. En las industrias más pequeñas, este problema se encuentra incluso en las finanzas de la organización, que con dificultad son independientes de las finanzas familiares.

En conjunto, las empresas de los sectores presentes en PYMEs Industriales, emplean alrededor de 360 mil trabajadores, lo cual constituye un 48% del empleo generado por la industria manufacturera y un 6,8% del total del empleo nacional. Su magnitud es algo menor al número de trabajadores contratados por el sector construcción y cerca de la mitad de los ocupados en la agricultura. No obstante, el empleo industrial es de carácter mucho más estable y permanente que el de los otros rubros mencionados.

De las casi 90.000 empresas Pymes registradas en nuestro país, un 13%, que corresponde a 11.577 empresas se ubica en el sector manufacturero. A su vez, estas Pymes industriales, constituyen el 29% del total de las empresas que conforman la industria manufacturera.

Respecto de la composición de la Pyme un 24% es del sector metalúrgico-metalmecánico; un 23% de alimentos; un 20%, textil; un 11% corresponde a imprentas y editoriales; un 10% a madera y muebles y un 9% a la industria química.

Cabe señalar que, en todos los sectores industriales, la pequeña y mediana empresa representa una proporción mayor al 20%. Donde se registran mayores porcentajes de Pymes es en el químico, el que alcanza un 45% del total. Por su parte, un 36% de las industrias de alimentos y un 30% de las metalúrgicas-metalmecánicas son pequeñas y medianas.

Las pequeñas y medianas empresas generaron ventas por UF 172 millones, lo cual representa alrededor del 16% del total de ventas de la industria manufacturera. Asimismo, las ventas de Pymes industriales se distribuyen entre los sectores alimentos, textil y metalmecánicos, en alrededor de 20% cada uno; en el área química en un 12% y en los sectores maderas e imprentas en algo menos que 10%.

Los rubros industriales donde la Pyme tiene mayor participación en las ventas corresponde al textil (39%), madera y muebles (29%) y metalúrgico -metalmecánico (20%). Cabe señalar que en todos los sectores de la industria, entre el 58% y el 90% de las ventas son originadas en la gran empresa, mientras que la microempresa tiene una participación inferior al 4% de las ventas.

CLASE 11

- Distribución por Sector de las Ventas de la Pyme Industrial

Según estadísticas de CORFO, las exportaciones de la Pyme industriales alcanzaban a 155 millones de dólares en 1997, cifras que constituyen tan sólo un 3% del total exportado por la industria manufacturera nacional. Adicionalmente, un 80% de las exportaciones de la Pyme industrial se realizan por la mediana empresa, lo cual refleja que la pequeña empresa depende del mercado interno en una proporción mucho mayor.

En efecto, en las medianas industrias, tan sólo el 4% de sus ventas se destinan a las exportaciones, cifras que se reducen a 1,2% en el caso de las pequeñas industrias, lo cual las hacen muy vulnerables a los ciclos de la economía nacional. Por el contrario, en las grandes empresas manufactureras, las exportaciones constituyen alrededor del 18%, situación que les permite compensar el riesgo de disminuciones en la demanda interna. Sin duda uno de los grandes desafíos de la Pyme industrial, más allá de ser competitiva frente a las importaciones, es ingresar y consolidarse en los mercados internacionales.

En el medio urbano, con diferencias notables según los distintos tipos de ciudades, estos cambios estructurales afectan a su evolución. En estas ciudades se reflejan los procesos de desindustrialización o la inmigración procedente de la crisis del medio rural (con el consiguiente declive de algunos barrios y el incremento de problemas urbanos).

El crecimiento en otras áreas urbanas donde se concentran los servicios financieros, los servicios avanzados a empresas o las zonas residenciales para los grupos de alto ingreso.

De este modo y simultáneamente, se produce la coexistencia de economías externas derivadas de la aglomeración de actividades del "terciario avanzado".

En el medio rural el panorama es diferente, ya que la crisis de la agricultura tradicional, la temporalidad de los trabajos agrícolas, la despoblación ocasionada por la emigración (en especial del contingente más joven a las ciudades), el déficit de infraestructuras básicas y de servicios personales y empresariales, el deterioro del medio ambiente por el uso reiterado de prácticas de cultivo inapropiadas y la deforestación provocada por la falta de fuentes de energía alternativas, son problemas que por lo general sitúan las posibilidades de gestión municipal en escenarios bien adversos.

En las regiones del centro y sur del país se han establecido y siguen instalándose extensos monocultivos de árboles de rápido crecimiento. Los bosques templados que allí se encuentran contienen los más altos índices de biodiversidad y endemismo del país. La actual superficie plantada en Chile se estima en alrededor de 2.500.000 hectáreas, de las cuales 80% corresponden al pino Monterrey (Pinus radiata). Un estudio realizado por CONAF en 1997 ya había demostrado que la tasa anual de deforestación en el período 1985-1994 había

sido de 36.700 hectáreas y que casi un 40% de esa superficie había sido distribuida para ocupar su lugar con plantaciones.

Lo anterior, sumado a las nuevas plantaciones, genera una precariedad del trabajo y una temporalidad del mismo.

En un estudio realizado por un grupo de investigadores de la Universidad de Chile y de la Universidad de Carleton, Canadá, se analiza la deforestación y fragmentación del bosque de ruil (Nothofagus alessandri), una formación endémica de clima templado, limitada a una extensión de 100 kilómetros en la faja costera central de Chile, en asociación con Nothofagus glauca, Nothofagus oblicua y otras especies. Se estima que en 1981 el bosque de ruil ocupaba 825 hectáreas, área que en 1991 había caído a 352 hectáreas, debido especialmente a la expansión de las plantaciones de pino radiata.

La conclusión de los autores es que el uso del suelo en la región central de Chile no es sustentable. La sustentabilidad implica consideraciones económicas, ecológicas y socioculturales. Si bien las plantaciones de pino pueden representar un ingreso considerable (en el actual esquema de mercado), tales beneficios se logran a expensas de aspectos socioculturales y ecológicos. Desde el punto de vista sociocultural las extensas plantaciones de pino aumentan los niveles de pobreza y desempleo, dado que las mismas requieren poca fuerza de trabajo. El aumento del desempleo, a nivel rural ha promovido la emigración campesina. Más aún, la pérdida del bosque debido al manejo inadecuado es considerada por la población local como uno de los problemas de la región.

Realice ejercicio nº 15

No obstante, existe un potencial vinculado a una mayor valorización social del espacio rural desde el punto de vista de la producción de los bienes ambientales, así como también de las posibilidades de diversificación productiva a partir de actividades de origen agrícola, ganadero o forestal, la artesanía o la pesca artesanal, las diversas opciones de turismo rural o turismo ecológico. Estas alternativas deben contemplarse en el impulso del desarrollo económico local en el medio rural, el cual no es sólo escenario de la actividad agraria.

Actualmente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información son mucho mayores, como los modernos sistemas de información geográfica. Estas nuevas tecnologías deben ser usadas para indagar acerca de nuevas oportunidades de diversificación productiva y generación de empleo e ingreso, en el ámbito rural, para lograr mantener una relación equilibrada entre la población rural y su territorio. Ello también es necesario desde el punto de vista del sustentamiento ambiental.

Los impactos del ajuste estructural son muy diferentes en los distintos territorios. En algunos casos encontramos la crisis de sectores industriales maduros (como la siderurgia,

construcción naval, química básica, sector textil, o extracción de carbón, entre otros), ante lo cual la gestión del desarrollo económico local debe enfrentar problemas de reconversión industrial y recalificación de recursos humanos, lo cual requiere de importantes apoyos desde las esferas de la administración pública, central y regional. En otros casos, encontramos economías locales que pueden aprovechar las nuevas oportunidades creadas por las tendencias de dinamismo existentes en el contexto global (como es el caso de territorios situados en los nuevos corredores de comercio, turismo internacional o en la cercanía de las áreas metropolitanas dinámicas). En estos casos se deben resolver problemas provocados por el crecimiento y la presencia de inversiones foráneas, mediante la articulación de estas últimas con las actividades productivas y los recursos locales. También pueden darse situaciones mixtas, en las cuales se combinan, en algunos territorios, ambas situaciones de declive de algunos sectores junto a la emergencia de nuevas oportunidades.

En la actualidad, Arica se encuentra en una posición privilegiada dada su ubicación geográfica para aceptar y canalizar los flujos comerciales derivados del desarrollo, crecimiento, aperturas económicas e internacionalización de las economías del cono sur y otros aspectos importantes. Lo esencial es transformar a la ciudad de Arica en el polo de conexión de los países de la zona centro de Sudamérica y los mercados finales demandantes de los productos generados en esta zona a través de la concreción de los corredores bioceánicos siendo las principales herramientas para ello el puerto, las vías, las tributaciones y otros. Resulta clave para ello la eficiencia y optimización de la infraestructura portuaria, lo que provoca la necesidad de crear recintos de acopio extra portuarios que faciliten lo anteriormente expuesto.

La estratégica ubicación geográfica del Puerto de Arica en el extremo norte de Chile, representa la alternativa más atractiva para canalizar los flujos comerciales entre el MERCOSUR y la cuenca del Pacífico, a través de los corredores bioceánicos. Nótese que la ciudad de Arica es limítrofe con el sur Peruano, el Oeste Boliviano y el Noroeste de Argentina. Su zona de influencia abarca hasta el Suroeste Brasileño y Paraguay.

Realice ejercicio nº 16

8.2. Las Adaptaciones Flexibles al Cambio Estructural en el Territorio

En los últimos veinte años, desde el nacimiento de los "distritos industriales" italianos, en diversos países de Europa Occidental han emergido importantes iniciativas locales que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural. Estas iniciativas locales se caracterizan por su intento de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos por medio de una mejor articulación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales, tales como empresas, universidades, municipalidades, centros

tecnológicos, consultorías, entidades financieras, etc. Su objetivo es incorporar mayores contenidos de intangibles en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial. Todo ello mediante la mejor vinculación entre los sistemas de educación y capacitación con el perfil del sistema productivo local, el mejoramiento de la comercialización, el diseño y la calidad de los productos, etcétera.

La construcción de entornos innovadores territoriales (mediante una política combinada de fortalecimiento de las administraciones locales y el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas) es un eje estratégico fundamental de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales son un aspecto crucial.

El caso de la comuna de Rengo es ilustrativo. Con ocasión de la sequía del año 1968, la comuna fue beneficiada por un Convenio Chileno-Alemán suscrito por el gobierno nacional para consolidar la infraestructura de riego de la comuna, obras que quedaron inconclusas con el advertimiento del régimen militar.

Después de 30 años, la Junta de Vigilancia del Río Claro y el Alcalde de la comuna, en base a estudios elaborados por el PLADECO, reformularon las bases para una vitalización del aparato productivo agropecuario frutícula. Este nuevo enfoque integrador, fortalece un sistema global de carácter regional, insertando el futuro económico de Rengo dentro del contexto nacional. Esta perspectiva desde "fuera hacia dentro", inserta lo local dentro de lo global.

Los primeros acuerdos respecto a este proyecto productivo de carácter local se centra en la firma de convenios entre privados, INDAP y la Municipalidad. Entre todos generan una Base de Datos para fundamentar los futuros proyectos. Con el objeto de cumplir los requerimientos de libre intercambio y apertura a los mercados externos, se hace necesario reconvertir el destino económico de la comuna y para ello es prioritario crear condiciones favorables para fomentar la producción agrícola primaria, incorporar valor agregado a los procesos agro industriales y reconocer la posición privilegiada de la comuna en el contexto regional, con un mercado consumidor de más de 6 millones de personas. Además, la región tiene un alto potencial de producción de agua mineral.

La Municipalidad recibió apoyos externos del Ministerio del Interior (SUBDERE), INDAP, de destacados vecinos de la comuna y del MOP, Ministerio de Obras Públicas, quién licitó recientemente un mejoramiento integral de la red de canales de riego de la primera sección del Río Claro y ha financiado diversas obras complementarias de riego (más de 200 millones de pesos).

El caso anterior refuerza la importancia que posee dotación de factores de producción intangibles, tales como el saber hacer, la existencia de centros de investigación y desarrollo próximos a los núcleos empresariales decisivos, la cultura técnica, etc. Estos factores constituyen la base para:

- Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo, asimismo una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

- La existencia de organismos de desarrollo local como resultado de la concertación pública y privada de actores territoriales, los cuales implementan los acuerdos por el desarrollo y el empleo en el ámbito local, y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante rol como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

Realice ejercicio nº 17

En algunos casos, estas iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos distritos. En otras, pueden coexistir con la presencia de grandes empresas, las cuales subcontratan localmente algunas actividades sustantivas de la base económica local. También existen situaciones donde la lógica funcional y sectorial de la gran empresa domina toda la escena, imponiendo su propio ritmo al conjunto de la economía local; o bien, se sitúa en ella a modo de enclave con limitados o reducidos efectos de difusión hacia el resto de las actividades económicas locales.

Como vemos, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional, provocan un conjunto de situaciones bien complejas y diferenciadas en el ámbito local. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes (desde una aproximación centralista y sectorial) ante situaciones económicas tan diversas. Por el contrario, se requiere un diseño de políticas en el que las administraciones locales (regionales, provinciales y municipales) intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las diferentes situaciones.

Realice ejercicio nº 18

CLASE 12

8.3. Tipología y Características de las Iniciativas de Desarrollo Local

Se deben distinguir tres tipologías en las iniciativas locales que han surgido en diversos países desarrollados en estos dos últimos decenios. Esta clasificación debe realizarse de acuerdo al objetivo principal de las mismas: la creación de empleo, el desarrollo de nuevas empresas o el desarrollo económico local en un sentido amplio.

- Iniciativas Locales de Empleo (ILE)

Desde el inicio de los años ochenta, las Iniciativas Locales de Empleo han surgido como el resultado de la conjunción de esfuerzos en el ámbito local para tratar de encarar el creciente problema del desempleo provocado por la actual crisis estructural y la destrucción neta de empleo. Dichas iniciativas tratan de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo. Sin embargo, no han sido exitosas porque la aproximación desde el nivel central y las políticas macroeconómicas y sectoriales no son capaces de resolver este problema provocado por la actual revolución tecnológica y de gestión.

- Iniciativas Locales de Desarrollo Empresarial (IDE)

Estas Iniciativas surgieron adicionalmente a las Iniciativas Locales de Empleo como el resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa, el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y la necesidad de una difusión territorial más equilibrada del crecimiento económico. Su objetivo es la promoción de valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad y asumir el riesgo, para estimular el nacimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes (como los desempleados, las mujeres, los jóvenes o los inmigrantes).

- Iniciativas de Desarrollo Local (IDL)

Estas Iniciativas suponen un paso adicional a las ILE y a las IDE, las cuales resultaban insuficientes para provocar procesos de desarrollo dinámico en el ámbito local.

Las IDL tratan de enfocar, de forma más integral, los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo, la innovación de la base productiva y el tejido empresarial existente en el ámbito local. Ellas coordinan y reemplazan, en un cuadro coherente, las iniciativas locales dispersas que habían surgido en la búsqueda de empleo y en la promoción de empresas en el ámbito local. A través de estas iniciativas, el desarrollo económico es entendido como un proceso en el cual los actores o instituciones

locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar, preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio.

A grandes rasgos, las iniciativas llamadas de "renovación del servicio público"[12] intentan suscitar en el seno de la organización administrativa comportamientos más abiertos y más solidarios, aprovechar la descentralización para incitar a los servicios desconcentrados" a acoger en su seno competencias inútilmente detentadas por los servicios centrales, impulsar a cada entidad administradora a encontrar sentido de su misión a través de los proyectos de servicios, fomentar nuevas actitudes implantando progresivamente la práctica de los presupuestos globales y de los centros de responsabilidad, y formar a un número creciente de responsables en la administración de las personas con una clara orientación hacia el capital humano.

Realice ejercicio nº 19

- Una Aplicación de Desarrollo Organizacional a Nivel Local

El desarrollo Organizacional, y por ende los cambios que pudiesen ocurrir en las organizaciones, adquieren relevancia, por ejemplo a nivel local, cuando se pretenden llevar adelante programas de gobierno, tales como "Chile Solidario".

En aquel contexto el "Programa Chile Solidario", caracterizado por un desafío de liberar a Chile de la miseria de aquí a cuatros años, no es una labor que compete tan sólo el accionar del gobierno; sino que es una tarea que necesita de la participación y del compromiso de los distintos actores que intervienen en la vida del país, lo que lo define como una labor de Estado.

Para llevar a cabo "Chile Solidario" el Fondo Solidario de Inversiones Sociales (FOSIS), ha diseñado el Programa "Puente", cuyo propósito es que las familias en situación de indigencia, logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de:

a) La generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia.

b) La activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles.

El trabajo propuesto esta diseñado para acompañar y apoyar la construcción del puente que la propia familia construirá, en un cierto período de tiempo, para acceder a los beneficios disponibles en la red social para quienes viven en situación de pobreza. No es un subsidio más, sino un puente entre la familia y sus derechos.

[12] Hervé Sérieyx, El Big Bag de las Organizaciones, Ediciones B, 1994, Pág. 163

El programa Puente se encuentra en ejecución en cuatro regiones del país con la activa participación de 58 municipios.

El Programa "Puente" considera una nueva forma de interactuar con las personas en situación de pobreza. Los municipios deberán seleccionar profesionales que presten el apoyo familiar y definir las funciones que éstos tendrán. Son requisitos para pertenecer a éste programa:

a) Vivir en la propia comuna.
b) Su labor implicará otorgar una atención personalizada en el domicilio de la familia, donde la acompañarán para que aumente su capital social.
c) Conectarlas con las redes y oportunidades que puedan contribuir a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas insatisfechas.

- Pilares del Programa Puente

El trabajo que se realice con la familia debe permitirles trabajar sobre los que se han considerado los siete pilares de la vida de éstas. Estos corresponden a las categorías o dimensiones que habrá de trabajar: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Para cada uno de los pilares, el Programa ha fijado un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida que se espera que las familias participantes puedan alcanzar como resultado de la intervención y el trabajo que se realice con ellas. Muchas podrán estar logradas al inicio de la intervención. En este caso, será necesario que el Apoyo Familiar trabaje para reforzarlas y favorecer que se mantengan en el tiempo. Las que no, serán las materias prioritarias a trabajar. Los pilares son los siguientes:

Identificación

1. Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
2. Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
3. Que la familia tenga su ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio (a la fecha de egreso la ficha debe encontrarse vigente).
4. Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (si han estado llamados el servicio militar deberá estar haciéndose, hecho o postergado)
5. Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados (al menos en proceso de regularización)
6. Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, en el caso que la discapacidad lo amerite.

Salud

1. Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción)
2. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda)
3. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día)
4. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día)
5. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
6. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
7. Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
8. Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
9. Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse)
10. Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y autocuidado (información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención.

Educación

1. Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
2. Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
3. Que los niños hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de los niños y niñas desertoras, en proceso de reinsertarse en el sistema escolar)
4. Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan (de los beneficios existentes en la comuna, de acuerdo a los parámetros que fije la unidad de intervención familia en conjunto con la red local de intervención)
5. Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura)

6. Que el o los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando. En caso de no disponer de establecimientos, al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, de acuerdo a su edad)
7. Que exista un adulto responsable de la educación del niño y que esté en contacto regular con la escuela (acreditado como apoderado en la escuela y ha asistido a la última reunión de apoderados que corresponda a la fecha de egreso)
8. Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
9. Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, aquellos que tengan disposición a hacerlo).

Dinámica Familiar

1. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
2. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
3. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
4. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos)
5. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
6. Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse)
7. Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
8. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

Habitabilidad

1. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
2. Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
3. Que cuenten con agua no contaminada.
4. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
5. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
6. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
7. Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.

8. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada)
9. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia)
10. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
11. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
12. Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.

Trabajo

1. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
2. Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
3. Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

Ingresos

1. Que los miembros de la familia que tengan derecho s SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando)
2. Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
3. Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (al menos se encuentran postulando)
4. Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.
5. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

- ¿Cómo se ejecuta el Programa?

Para efectos de apoyar a las familias participantes en la construcción de su puente, se ha diseñado un proceso de intervención, de veinticuatro meses, durante el cual se distinguen dos fases:

Primera Fase: un trabajo intensivo de seis meses, (sesiones 1 a 14)
El número de sesiones consideradas en esta etapa del trabajo con la familia podrá disminuir o incrementarse dependiendo de la cantidad de condiciones mínimas que será necesario abordar y del nivel de avance en los compromisos contraídos que la familia alcance.

Segunda Fase: un trabajo de acompañamiento, monitoreo y seguimiento, durante los dieciocho meses restantes (7 sesiones).

Secretaría de Planificación y Coordinación de Atacama

a) Reunión de los integrantes del Comité Técnico Regional (COTER) del Sistema Chile Solidario.
b) Fijar como objetivo central la metodología de trabajo que utilizará dicho organismo.
c) Función específica es conseguir las viabilidades técnicas e institucionales para dar solución y cumplir con las siete dimensiones en las cuales se trabajará con las familias indigentes: Ingreso, Trabajo, Dinámica Familiar, Salud, Educación, Habitabilidades y
d) Calidad de vida e Identificación.
e) Cada una de estas dimensiones ha sido asumida por aquellas institución pública con pertinencia en el tema, a saber: INP (Ingresos), Seremi de Trabajo (Trabajo), Sernam (Dinámica Familiar), Seremi de Vivienda (Habitabilidad y calida de vida) y Seremi de Justicia (Identificación).

DESARROLLO ORGANIZACIONAL

IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD II

EL CAMBIO DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES Y/O REGIONALES

CLASE 01

1. EL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)

El Estado chileno tiene una larga trayectoria en políticas sociales. Desde principios del siglo XX, respondiendo a las exigencias del desarrollo económico nacional y a las crecientes complejidades de la estructura social chilena, el Estado debió dar atención a las demandas sociales de sectores obreros y urbanos pobres, así como del campesinado. Partiendo por las primeras leyes de protección al trabajador, se avanzó de manera creciente aunque desigual en la definición de políticas universales de salud, educación, empleo, previsión social y vivienda. Creció el aparato del estado así como sus responsabilidades en materia social. El gasto público social experimentó entre los años 1930 a 1970 un aumento sostenido, lo que se expresó en una amplia infraestructura social y una gama de prestaciones dirigidas a los sectores de menores recursos y también a sectores medios. Sin embargo, en Chile como en otros países el modelo de un estado social activo y protagónico colapsó junto con el modelo de crecimiento económico. La crisis económica de fines de los 70 y principios de los 80 puso en cuestión aspectos medulares del rol estatal y social que habían predominado a lo largo de varias décadas.

Con las crisis y las políticas de ajuste vino la restricción del gasto social y la reorientación del rol del Estado, mientras simultáneamente se producía un severo empobrecimiento de la población. Si bien la situación económica hacia fines de los años 80 comenzó a mejorar, se mantuvieron las condiciones generales respecto a las políticas macroeconómicas y al equilibrio fiscal, es decir, el gasto social continuó constreñido y entendiéndose que el mejor Estado es el más pequeño.

En este contexto, asume el primer gobierno democrático en 1990. Parte central de sus compromisos políticos decían relación con saldar la llamada deuda social que se había ido acumulando a lo largo de los años. Si bien la situación económica era de crecimiento y estabilidad, en Chile al inicio de la década de los noventa, cerca del 40% de la población se situaba aún bajo la línea de pobreza.

El mayor empobrecimiento, consecuencia de las políticas de ajuste, hacía necesario imaginar nuevas respuestas estatales. El esquema del estado de Bienestar ya no constituía una alternativa, se criticaba su anquilosamiento y burocratización, su ineficacia para llegar a los más necesitados, su lejanía y distancia. Se percibía así mismo, el desencanto y la desconfianza de los propios pobres respecto de las capacidades estatales y de la voluntad gubernamental para satisfacer con prontitud y eficiencia sus problemas. En efecto, la administración pública con sus programas habituales – ya sea políticas universales o políticas extremadamente focalizadas – no había sido capaz de erradicar la extrema pobreza.

En este contexto nace el Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Expresa un compromiso político y define una manera cualitativamente diferente de disminuir la pobreza, con metodologías innovadoras, a través de un organismo especializado que permitiría aliviar,

en la medida de sus posibilidades, la situación de pobreza de miles de chilenos de una manera directa y flexible.

1.1 Qué es y Qué hace el FOSIS

El FOSIS nace como un Fondo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). La ley que le dio origen data de 1990, aunque sus operaciones se iniciaron en enero de 1991. El FOSIS es un organismo de intermediación financiera y no ejecuta acciones de manera directa. Recauda recursos ya sea de la cooperación internacional o del presupuesto nacional y los canaliza hacia organismos intermedios públicos o privados o, directamente, hacia organizaciones sociales a través de concursos o licitaciones (cuando los recursos se transfieren a organismos ejecutores se habla de “intermediarios”).

Según se señala en un documento interno acerca de la misión institucional del FOSIS, éste se concibe como una institución que complementa la política social con el propósito de contribuir a aliviar o solucionar situaciones de pobreza y marginalidad. Pretende llegar donde otras agencias estatales no lo hacen. Despliega, asimismo, un rol innovador en la búsqueda de respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo que se entienden como complementarios a los que realizan otras instituciones y servicios del Estado.

La estrategia de intervención social del FOSIS consiste en la generación de capacidades en las personas y familias pobres para que inicien un proceso gradual de mejoramiento en su calidad de vida, en el ejercicio de su ciudadanía y en su integración social. El FOSIS entiende las acciones dirigidas a superar la pobreza de una manera diferente a las modalidades de focalización prevaleciente anteriormente como, por ejemplo, la asignación de prestaciones sociales en función de la medición por línea de ingreso, a través de una encuesta aplicada por las municipalidades. El FOSIS trabaja con un concepto de pobreza más complejo, que toma en cuenta la falta de oportunidades de determinadas personas, familias o comunidades con el objeto de satisfacer sus necesidades básicas, entendidas éstas como aquellas condiciones mínimas de vida a las que todo chileno tiene derecho en virtud de un acuerdo social implícito o tácito.

Realice ejercicio nº 1

1.2. La Intervención del FOSIS

A partir del año 2000 la acción del FOSIS se basa en un nuevo modelo de intervención, que se centra en la ejecución de cuatro programas: Preinversión, Promoción, Desarrollo Social y Fomento Productivo. Adicionalmente, cada uno de estos programas desarrolla proyectos, los cuales constituyen la acción más concreta que realiza la institución.

De acuerdo a esto, estos programas responden al interés institucional de pasar de la cultura del producto a la cultura del impacto. Se trata entonces de diseñar y ejecutar programas cuyos productos sean los más pertinentes y efectivos dadas las condiciones existentes.

Los objetivos generales propuestos para cada uno de estos cuatro programas son:

Preinversión: Aportar con elementos relevantes para que los beneficiarios cuenten con una inversión pertinente a sus realidades y necesidades particulares.

Promoción: Aportar al fortalecimiento de los beneficiarios en lo que respecta a su capital humano mediante el desarrollo de sus capacidades para la generación y apropiación de oportunidades.
Mantener y aumentar los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios

Fomento Productivo que están relacionados con actividades productivas.

Desarrollo Social: Contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de vida y su inclusión social.

La relación entre los programas de Preinversión y Promoción se ha pensado secuencialmente, para luego derivar en los programas de Desarrollo Social y Fomento Productivo, que como se señaló, ejecutan “acroproyectos” para el logro de sus objetivos.

Los proyectos a ser desarrollados en cada uno de los cuatro programas tienen un ciclo de vida que comienza con el Sistema de Licitaciones y finaliza con la Evaluación Expost, cuando ésta se realiza. De este proceso se desprenden los mayores aprendizajes para la institución.

Cabe señalar, que con anterioridad a este proceso, el FOSIS ha realizado las etapas de focalización, de presupuestación y de planificación globales para la institución.

CLASE 02

2. ESTRATEGIAS DE CAMBIOS

Las instituciones pueden emplear diversas estrategias al momento de definir e implementar cambios en la misma. A continuación, se darán a conocer cada una de ellas.

2.1. Estrategia de Orientación

Es aquella que utiliza la institución para encauzar a la administración por nuevas vías, recomendándole que funciones de un modo distinto.

Es necesario tener presente que debe acompañarse con un discurso que manifieste signos sensibles y acordes a los cambios, en los cuales los que promueven serán promocionados y aquellos que lo frenen bloquean las aspiraciones de la organización.

2.2. Estrategia de Organización

Es aquella que cambia las reglas del juego. La modificación de las reglas (del cómo se hacen las cosas) se espera que engendrará evoluciones en el comportamiento. Por ejemplo, la creación de indicadores de resultados de la gestión local.

Una estrategia así produce efecto, pero no se debe olvidar el peso de los hábitos: agentes entrenados durante largo tiempo para practicar la lógica de no evaluar la gestión, o bien un diseño del presupuesto basado en mecanismos incrementales.

2.3 Estrategia de Animación

Consiste, bien en lanzar innovaciones y experiencias localizadas en el seno del sistema o bien valorizar y organizar la fertilización simultánea de las pequeñas innovaciones espontáneas. El objetivo de esta acción es hacer creíble el cambio en el seno del sistema: el cambio es posible puesto que aquí y allá existe.

Una estrategia de esta clase cuenta con un efecto de ejemplaridad y de contagio para que el cambio se propague. No carece de virtudes, pero se halla limitada por dos tipos de riesgos:

a) El riesgo de "babelización": la suma de las innovaciones puntuales tiene pocas posibilidades, sin una voluntad de orientación desde arriba, que diseñe una nueva administración coherente.

b) El riesgo de la coartada: multiplicando las innovaciones y las experiencias puntuales, se corre el peligro de eludir los auténticos combates contra los auténticos enemigos.

Realice ejercicio nº 2

2.4. Estrategia de Negociación

Consiste en contractualizar el cambio, en particular con los interlocutores sociales, intentando ampliar el terreno de lo aceptable por las dos partes. Se trata de un enfoque realista y pragmático. Su limitación es el conservadurismo, en otras palabras ampliar el campo de maniobra para los cambios.

2.5. Estrategia de Comunicación

Cuenta con la capacidad de provocar el efecto imagen: dar a conocer tanto en el interior como el exterior del sistema innovaciones, experiencias, buenos resultados y evoluciones positivas que pueden modificar la imagen del sistema y el comportamiento de los actores.

Está claro que ninguno de estos enfoques es suficiente para suscitar grandes cambios en el seno de una organización, es la combinación de todos los enfoques lo que permite que se produzcan evoluciones duraderas. Dichas estrategias se esfuerzan en utilizar de una forma dinámica factores desencadenantes, como:

- La descentralización (por Ej., Infraestructura)
- Los efectos de la competencia (por ejemplo., una unidad especifica)
- La opinión pública y la exigencia acrecentada del usuario (por ej., seguridad ciudadana)
- Las cuestiones motoras (por Ej., la cuestión de calidad)
- Las novedades tecnológicas (por Ej., la informática)

Suponen la existencia de líderes de cambio que no son producidos espontáneamente por la propia organización. Utilizan toda una gama de instrumentos de administración (gerencial):

- El proyecto de servicio.
- Las herramientas de calidad.
- Evaluaciones de desempeño.
- Evaluaciones de impacto de políticas sociales.

La puesta en práctica de estas estrategias depende de la especialidad de cada administración:

El tamaño puede ser un impedimento o bien un elemento potenciador, en todo caso permite dimensionar la toma de decisiones para implementar la estrategia.

La naturaleza distributiva experimenta más dificultades para cuestionar sus organizaciones, poco sensibles a las presiones exteriores. A menudo parecen comportarse como si la nobleza de su misión las eximiera de plantearse las cuestiones subalternas de la organización.

Las administraciones técnicas (por Ej., infraestructura, telecomunicaciones) parecen abordar el cambio con más desenvoltura que las administraciones de contenido político (por Ej., asuntos sociales, cultura).

2.6. El Peligro del Stop and Go

Las organizaciones han intentando, sin éxito, promover el cambio mediante las "reformas". Éstas sedimentan en lugar de hacer evolucionar, se suponen una a otras, complicando todavía más sistemas ya complicados. Desde los años ochenta, se está realizando un esfuerzo por cambiar la administración mediante campañas.

Dado que la sociedad no se cambia por decreto, y que la administración local es en sí misma una sociedad, podemos alegrarnos de constatar que, en lo sucesivo, se prefieren los enfoques que marcan directrices. Falta que dichos enfoques incitativos no se contradigan unos con otro y que haya continuidad en el diseño. De lo contrario, esos incesantes stop and go no harán sino perjudicar la competitividad nacional y desorientar a las empresas y a los ciudadanos. ¿Qué deben pensar esos ciudadanos cuando una administración incitaba ayer a sus servicios desconcentrados a colaborar con una asociación regional de la calidad, mientras que hoy les aconseja apartarse de ella porque la cuestión de la calidad ya no está, por ejemplo, de moda?

Realice ejercicio nº 3

CLASE 03

3. GESTIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL Y LOCAL

La administración local, para cumplir con sus objetivos, precisa crear una organización moderna, eficaz, dotada de instalaciones, servicios, instrumentos tecnológicos y personal adecuado. Profesionalizar la administración local, implica la aportación de recursos para alcanzar estos objetivos.

El desarrollo local, entendido como una fuente de cambio en cuanto a descentralización y participación social, constituye parte importante de los temas ejes de la agenda modernizadora del Estado nacional.

Para diagnosticar el estado de avance de la puesta en marcha de los procesos de descentralización política-administrativa, en particular de los llamados Gobiernos Regionales y/o Locales, y sus indispensables mejoramientos para una más eficiente gestión estratégica, en especial en su relación con los restantes actores relevantes de los territorios regionales, provinciales y locales, parece altamente relevante consignar:

a) Consolidación del modelo económico, de economía abierta.
b) La regionalización y descentralización, como uno más de los procesos de modernización de la institucionalidad estatal.

c) Consolidación de una estrategia moderna de articulación del Estado con la comunidad organizada.
d) Creciente diferenciación de los subsistemas del sistema social.

En la actualidad, el Ministerio de Salud impulsa programas tendientes a la prevención de problemas salud, algunas iniciativas están encaminadas a la promoción de salud, en el sentido de estimular el autocuidado. La particularidad de aquellos programas, es la participación de la comuna con sus respectivas redes de participación. La virtud del programa de promoción de salud, es poder llegar a la comunidad por intermedio de las Juntas de Vecinos, con base en los consultorios de dependencia ministerial y comunal. Las tareas de coordinación quedarán radicadas en los gestores territoriales, en otras palabras en los servicios territoriales de salud y en los consultorios comunales.

Se considera a la salud preventiva como un eje principal y de incorporación de los distintos actores sociales. La perspectiva estratégica pretende maximizar los recursos disponibles priorizando el autocuidado. El programa se asienta en la comunidad organizada y utiliza la estructura de salud territorial como un instrumento que permite adecuar los recursos según las necesidades de la comunidad.

Conforme al estado actual de la modernización del sistema político en Chile, después de dos décadas de implementación, todo indica que éste se orienta con características que dan cuenta de la presencia de un sistema social, estructurado principalmente sobre la base de una diferenciación por funciones. En otras palabras, la política, la economía, la religión, la educación, son sistemas de funciones que tienen la particularidad de seleccionar un entorno social en la medida de sus propias posibilidades estructurales. La consecuencia es que en la sociedad no se puede hablar de una jerarquía basada en un primado funcional. Todas las funciones son importantes y necesarias.

El sistema político ya no puede ser considerado como el centro o el núcleo de la sociedad. Más bien la tendencia dominante de las sociedades modernas -que evidencian una organización bastante compleja- se realiza en torno al principio de la diferenciación (sistema-entorno) sobre el que se estructuran la relaciones polifuncionales y el cambio social.

Desde una perspectiva amplia y general, la sociedad moderna funcionalmente diferenciada se muestra como una constelación de ilimitada variedad de contextos, clasificaciones, de capas, de ámbitos, no existiendo un único observador oficialmente reconocido por la sociedad, llámese dios, rey, partido político o secta. Por el contrario, asistimos al nacimiento de un nuevo paradigma en el que cohabitan una multitud de observadores igualmente legitimados.

La diferenciación funcional al fragmentarse la sociedad en una variedad significativa de subsistemas especializados, parcialmente autónomos, origina el problema de la unidad y de la integración de la sociedad.

La emergencia de una sociedad sin centro que regule, integre y coordine los distintos sistemas de vida social plantea:

1. Procesos de diferenciación funcional de diversos sistemas societales.
2. El Estado deja de ocupar un rol central, la política pasa a ser una de las funciones de la sociedad.
3. La economía se autonomiza.
4. El Estado deja de ser un orientador fundamental de la actividad económica y pierde su carácter tutelar de la iniciativa privada.

En la actualidad, se observa al Estado perdiendo su unidad monolítica y sus finalidades históricamente reconocidas; como afirma Darío Rodríguez, se pasa del Estado modernizador a la necesidad urgente de lograr la modernización del Estado.

Desde otra perspectiva, se reconoce que en los sistemas políticos evolucionados es posible observar, por una parte, una diferenciación estructural tripartita de la política, la administración y lo público y, por otra, el código político se estructura a partir de la distinción gobierno - oposición.

Tanto la diferenciación tripartita como la estructuración de la distinción gobierno-oposición, surge a partir de una diferenciación (interna) de tipo jerárquico por una diferenciación funcional, constituyendo ambas transformaciones logros evolutivos del sistema político.

El Concepto de Estado[1]

Este concepto puede ser analizado en sus distintos elementos:

1. Agrupación Humana: término sociológico que se refiere a un grupo complejo, en el sentido que es un grupo que comprende muchos otros. El Estado es una sociedad de personas naturales, que constituye el elemento humano o poblacional del mismo.

2. Territorio: el Estado lo requiere como condición, es determinado, mutable, conocido y delimitado.

3. Funcional para la regulación de asuntos de interés común: se definen una serie de materias o temas públicos, que son aquellos que interesan a toda la comunidad.

4. Conjunto de instituciones y autoridades dotadas de poder de coerción, advirtiéndose una diferenciación de funciones al interior del Estado: Gobernantes (autoridades) y Gobernados (confieren legitimidad a los gobernantes). Los Gobernantes tienen

[1] Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Andre Hauriou, Editorial Ariel, 2ª Edición, 1980, pág. 118.

facultades para hacerse obedecer en caso de no acatamiento, en último término por la fuerza (por medio de sanciones).

Los elementos básicos de cualquier Estado son:

1º Población (elemento humano del Estado).
2º Territorio (espacio físico).
3º Poder Político (forma de organización colectiva para lograr sus fines).

Fines y Funciones del Estado

A su vez, el Estado en cuanto estructura, cuyos elementos esenciales son el poder público, la población, el territorio y el ordenamiento jurídico, debe ejercer determinadas funciones para alcanzar la realización de sus fines, distinguiéndose tradicionalmente tres funciones fundamentales: la función administrativa o ejecutiva, la función legislativa y la función jurisdiccional.

Es importante señalar que el poder estatal es uno solo, y por ello no puede hablarse de división de poderes. Lo que sí es posible distinguir, son diversas manifestaciones en que se desarrolla dicho poder. Ellas son las funciones del Estado, que corresponden a las diversas formas en que actúa el Estado en el plano jurídico, para el cumplimiento de sus tareas. Es un concepto jurídico que se encuentra relacionado con el ejercicio del poder.

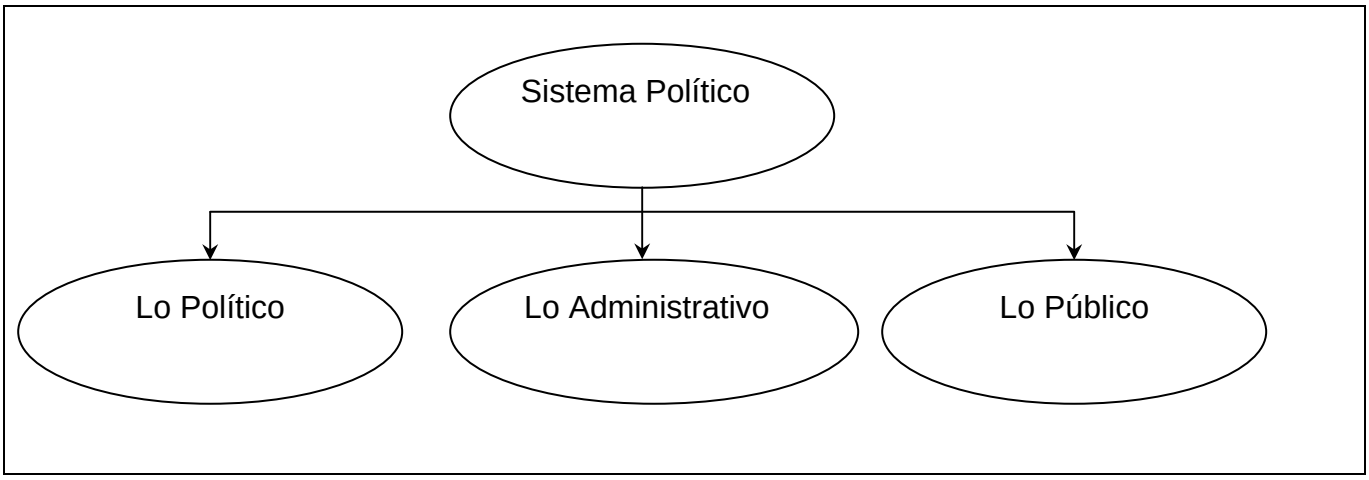
La función ejecutiva tiene por objeto poner en ejecución las leyes aprobadas por el poder legislativo. Esta función puede subdividirse en a) una función administrativa -es aquella que ejecuta las resoluciones adoptadas en ejercicio de las competencias de gobierno, y que se relaciona con el funcionamiento de los servicios públicos, la cual se halla constitucionalmente obligada, y sólo puede ejercerse bajo el imperio de las leyes, que la dominan y limitan jurídicamente-, y b) una función política -o de gobierno-, que es aquella vinculada a las decisiones más relevantes en la conducción del aparato público.

La función de gobierno consiste en fijar las grandes directrices de la orientación política del país, mediante la gestión de asuntos que afectan los intereses vitales de la comunidad, respecto de su seguridad interna, relaciones internacionales y relaciones intraorgánicas o entre poderes. Esta actividad estatal de ejercer el gobierno es discrecional, en la medida que las decisiones que se toman tienen el carácter de autónomas respecto de otros poderes del Estado, pero siempre sujetándose al ordenamiento jurídico.

La función legislativa es aquella que produce la ley, la cual se encuentra radicada en el Congreso o Parlamento, órgano donde se desarrollan el debate y aprobación de las normas jurídicas, y que se estima representativo de la voluntad ciudadana, por cuanto sus miembros son elegidos por elección popular.

La función jurisdiccional tiene por finalidad expresar el Derecho, correspondiendo a los Tribunales la misión de hacer justicia resolviendo conflictos, declarando derechos y sancionando hechos ilícitos.

Para Luhmann, los sistemas políticos actuales se basan en la triple diferenciación de Política, Administración y lo Público, señalando que el proceso político reside sobre todo en una considerable expansión de las comunicaciones, y con ello genera una mayor dependencia de la comunicación interna y una mayor diferenciación de los subsistemas dentro del sistema político.



Dicha división tripartita, trae consigo la diversificación de tres tipos de relaciones intersistémicas:

- Administración - público.
- Política - público.
- Administración - política

Considerando que lo político es lo que el sistema político define, se precisa distinguir entre funciones netamente políticas y funciones administrativas; se define la función parcial de la política en la sociedad la provisión de legitimación, mientras que la función parcial específica de la administración es la ejecución de decisiones.

De lo anterior podemos establecer que las funciones de la administración local, se pueden agrupar en dos grandes categorías:

1. Funciones Políticas: Impulsora y orientadora del desarrollo del territorio.
2. Funciones administrativas: reguladora del sistema social para garantizar el equilibrio social y evitar disfunciones. Esta función la realiza por medio de:

- La garantía de la ley.
- La coordinación y dirección de actividades económicas y sociales.

- La prestación de servicios.
- La elaboración de normativas.

Realice ejercicio nº 4

CLASE 04

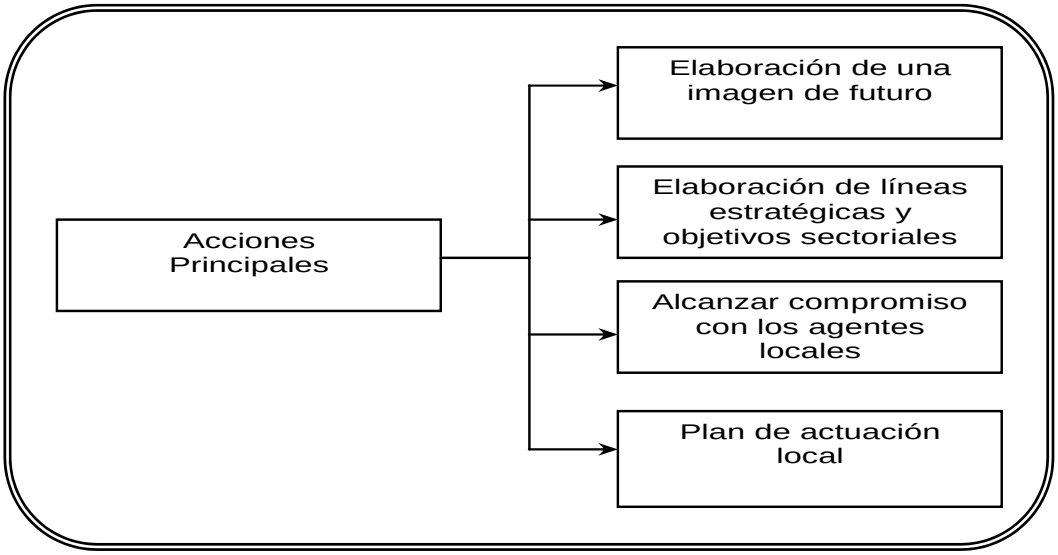
3.1. Función Política

Analizada desde el punto de vista de la gestión, la función política, es la que marca los objetivos que determinan la estrategia local.

La estrategia local, íntimamente ligada al plan estratégico para el territorio y su desarrollo futuro, implica una serie de actividades y de acopio de información, como por ejemplo:

a) El conocimiento del entorno y las posibilidades de cada localidad para situarse competitivamente en este entorno.
b) La participación de todos los agentes sociales en la definición de los objetivos estratégicos locales.
c) Una adecuada concreción de las propuestas políticas. Tanto en lo que se refiere a los servicios necesarios para la convivencia diaria, como para los elementos de futuro a incorporar en cualquier acción política, en decisiones y en la elaboración legislativa y normativa.

Las principales acciones para desarrollar estas actividades se aprecian en el siguiente esquema.



a) Elaboración de una imagen de futuro, a partir de la situación actual y de los recursos económicos, humanos y tecnológicos disponibles.
b) Elaboración de las principales líneas estratégicas y objetivos sectoriales, dando cuenta de la imagen de futuro.
c) Alcanzar el compromiso de los agentes sociales implicados y planificación de las actividades sectoriales.
d) Elaboración del plan de acción local, en función de los apartados anteriores.

Una aplicación de lo anterior, la podemos apreciar al realizar un breve análisis de las atribuciones de los Intendentes, en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional:

1. Formular políticas para el desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.
2. Someter al Consejo Regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución.
3. Presidir el Consejo Regional, con derecho a voz. En caso de empate, tendrá derecho a voto dirimente.
4. Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones.
5. Proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
6. Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar contratos de su competencia o los que le encomienda el Consejo.

De los aspectos descritos se puede apreciar la función política de los Intendentes.

Realice ejercicio nº 5

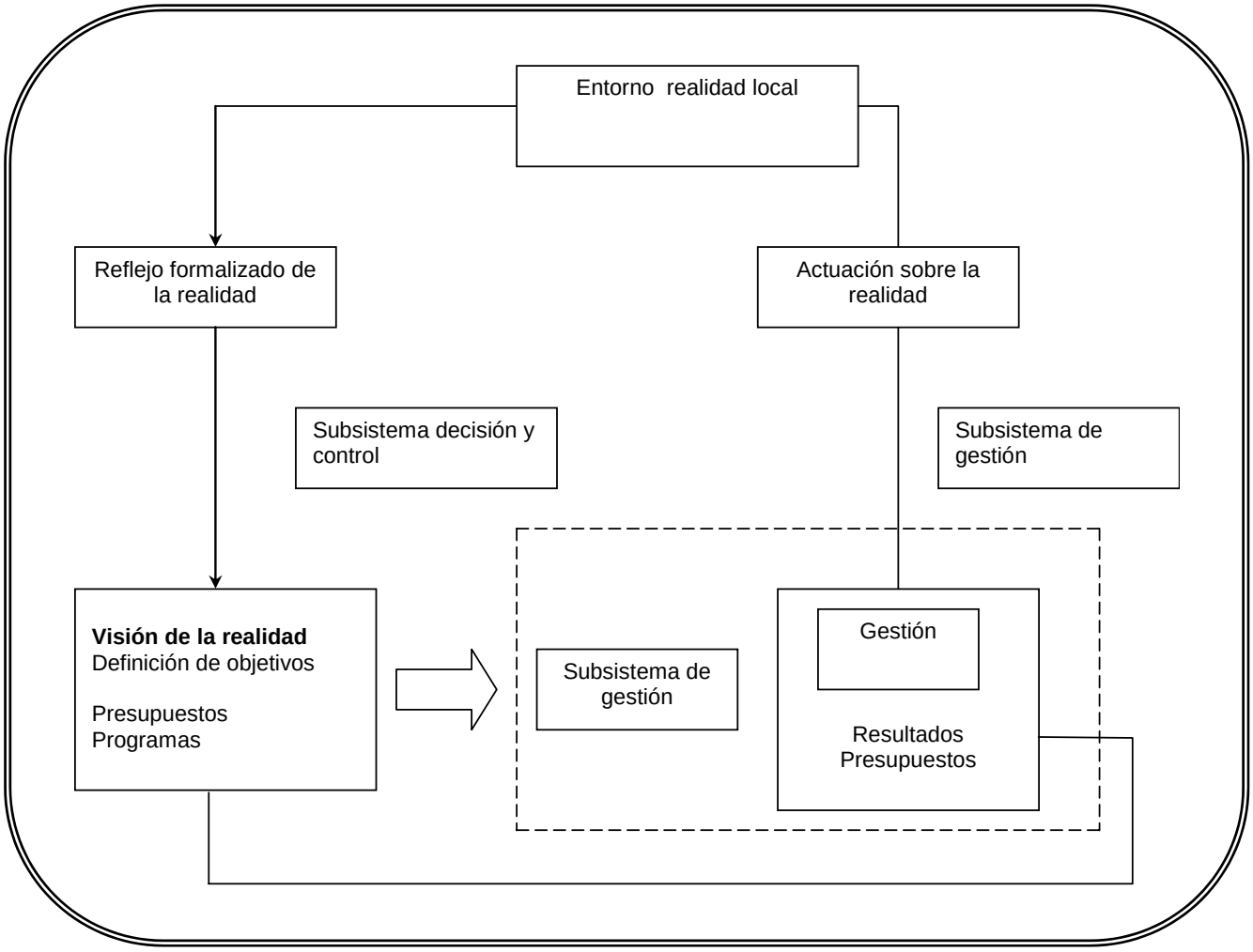
3.2. Función Administrativa

Se refiere a la función para la que ha estado concebida como organización[2]: regulación social que convive en un territorio a fin de mantener el equilibrio y evitar distorsiones. Entendemos por regulación la capacidad de acción para garantizar que el sistema se mueve entre los límites determinados por los objetivos globales. Estos límites globales tendrán que estar fijados por la opción política o de gobierno.

[2] Manuel de Forn i Foxa, Sistemas de Información y Gestión para la Administración Local, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pag 36.

De tal forma, se pueden identificar cuatro tipos de actividades dirigidas al cumplimento de estos fines:

1. Garantía de la ley.
2. Coordinación y dirección de las actividades económicas y sociales, en las áreas en que no actúan los mecanismos de mercado, o las otras administraciones, o donde las condiciones políticas exigen acción.
3. Servicios no lucrativos no prestados por el sector privado, así como aquellos servicios que no permiten el desarrollo de dicho sector, por causa de las implicancias sociales o por simples razones tradicionales. También incluye servicios que se realizan compartiéndose con un sector de mercado privado.
4. Elaboración de normativas sobre la que se ejercerá la actividad de policía y de obtención de ingresos.



Realice ejercicio nº 6

CLASE 05

3.3. Gestión de Recursos

Para conocer el éxito y alcance de una institución centrada en los servicios que ofrece, se hace necesario conocer su misión y funciones específicas, obteniendo de éstas sus objetivos y fines.

El grado de cumplimiento de estos objetivos es difícil de determinar, en la medida que muchos de ellos no son cuantificables ni en términos de volumen ni en términos monetarios. Por ejemplo, la mejor atención al ciudadano o la cuantificación del cumplimiento de ciertos objetivos políticos.

Si bien los objetivos globales son difícilmente cuantificables, es posible definir para cada departamento, o la mayoría de ellos, indicadores claros y cuantificables de sus resultados. Probablemente estos resultados no se podrán comparar con un ideal, pero en cambio sí, con los alcanzados en periodos anteriores y, por tanto, deducir de ellos la evolución del comportamiento de la administración en el ámbito local. La necesidad de objetivos definidos implica, pues, que las distintas políticas públicas muestran el cumplimento de su misión mediante resultados identificables y medibles.

Un sistema de control de resultados debe poner a disposición de los responsables de la gestión local, resultados objetivos referenciales o magnitudes objetivas, que permitan medir la gestión de los órganos en la doble vertiente de resultados obtenidos y recursos utilizados.

Estas magnitudes objetivas, que las denominaremos "Indicadores de Gestión", han de ser un instrumento para conocer la realidad, fijar y seguir cumpliendo los objetivos y tomar decisiones técnicas y/o políticas.

Al estudiar el caso de la Municipalidad de Valdivia se puede apreciar lo siguiente:

Funciones:

El Departamento de Recursos Humanos tiene a su cargo las siguientes funciones:

a) Proponer las políticas generales de administración de los recursos humanos, teniendo en consideración las normas estatutarias pertinentes y los principios de administración de personal.

b) Mantener actualizados la documentación y los registros con todos los antecedentes y la información referida al personal.

c) Asesorar oportunamente al personal municipal sobre todas las materias del derecho laboral y otras materias legislativas que lo afecten, manteniendo un archivo actualizado de estas disposiciones legales.

d) Ejecutar y tramitar la incorporación, promoción, retiro o destinación del personal, como también lo relativo a licencias, permisos, asignaciones familiares y todo lo relacionado a solicitudes del personal.

e) Preparar y actualizar los escalafones del personal, teniendo en consideración las normas estatutarias pertinentes y manteniendo al día los archivos correspondientes.

f) Asegurar la operatividad de los trámites administrativos relacionados con licencias médicas, accidentes del trabajo, cargas familiares, asistencia, permisos y vacaciones y otros trámites y/o certificaciones que requiera el personal.

g) Efectuar la tramitación administrativa de los sumarios e investigaciones sumarias de la Municipalidad y el registro de estos actos, velando por el cumplimiento de los plazos en estas situaciones.

h) Controlar la asistencia y los horarios de trabajo, sin perjuicio del control obligatorio que debe realizar cada Dirección.

i) Calcular, registrar y pagar las remuneraciones del personal.

j) Colaborar con el Departamento de Gestión y Desarrollo Organizacional en la aplicación de Programas de Inducción, Capacitación y Desarrollo Personal.

k) Velar porque el personal pueda hacer efectivos sus derechos estatutarios debiendo, al efecto, informar oportunamente acerca de los mismos a los funcionarios municipales.

l) Programar y ejecutar programas de bienestar y recreación para los trabajadores municipales y su grupo familiar, procurando mejorar la calidad de vida de las personas, en concordancia con las leyes vigentes.

m) Supervisar las dependencias de sala cuna, jardín infantil u otras que existieren, como también las unidades sanitarias y de seguridad industrial u otras de asistencia social.

n) Coordinar con la Dirección de Servicios Incorporados la administración de recursos humanos.

Personal del Departamento:

- Jefe de Recursos Humanos.
- Experta en Prevención de Riesgos.

- Personal técnico.
- Administrativos.
- Auxiliar.

Estructura Básica Conformada por:

- Secciones de Remuneraciones.
- Personal.
- Prevención de Riesgos.

La mayor parte de los Indicadores de Gestión, se refieren a los siguientes aspectos básicos:

Surgen de un diagnóstico de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.

Muestran el mercado de trabajo local y regional, como también de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio en cuestión, así como una gestión conjunta, realizada con los diferentes actores e instituciones territoriales, y de los desajustes existentes en este campo.

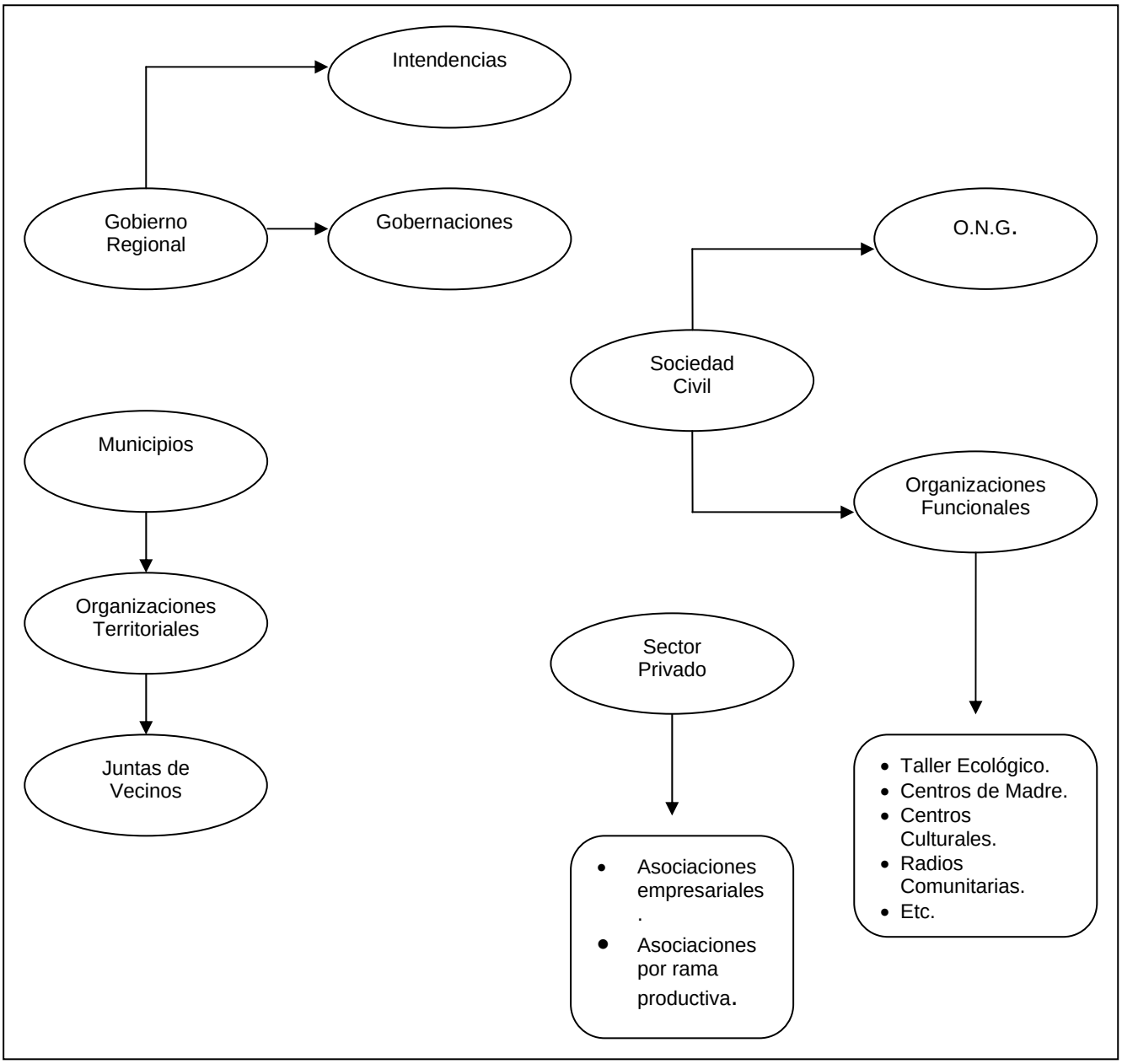
Concepción amplia del desarrollo que contemple de forma integral los aspectos sociales y ambientales como parte del mismo proceso de desarrollo de la economía local. Reconocimiento de que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbre, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

Realice ejercicio nº 7

4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO ESTRATÉGICO EN LAS ORGANIZACIONES

La planificación estratégica no es una solución a todos los problemas o preocupaciones de una organización ni de una comunidad. Es un instrumento y un proceso que permite diseñar una visión del desarrollo futuro de un territorio y en tal relación adecuar las organizaciones para operar en esa planificación.

Organizaciones a Nivel Regional



Esta visión de futuro debe contemplar dos aspectos:

1. La descripción del territorio que debería ser el futuro.
2. Determinar cómo se logrará ese futuro en aquel territorio.

Para conseguir esta visión de futuro, es necesario realizar un diagnóstico de la situación del territorio. El objetivo del diagnóstico es establecer una acertada identificación de los recursos en relación con el desarrollo futuro.

Debilidades		
Amenazas	Pasado, presente	A nivel externo
Fortalezas	Y futuro	A nivel interno
Oportunidades		

Un plan estratégico permite que el entorno organizacional aproveche sus oportunidades, neutralice las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando sus puntos fuertes y eliminando y/o superando las debilidades internas. El diagnóstico se constituye así, en un instrumento clave de todo proceso de Planificación Estratégica.

Por lo tanto, todo proceso de recopilación, análisis e interpretación de los datos en el marco de un plan estratégico, tiene como finalidad establecer un diagnóstico que permita identificar aquellos temas estratégicos que deberán servir como marco de referencia para la determinación de los objetivos a alcanzar.

Realice ejercicio nº 8

CLASE 06

4.1. Exploración del Entorno

La primera tarea a realizar para llegar al diagnóstico de la situación, deberá ser una exploración del entorno en el que se mueve la organización, con el fin de obtener una visión de tendencias pasadas, condiciones actuales y posibilidades futuras. Su propósito es identificar temas que sean de interés para la organización y tendencias que representen oportunidades o limitaciones.

Esta exploración debe considerar las condiciones en el entorno externo (los acontecimientos y tendencias cambiantes, a nivel local, regional y local), pues las decisiones basadas exclusivamente en las condiciones presentes, corren un elevado riesgo de ser inefectivas en el futuro. Los indicadores externos sirven, además, como elementos de referencia para identificar la posición de la organización o comunidad, facilitando las bases para evaluaciones comparativas.

La exploración del entorno es útil para identificar las interrelaciones entre temas estratégicos. Las tendencias estratégicas, económicas, demográficas, sociales, etc., deberán ser examinadas desde una perspectiva muy amplia.

Es importante abordar este análisis desde una óptica en la que se valoren las interrelaciones, para asegurar una mejor comprensión de los temas globales.

Para la exploración previa del entorno se pueden utilizar los siguientes elementos:

- Datos históricos y datos comparativos.
- Interrelaciones.

Los resultados de esta exploración del entorno, pueden servir como base para la selección de los temas de mayor importancia para el futuro de la organización.

Una cierta limitación en el número de temas estratégicos es esencial de manera de obtener el compromiso necesario para impulsar las estrategias definitivas, además permite que la organización focalice sus esfuerzos en aquellos temas que realmente son centrales para su futuro.

Realice ejercicio nº 9

4.2. El Diagnóstico

Se compone de:

- Análisis externo.
- Análisis interno.

La mayoría de los modelos adoptan un sistema basado en el análisis del entorno externo y del entorno interno, para establecer el diagnóstico estratégico de la comunidad local.

El análisis externo identifica los temas clave y resume las principales oportunidades y amenazas. El análisis interno precisa las fortalezas y debilidades de la comunidad.

Tanto a nivel externo como a nivel interno, se trata de analizar aspectos de índole económica, socio-política, demográfica, tecnológica y legislativa, que permitan identificar aspectos críticos o aspectos de importancia que deba recoger la posterior planificación.

Esta fase del diagnóstico debe servir para establecer y consolidar una visión común entre todos los actores locales de los puntos clave del plan estratégico, así como para tener una visión integral de los problemas y posibilidades de desarrollo del territorio.

4.3. Análisis Externo

Consiste en un análisis de los elementos del entorno que afectan a la comunidad local. Tiene como objetivo contextualizar correctamente la comunidad en los principales procesos y transformaciones que modelan el escenario económico, demográfico y social durante el período establecido. Permite detectar las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno y que previsiblemente afectarán a la comunidad.

Transformaciones externas vistas desde el ámbito privado		**Transformaciones externas vistas desde el ámbito público**
- Modelos de organización empresarial. - Cambios tecnológicos. - Cambios en las pautas de consumo. - Transformaciones intersectoriales. - Segmentación del mercado de trabajo. - Relaciones territoriales de la producción. - Cambios en los mercados de los productos. - Dinámicas demográficas y laborales.	**Implicaciones para la acción desde lo local**	- Tendencias a la complementariedad co - Nuevas esferas para la asignación de recursos. - Descentralización administrativa. - Integración en foros políticos internacionales. - Cambios tecnológicos. - El nuevo papel del sector público.

En definitiva, se analizan los factores externos a la comunidad que ésta no puede controlar, pero que la afectan tanto positiva como negativamente.

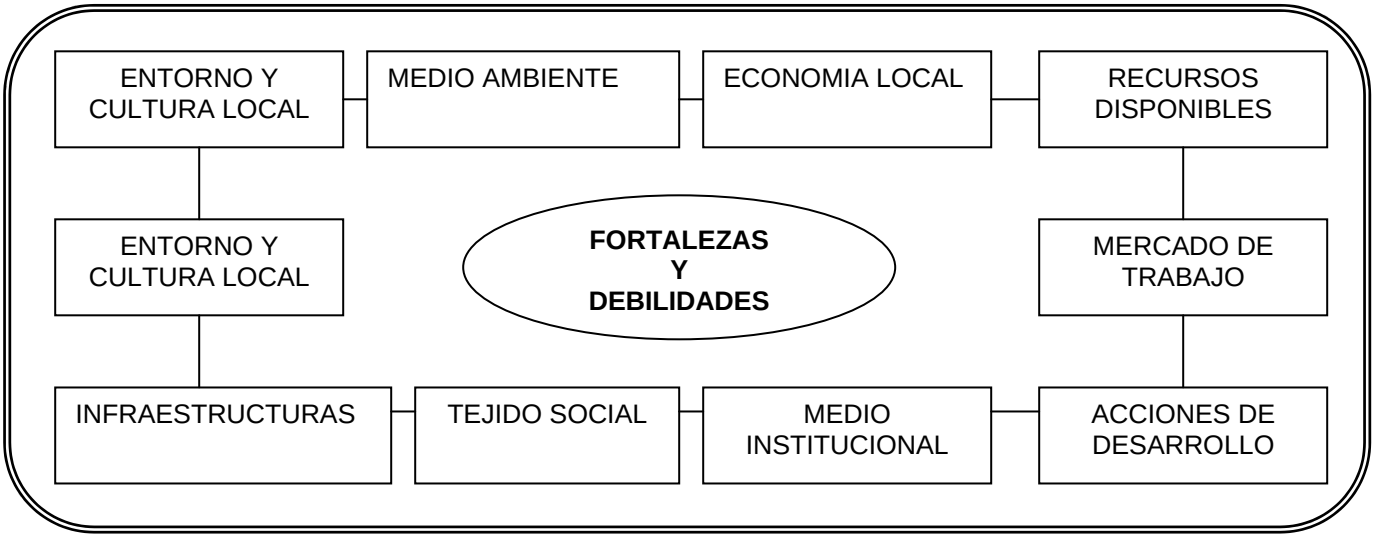
Una vez que se han identificado los factores externos que afectan a los temas estratégicos, es necesario priorizarlos para ubicarlos en una escala de importancia de acuerdo a las necesidades y posibilidades de la comunidad.

Realice ejercicio nº 10

4.4. Análisis Interno

El análisis interno aporta el conocimiento de los factores controlables por la comunidad, identificando aquellos que pueden tener un mayor impacto a largo plazo sobre sus vidas. Se trata de identificar los puntos fuertes y débiles de la comunidad, respecto a cada uno de los temas clave que afectan a su desarrollo.

El proceso de análisis trata de responder a la pregunta ¿Cuál es la situación actual? ¿Cuáles son los problemas? Para ello se suelen examinar una serie de aspectos clave, con relación a nuestro territorio, como por ejemplo:



El conjunto global de ambos análisis (externo e interno), nos permite establecer el diagnóstico de la entidad territorial sujeta a estudio, es decir, responder a la anterior pregunta y detectar puntos fuertes y débiles, las amenazas y oportunidades.

La utilidad del Diagnóstico en el proceso de planificación, y para el plan estratégico, dependerá de la objetividad al momento de identificar los aspectos fuertes y débiles del sistema.

Una vez identificados los puntos fuertes y débiles, éstos deberán ser priorizados, en base a la probabilidad de cambio de cada uno de ellos y en el impacto potencial que tendrán sobre el horizonte de nuestro planeamiento.

El caso de la comuna de Tomé, nos permite ilustrar un diagnóstico y el análisis de sus fortalezas y debilidades para un proyecto en concreto.

La comuna de Tomé se localiza en la costa de la octava Región, y tiene una población estimada de 50 mil habitantes, de los cuales un 80% aproximadamente vive en espacios urbanos. La experiencia -realizada por el Centro de Educación y Tecnología, CET y la I. Municipalidad de Tomé- plantea el desarrollo de los pobladores a través de estrategias basadas en principios de desarrollo sustentable y la aplicación de propuestas agroecológicas, cuyo eje es la producción de bienes y servicios ambientalmente "limpios".

El programa se realiza mediante 4 líneas: manejo agroecológico de pequeños espacios; manejo de residuos orgánicos domiciliarios; seguridad alimentaria y desarrollo de microempresas.

CLASE 07

- Desarrollo de la Experiencia

El programa está dirigido a pobladores urbanos pobres. Las actividades son llevadas a cabo principalmente por mujeres pobladoras, dueñas de casa, las que entre 1993 y 1998 han alcanzado un total de 500 participantes e igual número de familias. Por otro lado, el Plan de Utilización de Residuos Orgánicos Domiciliarios involucra a 800 familias, lo que hace un total parcial de 1.300 familias. Finalmente, el Programa de Ecoclubes incorpora 100 jóvenes entre 10 y 14 años. En total, se trata de 1.300 familias y 100 jóvenes. Esto significa aproximadamente 6.000 personas involucradas.

La propuesta ha desarrollado líneas de acción:

- Manejo agroecológico de pequeños espacios. Terrenos de 62 m2 alrededor de la vivienda distribuidos en: i) 40 m2 para una huerta familiar tipo "invernadero"; ii) 6 m2 para una unidad productiva de aves para carne y huevos; iii) 7 m2 para una unidad productiva de conejos para carne y piel; iv) 6 m2 para un horno de barro para cocinar el pan; y v) 3 m2 para la abonera orgánica. En algunos casos, se utiliza energía solar mediante técnicas caseras.

- Manejo de residuos orgánicos domiciliarios. Con el propósito de producir "compost", abono orgánico utilizable en los programas de seguridad alimentaria y manejo de áreas verdes. Gran parte del abono se reutiliza en la propia huerta. Organizaciones de jóvenes realizan, complementariamente, la sensibilización de la población y se educan en el tema ambiental a través de actividades recreativas y de promoción ciudadana.

Lo anterior es posible debido al mejoramiento de los espacios disponibles de las familias, a través de una intervención de base agroecológica. Esto se refleja en la mejor calidad del suelo, el aumento de la biodiversidad y las tasas de reciclaje. Es de destacar que en los huertos no hay malos olores, ni abundancia de roedores. La calidad del compost obtenido permite pensar en su uso sin restricciones en una agricultura orgánica, sin uso de pesticidas ni abonos químicos. La inversión en educación para que los pobladores separen sus residuos en el origen y la reorganización de los recursos materiales y humanos que poseen los municipios, permite disminuir la contaminación ambiental.

- Hasta el momento se ha capacitado a 15 monitores. La participación de la comunidad en planes de selección de residuos genera nuevas capacidades, sobre todo en las generaciones más jóvenes, lo que excede el ámbito inicial de la convocatoria.

Próximamente, se construirá una segunda plataforma para producir abono orgánico que incorporará al programa a unas 600 familias adicionales.

- Seguridad alimentaria. Las familias participantes de la estrategia de producción logran satisfacer niveles crecientes de nutrientes al año. El impacto medido en familias, luego de 6 años de implementación de la estrategia, demuestra que la producción de alimentos en pequeños espacios supera los requerimientos familiares de proteínas, vitamina C y fierro, alcanza niveles altos en calcio, y niveles intermedio-alto de calorías. Se estima que las familias involucradas en el programa, economizan un 30% de sus ingresos -que destinaban tradicionalmente a la compra de alimentos- mediante el consumo de sus propios productos.

- Desarrollo de micro empresas. El proyecto permite a las familias de escasos recursos mejorar su ingreso familiar. Para implementar esta propuesta, se utilizan fondos, vía créditos, para innovaciones tecnológicas y adquisición de insumos, asegurando su incorporación a experiencias productivas. El Gobierno regional ha fortalecido el fondo de créditos con un aporte reembolsable de cincuenta millones de pesos. No obstante, este es el aspecto menos desarrollado del programa. Hasta el momento se ha trabajado con empresas familiares individuales. Se ha incentivado el sentido de competitividad y emulación. La gente progresa no porque el Estado le da cosas gratuitas sino porque su esfuerzo se ve compensado con resultados visibles.

Fortalezas:

- El programa se basa en los principios de sustentabilidad del Programa 21, Capítulo 28, de la Cumbre de Río.
- Próximamente ingresará a una red internacional de ciudades sustentables.
- Está centrado en la capacidad de cogestión inter-institucional, entre organismos privados y públicos.
- Haber aglutinado varios objetivos en forma articulada y establecido un orden sistémico de prioridades. Todos los actores y sectores están interrelacionados, se valoriza la visión holística y de largo plazo.
- Centrada en experiencias de carácter familiar, con un fuerte estímulo de emulación y competitividad.

Debilidades:

- Falta de recursos financieros para ampliar actividades.
- Al inicio poca participación e incredulidad que resulta de la experiencia por parte de la gente y las instituciones.
- Falta de recurso humano especializado en el área.
- No existen experiencias anteriores en el área.
- La mala asistencia a las reuniones iniciales retardó el proceso.

Resultados:

- Rigidez en los instrumentos de financiamiento no permiten la flexibilidad necesaria.
- Carencia de indicadores para monitorear el proceso.
- Se trata de ubicar fuentes de financiamiento internacional para extender el proyecto a otras ciudades y comunidades agrorurales que presentan potenciales afines.

Realice ejercicio nº 11

4.5. Metodología de Análisis

Las técnicas a utilizar para realizar el diagnóstico son muy variadas:

1. Entrevistas a agentes cualificados de la localidad (Alcalde / Intendente, empresarios, sindicalistas, etc.).
2. Encuestas dentro de la comunidad, colectivos importantes (residentes, educadores, etc.), grupos de discusión.
3. Análisis a partir de datos existentes.
4. Convocar una audiencia pública sobre el tema.

Asimismo se deben consultar los estudios previos que ya existan sobre el ámbito territorial considerado.

De forma sistemática, se pueden señalar las siguientes técnicas para abordar los análisis que sustentan el diagnóstico:

1. Investigación documental: mediante examen de estadísticas, informes, documentos, temas financieros y jurídicos, etc.

2. Visitas a instalaciones, edificios y actividades existentes en la zona, así como a proyectos e iniciativas de desarrollo económico ya en marcha en otras zonas, si es posible de parecidas características.

3. Encuestas: permiten conocer las tendencias del mercado de trabajo, las opiniones y tendencias empresariales, las cualificaciones existentes entre la población activa local, las opiniones de la población local, un problema o una oportunidad concreta en el ámbito local.
4. Entrevistas y consultas.

También es importante intercambiar información con agencias o entidades de desarrollo que operen en la zona, llegándose incluso a constituir grupos de trabajo formales como complemento a las consultas de carácter informal.

En ocasiones, la falta de estudios previos que permitan disponer de un mínimo conocimiento de partida de la comunidad local, exige la realización directa de trabajo de campo.

Es muy importante recordar que un diagnóstico no es la mera recopilación de datos e informaciones sobre la realidad local. Estos datos deben ser analizados e interpretados en conjunto y en relación de unos con otros. Son sólo útiles para la planificación, si la interpretación y análisis de los mismos es adecuada.

Es recomendable por tanto, que en la interpretación de las informaciones y datos participen diversos actores locales, quienes cada uno desde su óptica, podrán aportar diferentes puntos de vista de la situación.

Realice ejercicio nº 12

4.6. Una Visión Integrada de Problemas y Oportunidades

Una vez realizados los análisis interno y externo se debe proceder a la redacción de un primer borrador de diagnóstico, integrando los resultados obtenidos en una visión única. Este primer borrador debe ser ampliamente discutido con los principales actores políticos y socioeconómicos del territorio, con el objetivo de ir creando consenso alrededor de los elementos centrales del diagnóstico

Temas clave tales como: el conocimiento de los sectores económicos básicos de la zona, el grado de modernización y competitividad del tejido empresarial, los indicadores del mercado de trabajo, los niveles de asociacionismo, el nivel de conectividad diaria, el grado de dotación de las principales infraestructuras, la importancia y el grado de conservación de los bienes ambientales existentes, la vitalidad de los valores culturales propios, la capacidad de las municipalidades para ser inductores del desarrollo, etc., permiten formular un diagnóstico detallado de la zona, partiendo de una visión integral de nuestra realidad.

Todos estos aspectos permiten establecer una visión integrada de puntos fuertes y débiles, cuyo cruce con las tendencias externas permite detectar amenazas y oportunidades.

Uno de los elementos claves en la aplicación de la Planificación Estratégica al desarrollo local, es la acertada identificación de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

En última instancia el objetivo de la planificación estratégica es, que un entorno territorial determinado sea capaz de:

- Aprovechar sus oportunidades,
- Neutralizar las amenazas que proceden del entorno externo,
- Utilizar en su favor sus puntos fuertes.
- Eliminar y/o superar las debilidades internas.

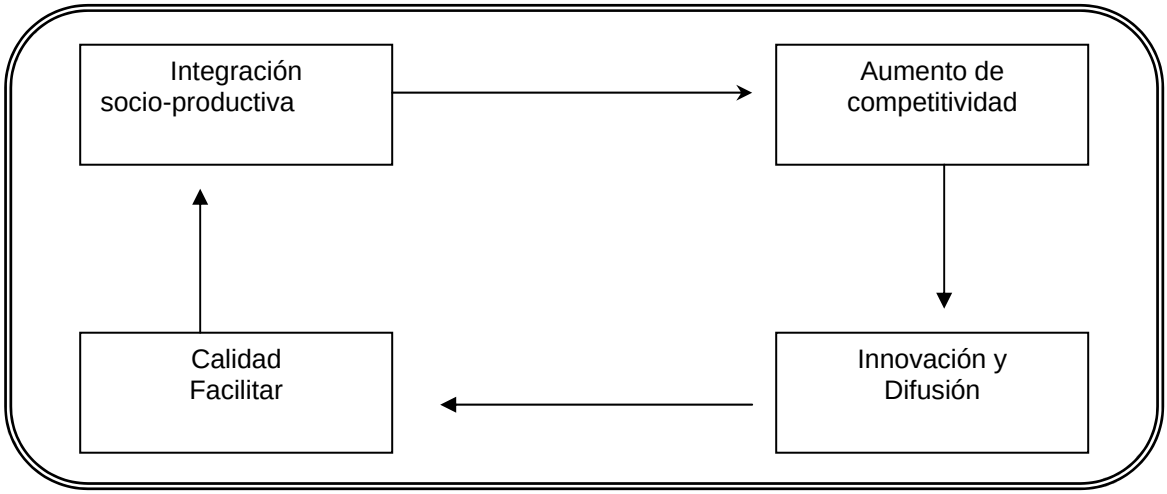
CLASE 08

4.7. Aterrizaje Territorial

Las consecuencias del análisis son para las regiones (entendidas en un sentido genérico, como entidades del espacio subnacional, por lo tanto puede referirse a distintos niveles territoriales) una exigencia de ser eficientes en su adaptación al cambio, ello supone un profundo conocimiento de los fenómenos en que están insertas.

Dicho conocimiento se basa en un proceso[3] de reestructuración e internacionalización, producto del cambio técnico, que en términos del territorio se expresa en un doble proceso: deslocalización (de actividades) y articulación (de diversos procesos y decisiones), derivando en efectos de diferentes signos para cada una de las regiones.

La política de desarrollo de los territorios debe ubicarse en los contextos específicos de las regiones y promoviendo, como indica Dini[4], el siguiente círculo virtuoso:



[3] Verónica Silva, El Interés de los distritos para la formulación de una Política regional, Proposiciones N° 23, Sur Publicaciones.
[4] Citado por Verónica Silva, Op. Cit. Pag, 210

Las nuevas formas de organización toman expresiones diferenciadas y específicas en el territorio. La proximidad geográfica posibilita la configuración de aglomeraciones y, en conjunto con la interdependencia técnica entre unidades productivas, permite maximizar el aprovechamiento de las economías.

El proceso de descentralización llevado a cabo en la actualidad, genera importantes cambios en las organizaciones, tales como competencias y funciones a niveles territoriales, pero especialmente en los niveles municipal y regional.

Respecto del Gobierno Regional, los aspectos principales se pueden caracterizar:

1. La adquisición de una personalidad jurídica y patrimonio propio, junto a la constitución de verdaderas plantas de personal regional.

2. Una diversificación de fuentes de financiamiento que aumentan también la autonomía y el rango de uso de tales fondos, esto incluye: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), Convenios de Programación y Fondos Propios.

Las dos características señaladas anteriormente, suponen una ampliación y flexibilización en el espacio de acción pública regional y, en particular, para la coordinación con el sector privado en:

1. Ciertas funciones de fomento productivo en términos de adecuación regional de las políticas nacionales, de capacitación y asistencia técnica, y de educación superior y técnica e investigación científico-tecnológica a nivel regional.

2. Ordenamiento territorial y de desarrollo social y cultural, que indirectamente apunta a la consolidación económica regional, a través de su acción en términos de infraestructura, asentamientos humanos y calidad de vida.

De todos modos, lo que finalmente ocurra en términos de desarrollo productivo regional, dependerá más de la calidad de la gestión que de los recursos e instrumentos disponibles.

En cuanto al Municipio los cuales cuentan con mayor autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, se aprecia un creciente interés por participar de la promoción económica, estimulando por ejemplo, los centros de iniciativa empresarial de apoyo a pequeñas unidades productivas

Por otra parte, se les otorga la atribución de conformar asociaciones para enfrentar ciertas tareas de interés o servicios comunes, lo cual puede potencialmente orientarse al fomento productivo.

Otras funciones de nivel local, vinculadas al desarrollo urbano, a la organización comunitaria, a la salud y educación, también tienen importantes efectos sobre las condiciones del "entorno" para el desarrollo productivo.

El caso de la municipalidad de Lota puede permitir ilustrar el desarrollo productivo.

Resumen:

En 1993 el concejo municipal de Lota -comuna de la VIII Región con 51 mil habitantes- conforma un equipo municipal con el propósito de iniciar un proceso de planificación estratégica para enfrentar la situación crítica de la comuna, ante el cierre definitivo de las minas de carbón, principal actividad económica de la zona. En el equipo participan profesionales, funcionarios y el Presidente de los trabajadores municipales. Los objetivos formulados son:

- Implementar un Programa de Reconversión Productiva de la comuna de Lota.
- Establecer un Plan de Desarrollo Estratégico para el periodo 1996 - 2000.
- Identificar el nuevo rol de la comuna, en el contexto marco del desarrollo regional.

Desarrollo de la Experiencia:

Desarrollar un proceso de reconversión que atraviese los diversos aspectos de la ciudad y sociedad local -como su historia, cultura, ordenamiento urbano, infraestructura- requiere de una metodología que enfrente toda la magnitud del problema. Se trata de refundar la ciudad, con todo lo que implica un cambio de hábitos personales, de grupo y la estructura física de la ciudad. Para ello, los principales acuerdos tomados al inicio son:

- Constituir un equipo multidisciplinario y realizar un diagnóstico participativo.
- Elaborar un plan, con miras al nuevo siglo, que cambie la identidad económica de la comuna y fije una nueva misión a la municipalidad.
- Evaluar el contexto global, nacional y comunal en el que se sitúa e inicia el proceso.
- Proponer el plan al Alcalde y Concejo Municipal.

Algunas condicionantes son necesarias para desarrollar la reconversión. En primer término, la disposición positiva de la ciudadanía para determinar e integrarse a los cambios que, necesariamente, deben generarse desde la propia comunidad. Debe destinarse tiempo y esfuerzos para conciliar la urgencia coyuntural con los cambios necesarios para responder a las urgencias estructurales. Es decir, se debe equilibrar la demanda inmediata de la comunidad, con las soluciones estratégicas que pueden aparecer contradictorias con la anterior. Por ejemplo, se ha priorizado la pavimentación de un acceso a un varadero, que genera reactivación económica por sobre la pavimentación del acceso a un barrio.

En segundo lugar, se reforzó la capacidad del municipio y sus autoridades para convertir al gobierno local en líder del cambio, con condiciones para identificar y difundir la

"visión" o nuevo proyecto de ciudad. También es necesario combinar simultáneamente la intervención sobre las condiciones materiales objetivas y aspectos subjetivos como la cultura.

Las dificultades que se enfrentan inicialmente son:

- Superar el temor al cambio y el recelo de dirigentes sociales y sindicales.
- Cambiar las relaciones de paternalismo existentes entre el Estado y la comunidad.
- Reforzar el compromiso de las autoridades.
- Lograr una mayor convicción de funcionarios y profesionales. Es necesario superar el apego excesivo a la historia expresado, por ejemplo, en las políticas del gobierno central que consideraban la reconversión como un proceso laboral centrado en las minas de carbón.

Se avanza mediante la paulatina construcción de redes y alianzas de los actores comunales y los agentes externos. Para impulsar el parque industrial se realiza un taller de trabajo donde participan la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, la Empresa Nacional del Carbón, ENACAR, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda, Higiene Ambiental, la Municipalidad (Obras, SECPLAC, etc.) y se diseña en conjunto el Plan de Habilitación, Agilización y Desarrollo Empresarial.

Fortalezas:

- Plan elaborado por actores locales que cuenta con un eficaz equipo multidisciplinario.
- Apoyo y compromiso de la autoridad comunal y liderazgo sólido de sus conductores.
- Reconocimiento por la comunidad del esfuerzo realizado.

Debilidades:

- Inconsistencia en mantener las acciones planificadas, ya que las exigencias de la coyuntura absorben a veces el quehacer de largo plazo.
- Mecanismos participativos poco claros en la toma de decisiones.
- Métodos improvisados para enfrentar conflictos ligados al cambio en curso.

Resultados:

- Plan con objetivos, resultados, actividades, indicadores, hipótesis, tiempos y prioridades que define la nueva ciudad. (Misión: "Lota ciudad turística". Estilo: "histórico cultural". Visión: "Lota sorprendente, patrimonio histórico del Pacífico Sur").

- Establecimiento de una "malla" de intervenciones interinstitucionales en función del cumplimiento de los objetivos comunes, con determinación de actividades y acciones que los actores comunales deseen desarrollar en función de sus objetivos comunes.

- Elaboración y ejecución de proyectos de readecuación física de la ciudad, en la perspectiva de condicionarla para la nueva misión.

Realice ejercicio nº 13

CLASE 09

5. MODELOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL

El Espacio Local

El carácter local del espacio queda definido por su menor tamaño[5], en relación a otros que llamamos internacional, nacional o aún regional; es próximo al espacio de la comuna, de ciudades intermedias y pequeñas localidades. La localización de los servicios públicos, la existencia de centros de abastecimientos, las fuentes de ingreso y riqueza, por poner algunos ejemplos, son relevantes para una evaluación económica de un espacio local.

Es necesario considerar también, que las dinámicas productivas no pueden ser plenamente explicadas sino en referencia a condiciones de otro orden que las inhibe, las empujan y las orientan. En aquel estadio pueden quedar dibujados flujos o circuitos asociados a la producción, que son diferentes entre sí y que no tienen por qué corresponder exactamente a los términos del espacio local que eventualmente configuran. El contorno de un espacio económico-productivo local podrá estar más o menos definido por:

- Unidades productivas locales y consumidores locales.
- Ofertas de trabajo local y unidades productivas locales.
- Unidades productivas locales y una agregación de los anteriores.

En procura de apropiarse del espacio local en sus más diversas facetas, es importante tener en cuenta que convivan tres formas de gestión por parte de las administraciones locales:

- La gestión directa
- La gestión indirecta
- La gestión de tipo asociativo

Como se verá a continuación, tanto la gestión directa como la indirecta, pueden a su vez asumir distintas modalidades, con sus correspondientes potencialidades y limitaciones en función de un contexto determinado y de un entorno cambiante, sin dejar de considerar

[5] Raúl González M, Desarrollos Productivos Locales y Pequeña Producción; Proposiciones N° 23, Sur Profesionales.

los problemas de políticas locales o regionales centradas en la atracción de empresas, por medio de estímulos financieros.

Antes de entrar en detalle en las diversas modalidades, conviene señalar que la diferencia esencial entre gestión directa e indirecta del desarrollo local, reside en los niveles de participación de la administración local en la gestión del desarrollo (incluida la implementación de los proyectos de desarrollo concretos).

El Municipio de Lo Espejo y su experiencia de elaboración de canales participativos para un plan de desarrollo comunal, es ilustrativo.

Un breve resumen de dicha experiencia permite observar que en 1997 dicho municipio inicia un proceso de planificación institucional. La Municipalidad de Lo Espejo se encuentra ubicaba en la Región Metropolitana y cuenta con una población de 120 mil habitantes. En 1996, se realizan las elecciones municipales ratificando al anterior Alcalde. En términos prácticos hay continuidad en la gestión municipal, lo que fortalece la legitimidad política en la iniciativa de diseñar el plan de desarrollo local, PLADECO, como instrumento de gestión comunal. La Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAC, lidera el proceso cuyo eje de sustentación lo constituye la participación activa del personal municipal, sin la ayuda de consultores u otras agencias externas.

De esta experiencia se puede destacar:

- Resistencia de los Directores de los Departamentos municipales.
- Se fortalece un cambio de actitudes y comportamientos por parte de los funcionarios, quienes se insertan poco a poco en el proceso.
- Se parte de un principio clave: transferir a los propios funcionarios municipales las responsabilidades.
- Eje motivador "Nosotros sí podemos".
- Desarrollo de capacitación en torno al eje.
- Se fortalece la creencia en ellos mismos, crece la autoestima funcionaria.

El proceso de diseño del PLADECO se cumple por etapas. Gradualmente los distintos actores se comprometen y asumen los roles asignados. Inicialmente hubo un acercamiento a los miembros del Concejo Municipal. Posteriormente, los Directores de Departamentos se involucran a través de una participación activa en talleres.

Una vez que el proceso es internalizado, tanto por el estamento político como técnico, se ordena el trabajo de recopilación de datos y análisis. El primer resultado positivo de esta experiencia es la formulación del Presupuesto de 1998, considerando los criterios orientadores del PLADECO. El presupuesto para 1999 se discute con la misma filosofía y predisposición.

La primera validación del PLADECO se formaliza con la convocatoria a un Foro Representativo (enero 1998) a los miembros del Consejo Económico Social Comunal (CESCO). Este organismo de carácter consultivo y social, conformado por 30 representantes de la comunidad, realiza con asesoría de SECPLAC, tres talleres de conversación, los que permiten definir materias tan importantes como las siguientes:

- Autodiagnóstico y evaluación de su funcionamiento interno.
- Visión y relación esperada con la institución municipal.
- Misión respecto a la Comuna.

Los resultados se pueden resumir en:

- El PLADECO es originado como una expresión de la voluntad interna del Municipio, consensuando estamentos políticos y técnicos. No hay apoyo externo. Se muestra la capacidad endógena para instrumentalizar el Plan.

- Presentación de los Resultados de la Gestión Anual 1997, según la lógica del PLADECO.

- Como validación externa - técnico - pedagógica - se ha incorporado esta experiencia como entrenamiento metodológico en un curso internacional de Gestión Estratégica del Desarrollo Local impartido por ILPES/CEPAL (noviembre - diciembre, 1998).

- El PLADECO de Lo Espejo se ha tomado como caso exitoso y replicable por su alto contenido endógeno.

5.1 Gestión Directa

MODO	*CONCEPTO*	*CARACTERÍSTICAS*	*PUNTOS CLAVE*
Gestión Propia	El municipio decide, gestiona y asigna recursos propios, tanto económicos como personal.	Fondos y personal del propio municipio.	Responsabilidad directa. Mayor control de lo realizado. Escasa flexibilidad y agilidad para desarrollar actividades. Bajo nivel de participación de los actores socioeconómicos.
Órgano especial de administración	Actuación directa, a través de un órgano especial de gestión con competencias técnicas adecuadas.	Órgano de decisión compuesto mayoritariamente por electos locales. La gerencia puede ser personal externo.	Control político directo. Especialización técnica. Desconcentra, pero no descentraliza. Autonomía más aparente que real.
Organismo autónomo	La administración local crea un órgano especial, descentralizado y con personalidad jurídica propia.	Puede determinar sus competencias y financiación.	Tutela directa de la administración local Autonomía financiera y de gestión. Posibilita la participación de agentes sociales y económicos.

Sociedad mercantil, Fundación, asociación, etc. (100% propiedad de la administración local)	Se crea una entidad de propiedad pública, que opera bajo el régimen jurídico que le es propio.	Aportación íntegra del capital social. Dirección y administración acordes con el sistema societario elegido. Identidad entre el gobierno local y la junta de accionistas o consejo directivo.	Agilidad en la gestión y limitación de la responsabilidad de la administración local. Control a través del capital social. Mayor libertad de contratación de personal. Posibilita la participación de los agentes sociales y económicos (no en la propiedad).

5.2. Modos de Gestión Indirecta

La gestión indirecta se utiliza sobre todo, como mecanismo para gestionar la implementación de ciertos programas, proyectos, servicios o actividades concretas ligadas a la estrategia de desarrollo del territorio.

Los modos de gestión indirecta varían mucho en función del marco legal de cada país pero, en general, los más utilizados son:

MODO	*CONCEPTO*	*CARACTERÍSTICAS*	*PUNTOS CLAVE*
Sociedad mercantil, fundación, asociación, etc. (x % propiedad de la administración local)	Creación de una empresa o entidad mixta que gestiona las acciones de desarrollo. Puede estar implicada en el conjunto de la gestión de la estrategia de desarrollo o en partes específicas de la misma.	Diferentes tipos de sociedades o entidades. Funcionamiento acorde a la legislación de estas.	Flexibilidad y agilidad en la gestión. Participación de agentes sociales y económicos Co-responsabilidad repartida entre distintos actores.
Concesión o contratos de prestación de servicios	Se otorga la gestión de un programa o servicio a otra persona física o jurídica.	Selección del concesionario o contratante mediante concurso de acuerdo a criterios de capacidad económica y técnica.	La administración local tiene control a través del contrato de concesión. Se aprovechan las capacidades de entes externos. Colaboración público-privada
Convenios	Acuerdo entre administración local y entidades públicas o privadas con experiencia en determinado campos.	Se basa en la experiencia contrastada de la institución o empresa con la que se establece el concierto o convenio	Flexibilidad. Se aprovechan las capacidades de entes externos. Co-responsabilidad, co-financiamiento. Colaboración público-privada

Realice ejercicio nº 14

5.3. Modelos de Gestión de Tipo Asociativo

Dada la complejidad de la gestión del desarrollo local, cada vez más se ponen en marcha y se utilizan modelos de gestión que permiten la asociación y la colaboración entre las administraciones locales (entre varios municipios, por ejemplo), la administración supra local y las organizaciones representativas de los principales actores socioeconómicos.

Estos nuevos modelos de gestión pueden:

- Tener carácter informal, cumpliendo funciones de coordinación y consultivas.
- Estar basados en formas de colaboración de base contractual, para actuar conjuntamente en la gestión de servicios públicos locales, o para implementar proyectos de interés común durante un periodo de tiempo determinado.
- Dar nacimiento a una nueva entidad que asocia a una o varias administraciones públicas y a varias organizaciones representativas de los principales actores socioeconómicos.

CLASE 10

5.4. Modelos de Gestión Supra-Municipales: Asociación Supra-Territorial

Las nuevas dinámicas del desarrollo local están también originando nuevos modelos de gestión de carácter asociativo, consistentes en el agrupamiento de varios municipios en un único ente para desarrollar e implementar de forma conjunta sus estrategias de desarrollo.

En función de las legislaciones vigentes en cada país y de las características sociales, económicas y culturales de la zona, estos nuevos modelos de gestión y organización supra-municipal asumen formas distintas, entre otras, las siguientes:

1) Asociaciones de Municipios y Asociaciones de Desarrollo micro-regionales: integradas por municipios de un mismo territorio y con características relativamente homogéneas, participan tanto los gobiernos municipales como las entidades socioeconómicas representativas.

2) Consejos comunales, departamentales o regionales: órganos consultivos y/o ejecutivos integrados por diversas municipalidades. Normalmente cumplen funciones de planificación, coordinación y tomas de decisiones a nivel estratégico, estando encomendadas la gestión operativa de los programas y proyectos bien a distintas entidades de la zona.

Realice ejercicio nº 15

6. LA PLANIFICACIÓN SOCIAL: UN ANTECEDENTE NECESARIO

La planificación es una función que debe estar presente en todas las organizaciones, ya que a partir de ésta se hace posible el control y se le da una dirección clara a la institución. Por tal razón, a continuación, se analizará dicho concepto.

6.1 Una mirada al concepto Planificación

Un primer elemento que debemos tener a la vista al momento de iniciar este cuarto módulo, es entender que los proyectos sociales son el reflejo, en tanto mantienen el sentido y la metodología de trabajo, de un proceso que es en todo sentido más amplio que la planificación social.

De manera introductoria diremos que la planificación social "es una respuesta organizada a las necesidades de las personas, grupos y comunidades, considerando los recursos disponibles". Su sentido es actuar, con miras a mejorar la calidad de vida de estas personas, grupos o comunidades.

Al momento de intervenir para superar los problemas presentes en el ámbito social, recurrimos a la planificación, teniendo en consideración que esta técnica es una herramienta capaz de:

- Entregar los elementos necesarios para tomar decisiones en torno a las acciones e intervenciones que se materializaran en un espacio-tiempo determinado.

- En forma a priori define y establece un orden cronológico que guiará la implementación de las propuestas de solución.

- Prever situaciones, problemas y necesidades futuras.

De acuerdo a lo señalado, estamos en condiciones de profundizar en el concepto de planificación entendiéndolo como: "el procedimiento mediante el cual se seleccionan, diseñan y ordenan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles."[6]

Al descomponer analíticamente la definición anterior, podemos descubrir que dentro de ella se encuentran ideas que resultan consustanciales a la idea de la planificación, es por esto, que se hace necesario analizar cada una de ellas.

[6] Pichardo, Arlette: “Planificación y Programación Social, pag.27. Editorial Lumen Humanitas 1997

Procedimiento

Considerar a la planificación como un procedimiento, nos debiera llevar necesariamente a pensar en un conjunto de pasos preestablecidos que se ordenan a partir de una racionalidad determinada. Por esto, podemos afirmar que la planificación es un proceso y un sistema.

Es un proceso, en tanto que tiene una secuencialidad, es decir, el conjunto de acciones que involucradas entre sí se ejecutan, según un orden preestablecido; es un sistema, en tanto que cada acción o paso que se realiza, determina a los siguientes.

De tal forma, es fundamental incorporar la idea de la planificación como sistema, por cuanto esto nos permite asumir que si el paso en el que nos encontramos trabajando se realiza de manera imprecisa o con errores esto tendrá una repercusión directa en los pasos que vienen a continuación.

Veamos entonces, cuáles son los pasos que considera todo proceso de planificación:

Diagnóstico

El diagnóstico es el primer paso dentro de todo proceso de planificación, una buena manera de comprender en qué consiste esta etapa, es acercarse al origen etimológico de la palabra, el que nos indica que diagnóstico, tiene su origen en el latín y se construye a partir de:

"dia" = "a través de"
"gnosis" = "conocimiento" o "apto de conocer"

Entonces, diagnóstico es conocer a través de, es conocer la realidad social en la que intervenimos o vamos a intervenir, acercándonos a ella a través de la utilización de las técnicas propias de la investigación social con el propósito de determinar los problemas existentes, la magnitud de éstos, sus causas y efectos, y las relaciones que existen entre los diversos problemas detectados en el medio social objeto de planificar.

El diagnóstico es fundamental en toda etapa de planificación, por cuanto nos permite explicar y comprender la realidad social. La forma cómo nosotros expliquemos la realidad será fundamental y determinante en el tipo de acciones que realicemos. Para comprender esto de mejor manera, veamos un ejemplo:

Ejemplo Nº 1

Supongamos que nos encontramos frente al problema de la baja participación de los miembros de la comunidad en las organizaciones sociales que los representan. Para

comprender el problema y planificar las acciones a futuro, el Alcalde encarga a dos funcionarios del municipio que diagnostiquen el problema.

El primer funcionario llega a la conclusión que el problema de la baja participación de los vecinos se podría explicar por el hecho de que las personas de la comunidad no participan, por cuanto consideran que para solucionar los problemas de la comuna no se requiere de la organización de los vecinos, sino que de una gestión más eficiente y eficaz de la autoridad comunal.

El segundo funcionario municipal, luego de estudiar el tema, concluye que la baja participación de los miembros de la comunidad en las organizaciones sociales del sector, se debe a que las distintas sedes sociales o espacios físicos pensados para que los vecinos se reúnan, se encuentran en un evidente estado de deterioro, por lo que la gente no asiste a las reuniones por las incomodidades que dicho deterioro genera.

Al momento de pensar en la mejor forma de enfrentar el problema, el primer funcionario propuso al Alcalde una campaña de sensibilización respecto de lo importante que es el rol de la comunidad en la solución de los problemas que la afectan, a su turno, el segundo funcionario, sugirió un plan de reparación de sedes sociales.

En el ejemplo anterior queda de manifiesto la importancia del diagnóstico, en el sentido de cómo los resultados de éste, determinan los siguientes pasos de la planificación social.

El diagnosticar una realidad no es sólo recopilar antecedentes y datos en torno a ella, sino que requiere analizar e interpretar dicha información, detectar los recursos existentes y aquellos de los cuales se carece, implica tener la capacidad de determinar cómo los problemas seguirán evolucionando sino se interviene en ellos, es decir, cuando diagnosticamos nos formamos una perspectiva lo más detallada posible de la realidad social, su historia, su presente y su futuro. Sólo así podremos tener la tranquilidad que las decisiones que tomemos en las etapas posteriores del proceso de planificación, serán las más adecuadas y pertinentes a la realidad social que nos encontramos interviniendo.

Formulación

La formulación es la segunda etapa del proceso de planificación. Debido a que esta fase será uno de los contenidos centrales del presente curso, aquí sólo diremos que la etapa de la formulación es aquella en la cual se diseñan de la forma más detallada posible, las acciones que se realizarán a futuro, para lo cual debemos tener siempre presente la información y el análisis realizado durante la etapa del diagnóstico.

Ejecución

La ejecución es el tercer paso del proceso de la planificación. En esta etapa ponemos en práctica, las acciones que hemos diseñado en la etapa de la formulación. Durante esta fase se requiere coordinar el trabajo, velar por la correcta y racional utilización de los recursos, evaluar constantemente el desarrollo de las acciones, así como ejercer el control y seguimiento de las mismas.

Evaluación

Diremos que la evaluación, es desde un punto de vista lógico, la cuarta etapa de la planificación social, no obstante aquello, es una acción que debemos desarrollar a lo largo de todo el proceso de la planificación social, por cuanto es lo que nos proporciona información respecto de la marcha del proceso y de los resultados que este está facilita.

Ajuste

La etapa de ajuste, es aquella en la cual realizamos las correcciones, adecuaciones y precisiones necesarias a la planificación que hemos elaborado en las etapas anteriores, teniendo como propósito mejorar y fortalecer la planificación, para cumplir con los objetivos que se han definido.

Del mismo modo que la evaluación, el ajuste de nuestra planificación es una tarea de carácter transversal, es decir, está presente en todas y cada una de las etapas anteriores, ya que nos permite incluir los efectos y resultados, tanto positivos como negativos, que no fuimos capaces de prever o imaginar en las etapas anteriores del proceso.

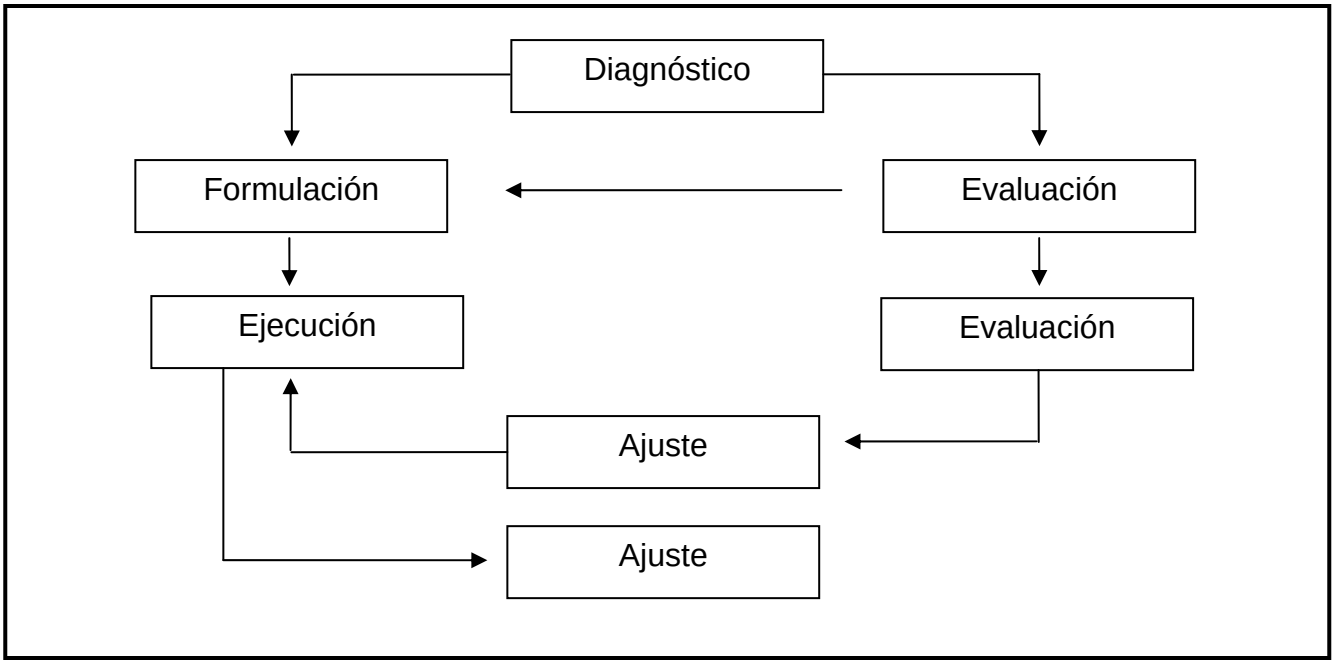
CLASE 11

(RESUMEN CLASE ANTERIOR CON LA INCLUSIÓN DE NUEVOS CONCEPTOS)

Para iniciar esta clase y a modo de síntesis de la anterior, es importante reiterar que lo óptimo en todo proceso de planificación es lograr que cada una de las etapas retroalimente a las demás, con el fin de lograr una sinergia en el proceso, es decir, que cada etapa enriquece y potencia a las otras, lo cual define a la planificación como un proceso flexible, y que adquiere la característica de configurarse como un movimiento cíclico con capacidad de adaptarse y ajustarse a las necesidades y requerimientos específicos de cada realidad.

En la práctica, esto se materializa ya que durante la fase de ejecución, podemos descubrir elementos que nos permiten actualizar y enriquecer nuestro diagnóstico, lo que repercutirá en adecuaciones en la fase de ejecución, así mismo, la evaluación constante del proceso, nos ayudará a modificar la formulación de determinadas acciones o aspectos en la

ejecución. De esta manera el ciclo de la planificación puede ser esquematizado de la siguiente forma:



Habiendo revisado de manera más o menos detallada la idea de procedimiento contenida en la definición de planificación que hemos utilizado, continuaremos explicando el concepto del diseño de acciones.

Diseño de acciones

La planificación conlleva necesariamente la idea de anticiparnos a los hechos, de proyectarnos, de mirar hacia el futuro, pretendiendo determinar, a lo menos tenuemente, nuestro futuro.

Al planificar, pensamos cuál es la mejor forma de hacer las cosas, con el objetivo de lograr que aquellas situaciones o partes de la realidad que no funcionan bien o que nos parecen que pueden ser susceptibles de ser mejoradas, sean como nosotros hemos planificado.

Al imaginar, cómo debería ser el futuro, el planificador cifra en esa imagen mucho de sí, ahí se juegan nuestras ideologías, nuestros proyectos de sociedad, nuestros marcos teóricos, nuestros valores; por lo tanto la planificación no es neutra, es una acción política en el sentido que da cuenta del tipo de sociedad y valores a los que aspiramos.

Aquí es de suma importancia, no confundir *LA POLÍTICA*, con la acción partidaria ni mucho menos, con la actividad electoral, la política a que hacemos referencia, es aquella que nos habla de proyectos de sociedad, donde se incluyen aspectos tales como: valores, formas de relación social, formas de gobierno, grados de libertad de las personas, y todas aquellas cosas que a nuestro juicio, son relevantes para la vida en sociedad. *LA POLITICA* es aquella ciencia que nos da pautas de cómo queremos vivir y cuáles son las prioridades sociales.

La acción partidaria es la acción pública por la cual un partido político, motivado por un proyecto de sociedad compartido entre sus miembros, aspira a tener el control de las instituciones que toman las principales decisiones para una sociedad.

De esta forma, al planificar se debe ser coherente con nuestra manera de entender la realidad social y más aún, con el proyecto de sociedad al que aspiramos. Ahora bien, el ser consecuente no es sinónimo de actuar de manera antojadiza, ni mucho menos sesgada, por el contrario, todo el proceso de planificación está pensado para que las decisiones que tomemos cuenten, con la mayor cantidad de antecedentes posibles, por lo tanto, debemos ser capaces de compatibilizar nuestros principios y valores, con los datos y elementos que nos entrega la realidad.

Considerando los conocimientos entregados, podemos sostener que el sentido de la planificación es la transformación de la realidad, idea de vital importancia, por cuanto aquello nos permitirá comprender que la planificación no es un ejercicio teórico o abstracto, sino que por el contrario, su fuerza radica en que se traduce en acciones concretas que permiten intervenir y cambiar la realidad social.

Al momento de planificar, pensamos qué acciones concretas pondremos en práctica para mejorar la realidad social, pero, ¿qué tipo de acciones son las que diseñamos?

Las acciones propias de la intervención

Estas son las acciones que dan vida a la planificación, son aquellas cosas concretas que haremos y que veremos más adelante cómo se traducen en actividades.

Las acciones de implementación

Es usual que la palabra implementación sea entendida como sinónimo de ejecución, situación que dentro del vocabulario común puede ser aceptada. No ocurre lo mismo dentro del lenguaje técnico de la planificación, ya que dentro de éste, la implementación apunta a la generación de las condiciones apropiadas que permiten ejecutar de la mejor manera posible las acciones diseñadas.

Es común que los planificadores concentren la mayor parte de su atención en el diseño de las acciones propias de la intervención, olvidando preguntarse respecto de cuáles

son las condiciones que deben existir, tanto en el entorno social como institucional, para que ese diseño pueda ser puesto en práctica.

Por lo tanto, es importante no olvidar que al momento de planificar debemos pensar en ambas exigencias, implementación y ejecución de las acciones.

Pero planificar no es sólo diseñar de manera detallada y acabada cada una de las acciones que realizaremos, ya nos refiramos a la intervención o la implementación, sino que implica también preguntarnos por el orden de estas, ya que dentro de una planificación la secuencia en que se ejecutan las actividades en la mayoría de los casos es determinante en el resultado final del proceso.

Propósito

La esencia de éste concepto determina que la planificación debe ser comprendida como un procedimiento, dentro del cual se diseñan acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos.

La idea de propósito resulta esencial a la planificación, ya que todo el proceso de la planificación se realiza para obtener determinados cambios. Dichos cambios o modificaciones de la realidad son los propósitos de la planificación, dicho de otra manera, toda acción planificada se realiza con la pretensión de alcanzar algo, lo que, normalmente, tiene que ver con mejorar la calidad de vida de personas, grupos o comunidades.

Los propósitos u objetivos de la planificación son fundamentales por cuanto constituyen una guía para la toma de decisiones durante todo el proceso. Son los “faros” que nos orientan al momento de tomar las decisiones.

Desde que comienza el proceso de planificación con el diagnóstico, debemos tener presente para qué estamos planificando. Esta premisa nos permite orientar nuestro proceso de generación de conocimiento, ya que como se sabe, la realidad social es altamente compleja y los elementos que en ella cohabitan están estrechamente relacionados, por lo que es muy fácil comenzar analizando una parte de la realidad y sin darnos cuenta nos podemos alejar de nuestro objeto de estudio original. Es en este momento cuando cobra sentido el propósito de nuestra planificación, por cuanto es a partir de éste, que podemos determinar en cuáles relaciones o vínculos debemos profundizar nuestro diagnóstico y cuáles debemos descartar sin entrar en mayores detalles.

Similar situación, ocurre si vemos las fases de ejecución y ajuste; ningún proceso de planificación social por más meticulosa que haya sido su elaboración, o los profesionales que lo desarrollan, sean del mejor nivel, está exento de que se den situaciones que no estaban planificadas y que nos llevan a tener que tomar decisiones en base a retroalimentaciones. En estos casos, siempre es importante tener claro qué queremos lograr (propósito), para tomar

las decisiones necesarias, preguntándonos cuál es la mejor alternativa u opción para conseguir lo que nos hemos propuesto.

En la medida que se tengan presentes los objetivos que queremos alcanzar al momento de tomar cualquier decisión, se garantiza que las acciones que desarrollemos tengan sentido dentro del proceso global que estamos materializando, evitando de esta manera caer en el activismo, es decir, ejecutar acciones que carecen de sentido dentro del contexto global del proceso.

La existencia de propósitos en la planificación, también es de gran ayuda al momento de la evaluación, ya que es la única forma de saber cuánto hemos logrado con nuestra intervención. Sin la existencia de propósitos, resulta imposible poder evaluar o medir el impacto de nuestra intervención social.

Recursos

Para finalizar el análisis de los elementos que configuran la definición de planificación, abordaremos el último elemento del concepto, el de los recursos.

Uno de los principales argumentos que permiten justificar la importancia de la planificación es precisamente el tema de los recursos, ya que vivimos en una sociedad en la que las necesidades son diversas y los recursos escasos, por ello, se hace necesario que nuestras intervenciones se encuentren correctamente planificadas para de esta manera asegurar que los recursos que destinemos, sean aprovechados de la mejor manera posible.

Un segundo elemento a considerar, es que al momento de planificar lo debemos hacer de la manera más realista posible, es decir, teniendo en cuenta con qué recursos contamos. Esto es de vital importancia, pues no sería útil planificar acciones que teóricamente darían solución a diversos problemas si no disponemos de los recursos necesarios para ejecutarla.

De esta manera, la planificación se constituye como una herramienta que permite dar solución a los problemas de personas, grupos y comunidades, optimizando el uso de los recursos. Si las acciones que realizamos no son planificadas, lo que hacemos es probar posibles soluciones en las que invertiremos recursos. Muchas de esas soluciones no serán útiles para lograr lo que deseamos, por cuanto los recursos que en ellas invirtamos serán desaprovechados.

CLASE 12

Para finalizar se expone una síntesis que revisa los principales aspectos tratados, hasta aquí en este módulo:

SÍNTESIS Nº1: EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

La planificación es una herramienta para intervenir en la realidad social con el propósito de modificarla y de esta manera mejorar la calidad de vida de personas, grupos y comunidades.

La planificación es un procedimiento, en tanto considera una serie de pasos que están preestablecidos. Dichos pasos son: diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste. Estos deben ser concretizados cautelando una retroalimentación permanente entre ellos.

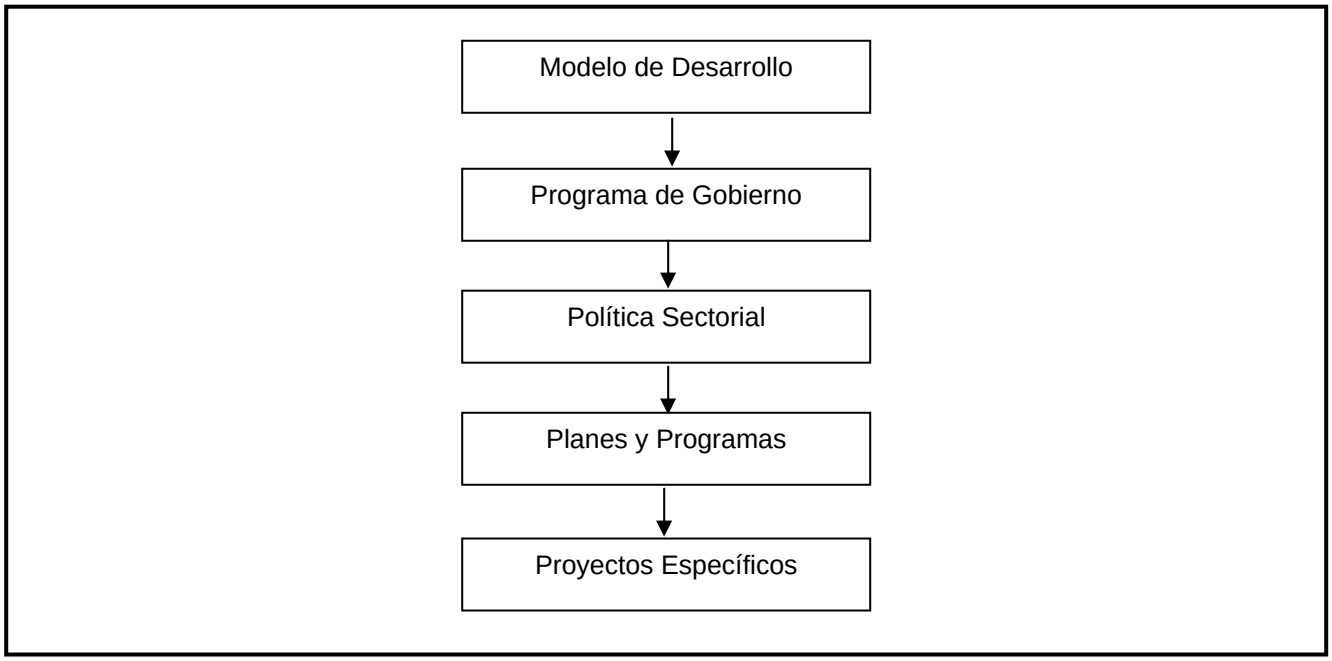
La planificación nos permite hacer uso racional de los recursos, es decir, nos permite asegurar que las inversiones que realicemos, efectivamente solucionen los problemas de las personas, grupos y comunidades.

6.2 Los alcances de la Planificación

Si bien la planificación está presente en todas las dimensiones de la vida humana, para efectos de este perfeccionamiento, nos interesa fundamentalmente aquella que se realiza desde las instituciones y organizaciones que velan por el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en especial los municipios y otros organismos públicos o privados que tienen presencia a nivel local.

Teniendo presente lo anterior, nos parece importante detenerse a analizar como se desarrolla la planificación al interior del Estado. Esto lo podemos apreciar en el siguiente esquema que nos muestra los distintos niveles y la dinámica que se da entre ellos dentro del contexto estatal.

Esquema Nº 2: Niveles y dinámica de la Planificación dentro del Estado



Se deduce del esquema nº 2 que existe una estrecha relación entre los distintos niveles de la planificación. De hecho en la práctica, se puede apreciar que el nivel mayor, determina a los niveles inferiores. A modo de ejemplo, la política sectorial determina al nivel siguiente, que dentro de este ejemplo, corresponde al nivel de los planes y programas.

a) Modelo de Desarrollo

El modelo de desarrollo constituye la opción que adopta una sociedad para lograr crecer y desarrollarse. El modelo de desarrollo contempla a su vez tres sub-modelos: el modelo económico, el modelo político y un modelo social. Estos tres sub-modelos, no necesariamente son coherentes y se busca complementarlos entre sí.

El modelo de desarrollo es la vía que se elige para alcanzar un proyecto de sociedad, su elección es de largo plazo y trasciende a los gobiernos de turno. El asumir un determinado modelo de desarrollo es una decisión que tiene que ver con razones ideológicas y con las posibilidades, capacidades y características de cada país.

En el caso de Chile, el país ha optado por un modelo de desarrollo en el cual la idea de desarrollo es entendida fundamentalmente como crecimiento económico, para ello ha adoptado como modelo económico el neo liberalismo, dentro del cual, el mercado es el principal medio de asignación de bienes y servicios. El Estado sólo interviene en los mercados, con el propósito de regular y controlar el correcto funcionamiento de éstos,

además asigna bienes y servicios de manera subsidiaria, vale decir, para aquellas personas, grupos o comunidades que no son capaces de satisfacer sus necesidades por medio de su participación en el mercado.

El país ha optado por un modelo político de democracia directa, en el que todos los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir en forma directa a sus autoridades y donde impera el estado de derecho.

El modelo social busca la estabilidad y la tranquilidad, en este mismo sentido, se declara que la participación de la comunidad es central en los distintos procesos de toma de decisiones y que se busca la igualdad de oportunidades entre todas las personas.

Es importante tener en cuenta que es el modelo de desarrollo el que da el gran marco para la planificación, de tal forma que todas las acciones que se diseñen o ejecuten en los niveles inferiores, deberán ser acordes a las pautas que este modelo entrega.

b) Programa de Gobierno

Como su nombre lo indica, los programas de gobierno constituyen las orientaciones generales que los gobiernos de turno proponen al país. Estos programas en principio deberían ser coherentes con el modelo de desarrollo que el país ha elegido. Como es de suponer su duración está sujeta al tiempo que dura cada gobierno.

Desde el punto de vista de su contenido, los programas de gobierno entregan las principales directrices en torno a los objetivos que cada uno se ha propuesto alcanzar durante su período, haciendo referencia a cada uno de los sectores o ámbitos de la vida nacional que son de la competencia del gobierno.

c) Políticas Sectoriales

Son orientaciones generales, respecto a qué se debe hacer en un determinado sector de la vida nacional, como son por ejemplo, el sector salud, el sector educación, el sector trabajo, el sector económico, etc.

Si bien, constituyen el tercer nivel dentro de la dinámica de la planificación estatal, es la primera instancia donde se consideran criterios operativos, vale decir, ideas concretas para solucionar determinados problemas. De hecho, es a través de las políticas sectoriales que se operacionaliza el programa de gobierno.

Otras características de este nivel, es que su elaboración es de tipo nacional y se construyen considerando tanto criterios políticos como técnicos, situación que no se aprecia en los dos niveles anteriores.

d) Programas

Es el nivel que permite que las políticas sectoriales se transformen en algo concreto y operativo, dicho de manera simple, los programas son los que ponen en práctica y hacen posible que las políticas sectoriales se ejecuten.

Tienen un carácter eminentemente técnico, por cuanto, son el nivel donde se pueden detectar los problemas de una política sectorial determinada, desde el punto de vista práctico y operativo. Si bien, también son diseñados a nivel nacional, su operación pasa por el nivel regional, donde en muchos casos, son adaptados a las particularidades regionales.

Son un instrumento que se elabora teniendo como referencia las políticas sectoriales, de hecho buscan llevar a la práctica estos últimos. Los programas son acciones específicas con un componente operativo y técnico.

e) Proyectos

En términos generales, se puede señalar que los proyectos son acciones concretas que se desarrollan dentro del marco de un programa.

Existe otra forma de entender el alcance del concepto planificación, si nos aproximamos desde su alcance temporal, este criterio se denomina "carácter diacrónico de la planificación". Según este criterio la planificación se divide en tres tipos:

Planificación a corto plazo: que tiene una duración entre uno y tres años, corresponde a la planificación que realizan los municipios para determinar las acciones que se realizarán anualmente.

Planificación a mediano plazo: entendida como aquella que se realiza teniendo un horizonte temporal entre tres y nueve años. Un ejemplo de esto son los planes de desarrollo comunal (PLADECO).

Planificación a largo plazo: más de 10 años: un último criterio que permite determinar el alcance de la planificación es el ámbito al que está dirigida y que responde al carácter sincrónico de la planificación, desde este criterio podemos distinguir entre:

- Planificación Global o sectorial: es aquella que está dirigida al conjunto de la sociedad, orienta políticas de carácter nacional y sectorial que operan como un marco general para las planificaciones territoriales e institucionales.

- Planificación espacial: se ocupa de las realidades territoriales, en este nivel de la planificación actúan los municipios como entes encargados de velar por el desarrollo del espacio territorial que tienen a su cargo (comuna).

- Planificación institucional: es aquella que opera a nivel de las instituciones y se encarga fundamentalmente de la coordinación y evaluación de las acciones que realizan las instituciones.

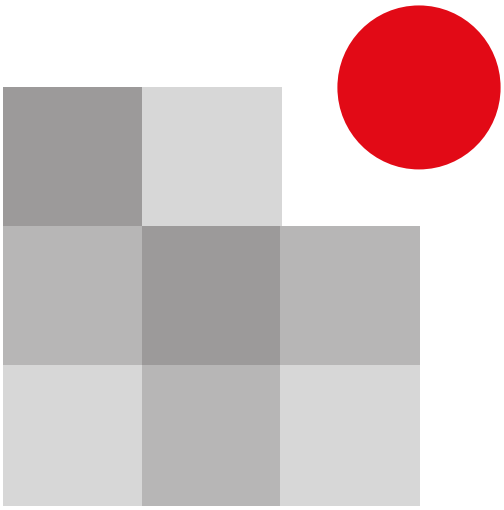
Síntesis Nº 2: Los alcances de la planificación

La planificación social opera en distintos niveles, para ello se utilizan diferentes instrumentos de planificación como son: *Programas de Gobierno, Políticas Sectoriales, Programas y Proyectos.* Todos estos niveles son coherentes entre sí, de tal manera que los niveles superiores dan el marco para los niveles inferiores.

El alcance de la planificación también puede ser visto a partir de otros criterios. Uno, de carácter temporal, a partir del cual podemos hablar de planificación a corto, mediano y largo plazo y otro según los ámbitos que abarca, aquí podemos encontrar la planificación global o sectorial, la territorial y la institucional.

Realice ejercicio nº 16

DESARROLLO ORGANIZACIONAL



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD III

DISEÑO, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

CLASE 01

1. FORMULACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

Dentro del lenguaje común, la palabra proyecto nos habla de algo que deseamos realizar en el futuro. Este sentido que tiene el concepto no es muy distinto al que se utiliza cuando lo ocupamos dentro del contexto de un vocabulario técnico, la diferencia fundamental, radica sólo en que técnicamente, la palabra proyecto implica desarrollar un conjunto de pasos que tienen como propósito velar por el correcto diseño de algo que queremos hacer en el futuro para mejorar la vida social.

Aproximados al concepto, definiremos que un proyecto social es el diseño racional de una idea que considera una o más acciones estratégicamente diseñadas con el propósito de alcanzar un objetivo o la de modificar una situación considerada como problemática, tomando en cuenta como de lograr la mejor utilización de los recursos disponibles.

La definición presentada, resulta bastante similar a la estudiada anteriormente cuando se explicó qué se entendía por planificación, por lo cual es importante recordar que los proyectos sociales son el último y más operativo de los niveles de la planificación, y que por lo tanto responden a la lógica de ésta, manteniendo su espíritu y pasos a seguir.

Los proyectos que se realizan son de distinto tipo, identificándose los:

Proyectos económicos**:** son aquellos que tienen que ver directamente con la producción de bienes y servicios, su particularidad radica en que su propósito fundamental, es lograr la generación de beneficios económicos para la persona o institución que desarrolla el proyecto.

Proyectos Sociales: son aquellos proyectos que buscan producir determinados bienes y servicios, su sentido principal no es generar utilidades económicas, sino que, pretende mejorar la calidad de vida de determinados grupos de la población. A modo de ejemplo, podemos mencionar: proyectos de salud, vivienda, educación, participación de la comunidad, mejoramiento urbano, etc.

La correcta formulación de un proyecto social implica contestar las siguientes preguntas:

- Justificar ¿por qué se hace necesario llevar a cabo el proyecto?
- ¿A qué fin contribuirá el logro de los objetivos del proyecto?
- ¿Qué se espera lograr por medio de éste?
- ¿Quiénes son las personas que se beneficiarán con el proyecto?
- ¿Qué se hará para conseguir los objetivos del proyecto?
- ¿Con qué recursos es necesario contar para lograr los objetivos propuestos?

- ¿De cuánto tiempo se requiere para el logro de los objetivos del proyecto?

1.1. La Definición del Problema

En el diseño de proyectos el concepto “problema” se debe entender como toda situación que exige cambios, ya sea por que la situación nos parece inaceptable, o bien porque a nuestro juicio puede ser mejorada. El problema corresponde a la inquietud básica que da origen al proyecto.

A partir de la definición anterior podemos asumir que los problemas sociales tienen la particularidad de ser un concepto relativo, ya que lo que constituye un problema para un planificador, puede no serlo para otro.

Un elemento que es fundamental al momento de su definición, es no confundir el problema con la falta de soluciones, debido a que este constituye uno de los errores más comunes al momento de planificar. Es por ello que nos detendremos en esta situación con la exposición del siguiente ejemplo:

Ejemplo Nº 1

En una comuna rural "x" se presenta la siguiente situación: cuando los habitantes de un sector alejado de la comuna se enferman no reciben la atención de salud oportuna y necesaria.

A juicio de los habitantes el problema radica en que no se cuenta con un Consultorio de atención primaria de salud en su sector.

Si se analiza cómo los miembros de la comunidad han definido el problema, se evidencia que se comete el error que señalamos anteriormente, ya que el problema es definido como la falta de un Consultorio, es decir, la atención se centra en la falta de una solución y no en el problema propiamente tal.

La dificultad que presenta analizar los problemas de esta forma, es que la única solución posible sería la construcción de un Consultorio en el sector.

En cambio, si definimos el problema correctamente señalando que éste se refleja en el escaso nivel de acceso que tienen los miembros de esa comunidad a la atención primaria de salud, las posibilidades de solución se amplían. En consecuencia, para enfrentar el problema podemos pensar en las siguientes alternativas: crear un sistema de rondas médicas semanales al sector, mejorar el sistema de locomoción para que así las personas de ese sector puedan acceder de manera fácil al centro de salud más cercano, capacitar a algunos miembros de la comunidad como monitores de salud, por mencionar algunas ideas.

En conclusión, definir el problema correctamente nos permite ampliar el abanico de posibilidades de solución, mientras que si nos centramos en la falta de soluciones se restringen las opciones de acción.

Trabajar los problemas sociales desde esta óptica, nos permite determinar cuál es la mejor solución posible a los problemas que enfrentamos habitualmente.

Desde el punto de vista formal, los problemas se definen a través de un enunciado breve y preciso, señalándose qué situaciones son consideradas problemáticas, cautelando que cualquier persona que tenga una manejo mínimo en el tema pueda comprenderlo, además se debe señalar en qué ámbito se encuentra el problema y a quiénes afecta.

Veamos ejemplos de cómo plantear el problema que vamos a abordar a través de nuestro proyecto:

Ejemplo Nº 2

"Alto nivel de deserción escolar en los alumnos de octavo básico de los establecimientos educacionales pertenecientes a la Corporación de Educación municipal de la comuna "x".

"Ineficiencia en la administración de los recursos municipales en el municipio "y".

En ambos ejemplos queda claro, cuál es el problema, en tanto se señala, cuál es la situación que se considera problemática (en los ejemplos: Alto nivel de deserción escolar e ineficiencia en la administración), el ámbito en el que éste se encuentra (educación municipalizada y gestión municipal) y a quienes afecta (en el primer caso a los alumnos de octavo básico de los establecimientos municipalizados de la comuna "x" y en el segundo al municipio "y").

Es importante tener en cuenta que lo más probable, es que en la realidad con la cual nosotros trabajamos, se presenta una gran cantidad de situaciones que a nuestro juicio son consideradas problemáticas.

Como es de suponer, es imposible enfrentar todos los problemas que hay en nuestro entorno, por lo que se hace necesario, tener la capacidad de seleccionar aquel con el que vamos a trabajar. El diseño de los proyectos sociales se estructura sobre la base de hacer frente a un sólo problema, por lo tanto, si queremos abordar más de una situación debemos diseñar más de un proyecto.

Frente a la necesidad de seleccionar sólo un problema, es importante contar con algunos criterios que nos ayuden a tomar esta decisión.

Realice ejercicio nº 1

1.1.1. Criterios para Selección de Problemas

Criterio de Viabilidad

Este criterio nos permite determinar cuáles de los problemas que existen en el entorno se encuentran a nuestro alcance. Para ello, debemos mirar los problemas que hemos detectado y preguntarnos si se ajustan a:

- La misión, atribuciones y funciones de nuestra institución
- Nuestras funciones y atribuciones dentro de la institución
- Los recursos humanos, monetarios y técnicos con los cuales se cuenta

Este análisis de selección nos llevará a determinar cuáles problemas son viables de ser enfrentados por nosotros y cuáles están fuera de nuestro alcance.

No es recomendable abordar problemas en los cuales la solución de estos no está a nuestro alcance, aquí la actitud recomendable es informar la existencia del problema a las autoridades o instancias que, a nuestro juicio, les corresponde intervenir.

Criterios de Urgencia

Habiéndose definido los problemas que son viables de ser abordados, es necesario aplicar un segundo criterio, que nos indica la prioridad y el orden en el que deben ser enfrentados los problemas.

En este punto es importante recordar que lo urgente no es igual a lo importante, debemos por tanto tener la capacidad de alcanzar el justo equilibrio entre ambas situaciones. Para ello, es necesario evaluar qué problemas afectan más directamente la calidad de vida de las personas, grupos y comunidades con las que trabajamos.

Teniendo claro el contexto definido por los criterios indicados, se tiene un panorama social en el que estamos insertos, por lo que sólo queda tomar la decisión de cuál será el problema que será enfrentado. Para facilitar la decisión, podemos utilizar una matriz donde incorporemos todos los elementos que hemos considerado.

Proponemos a continuación una Matriz que puede ser adaptada a las necesidades específicas de quien la utilice.

CRITERIO DE VIABILIDAD				CRITERIO DE URGENCIA		TOTAL
Problemas	**Recursos**	**Alcance Institucional**	**Almacén personal de la unidad municipal**	**Urgencia**	**Importancia**	
Problema 1						
Problema 2						
Problema 3						
Problema 4						
Problema 5						
Problema 6						
Problema 7						

La primera columna de la tabla, constituye el listado de problemas que hemos detectado en nuestro entorno, a cada uno de ellos se le asigna un puntaje que podrá ir de 1 a 100. A los criterios señalados en la parte superior de cada columna, el puntaje mayor (100 puntos) será para aquellos problemas que más se ajusten a nuestra realidad, por ejemplo si el problema uno está dentro de nuestro alcance desde el punto de vista del alcance personal o de la unidad municipal que se encuentra realizando el proceso de planificación, se asignará un puntaje de 100 puntos, por el contrario si el problema dos está complemente fuera de nuestro alcance desde el punto de vista de los recursos, en ese casillero pondremos una puntuación de 1.

La columna de los totales, representa la suma horizontal de los puntajes obtenidos por cada problema, el que obtenga el mayor puntaje será el que abordaremos.

Una forma de hacer que este análisis sea más fino aún, es ponderar de manera distinta cada uno de los criterios, por ejemplo un criterio que resulta fundamental al momento de elegir el problema es el alcance institucional, por lo cual, ese criterio tendrá un valor del sesenta por ciento, mientras que los demás ponderarán un diez por ciento cada uno. En este caso la suma total corresponderá a los puntajes ponderados para cada problema.

La ponderación que se asigne a cada criterio dependerá de la realidad en la que se encuentre inserto el planificador.

CLASE 02

1.1.2. Análisis de Problemas

Analizar un problema implica efectuar un análisis comprensivo de éste, es decir, entenderlo, conocer su envergadura, las causas que lo provocan y los efectos que tiene en otros ámbitos de la vida social. Analizar el problema es construir el diagnóstico de este.

Como ya dijimos la correcta formulación de un proyecto pasa por conocer el problema, de manera detallada.

Dentro de la tarea de formular un proyecto, la acción de diagnosticar debe realizarse de manera acotada, lo que significa centrarse en la comprensión del problema seleccionado.

Son diversas las formas, metodologías y criterios que se pueden utilizar para el análisis del problema. Un primer paso recomendable, es determinar de qué tipo de problema se trata, aquel que nos ocupa, por medio de la utilización de algunos criterios:

Los criterios que se pueden utilizar para determinar el tipo de problema son tres:

Criterio de Vigencia

A partir de este criterio, los problemas pueden ser clasificados como actuales, que son aquellos que pueden percibirse y dimensionarse en el presente, normalmente el enfrentarlos apunta a revertir y reparar situaciones que ya están dadas.

El otro tipo de problemas son aquellos catalogados como potenciales, entendidos como los que constituyen una amenaza futura probable, son problemas en germen, cuyas manifestaciones aún no se perciben, siendo su detección más difícil y requieren de la capacidad de anticipación o prevención de quien planifica.

Criterio de Complejidad

Según su complejidad podemos encontrar problemas simples y complejos.

Los problemas simples son aquellos donde es posible conocer y determinar con claridad las variables que en él influyen y cómo estas se relacionan. Además poseen la característica de tener una explicación objetiva, es decir, válida para cualquier persona que lo explique. Este tipo de problemas presenta la ventaja de que es más fácil determinar si las soluciones implementadas para dar solución, tendrán los resultados esperados.

Los problemas complejos se caracterizan por la dificultad de determinar con exactitud todas las variables que en él inciden y cómo estas se relacionan. Estos son explicables desde distintas perspectivas, y el resultado de las decisiones que se tomen para darles solución no son predecibles con total seguridad.

Criterio de Jerarquía

Este criterio nos permite distinguir entre problemas terminales y problemas intermedios.

Son terminales aquellos problemas en los cuales la realidad que observamos nos parece por si sola inadecuada, mientras que los problemas intermedios constituyen una solución a los problemas terminales, dicho de manera más clara, el enfrentar y solucionar un problema intermedio contribuye a la solución de un problema de carácter terminal.

Realice ejercicio nº 2

Otro de los análisis que es posible de hacer es mirar el problema desde el punto de vista de sus causas y efectos. Este tipo de análisis es sin lugar a dudas uno de los que presta mayor utilidad, en especial cuando se trata de problemas complejos, incluso el análisis de causas y efectos puede ser utilizado para determinar si estamos frente a un problema simple o a uno de mayor complejidad.

Otra ventaja que representa el análisis del problema desde esta óptica, es que permite que aquellas personas que no son expertas en el tema, pero que se ven afectadas por el problema, puedan participar en su análisis.

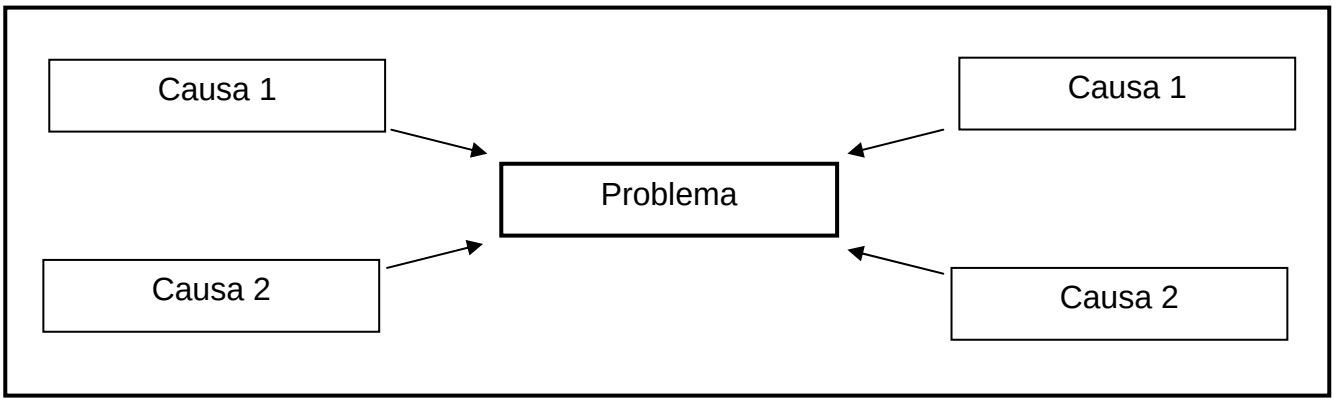
Para poder realizar este análisis es necesario tener en cuenta la existencia de tres elementos:

a) El problema, que desde el punto de vista de este enfoque, es la parte de la realidad que a nuestro juicio debe ser intervenida y mejorada. Es el centro de atención de quien se encuentra formulando el proyecto.

b) Las causas, son el conjunto de factores interrelacionados que producen o generan el problema.

c) Los efectos, son todas aquellas situaciones que se producen debido a la existencia del problema, en muchas ocasiones suele suceder que nuestra primera aproximación al problema es a través de sus efectos, ya que estos pueden ser definidos como las externalidades del problema.

Veamos de manera gráfica estos tres elementos y cómo ellos se relacionan.



Si bien, este tipo de análisis es de gran utilidad, se requiere entender que al hacer este tipo de análisis, estamos efectuando cortes arbitrarios de la realidad.

Para entender mejor lo planteado, es necesario recordar que la fase previa al análisis del problema, es la elección de éste, para lo cual se han utilizado criterios que fijan cuál es nuestro campo de acción (criterio de viabilidad).

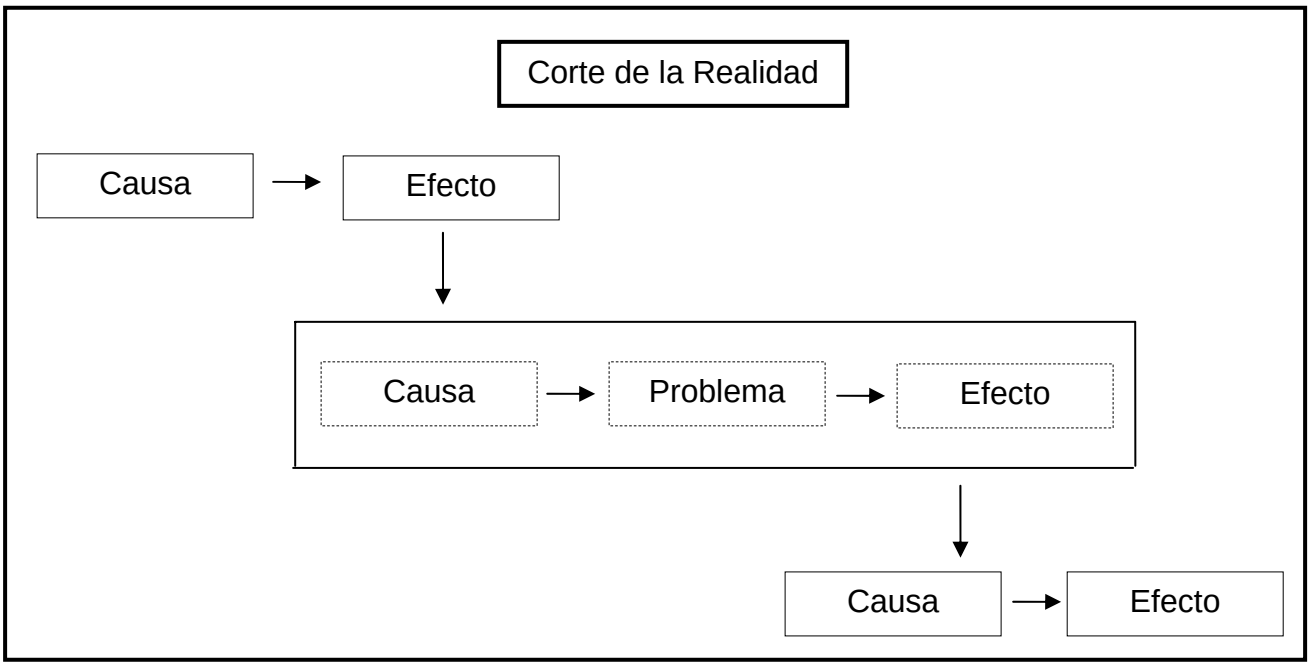
En el esquema anterior se ha optado por una porción de la realidad, un corte, por que en estricto rigor, la realidad no es lineal y en la práctica esta se da la siguiente forma:

El esquema indica que en estricto rigor no existen los problemas, sino que en la realidad sólo tendríamos la presencia de causas y efectos, por lo tanto el problema es aquel espacio de la realidad en el cual se desea o debe intervenir; de este modo, el esquema anterior queda modificado de la siguiente forma:

En el esquema se puede apreciar cómo en la medida que realizamos un corte en la realidad (entendido como aquel espacio de lo social que nos interesa) podemos identificar entre causas, problemas y efectos.

Si se compara la interpretación de varios actores sociales respecto del corte de la realidad objeto de intervención, veremos que lo que para uno es el problema, para el otro, puede ser sólo el efecto que genera su propio problema.

Veamos un ejemplo:



CLASE 03

Ejemplo Nº 3

Suponga que usted es funcionario de la oficina de la juventud de un municipio. Su problema es el alto consumo de alcohol de los jóvenes durante el fin de semana, y el efecto de este problema es, que los jóvenes en estado de ebriedad generan una serie de alteraciones al orden público.

La alteración al orden público para usted es un efecto, pero para su colega de la unidad municipal encargada de la seguridad ciudadana el orden público es el problema que le compete, y el que los jóvenes consuman alcohol (que es su problema) es la causa del problema de aquel funcionario.

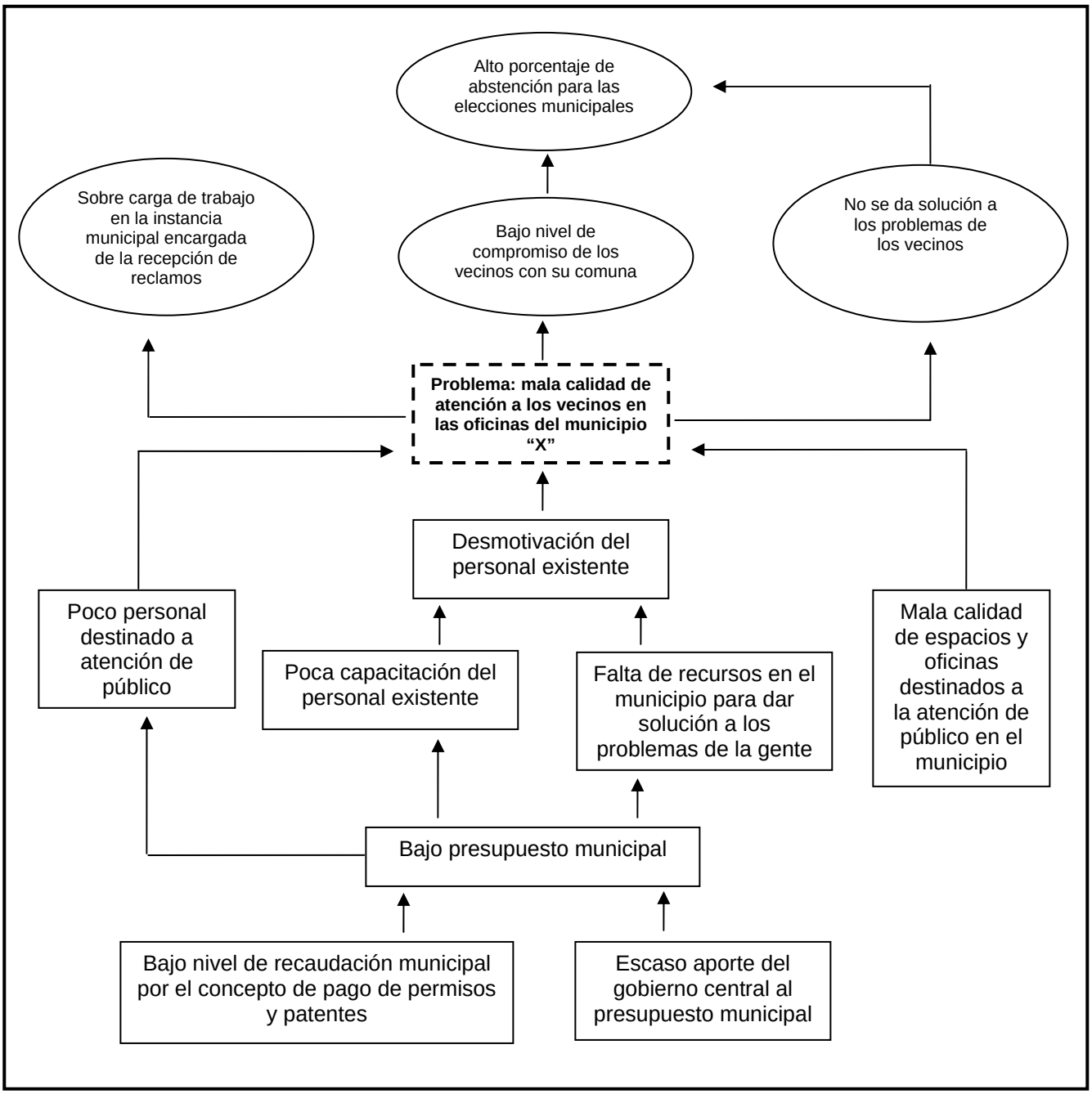
La situación presentada en el ejemplo, refleja cómo distintos actores del ámbito municipal enfrentan las mismas situaciones pero desde perspectivas distintas, lo que plantea la necesidad de actuar de manera coordinada entre ellos.

En tanto que, la realidad social es compleja, vale decir, sobre un problema pueden incidir diversas causas, no todas ellas tendrán la misma importancia sobre él, es así, que podemos identificar causas de primer, segundo y tercer orden. Esta misma situación es válida cuando hablamos de los efectos, por lo tanto, es posible identificar efectos de primer, segundo y tercer orden.

Una buena forma de analizar los problemas desde el punto de vista de las causas y efectos es a través de lo que se denomina la metodología del árbol de problemas.

Esta metodología consiste en poner de manera gráfica las distintas relaciones que existen entre el problema, sus causas y sus efectos, simulando la forma de un árbol, de este modo el problema será el tronco, los efectos las ramas y las causas estarán representados por las raíces. Para una mejor comprensión veamos un ejemplo.

Ejemplo Nº 4



En el ejemplo, se aprecia el árbol del problema; la mala calidad en la atención a los vecinos en las oficinas del municipio "X", las flechas ascendentes que se aprecian corresponden a una convención, es decir, algo que se utiliza siempre de la misma manera e indican las relaciones de causalidad existentes.

Las causas de primer orden del problema, son la falta de personal, la desmotivación y la mala calidad de los espacios. La desmotivación del personal está determinada por dos causas de segundo orden: la poca capacitación y la falta de recursos con que cuentan los funcionarios para poder dar solución a los problemas que la gente le plantea. Las tres causas de primer orden, tienen en su base una causa de tercer orden, en el ejemplo, el bajo presupuesto municipal, el que es provocado por dos causas: el bajo nivel de recaudación municipal y el escaso aporte de gobierno central.

En el caso de los efectos, la lectura del árbol nos indica que el problema tiene efectos de primer orden, con la salvedad que uno de ellos, el de la sobre carga de trabajo de la instancia que recepciona los reclamos, está un poco más arriba que los otros dos, esto nos indica que si bien, también es un efecto de primer orden, no tiene menos importancia, en comparación con los otros dos. Los efectos de segundo orden más importantes (bajo compromiso de los vecinos con la comuna y la falta de solución de los problemas de éstos) generan un efecto de tercer orden; la baja participación en las elecciones municipales.

Al finalizar esta unidad, diremos que realizar el análisis de las causas del problema resulta fundamental al momento de diseñar un proyecto, debido a que estos pretenden solucionar los problemas por medio del ataque a las causas que lo generan, el atacar directamente el problema constituye lo que en lenguaje común se denomina "medida de parche".

Síntesis Nº 3

- Dentro del contexto de la formulación de proyectos, se define como problema, toda situación que a nuestro parecer no es correcta o debe ser mejorada.
- Dentro de la realidad social, existen innumerables cantidades de problemas, y sólo podemos intervenir en algunos de ellos.
- Al momento de determinar qué problema abordaremos, debemos considerar: la urgencia, la importancia, el alcance institucional, la disponibilidad de personal o de la unidad que está planificando y los recursos con los cuales contamos.
- Un posible enfoque de que disponemos para analizar el problema, es enfocarlo desde el punto de vista de sus causas y efectos.
- La importancia de analizar las causas del problema es que nos permite atacarlo desde la raíz.

1.2. Planteamiento de Objetivos

Esta parte del curso abordara el estudio de los objetivos, identificando los distintos tipos que existen y su importancia dentro del diseño de un proyecto social.

En términos generales, diremos que un objetivo es un estado o situación deseable de alcanzar en una población o grupo de beneficiarios en relación a un problema existente.

Dicho de otra manera, los objetivos expresan la forma y el sentido de cómo pretendemos modificar el problema que da origen al proyecto, es lo que deseamos obtener.

La importancia de los objetivos radica fundamentalmente en tres aspectos, el primero es que son una guía para la acción, por cuanto al momento de la ejecución de todo proyecto siempre se presentan situaciones que tienen un carácter de imprevistos, lo que exige tener que tomar medidas que no fueron contempladas al momento de la formulación. Es ante los obstáculos no previstos cuando los objetivos asumen un carácter de guía, ya que siempre debemos tener presente aquello que nos hemos propuesto alcanzar y en consideración a las metas, se tomarán las decisiones y medidas necesarias, considerando si ellas contribuyen o no al cumplimiento de los objetivos.

Los objetivos son los que dotan de sentido a la acción. Si no tenemos claros cuáles son nuestros objetivos, será muy fácil comenzar a realizar acciones sin tener claro para qué sirven, y más aún, sin tener claridad si son necesarias de ejecutar.

El segundo aspecto por el que resulta determinante la importancia de los objetivos, es que permiten hacer la evaluación final del proyecto. Sólo es posible evaluar el éxito o fracaso de éste, cuando se ha señalado de manera explícita qué se deseaba lograr por medio de él.

Un tercer y último aspecto que permite recalcar la importancia de los objetivos, es que ellos permiten el trabajo en equipo, en tanto que se explicita lo que se quiere lograr y por lo tanto se fija con claridad el rumbo para todos los miembros del equipo.

Al igual como sucedía con la ejecución y la implementación, en el caso de los objetivos se tiene la tendencia de utilizar como sinónimo de estos, la palabra propósito, costumbre que si bien no es correcta, tampoco resulta del todo errónea, para poder entender la diferencia se hace necesario que definamos qué se entiende técnicamente por propósito.

El propósito es el desafío superior de nuestra intervención, tras él está nuestra apuesta, nuestra utopía, es el futuro deseado enunciado de modo abstracto. Por medio del propósito se señala explícitamente qué proyecto de sociedad es la propiciada por nuestro accionar, lo cual determina el logro de nuestros objetivos.

El propósito no se alcanza por medio del proyecto, sino que se requiere de múltiples intervenciones y de proyectos exitosos, realizados por el sector público y privado, es decir, con el concurso de la participación de toda la sociedad.

Un ejemplo nos permitirá entender la diferencia entre ambos conceptos.

Ejemplo Nº 5

El encargo de la Dirección de Desarrollo Comunitario del municipio propone un proyecto cuyo objetivo es:

"Aumentar el nivel de participación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones respecto de la forma como el municipio invierte anualmente sus recursos en la comuna."

Con este objetivo queda de manifiesto qué se desea lograr por medio del proyecto.

En este caso el propósito del mismo proyecto podría ser:

"Fomentar las potencialidades y el desarrollo de la ciudadanía, como una condición básica para el buen funcionamiento del sistema democrático".

El ejemplo señalado, nos permite apreciar qué propósitos y objetivos están diseñados para el logro de determinadas aspiraciones, pero a niveles distintos. En el ejemplo, queda claro cómo el logro del objetivo del proyecto contribuye en alguna medida al logro del propósito; por cuanto sabemos que para fortalecer el empoderamiento y desarrollo de la ciudadanía, no basta con que los habitantes de una comuna participen en la definición de cómo se invierten los recursos de un sólo municipio, sino que además se requiere de la modificación de situaciones de carácter estructural en la sociedad. De esta manera, el logro del objetivo aporta con un grano de arena al logro del propósito.

Para que los objetivos estén correctamente formulados, es necesario que estos cumplan con una serie de requisitos:

CLASE 04

1.2.1. Criterios para la Formulación de Objetivos

Criterio de claridad

Una de las características fundamentales de cualquier objetivo, es que deben expresar con claridad, qué se desea lograr con el proyecto, para lo cual es necesario que deben estar redactados en forma comprensible. Para esto es importante utilizar palabras y conceptos que no se presten para confusión o ambigüedades.

Para lograr la claridad en la formulación de los objetivos, es importante considerar la presencia de tres elementos: conducta, contenido y sujeto.

Conducta, todos los objetivos comienzan con una conducta, vale decir, con un verbo en infinitivo que expresa que queremos lograr.

Contenido, expresa el ámbito en donde deseamos que se de la conducta.

Sujeto, indica en quiénes o dónde queremos lograr el cambio propuesto.

Por lo anteriormente expuesto, en la formulación de objetivos se recomienda utilizar verbos tales como: aumentar, disminuir, erradicar, mejorar, reducir, establecer, por cuanto estos verbos son claros y no dejan dudas sobre lo que se quiere lograr.

Ejemplo Nº 6

Objetivo: mejorar la calidad de la infraestructura y el equipamiento de las áreas verdes del sector "x" de la comuna "y".

En este ejemplo podemos apreciar la presencia de los tres elementos que contribuyen a la claridad de los objetivos: en primer lugar, se expresa qué queremos lograr, en este caso, un mejoramiento de la calidad de la infraestructura y área verdes; luego se indica en que ámbito se desea mejorar la calidad de la infraestructura y el equipamiento de las áreas verdes; para concluir indicando donde se desea lograr el cambio, que para efectos de este ejemplo es en el sector "x" de la comuna "y".

Criterio de cantidad

Los objetivos que debe plantear un proyecto deben ser pocos. Para que esta afirmación tenga sentido, debemos recordar lo anteriormente señalado: "un proyecto busca dar solución a una parte o sólo a un problema de la realidad que pretendemos intervenir".

Al respecto es importante indicar, que los objetivos se plantean con el desafío de ser logrados, por lo tanto, no tiene sentido proponer una gran cantidad de objetivos que no seremos capaces de alcanzar.

No existe una receta para la definición del número de objetivos que debe contener un proyecto, para esto se requiere que la persona que está formulando el proyecto tenga el criterio suficiente para evaluar su capacidad y recursos disponibles.

Sólo a modo de referencia, se puede indicar que usualmente los proyectos tienen un objetivo general y tres objetivos específicos.

Criterio de evaluación

Los objetivos planteados en un proyecto deben ser evaluables o medibles, esto quiere decir, que los cambios propuestos deben ser concretos y posibles de medir a través de instrumentos y técnicas.

Dentro de este contexto, adquiere relevancia el concepto de objetividad, es decir, que la evaluación que se haga del cumplimiento de los objetivos sea demostrable empíricamente.

Dependiendo de los autores e instituciones que se vinculan con la formulación de proyectos, es posible encontrar una gran cantidad de tipos de objetivos. A modo de ejemplo, veremos algunas de estas tipologías, las que han sido seleccionadas básicamente ya que son utilizados con mayor frecuencia.

1.2.2. Tipos de Objetivos

Objetivos Generales

Los objetivos generales, resumen en forma global el resultado principal que se desea alcanzar por medio de la ejecución del proyecto, todo proyecto social correctamente formulado debe incluir este tipo de objetivos.

El objetivo general de un proyecto, debe explicitar de manera clara la situación o estado que se espera del problema que dio origen al proyecto, luego de la ejecución este.

Una estrategia que resulta de gran utilidad al momento de definir el objetivo general de un proyecto, es revisar el árbol del problema que construimos anteriormente y tomar el problema y pasarlo a un planteamiento positivo.

Retomemos el ejemplo Nº 4 donde construimos el árbol de un problema.

Ejemplo Nº 7

Problema: mala calidad de atención a los vecinos en las oficinas del municipio "x".

Frente a este problema, el objetivo general que podríamos plantear, haciendo el ejercicio de transformar el problema en positivo es:

Objetivo General: "mejorar la calidad de atención a los vecinos en las oficinas del municipio "x".

En el ejemplo, el planteamiento del objetivo general se realizó transformando la situación planteada de manera negativa en un objetivo positivo.

Objetivos Específicos

Los objetivos específicos, son logros intermedios que se hacen necesarios para el logro del objetivo general, por lo tanto, se puede afirmar que el logro de los objetivos específicos, contribuyen a alcanzar el objetivo general.

Deben derivarse en forma lógica del objetivo general del proyecto y deben estar formulados en forma más operativa que el objetivo general. Nunca un objetivo especifico puede plantearse alcanzar logros de mayor envergadura que el objetivo general.

Al momento de formular los objetivos específicos, lo que hacemos es preguntarnos, cuáles son los pasos que tenemos que dar para el logro del objetivo general. Cada paso constituirá un objetivo específico.

Un elemento que nos puede ayudar a determinar los objetivos específicos de nuestro proyecto, es mirar las causas que determinan la existencia del problema, de tal forma cada una de las causas detectadas que estamos en condiciones de abordar será intervenida por un objetivo específico, luego de haberlas definido en forma positiva, al igual como lo hicimos con en el objetivo general.

Para utilizar este procedimiento, se requiere previamente determinar cuáles son las causas del problema que estamos en condiciones de abordar.

Al efecto ilustramos con un ejemplo el análisis.

Ejemplo Nº 8

Objetivo General: "mejorar la calidad de atención a los vecinos en las oficinas del municipio "x".

Dentro del contexto del ejemplo, vamos a suponer que luego de analizar cuál de las causas es abordable, asumiendo la situación actual del municipio, se determina que sólo se puede actuar sobre la desmotivación del personal y la mala calidad de los espacios físicos que se utilizan para la atención de público, quedando descartada la causa que dice relación con la falta de personal, ya que el municipio no cuenta con los recursos para contratar a más personas para que asuman esta función.

De esta forma los objetivos específicos del proyecto serían:

Aumentar el nivel de motivación de los funcionarios municipales que trabajan en tareas de atención de público. Mejorar la calidad de los espacios y oficinas destinados a la atención de público en el municipio.

Por último, conjuntamente con los conceptos expuestos, existe el concepto de Metas, concepto que está estrechamente vinculado con los objetivos.

Las metas constituyen la cuantificación de los objetivos específicos. A través de ellas se determina en qué cantidad se puede cumplir con los objetivos específicos y en cuanto tiempo.

Las metas, comparten los mismos criterios que los objetivos, es decir, deben ser claras, pocas y medibles.

A partir de los objetivos específicos construidos en el ejemplo anterior, veamos cuáles serían las metas.

Ejemplo Nº 9

Aumentar el nivel de motivación del 80% de los funcionarios municipales que trabajan en tareas de atención de público, en un período de tiempo de tres meses.

En dos meses, mejorar la calidad del 100% de los espacios y oficinas destinadas a la atención de público en el municipio.

Síntesis Nº 4

- Los objetivos de un proyecto son los logros que este quiere alcanzar, distinguiéndose entre objetivos generales y objetivos específicos.
- Los objetivos generales son aquellos que expresan el logro principal del proyecto.
- Los objetivos específicos son aquellos logros que son necesarios de alcanzar para conseguir el objetivo general del proyecto.
- Los criterios que se deben tener en cuenta al momento de formular los objetivos deben ser claros, pocos y fácilmente medibles o evaluables.
- Se entiende por meta, la cuantificación de los objetivos, en términos de cantidad y tiempo de logro.

Realice ejercicio nº 3

CLASE 05

1.3. Diseño de Actividades

Como se ha señalado previamente, para la formulación de un proyecto se requiere: definición del problema, análisis del problema, formulación de objetivos generales y

específicos y las metas. Es decir, hemos definido el modo para abordar el problema y el método que utilizaremos para modificarlo o superarlo.

Corresponde en esta parte del módulo abocarnos al estudio del diseño de las actividades, que se definen como "las acciones concretas que permiten el logro de los objetivos del proyecto". Por tanto, podemos señalar que las actividades son las que dan vida al proyecto, ya que antes de su diseño, el proyecto es sólo un conjunto de intenciones racionalmente pensadas y elaboradas.

Al momento de enfrentar el desafío de elaborar las actividades, la pregunta que debemos formular es: ¿qué tenemos que hacer para lograr los objetivos del proyecto? Las actividades tienen que ver con la forma de cómo hacemos que los objetivos dejen de ser una declaración de intenciones y se conviertan en una realidad.

Las actividades deben ser diseñadas teniendo como referente los objetivos específicos, salvo aquellas que tienen que ver con la implementación del mismo. Recordemos que la implementación significa generar las condiciones necesarias que permitan la adecuada ejecución del proyecto.

Las actividades de implementación de un proyecto son todas aquellas que tienen que ver con conseguir y asegurar el financiamiento, habilitación de espacios físicos, contratar y capacitar al personal que participará de su ejecución, conseguir los respaldos y alianzas político-institucionales, etc.

Como dijimos, las actividades de intervención o acciones del proyecto propiamente tales, se diseñan tomando como referente los objetivos específicos, por lo que, cada objetivo específico, tendrá sus actividades asociadas.

Si asumimos, que una buena ayuda para el diseño de los objetivos específicos era el mirar las causas del problema, podemos concluir que las actividades del proyecto se refieren a esas causas.

Ejemplo Nº 10

Objetivo General: disminuir la cantidad de basura domiciliaria en las calles del sector "x" de la comuna "y".

Objetivo Específico: educar a la población del sector "x" de la comuna "y" respecto de los riesgos que implica para la salud de las personas el que se acumule basura en las calles del sector.

Actividades definidas para el logro del objetivo específico:

- Campaña de información masiva en el sector, cuyo mensaje principal son los efectos dañinos para la salud de las personas por la presencia de basura en las calles.

- Jornadas de reflexión con dirigentes vecinales respecto del rol que les compete en la tarea de evitar que se acumule basura en las calles del sector.

- Realización de talleres en los colegios y escuelas del sector, con el fin de entregar a los niños contenidos respecto de la forma para deshacerse de manera correcta de la basura y de los peligros que presenta la basura en las calles.

Las actividades que se presentan en el ejemplo, nos permiten demostrar los elementos que señalamos anteriormente, en el sentido de que las actividades son las acciones concretas del proyecto (campaña de información, jornada de reflexión, talleres en los colegios) y cómo éstas, se enmarcan dentro de los objetivos específicos.

Es muy probable que lo primero que hagamos al momento de tener que definir las actividades del proyecto, sea confeccionar un listado de acciones que permitan lograr el objetivo específico respectivo, lo cual es de gran utilidad.

Lo importante es que una vez que hayamos elaborado dicho listado, revisemos cada una de las actividades que en él aparecen desde una doble perspectiva.

Primeramente es determinar si efectivamente la actividad analizada contribuye al logro del objetivo, y en segundo término, evaluar la viabilidad de la actividad, en relación a los recursos, el contexto social y las manifestaciones culturales.

Es probable que producto de este análisis, descubramos que hay ciertos elementos que ponen en riesgo la posibilidad de ejecutar determinada acción, frente a lo cual sólo tenemos dos alternativas: descartamos la actividad o tomamos las precauciones necesarias que nos permitan disminuir al máximo las amenazas que la ponen en peligro. Para resolver esta cuestión, no existen fórmulas ni recetas, por lo tanto, sólo tenemos que apelar a nuestro criterio y conocimiento de la realidad y de nuestras capacidades.

Una vez definidas las actividades que vamos a realizar, el próximo paso es la descripción de las actividades.

1.3.1. Descripción de las Actividades

Describir las actividades, no es otra cosa que presentar por escrito y de manera detallada cada una de ellas, dando la información suficiente que permitirá que cualquier persona pueda entender de qué se trata cada una de ellas.

Una correcta descripción de las actividades debe contener al menos los siguientes puntos:

- Nombre de la actividad.
- Presentación que indique en qué consiste (metodología).

- Cuál es su aporte al logro del objetivo específico para la que fue diseñada.
- Duración de la actividad (Nº de sesiones, Nº de días, cantidad de meses, etc., todo lo cual depende de la característica de la actividad.).
- Tipo y cantidad de personas que participarán.
- Responsable de la actividad (persona que asume la responsabilidad del desarrollo de la actividad, sin perjuicio que participen varios miembros del equipo encargado de la
- ejecución del proyecto).
- Listado detallado de recursos materiales y monetarios que se requieren para su desarrollo.
- Factores externos al proyecto que podrían influir de manera positiva o negativa en el desarrollo de la misma.

Si bien, el describir cada actividad con el nivel de detalle que se indica, puede ser una tarea extensa, y aparentemente demasiado detallada, el realizar este ejercicio es tremendamente útil para aquellos casos en que los proyectos tienen una larga duración y una gran cantidad de actividades.

En este tipo de proyectos (de gran envergadura), puede pasar mucho tiempo entre el momento en que se diseña la actividad y el momento en que se ejecuta, lo que nos permite reducir el riesgo de que olvidemos en qué consistía, su motivo y qué necesitamos para el buen desarrollo de ésta.

Además, permite que en el caso de haber rotación en el personal encargado del proyecto, los nuevos funcionarios puedan contar con la información necesaria que les permita continuar con la ejecución del mismo.

Un último elemento con respecto a este punto: elaborar la lista de recursos monetarios y materiales necesarios para cada actividad, es de gran ayuda al momento de la preparación previa, ya que esto nos permite evitar que al momento de realizarla nos falten recursos.

Una vez que han sido diseñadas las actividades, es recomendable que las volvamos a revisar con el objeto de tomar la decisión definitiva, especialmente en lo que se refiere a las condiciones y medios necesarios para desarrollar cada una de ellas. Aún es tiempo de eliminar aquellas que bajo nuestro informado y reflexionado punto de vista, corren el riesgo de fracasar.

Aún cuando ya hemos mirado dos veces las actividades desde el punto de vista de la factibilidad de su realización, es importante hacer un último ejercicio.

Si bien todas y cada una de las actividades que hemos diseñado contribuyen al logro de los objetivos del proyecto, es importante tener en cuenta que no todas las actividades tienen el mismo nivel de importancia, para lo cual se deben clasificar las actividades, según el criterio de énfasis.

1.3.2. Clasificación de Actividades según Criterio de Énfasis

El criterio de énfasis, nos permite determinar qué importancia tiene una actividad desde el punto de vista de su contribución al logro de los objetivos del proyecto, en otras palabras, nos permite discriminar entre aquellas actividades que su ejecución es altamente relevante para el logro de los objetivos, de aquellas que aunque se tiene certeza sobre su aporte, no resultan imprescindibles en su ejecución.

Según este criterio, las actividades se clasifican en:

Actividades de énfasis máximo

Las actividades de énfasis máximo, serán aquellas en las que no nos restringiremos, debido a que su completo desarrollo resulta indispensable para resolver el problema, por lo tanto, nos aseguraremos de contar con el 100% de los recursos necesarios para su ejecución.

Actividades de énfasis mediano

Las actividades de énfasis mediano serán aquellas que, resultando importantes, podríamos desarrollar parcialmente sin poner en riesgo la resolución del problema.

La asignación de recursos para estas actividades, la realizaremos una vez que hayamos asignado los recursos a las acciones de énfasis máximo.

Actividades de énfasis mínimo

Las actividades de énfasis mínimo, serán aquellas que, resultando importantes, podremos postergar sin poner en riesgo la resolución del problema.

Es útil caracterizar con anticipación la clasificación de las actividades en los términos referidos, con el fin de detectar falta de recursos o de tiempo, cambios en el escenario social y/o político, etc. Además nos permitirá descartar alguna o algunas de las actividades contempladas en el proyecto. Como es de suponer, las actividades que se eliminarán, son aquellas de énfasis mínimo.

Realice ejercicio nº 4

Resuelto el tema de la descripción de las actividades y de su clasificación, la última tarea que se debe enfrentar respecto de las actividades es determinar la distribución temporal de estas.

CLASE 06

1.3.3. Ordenamiento de las Actividades

Para asegurar el éxito o fracaso de un proyecto, no basta con tener actividades adecuadas y correctamente formuladas, se requiere además diseñar cuidadosamente el orden en que se ejecutan.

Existen actividades que pueden desarrollarse de manera aislada, mientras que hay algunas que para su desarrollo requieren necesariamente la realización de otras.

El ordenamiento de las actividades debe hacerse a partir de la lógica y estructura de cada proyecto, lo importante es tener claridad en que hay acciones que deben realizarse previamente, por cuanto generan las condiciones para el desarrollo de otras, como también hay actividades que se pueden realizar en forma paralela. En estos casos es importante considerar si el equipo a cargo del proyecto tiene la capacidad para desarrollar ambas, si no es posible, es recomendable ordenar esas actividades de manera consecutiva (una después de otra).

Para facilitar el ordenamiento de las actividades, se recomienda construir una carta Gantt o cronograma, que es una herramienta que nos permite poner de forma gráfica el ordenamiento de las actividades.

El cronograma o carta Gantt no es otra cosa que una tabla de doble entrada, es decir, una tabla a la que ingresa información tanto de manera horizontal como vertical.

Al construir una carta Gantt, pondremos de manera horizontal las unidades de tiempo y de manera vertical todas las actividades del proyecto.

Veamos una carta Gantt a partir de las actividades presentadas en el ejercicio anterior, para que el ejemplo sea más claro, se han agregado dos actividades más.

Ejemplo Nº 11

CRONOGRAMA O CARTA GANTT									
	Marzo Semanas			Abril Semanas			Mayo Semanas		
Campaña de Información masiva en el sector									
Jornada de reflexión de los dirigentes									
Talleres en escuelas y colegios									
Programa en la radio local									
Evaluación del proyecto									

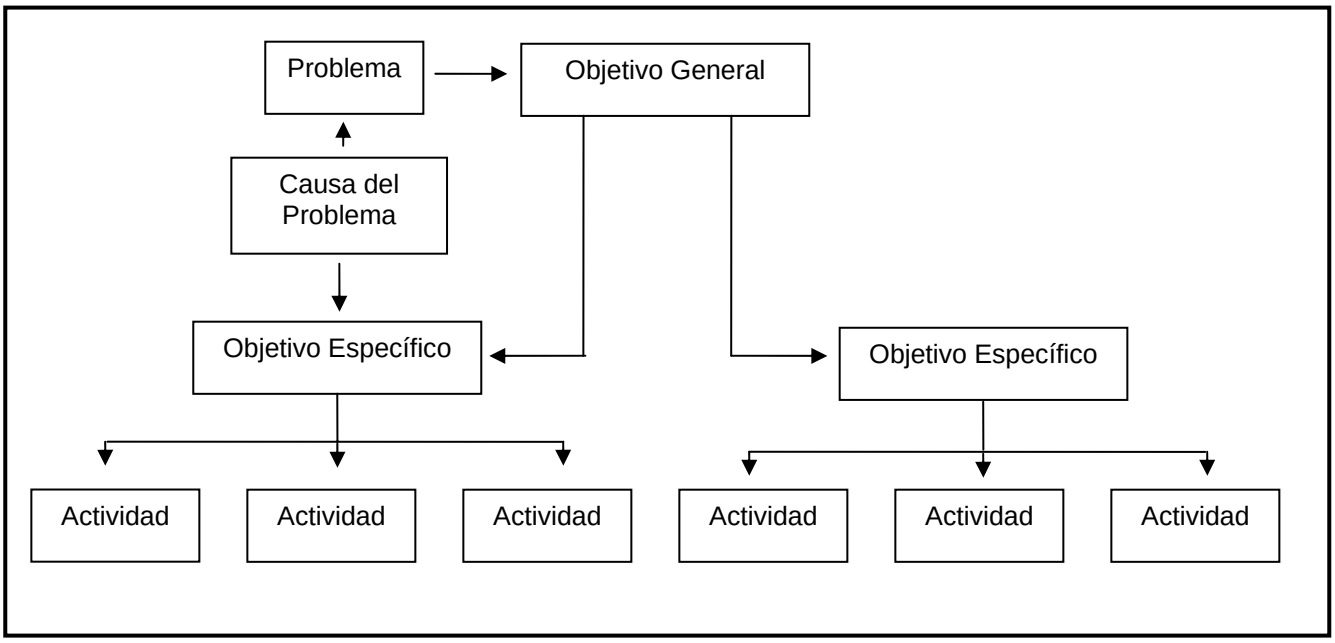
Como se aprecia en el ejemplo, la unidad temporal utilizada es el mes, con su respectiva subdivisión en semanas. No obstante, la unidad de medida que se utilice en cada proyecto debe ser determinada por el equipo que lo elabora, velando para que resulte lo más operativa posible, lo cual dependerá de las características de cada proyecto, por ejemplo, si hablamos de un proyecto que tiene una duración de cinco años, la unidad de medida a utilizar serán los años, ya que sería altamente complejo utilizar como unidad las semanas.

Al momento de programar la distribución temporal de las actividades, es importante considerar la existencia de feriados largos, o períodos donde el país presenta poca actividad como por ejemplo fiestas patrias, fiestas de fin de año, etc., por cuanto son situaciones que pueden atrasar el desarrollo del proyecto.

Síntesis Nº 5

- Las actividades son aquellas acciones concretas que se desarrollan para alcanzar los objetivos del proyecto. Su diseño se realiza a partir de los objetivos específicos.
- La selección de las actividades debe realizarse teniendo en cuenta la capacidad y recursos con que se cuenta y el contexto social.
- El describir una actividad consiste en explicar de manera detalla en qué consiste, cuál es su aporte al logro del objetivo, quiénes participarán de ellas, los recursos que se requieren, su duración y los factores externos que pueden influir en su éxito o fracaso.
- Las actividades de un proyecto pueden ser clasificadas como de énfasis máximo, mediano y mínimo. Utilizaremos estos criterios en caso que debamos descartar alguna por la aparición de situaciones que no se contemplaron durante la formulación del proyecto.
- Es importante poner especial atención en el ordenamiento de las actividades, por cuanto este factor puede ser determinante en el éxito o fracaso del proyecto.
- La carta Gantt o cronograma, es una representación gráfica de la duración de las actividades y de su distribución temporal dentro del proyecto.

Una representación gráfica de lo que hemos visto hasta aquí, puede ser la siguiente:



1.4. Construcción de Presupuesto

Como es de suponer, todo proyecto supone una cantidad de gastos y costos que deberán ser absorbidos por los recursos destinados al proyecto. Pero no sólo basta contar con los recursos, sino que también se hace necesario utilizarlos en forma racional.

Para lograr una correcta utilización de los recursos disponibles, resulta de gran utilidad la construcción de presupuestos, entendidos como el ejercicio de calcular de manera anticipada la cantidad de dinero que necesitamos para poder ejecutar el proyecto, a ese monto de dinero lo denominaremos costo del proyecto.

Dicho de una manera muy simple, lo que hacemos al momento de construir un presupuesto es determinar la cantidad de recursos que requerimos. Para ello, es recomendable mirar la descripción de las actividades del proyecto que realizamos anteriormente y determinar qué recursos necesitamos, para luego determinar cuánto dinero se requiere para adquirir dichos recursos.

Para la construcción de un presupuesto, es recomendable definir los distintos ítems que el presupuesto contendrá: los ítems son la agrupación de un grupo de recursos de una misma especie, bajo una categoría única. Los ítems que se utilizan con mayor frecuencia son:

Ítem Recursos Humanos

Son las personas que participarán en la ejecución del proyecto. Aquí se consideran las remuneraciones y honorarios, según la cantidad de tiempo que participen en el proyecto. Los costos de los recursos humanos deben ser calculados sobre la base de la remuneración bruta de las personas, es decir, considerando el 10% de la retención de impuestos en los casos de las personas que trabajen a honorarios y los gastos de seguridad social en el caso de aquellos que sean contratados bajo el régimen de la legislación laboral común.

Un elemento que es de vital importancia considerar, y que usualmente no es tomado en cuenta, son las indemnizaciones que se deberán cancelar a las personas que ejecutaron el proyecto, cuando éste haya concluido.

Similar situación ocurre con aquellos proyectos que tienen una duración de varios años, ya que esto implica reajustes de sueldos del personal. En estos casos debemos calcular los aumentos de sueldo a partir del Índice de Precios al Consumir (IPC) estimado para cada año, o tomar como referencia el IPC estimado para el año en que se está formulando el proyecto.

Ítem Recursos Materiales

Están constituidos por los insumos que se requieren para el funcionamiento del proyecto, estos materiales pueden ser de carácter permanente o fungible (aquellos que se desgastan por su uso y que desaparecen en el tiempo), dentro de este ítem podemos encontrar: lápices, papeles, scotch, tinta, etc.

Ítem Equipamiento

Apunta a la adquisición de los equipos necesarios para el funcionamiento del proyecto, o bien, la habilitación de espacios para el funcionamiento de éste. Dentro de este ítem se contempla: computadores, construcción de salas, televisores, videos, etc., siendo una de las características de este tipo de recursos, su mayor duración en comparación con los recursos materiales.

Ítem Recursos Financieros

Los recursos financieros, son aquellos recursos monetarios que se requieren para la ejecución del proyecto. Estos son considerados para el desarrollo de una actividad donde se requiere el arriendo de equipo, entrega de incentivos monetarios a los participantes, etc., es decir, son los montos de dinero que debemos manejar en efectivo.

Ítem Arriendos

Gastos que se deban realizar por arriendos de equipos, lugares físicos, etc.

Ítem Servicios

En este ítem, se consideran los gastos que son producto de la adquisición de los servicios básicos, tales como agua, luz, teléfono, calefacción, cuentas de correo de electrónico o proveedores de Internet.

Ítem Movilización

Se utiliza para financiar el traslado de personas o materiales para la ejecución del proyecto.

Ítem Alimentación

Se incluyen los alimentos que se consumirán en las actividades del proyecto, por ejemplo: café, azúcar, galletas, etc.

Ítems Imprevistos

Debemos siempre tener disponible un porcentaje del dinero para cubrir cualquier emergencia que se presente en el proyecto. Este ítem también lo podremos utilizar para financiar gastos que pasamos por alto al momento de construir los otros ítems del proyecto.

Los ítems descritos anteriormente constituyen sólo una guía o una clasificación de los ítems más comunes, por lo que no necesariamente deben estar considerados en todos los proyectos, aquello dependerá de las características de cada uno y del lugar o institución desde donde se ejecute.

CLASE 07

- Construcción del Presupuesto

Una vez que hemos definido los ítems que contempla el proyecto, debemos abocarnos a la construcción del presupuesto, para lo cual resulta recomendable seguir los siguientes pasos:

1. Elaborar un listado de todas las actividades que contempla el proyecto, detectando los recursos necesarios para cada una (sean estos materiales, humanos, de equipamiento o financieros). Para desarrollar este paso, una buena ayuda es tener conocimiento de la descripción de las actividades, especialmente aquella parte en la que se señalan los recursos que se requerían para el desarrollo de cada actividad.

2. Determinar la cantidad requerida para cada recurso: para ello, utilizaremos la unidad de medida correspondiente, por ejemplo, en el caso de los recursos humanos su unidad de medida será en horas o jornadas, los materiales serán medidos en unidades, etc.

3. Cotizar y determinar el valor unitario de cada recurso: En este punto, es fundamental no perder de vista que algunos recursos sufren importantes variaciones de precios según la estacionalidad o época del año, el cálculo lo deberá realizar a partir de una estimación, del valor del recurso al momento en que se necesitará el producto, bien o servicio.

Para proyectos de larga duración, se debe calcular las variaciones de precios de todos los recursos de un año para otro, esto incluye los reajustes del sueldo del personal.

4. Determinar la necesidad de duración de cada recurso: Este paso se realiza fundamentalmente con los costos fijos del proyecto, es decir, aquellos gastos que se repiten permanentemente, durante la ejecución. Normalmente se encuentran contenidos en los ítems de recursos humanos, arriendos, servicios.

5. Calcular el monto de dinero que se requiere para financiar el 100% de cada uno de los recursos: Para realizar este cálculo, se debe multiplicar el precio unitario de cada recurso por la cantidad requerida. En el caso de los recursos que constituyen los gastos fijos del proyecto, se debe hacer una segunda multiplicación por el tiempo durante el cual se necesitará del recurso. Por ejemplo: valor unitario de un profesional "x" por el número de profesionales de ese tipo que se necesitan, supongamos que son dos, entonces se multiplica el valor unitario por dos, el resultado de esa multiplicación será nuevamente multiplicado por la cantidad de meses que se requieren los servicios de esos profesionales.

6. Calcular el costo de cada uno de los ítems del presupuesto: Luego de haber determinado todos los gastos y costos de un ítem, es necesario el costo total de cada ítem, con el objeto de determinar el costo total del proyecto.

7. Calcular el valor total del proyecto: Para esto, sumamos el costo total de cada ítem.

A continuación se presenta un ejemplo de presupuesto:

Ejemplo Nº 12: Presupuesto

Ítem	Cantidad	Valor Unitario ($)	Valor Mensual	Duración	Total
Recursos Humanos					
Coordinador del Proyecto	1	600.000	600.000	3 meses	1.800.000
Asistentes sociales	2	500.000	1.000.000	3 meses	3.000.000
Psicólogos	2	500.000	1.000.000	3 meses	3.000.000
Total Ítem					**7.800.000**

Equipamiento					
Computadores con impresoras	2	650.000			1.300.000
Habilitación sala		800.000			800.000
Total Ítem					**2.100.000**
Recursos Materiales					
Resmas de papel	5	5.000			25.000
Tinta para impresora	4	20.000			80.000
Láminas para transparencias	1 caja	15.000			15.000
Total Ítem					**105.000**
Imprevistos					
Varios		200.000			200.000
Total Ítem					**200.000**
Valor total del Proyecto					**9.405.000**

Conjuntamente con realizar un buen presupuesto, es de gran importancia definir un flujo de caja.

Como su nombre lo indica, el flujo de caja es un instrumento que nos permite determinar los ingresos y egresos de dinero según un periodo de tiempo determinado. La importancia del flujo de caja radica en que nos permite asegurar la solvencia económica requerida para cada momento del proyecto.

Los flujos de caja se conforman sobre la base de dos partidas:

EGRESOS: constituido por todas las salidas de dinero a cuenta del presupuesto del proyecto.

INGRESOS: montos de dinero que ingresan al proyecto por distintas vías.

Al momento de construir el flujo de caja de un proyecto, debemos preocuparnos que el monto de egresos, sea acorde con los ingresos, de lo contrario el proyecto no se financiará y posiblemente fracase.

Para construir un flujo de caja, se debe determinar el nivel de los gastos y de los ingresos para un periodo de tiempo (normalmente se construyen en forma mensual). Para ello se deben revisar cada una de las actividades y los gastos, además de considerar los costos fijos (recursos humanos, servicios, etc.).

Ejemplo Nº 13

Flujo de Caja de un proyecto

	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Ingresos				
Saldo mes anterior	0	1.130.000	650.000	360.000
Remesa de fondos municipales	1.000.000			
Otros aportes	500.000		30.000	
Total	1.500.000	1.130.000	680.000	360.000
Egresos				
Remuneraciones	320.000	400.000	320.000	320.000
Materiales	50.000	80.000		45.000
Total	370.000	480.000	320.000	365.000

Expliquemos el ejemplo; el mes de marzo se inició el proyecto y se comenzó con un total de $1.500.000, durante ese mes se gastaron $370.000; el mes de abril comenzó con $1.130.000, sin que hubiera ingresos al proyecto, en ese mes se gastaron $480.000, los que fueron descontados al $1.130.000 con que se contaba. Por lo tanto, en mayo había un saldo de $650.000, pero ingresaron por concepto de otros aportes $30.000, los que sumados a los $650.000 del saldo anterior, lo que nos arroja un total disponible para el mes de $680.000. Los gastos de mayo fueron de $320.000, por lo que el saldo disponible para junio es de $365.000.

Dentro del proceso de construcción del presupuesto, todos y cada uno de los recursos deben ser valorizados, en especial aquellos casos que tendrán un financiamiento compartido, es decir, cuando los recursos que financiaran el proyecto son aportados por más de una institución.

Pongámonos en el caso que el proyecto será financiado entre el municipio y el gobierno regional. El municipio ha presentado el proyecto, en este caso el municipio deberá valorizar (calcular en dinero) cada uno de los aportes que realice, ya sean de recursos humanos, infraestructura, equipamiento, etc. El no valorizar todo lo que el proyecto requiere para su correcta ejecución lleva a cometer errores en el costo total del proyecto.

Síntesis Nº 6

- El presupuesto del proyecto es lo que nos permite determinar el costo total que tendrá la ejecución.
- Es importante elaborar correctamente el presupuesto del proyecto, ya que esto nos permite determinar con precisión la cantidad de recursos que necesitaremos para ejecutarlo, evitando de esta manera, que una vez iniciada la fase de ejecución,

descubramos que no contamos con los recursos necesarios que nos permitirán finalizarlo correctamente.

- Los presupuestos, se construyen sobre la base de ítem. Los ítem, son categorías que agrupan a los recursos de una misma especie.
- Existe una serie de pasos para elaborar correctamente un presupuesto, estos pasos pueden ser resumidos en: determinar qué recursos se requieren, determinar en qué cantidad se requiere cada recurso, calcular el costo total de cada recurso, para luego ver el costo de cada ítem y para finalizar, calculamos el costo total del proyecto.
- Junto con elaborar correctamente el presupuesto, debemos construir el flujo de caja del proyecto. Esto es determinar los ingresos y egresos del proyecto, según el periodo de tiempo en que se realizarán. El construir correctamente el flujo de caja, nos permite asegurar que tendremos los recursos necesarios en el momento que se requiera.

Realice ejercicio nº 5

CLASE 08

1.5. El Formato del Proyecto

Dentro de la tarea de formular un proyecto, debemos distinguir dos aspectos: primero, definir cuáles son los pasos que debemos realizar desde el punto de vista de la lógica a seguir, para garantizar que el producto de nuestro diseño sea un proyecto coherente, consistente y que efectivamente sea una herramienta que nos permita dar solución al problema que hemos querido abordar a través de él.

El segundo aspecto, es determinar la forma que utilizaremos para presentar el proyecto, es decir, qué esquema seguiremos al momento de formularlo y redactarlo. Existen distintas formas de redactar un proyecto, incluso se podría afirmar que existen casi tantas formas como instituciones que trabajan con esta herramienta. Es la forma de presentar el proyecto y el esquema que utilizamos lo que se denomina "formato del proyecto".

Entre los puntos uno y cinco del presente curso, hemos vistos la forma cómo diseñar el proyecto, es decir, qué hacer para garantizar que efectivamente nos ayude a enfrentar el problema que queríamos resolver. Este punto se abocara al desarrollo de cómo presentar o redactar el proyecto.

Lo primero que hay que decir, con respecto a este tema, es lo mencionado con anterioridad, es decir que existen diversas formas de redactar un proyecto, incluso algunos sostienen que hay tantas formas de presentarlos cómo instituciones que trabajan con ellos.

Es por lo anterior, que el formato que se presentará a continuación es sólo uno dentro de las diversas posibilidades existentes, no obstante, ha sido seleccionado por ser uno de los más universales y el familiarizarse con él permite contar con los elementos necesarios para enfrentar otro tipo de formatos.

Sea cuál sea el formato que utilicemos, siempre debemos tener presente que el documento del proyecto, debe tener la capacidad de explicarse por sí mismo, es decir, todo debe estar explicado de tal manera, que la sola lectura del documento, permita entender a cabalidad cada uno de los elementos que el proyecto contempla. Por esto, siempre debemos enfrentar el desafío de la escritura del proyecto, partiendo de la base que quién lo lea, debe ser capaz de entenderlo, sin necesidad de hacer preguntas, a quienes lo diseñaron.

La claridad en la escritura y redacción del proyecto, cobra mayor sentido cuando estos son diseñados y escritos para ser presentados a algún fondo concursable o, modalidad de obtención de recursos, que cada día es más usada en nuestro país.

En los concursos de proyectos, estos son revisados por un evaluador, quien determinará o recomendará la aprobación (financiamiento) o rechazo de cada proyecto presentado. Este evaluador no tiene la posibilidad de preguntar por aquellos aspectos que no le quedan claros, o por las dudas que le surjan al momento de realizar la evaluación. La no comprensión por parte del evaluador de lo que el proyecto quiere lograr y de las acciones que este pretende desarrollar, tiene como resultado, la mayor de las veces, el rechazo o no aprobación del proyecto.

Hechas las precisiones de rigor, estamos en condiciones de comenzar a ver los puntos que debe contener un proyecto correctamente formulado.

Nombre del Proyecto

Corresponde al título del proyecto, lo importante es que el nombre que utilicemos haga referencia a todos o algunos de los siguientes puntos: Qué se va hacer, a quién está dirigido el proyecto y ámbito temático en que se encuentra. Al respecto se presentan dos situaciones:

Ejemplo Nº 14

Nombres de Proyectos:

"Jóvenes: Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas"

Construcción de establecimiento de atención de salud primaria para el sector "x" de la comuna "y".

El primer caso, explicita a quién va dirigido el proyecto, "los jóvenes" y los ámbitos temáticos en que se trabajará: ciudadanía, participación y políticas públicas.

El segundo caso, da cuenta qué se quiere alcanzar con el proyecto: la construcción de un establecimiento de salud primaria en un determinado lugar.

Lo más importante al momento de darle algún nombre al proyecto, y que por lo demás es uno de los errores más frecuentes, es no confundir el nombre del proyecto con el enunciado del problema que se desea atacar. Si tomamos como referencia los ejemplos, los nombres de los proyectos no podrían haber sido: falta de acceso a la atención primaria de salud de los habitantes del sector x de la comuna, ni baja participación de los jóvenes en el diseño de políticas públicas.

Descripción del Proyecto

Si bien el nombre del proyecto permite su identificación, obviamente es insuficiente para formarse una idea sobre en que consiste y que se desea alcanzar, por lo tanto, en este punto lo que debemos hacer es explicar más detalladamente en qué consiste el proyecto, para esto se debe hacer referencia a la idea central de lo que se pretende realizar.

El objetivo principal de la descripción del proyecto es señalar, en sus aspectos esenciales, la información que proporciona el nombre del proyecto. Sin perjuicio de que lo importante en la descripción es señalar con claridad en que consiste el proyecto. Dicha descripción no debe ser demasiado extensa, ya que los detalles y pormenores del proyecto se van entregando de manera progresiva, a lo largo del documento.

Planteamiento del problema

Consiste en definir el problema que se desea abordar por medio de la realización del proyecto, en esta parte sólo diremos cuál es el problema seleccionado, esto lo haremos por medio de un enunciado, es decir, en un párrafo de no más de tres líneas donde señalemos cuál es el problema y a quiénes afecta.

El planteamiento del problema es dar respuesta a la pregunta ¿qué vamos a enfrentar? Se responderá esta pregunta de manera clara, precisa y de fácil comprensión para cualquier persona que lea el proyecto.

Fundamentación o justificación

En la fundamentación del proyecto, intentamos dar respuesta a la pregunta de ¿por qué se hace necesario llevar a cabo el proyecto?, por lo tanto, debemos señalar de la manera más lógica y contundente posible, las razones que hacen necesario que el proyecto sea ejecutado y qué justifica destinar recursos a su ejecución.

Para que la justificación sea correcta y completa, debe hacer mención a lo menos a dos aspectos: primero, señalar la prioridad y urgencia del problema que se desea enfrentar; segundo, por qué el proyecto que se está formulando es la mejor solución al problema.

Una buena forma de enfrentar el tema de la justificación, es mirar nuestro árbol de problemas, específicamente la parte donde analizamos los efectos, ya que uno de los aspectos que puede ayudar a explicar por qué el problema es importante de ser abordado, son los efectos que este produce.

Otro elemento que se utiliza para la fundamentación, es explicitar el cómo la solución del problema contribuye al logro de un propósito mayor. Recordemos que tras el propósito (desafío superior de nuestra intervención) está nuestra apuesta, nuestra utopía, es el futuro deseado, enunciado de modo abstracto,

Objetivos del Proyecto

El cuarto punto que debe contener el documento de nuestro proyecto, serán los objetivos, señalando de manera clara el objetivo general y los específicos. Como de este tema ya nos hemos ocupado anteriormente, no nos referiremos con mayor detalle a este punto, salvo decir que en algunos formatos de proyectos, en este punto, también se solicita que el planificador defina cuáles son las metas que se han fijado para el proyecto.

CLASE 09

Beneficiarios del proyecto

Determinar los beneficiarios del proyecto, nos lleva a contestar la pregunta sobre ¿quiénes y cuántas son las personas que se beneficiarán con la puesta en marcha del proyecto?, como es de suponer la primera respuesta a esta pregunta es: las personas que viven o están vinculadas directamente al problema.

En algunas ocasiones, dar respuesta a esta pregunta resulta un poco más complejo, por el tipo de nomenclaturas que se utilizan, por lo cual resulta importante detenernos un momento en este punto.

Son dos las formas utilizadas para abordar el tema de los beneficiarios del proyecto, la primera y más sencilla divide a los beneficiarios del proyecto en dos categorías.

Beneficiarios directos: son todos aquellos que, como su nombre lo indica, se benefician directamente con la ejecución del proyecto, son las personas, grupos o comunidades que participan de sus actividades.

Ejemplo Nº 15

Supongamos que un proyecto se propone disminuir el porcentaje de deserción escolar en un determinado sector de la comuna. Para ello, se considera la realización de talleres con 120 alumnos de octavo básico de tres establecimientos educacionales de la comuna y la

distribución de 1000 volantes informativos sobre lo importante que es la educación para la vida de las personas, en las escuelas donde no se realizarán los talleres.

En el ejemplo, se puede distinguir que existen dos tipos de beneficiarios, los 120 alumnos de octavo básico que participarán en los talleres y los 1000 que recibirán los volantes informativos. En este proyecto los beneficiarios serán 1120 alumnos de los establecimientos de la educación municipalizada de la comuna.

Beneficiarios Indirectos: son todas aquellas personas, grupos y comunidades que sin participar directamente de las actividades del proyecto se ven beneficiadas por su ejecución.

La lógica que se debe utilizar para calcular el número de beneficiarios indirectos de un proyecto, es que detrás de cada beneficiario directo, existen otras personas que indirectamente se ven beneficiadas por medio de la ejecución del proyecto.

Como en muchas ocasiones, es muy complejo saber el número exacto de personas que existen detrás de un beneficiario directo, para calcular el número exacto de estos, una fórmula posible de ser utilizada, es recurrir a información de carácter estadístico.

Si tomamos como referencia el ejemplo anterior, sabemos que los beneficiarios directos son 1.120 alumnos, y que si el proyecto tiene éxito, se logrará bajar el porcentaje de deserción escolar de la comuna. También sabemos que si los alumnos no desertan del sistema escolar, uno de los grupos que se verá beneficiado son las familias de los alumnos.

Por lo tanto, los beneficiarios indirectos del proyecto son las familias de los alumnos que participaron de las actividades del proyecto (talleres y folletos informativos). El siguiente desafío, es cuantificar el número de beneficiarios indirectos, para esto recurrimos a las estadísticas.

Según la información del censo de 1992, se ha calculado que una familia promedio en Chile esta constituida por 4,5 personas, en base a este dato referencial, la cantidad de beneficiarios indirectos del proyecto lo obtendremos multiplicando 4,5 por 1.120, lo que nos da como resultado que los beneficiarios indirectos del proyecto son 5.040 personas.

Total de beneficiarios: el número total de beneficiarios se calcula simplemente sumando los beneficiarios directos, más los beneficiarios indirectos del proyecto.

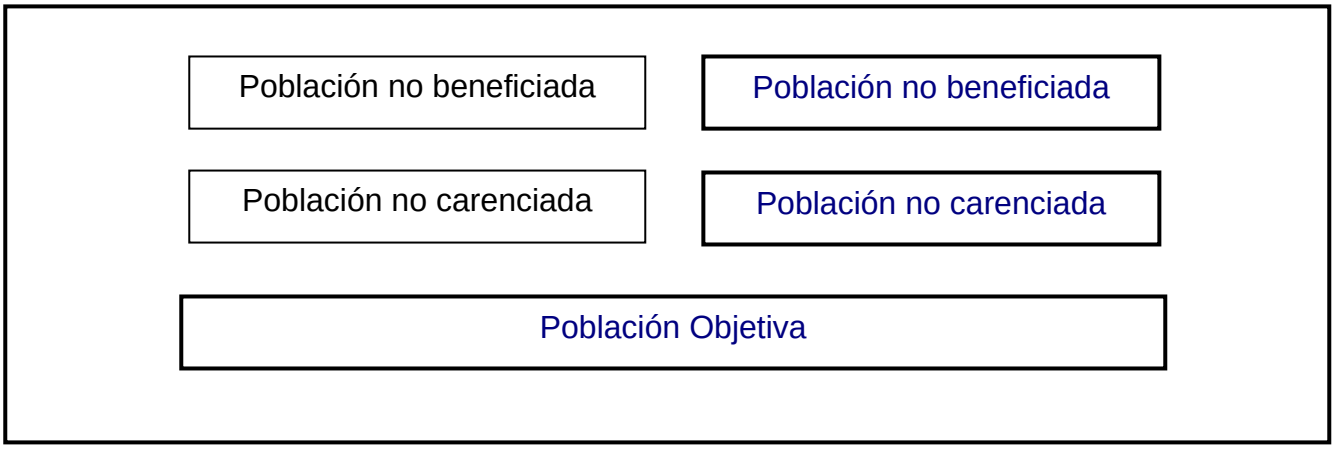
La otra alternativa para abordar el tema de los beneficiarios del proyecto, es aquella que distingue entre población objetivo, población carenciada y población beneficiada.

Población Objetivo: es la población a la que va dirigido el proyecto, en el ejemplo que hemos estado trabajando, la población objetivo son los alumnos de octavo básico de la comuna.

Población Carenciada: la población carenciada constituye un subgrupo dentro de la población objetivo, es el grupo de la población objetivo que presenta el problema. Volvamos a nuestro ejemplo, dijimos que la población objetivo eran los alumnos de octavo básico de la comuna, pero como es de suponer, no todos estos alumnos se encuentran en riesgo de desertar del sistema escolar, por lo tanto, nuestra población carenciada esta conformada por los alumnos de octavo básico que están en riesgo de desertar del sistema escolar.

Población beneficiada: son aquellas personas que estando dentro del grupo de la población carenciada, tienen acceso o reciben directamente los beneficios del proyecto. Se puede establecer que la población beneficiada es el equivalente a los beneficiarios directos dentro de la otra nomenclatura que analizamos en un primer momento. En el ejemplo, la población beneficiada son los 1.120 alumnos de octavo básico, que participan directamente del proyecto, no obstante el número de alumnos de la comuna que presentan riesgo de desertar del sistema escolar es mucho mayor. La cantidad de población beneficiada de un proyecto dependerá fundamentalmente de los recursos con los que se cuente.

El gráfico ejemplifica lo señalado:



Para finalizar, es importante decir que cuando se formula un proyecto, se utiliza sólo una de las nomenclaturas presentadas.

Realice ejercicio nº 6

Actividades

Una vez que se ha definido quiénes son los beneficiarios del proyecto, se hace necesario presentar las actividades que contempla. Esta presentación debe contener los puntos que mencionamos en el apartado donde nos referimos más extensamente a ellas, no obstante, y a modo de recordatorio, señalemos que la presentación de las actividades debe incluir:

- Nombre de la actividad.
- Indique en qué consiste (metodología).
- Cuál es su aporte al objetivo específico dentro del que se enmarca.
- Duración de la actividad (puede expresarse en nº de sesiones, nº de días, cantidad de meses, etc., dependiendo de la característica de la actividad.).
- Tipo y cantidad de personas que participarán.
- Responsable de la actividad (persona que asume la responsabilidad del desarrollo de la actividad, sin perjuicio que participen varios miembros del equipo encargado de la ejecución del proyecto).
- Listado de recursos materiales y monetarios que se requieren para su desarrollo.
- Factores externos al proyecto que podrían influir de manera positiva o negativa en el desarrollo de la misma.

De lo anterior se deduce que cada punto deberá ser desarrollado por cada una de las actividades que el proyecto contempla.

Carta Gantt o Cronograma

Una vez definidas las actividades del proyecto, debemos construir el cronograma o carta Gantt.

Existen algunos formatos de presentación de proyecto, en los cuales la carta Gantt o cronograma es solicitado como un sub-punto dentro de las actividades.

Propuesta de evaluación

Este tema lo abordaremos más adelante, no entraremos en mayores explicaciones y sólo diremos que, dentro de la presentación de un proyecto, en el punto evaluación se incluye una propuesta respecto de cómo podrá ser evaluado el proyecto durante y después de su ejecución.

Presupuesto

Este es el último punto dentro del formulario o formato de un proyecto, aquí lo que debemos hacer es presentar de manera clara el presupuesto que hemos elaborado para nuestro proyecto.

Síntesis Nº 7

- Cuando hablamos del formato del proyecto, hacemos referencia a la forma como este se redacta y se presenta.
- Existen diversos tipos de formatos para la formulación de un proyecto, lo importante es que más allá del formato que utilicemos, el proyecto sea redactado y escrito de tal

manera que su comprensión no presente dudas, debido a información entregada de manera poco clara o más aún, por la falta de la información necesaria para el correcto entendimiento del proyecto.

- Un proyecto correctamente presentado debería contener al menos los siguientes puntos:

a) Nombre del proyecto.
b) Descripción del proyecto.
c) Planteamiento del problema.
d) Fundamentación o Justificación.
e) Objetivos del proyecto.
f) Identificación de los beneficiarios del proyecto.
g) Actividades del proyecto.
h) Cronograma o Carta Gantt.
i) Propuesta de evaluación.
j) Presupuesto.

CLASE 10

2. EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

Acá, se explicarán los principales aspectos de la evaluación de los proyectos sociales, qué se entiende por evaluación y los distintos pasos que ella contempla.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, evaluar es "señalar el valor de una cosa", según este significado el concepto evaluar tendría como sinónimos: estimar, apreciar y calcular.

No obstante, el valor de la definición de la palabra, podemos decir que en el caso de las ciencias sociales, el evaluar es un proceso bastante más complejo y rico que el sólo señalar el valor de una cosa, lo cual nos remite a una tarea de conocimiento del resultado de nuestras intervenciones de manera comprensiva y reflexiva.

En términos simples, y a modo de introducción, diremos que la evaluación es la parte del proceso de planificación que nos permite determinar si se han alcanzado los objetivos propuestos, es decir, nos permite determinar en qué medida hemos dado solución al problema que nos propusimos enfrentar.

Usualmente la idea de evaluar está asociada con establecer qué cosas están mal y qué está bien. Esta es la primera imagen que debemos superar si deseamos abordar el tema de la evaluación de manera seria y, como un paso dentro del proceso de la planificación, que nos lleva a hacer las cosas de la mejor manera posible.

Superar la imagen tradicional de la planificación supone entenderla como:

Herramienta que nos entrega información: evaluar es una forma de recoger información, respecto de la marcha o del resultado final del proyecto, con esta información quien planifica está en condiciones de tomar decisiones para mejorar lo que se está haciendo o determinar si la forma como se enfrentó el problema fue útil para su resolución.

Un proceso continuo: no obstante, que dentro del ciclo de la planificación la evaluación es presentada como el último paso del proceso, es necesario asumir que la evaluación es una actividad constante dentro de todo proyecto.

Tanto la generación del diagnóstico, como la fase de diseño del proyecto y la ejecución deben ser permanentemente evaluadas. Sólo de esta forma, tendremos la capacidad de determinar si la forma como se está llevando a cabo el proceso de planificación es la mejor. Además, nos permitirá determinar cuales son las debilidades y fortalezas del proceso, para con ello, poder reforzar los aspectos que se encuentran débiles y potenciar aquellos que van bien encaminados.

Una forma de aprendizaje: el evaluar, no sólo permite tomar decisiones a lo largo del proyecto, sino que también, entrega la posibilidad de extraer aprendizajes a partir de nuestras propias prácticas. Por esto la evaluación debe ser vista como una posibilidad para aprender y reflexionar acerca de nuestras prácticas, más que como una amenaza a nuestro desempeño profesional.

Si asumimos que la evaluación es una herramienta que nos permite tomar decisiones, y que ésta se desarrolla a lo largo de todo el proceso de planificación, estamos en condiciones de concluir que la evaluación puede ser entendida de diversas formas, según el momento en que la utilizamos y las decisiones que nos lleva a tomar:

2.1. Tipos de Evaluación

Las evaluaciones se pueden clasificar de acuerdo al momento en que se realiza, y según quién las realiza, cada una de las cuales presenta diversos tipos. A continuación, se analizarán cada una de ellas.

2.1.1. Tipos de Evaluación según el Momento en que se Realizan

A continuación, se darán a conocer los tres tipos de evaluación que se pueden llevar a cabo de acuerdo al momento en que se realiza.

a) Evaluación Ex ante

Es la evaluación que se realiza una vez que los proyectos sociales han sido formulados y antes de comenzar a ser ejecutados. El objetivo de este tipo de evaluación, es determinar la viabilidad del proyecto, es decir, establecer la posibilidad que tiene el proyecto de ser ejecutado tal como ha sido diseñado.

Este tipo de evaluación es la que se realiza cuando se presenta un proyecto a un fondo concursable, en la práctica, los proyectos que reciben recursos de este tipo, son aquellos cuya evaluación ex ante ha establecido que el proyecto cuenta con un nivel razonable de viabilidad.

Para determinar la viabilidad de ejecución de un proyecto, el evaluador debe poner especial atención en la coherencia interna del proyecto, esto es, determinar si los objetivos que se han propuesto son posibles de alcanzar, si las actividades diseñadas efectivamente contribuyen a solucionar el problema que se está trabajando y si los recursos considerados en el presupuesto son suficientes para la ejecución del proyecto.

Los resultados de una evaluación ex ante pueden ser de dos tipos. Por una parte, está la posibilidad, por cierto la más drástica, de rechazar y descartar el proyecto y por otra, sugerir realizar ajustes o mejorías al diseño del proyecto.

La importancia de la evaluación ex ante, es que permite evitar que se comiencen a ejecutar intervenciones que no están correctamente diseñadas, o que no cuentan con los recursos necesarios para su puesta en práctica, con la consiguiente optimización de recursos que implica esta situación.

b) Evaluación Concurrente

La evaluación concurrente, es aquella que se realiza mientras el proyecto está siendo ejecutado, a este tipo de evaluación también se le denomina evaluación de proceso.

En una evaluación concurrente, el evaluador centra su atención en el desarrollo de las actividades, donde intenta determinar si cada una de ellas se llevó a cabo como se esperaba y sí efectivamente contribuyó al logro de los objetivos del proyecto.

Otro de los elementos que se evalúa en este tipo de evaluación, es el comportamiento de los actores y la relación que se va dando entre ellos y los ejecutores del proyecto.

Por lo tanto una evaluación concurrente puede arrojar información de dos tipos. Por una parte, información referida a como ha sido el desarrollo de las actividades, considerando el cumplimiento de los plazos y los compromisos asumidos por los diversos actores involucrados en el proceso y las relaciones que se dan entre ellos.

El otro tipo de información que puede entregar una evaluación concurrente, es aquella que da cuenta de las distintas dificultades que han ido obstaculizando el funcionamiento del proyecto, así mismo, nos permite descubrir aquellos elementos que sin haber estado considerados han facilitado su ejecución.

El objetivo principal de toda evaluación de carácter concurrente, es entregar información respecto de la marcha del proyecto, esto no con la idea de establecer juicios de valor en términos del funcionamiento, sino, por el contrario, la información que se obtenga de una evaluación concurrente debe ser considerada como una herramienta sumamente importante para tomar medidas que nos permitan mejorar lo que estamos haciendo, por medio de corregir aquellos aspectos del proyecto que no están funcionado como se esperaba, o a través de potenciar aquellos elementos que se encuentran marchando dentro de los rangos presupuestados.

La importancia de los tipos de evaluaciones que hasta aquí hemos visto, es que nos permiten evitar llegar al final de la ejecución del proyecto y recién en ese momento descubrir que todo lo realizado no permitió solucionar el problema.

c) Evaluación Ex post

Constituye la más típica de las evaluaciones, por cuanto, es la que se realiza una vez finalizada la ejecución del proyecto.

Por medio de la evaluación ex post es posible determinar si el proyecto cumplió con los objetivos que se había propuesto, además de indagar otro tipo de resultados alcanzados y que no fueron considerados al momento de la formulación.

El principal aporte de la evaluación ex post, es que entrega información que resulta útil al momento de enfrentar nuevos proyectos de similares características, ya que uno de los aspectos que considera es la identificación de aquellos elementos que resultaron determinantes en el éxito o fracaso del proyecto.

Un requisito que resulta indispensable, tanto para este tipo de evaluación como para las dos anteriores, es contar con objetivos correctamente definidos y formulados, por cuanto toda evaluación es, en esencia, una comparación entre lo que queremos lograr y cuánto hemos logrado.

CLASE 11

2.1.2. Tipos de Evaluación según quien la Realiza

Otro criterio que nos permite distinguir entre distintos tipos de evaluación, es aquella definida por quienes son las personas que la realizan. Así es posible encontrar:

a) Evaluación Externa

Son las evaluaciones que realizan personas que no están vinculadas directamente al proyecto, ni pertenecen a la institución u organización responsable.

Las evaluaciones externas, pueden ser realizadas en distintos momentos dentro del ciclo del proyecto. Tienen como ventaja, el ser realizadas por personas que no han participado en el diseño y ejecución, las cuales tienden a ser más objetivas en sus juicios e impresiones.

No obstante la ventaja que representa el hecho que los evaluadores externos no hayan participado del diseño o ejecución del proyecto, esta situación también se constituye en una desventaja, desde el punto de vista de que quiénes evalúan carecen de mucha información, lo que hace más difícil reconstruir la historia del proyecto. Además, mucha de la información de la que carecen los evaluadores externos, es de carácter subjetiva, y que por lo tanto, tiene su fuente en la experiencia, emociones y sensaciones de las personas que han participado en la ejecución del proyecto, la que no es transmisible ni reproducible.

En atención a lo señalado anteriormente, en caso de que se opte porque el proyecto sea evaluado externamente, es importante que el equipo a cargo de la ejecución, genere un mecanismo de registro, donde se conserve de manera actualizada y clara toda la información referida al proyecto.

Se recomienda el uso de evaluadores externos, en aquellos proyectos en que el equipo no cuenta con las capacidades técnicas para realizar la o las evaluaciones, o en aquellos casos en que las personas que han participado en su ejecución se encuentran demasiado comprometidas afectivamente con el proyecto.

Por el hecho que estas evaluaciones son realizadas por personas ajenas a la institución, normalmente se requiere de recursos adicionales para poder financiarlas.

En el caso que la decisión de trabajar con evaluadores externos se tome al momento en que se está formulando el proyecto, los costos de la evaluación pueden ser considerados en el presupuesto del proyecto, para ello crearemos un ítem especial para los gastos de evaluación.

b) Evaluación interna

Las evaluaciones internas, son aquellas que son realizadas por las personas que han participado directamente en las distintas fases de desarrollo del proyecto.

Para poder pensar en que la evaluación del proyecto sea realizada internamente, es necesario que se den algunas condiciones, a saber, que el equipo que la realizará cuente con los conocimientos técnicos que se requieren para una evaluación y, que las personas que la realizarán, tengan la capacidad de tomar distancia con el proyecto, esto es, mirar el proyecto de la manera más objetiva posible.

Sin duda, el principal problema de la evaluación interna está dado por el tema de la objetividad, ya que, normalmente el diseñar y ejecutar un proyecto hace que las personas se involucren emocionalmente con él, situación que por cierto, es absolutamente legítima e incluso necesaria para su óptima ejecución.

Desde el punto de vista de las ventajas, este tipo de evaluación, a diferencia de la externa, permite recoger la experiencia de las personas que han participado en el proceso, por lo cual poseen mayor información y de mejor calidad, permitiendo rescatar elementos del proceso que un evaluador externo probablemente omitiría.

Otra de las ventajas de la evaluación interna es que no representa costos adicionales, en tanto que son los miembros del equipo del proyecto quienes realizan esta tarea. En estos casos, es recomendable incluir la evaluación del proyecto como actividades, por lo tanto, se debe considerar el tiempo que se destinará a este fin.

c) Evaluación mixta

Como es posible deducir a partir de su nombre, la evaluación mixta es aquella se realiza haciendo una combinación de las dos anteriores, es decir, se constituye un equipo evaluador conformado tanto por evaluadores externos y miembros del equipo que han participado directamente en la ejecución del proyecto.

La fortaleza que presenta esta evaluación es que permite superar las desventajas que presentan los tipos anteriores, es decir, la evaluación mixta permite recoger los detalles y subjetividades que ha tenido el proceso, por medio de la participación directa de quienes han participado en el diseño y ejecución del proyecto, y a la vez, intenta disminuir el nivel de subjetividad, por medio de la incorporación de personas que han participado directamente en él.

Al momento de realizar este tipo de evaluaciones, se debe poner especial atención en evitar que quienes hayan participado del proyecto comiencen a defender lo realizado frente a quienes son externos al proceso, lo mismo a la inversa, es decir, se debe evitar que los

quienes son externos al proyecto tengan una actitud de menoscabo o escepticismo frente a lo realizado.

En este mismo sentido, lo primero que se deberá hacer, es definir cuáles serán los roles dentro del equipo evaluador, para luego fijar las expectativas y un lenguaje común que permita un óptimo funcionamiento del equipo mixto de evaluación.

d) Evaluación Participante

Este tipo de evaluación tiene la particularidad, que incluye en el proceso de evaluación a quienes han sido los beneficiarios del proyecto.

La diferencia con las otras tres formas de evaluación presentadas anteriormente, es que en la evaluación mixta, interna y externa, los beneficiarios son consultados respecto de cuál es su percepción del proyecto o sus logros, mientras que en una evaluación participante los beneficiarios definen qué evaluar, como hacerlo y participan activamente en todo el proceso evaluativo.

Claramente, la evaluación participante presenta la gran ventaja de recoger las opiniones, percepciones y juicios de quienes fueron los principales protagonistas (beneficiarios) del proyecto, en ese sentido, los insumos que entrega este tipo de evaluación, son de gran valor, en especial al momento de tener que diseñar otro proyecto.

La participación de los beneficiarios o participantes del proyecto, se expresa en que son éstos quienes determinan si vale la pena ejecutar el proyecto (en el caso de una evaluación ex ante), proponen las modificaciones y ajustes necesarios para un mejor funcionamiento de él (durante una evaluación concurrente) y determinan si el proyecto logró los objetivos que se había propuesto (en caso de estar frente a una evaluación ex post).

Si bien, desde el punto de vista de los resultados, o mejor dicho, desde el punto de vista de la calidad de la información que aporta, la evaluación participante es muy superior a las anteriores, ésta presenta algunas dificultades que no son menores.

La primera es que como todo proceso que considera la participación de la comunidad, la evaluación participante toma más tiempo, por cuanto se debe considerar una gran cantidad de horas para trabajar en terreno con la personas de la comunidad.

Una segunda dificultad, es que requiere llevar adelante un proceso de negociación con la comunidad. En este proceso, se deben consensuar los puntos a evaluar, el momento y la forma de hacerlo, y cuáles serán los niveles de logros del proyecto que serán considerados como satisfactorios.

La tercera dificultad, se desprende de la anterior y dice relación, con que para poder desarrollar un real proceso de negociación con la comunidad, ella requiere estar correctamente informada o capacitada, por lo tanto, el realizar una evaluación participante implica capacitar a la comunidad en temas de evaluación de proyectos.

En este mismo sentido, es importante indicar, que aquellos proyectos que tienen un alto nivel de complejidad técnica, en ocasiones su complejidad no permiten comprenderlos por parte de la comunidad, por lo que requieren que la capacitación que se realice, además de los contenidos sobre evaluación, incorpore contenidos sobre los aspectos técnicos del proyecto.

No obstante las dificultades, la evaluación participante es altamente recomendable para los proyectos sociales, en especial, para aquellos que buscan generar cambios o transformaciones importantes en ámbitos culturales, de relaciones entre actores sociales, etc.

Es perfectamente posible y correcto, que al momento de diseñar una evaluación combinemos entre criterios de tiempo y de quien evalúa. Por ejemplo, es posible diseñar una evaluación concurrente de carácter mixto, o una evaluación externa, para determinar la viabilidad de un proyecto (evaluación ex ante).

La decisión respecto del tipo de evaluación que utilicemos, dependerá de las particularidades de cada proyecto, para ello debemos tener en cuenta: para qué evaluamos, con qué recursos humanos y financieros contamos, cuáles son las características del proyecto y de la comunidad.

Síntesis Nº 8

- La evaluación es la etapa de la planificación por la cual determinamos en qué medida el proyecto está cumpliendo o ha cumplido con los objetivos que nos hemos propuestos.
- El sentido de la evaluación no es establecer juicios de valor en términos de lo bueno o lo malo de un proyecto, sino que pretende entregar información para poder tomar medidas que corrijan nuestra intervención u otras que se realizarán a futuro.
- La evaluación debe, puede y debe ser considerada como: una herramienta, un proceso continuo y una fuente de aprendizajes.
- Según el momento en que realicemos la evaluación, podemos distinguir entre: Evaluación ex ante, evaluación concurrente y evaluación ex post.
- Desde el punto de vista de quien realiza la evaluación, podemos distinguir entre: evaluación interna, evaluación externa, evaluación mixta y evaluación participante.

CLASE 12

2.2. La Acción de Evaluar

Teniendo presente lo señalado respecto a la evaluación, proseguiremos con la temática de cómo podemos realizar una evaluación, para ello identificaremos sus pasos y explicaremos en qué consiste cada uno de ellos.

Lo primero que debemos tener presente, es que no existe una única forma de realizar una evaluación, incluso no existen métodos o modelos específico que señalen de manera clara y detallada como evaluar proyectos sociales. Asumiendo esta dificultad, diremos que para realizar una evaluación debemos seguir los siguientes pasos:

1. Determinar con que fin se realizará la evaluación.
2. Construir indicadores.
3. Determinar las fuentes de la información.
4. Determinar que instrumentos utilizaremos para recopilar la información.
5. Recoger la información.
6. Analizar la información.
7. Definir y sugerir las medidas que resulten pertinentes.

Todo proyecto contiene una gran cantidad de elementos que son susceptibles de ser evaluados, así uno puede evaluar los resultados, el proceso, la administración, los efectos, los facilitadores y obstaculizadores, etc.

Producto de la existencia de todos los elementos existentes en un proyecto, y como es de suponer, no siempre pueden ser evaluados todos ellos, se hace necesario contar con una guía que nos ayude a focalizar nuestra atención. Es para este fin, que los pasos arriba indicados son de gran utilidad.

Veamos entonces en qué consiste cada uno de ellos.

Determinar para qué y qué queremos evaluar

Lo primero que debemos tener claro, es para qué deseamos realizar la evaluación, esta pregunta puede tener diversas respuestas, ya que podemos desear evaluar el proyecto para ver si continuamos realizándolo, para medir si éste ha cumplido con los objetivos propuestos, para determinar cuál fue el nivel de participación de la comunidad, o para ver como se estructuro el proceso, etc.

Una vez que tenemos claridad de cuál es el sentido de la evaluación, debemos determinar cuál o cuáles de los elementos del proyecto debemos evaluar, entre estas dos decisiones, debe existir un alto nivel de coherencia, ya que lo que evaluaremos está determinado por el sentido o razón de la evaluación.

De esta manera, si se desea evaluar la efectividad del proyecto en la solución al problema que se ha propuesto enfrentar, tendremos que evaluar sus resultados o impacto; por su parte, si el sentido de la evaluación es tomar medidas que permitan que el proyecto funcione de mejor manera, deberemos evaluar el proceso experimentado.

Una buena opción, que nos ayudará a no perder de vista lo que hemos definido como foco de nuestra evaluación, es formular un objetivo de evaluación y construir algunas preguntas entorno a ello.

Como usted ya habrá podido descubrir a lo largo de este curso, los proyectos sociales son una instancia colectiva, en la que se ven involucrados distintos y diversos actores. Es por esta razón, que es recomendable que el definir el sentido y el foco de nuestra evaluación, sea un proceso en el que participen los distintos actores involucrados, sólo de esta manera se logrará garantizar que la evaluación no sea percibida como una amenaza.

Veamos un ejemplo de enunciado que señala para qué y qué queremos evaluar:

Ejemplo Nº 16

Para poder determinar la factibilidad de replicar el proyecto en otros sectores de la comuna, se hace necesario evaluar las características que tuvo el proceso de ejecución del proyecto, identificando los elementos que resultaron fundamentales en su éxito.

En el ejemplo, se señala que el sentido de la evaluación, es poder determinar si el proyecto que se está evaluando, puede ser replicado en otro sector de la comuna. Para esto, se indica que se hace necesario evaluar el proceso y los elementos que determinaron el éxito del mismo.

Construir indicadores

Una de los principales problemas que se enfrenta en la evaluación de proyectos sociales, es que la mayoría de las veces, estas trabajan con aspectos intangibles y no observables de la realidad, prueba de ello, es que no podemos ver ni tocar la conciencia de las personas, sus motivaciones, sus expectativas, su nivel de ciudadanía, etc.

Para ello, se hace necesario construir indicadores de evaluación que son definidos como "señales, conductas o elementos observables que dan cuenta de procesos que no son visibles directamente".

Ejemplo Nº 17

Supongamos que estamos evaluando el impacto que tuvo un proyecto, que se proponía aumentar la motivación por el trabajo en los funcionarios de un determinado municipio. Como es obvio, el evaluador no puede observar la motivación de los funcionarios, por lo que para

ello deberá construir indicadores, es decir, determinar cuáles son las conductas de las personas que dan cuenta de su nivel de motivación. Frente a tal exigencia el evaluador define que los indicadores de motivación que usará serán los siguientes:

- Puntualidad de los funcionarios en el inicio de sus labores
- Cantidad de solicitudes de permiso presentadas
- Cantidad de licencias médicas presentadas
- Número de reclamos por mala calidad de la atención

En el ejemplo, el evaluador determinó que sus indicadores para medir el nivel de motivación de los funcionarios del municipio serían los arriba indicados, por lo tanto, él asume que si la puntualidad mejoró y si disminuyeron el número de permisos, licencias médicas y reclamos de los vecinos, es porque el nivel de motivación de los funcionarios mejoró.

El ejemplo descrito, ejemplifica en qué consiste el proceso de construir indicadores de evaluación, señalando que ésta no es una tarea fácil, sino que por el contrario, requiere de gran experiencia y de una sólida formación teórica.

Posteriormente lo que hacemos en el segundo paso dentro del proceso de evaluación, es definir cuáles son aquellos elementos observables, que nos permiten medir y conocer aquello que deseamos evaluar, pero que estamos imposibilitados de ver directamente.

Determinar las fuentes de información

Una vez que hemos determinado los indicadores que utilizaremos, el siguiente paso será definir cuáles son las fuentes a las que recurriremos para obtener la información que necesitamos.

Si recurrimos al ejemplo anterior, las posibles fuentes que utilizará el evaluador serán: el libro de control de asistencia o las tarjetas del reloj control, el libro de reclamos de las distintas oficinas del municipio, las personas que desempeñan cargos de jefatura y que les corresponde autorizar las solicitudes de permiso y por último, los libros de registros de licencias médicas del departamento de personal del municipio.

Como hemos visto, las fuentes de información no sólo son fuentes de carácter escrito, sino que también pueden ser personas que manejan información clave para la evaluación que se realiza. Otras fuentes personales de información pueden ser quienes participaron en la ejecución del proyecto, los beneficiarios, personas de la institución que sin ser parte del equipo ejecutor tuvieron algún nivel de contacto con la experiencia, por mencionar sólo algunas.

Determinar que instrumentos utilizaremos para recolectar la información

Básicamente, en este paso lo que haremos es determinar cuáles son los mejores instrumentos y técnicas para recolectar la información que requerimos, para ello debemos considerar los distintos actores que hemos determinado como fuentes de información.

Aquí debemos cautelar que los instrumentos y técnicas seleccionadas, se ajusten a las características y particularidades de cada fuente de información, las técnicas que se utilizan para la recolección de información son las mismas que se utilizan en las investigaciones sociales, por ejemplo: la entrevista, la encuesta, el análisis documental, los grupos focales y de discusión, etc.

Una vez seleccionados los instrumentos, debemos proceder al diseño de cada uno de ellos, velando por respetar las particularidades metodológicas que cada uno de ellas tiene.

Recoger la información

Teniendo claro qué información necesitamos y contando con los instrumentos para su recolección, no queda más que abocarnos a recolectar la información, para ello lo único que debemos hacer es aplicar los instrumentos diseñados en el paso anterior.

Analizar la información

Si bien desde el punto de vista operativo, este constituye el sexto paso del proceso de evaluación, en estricto rigor, éste se realiza de manera paralela a los pasos 2, 3, y 4 de manera conjunta, ya que al pensar qué información necesitaremos y como la recolectaremos se debe ir definiendo cómo la información será analizada una vez recolectada.

El definir cómo analizaremos la información, es lo mismo que construir un plan de análisis. Al elaborar un plan de análisis, lo que hacemos es determinar cuál será el tratamiento que daremos a la información, definiendo la prioridad que le daremos a cada información, cuáles serán los cruces de información que realizaremos y cuáles serán los temas a partir de los cuales la organizaremos.

El elaborar un buen plan de análisis de la información, nos entregará los criterios para poder seleccionar y clasificar aquella información que es más importante y aquella que sólo es complementaria o accesoria.

Tomar o sugerir las medidas que resulten pertinentes

Una vez que hemos analizado la información, no nos queda más que elaborar el informe de evaluación. En dicho informe, lo que se hará es presentar las conclusiones a las que se ha llegado luego del proceso de evaluación.

El punto más importante dentro del informe de evaluación es presentar la sugerencia en torno al proyecto. El tipo de sugerencias que se hagan, tendrán que apuntar a las razones por las cuales se ha querido realizar la evaluación (paso número uno), es decir, deberá estar dirigida hacia los sentidos que ha tenido la evaluación.

Realice ejercicio nº 7

Síntesis Nº 9

Los pasos que debe seguir todo proceso de evaluación son los siguientes:

1. Determinar para qué queremos realizar la evaluación.
2. Construir indicadores.
3. Determinar las fuentes de información.
4. Determinar que instrumentos utilizaremos para recolectar la información.
5. Recoger la información.
6. Analizar la información.
7. Tomar o sugerir las medidas que resulten pertinentes.

SÍNTESIS FINAL

Tres son las ideas que aparecen importantes de ser destacadas al finalizar este módulo.

- La primera se refiere a que un proyecto social constituye un sistema en sí mismo, ya que está conformado por un conjunto de componentes (problemas, objetivos, actividades, recursos, etc...) que deben estar en estrecha relación. El éxito en la formulación de un proyecto social se juega en la correcta y ordenada preparación de cada parte, lo que a su vez nos entregará los elementos necesarios para enfrentar el próximo paso.

  Esta articulación progresiva, permite que el proyecto que estamos diseñando opere como una máquina de precisión, donde cada pieza interactúa con las demás de manera justa y acorde a las necesidades que el sistema total requiere.

  Cuando hemos logrado que todas y cada una de las partes calcen de manera precisa, estamos en condiciones de afirmar que nuestro proyecto es consistente, es decir, que no quedan dudas respecto de qué queremos hacer, como lo haremos, y cuáles son los recursos que necesitamos.

  Si bien cada proyecto constituye un sistema en si, es importante recordar que nuestro proyecto forma parte de un sistema mayor, cual es, la planificación.

Este hecho impone a quienes formulan proyectos tener la capacidad de entender los procesos de planificación a nivel macro, es decir, conocer y comprender el modelo de desarrollo del país, las políticas sectoriales o regionales, etc. Sólo de esta forma la pieza que hemos diseñado (nuestro proyecto) ensamblará de manera armónica dentro de un contexto mayor.

Lo anterior, no quiere decir que debamos formular proyectos que apunten a mantener el estatus quo, sino que por el contrario, deben ser una posibilidad de cambio real a aquellas situaciones que nos parece deben ser mejoradas, sólo que muchas veces las posibilidades de cambio, pasan por diseñar propuestas que sean factibles de ser ejecutadas dentro del contexto en el que nos encontramos.

- La segunda idea que parece importante de mencionar es que si bien la planificación y por ende los proyectos sociales responden a una lógica en su diseño, esta debe ser entendida como una guía o una ruta a seguir, que nos permite actuar de la manera más racional posible y no como una fórmula rígida.

  Si bien, el ciclo de la planificación establece cinco pasos claramente diferenciados y definidos (diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste), estos deben ser ejecutados de manera flexible y adaptándose a las necesidades de cada experiencia.

  Vale decir, quienes se ven involucrados en procesos de planificación, en cualquiera de sus etapas, deben tener claro que la idea es que los distintos pasos del proceso de planificación deben estar en permanente retroalimentación.

  A modo de ejemplo, no se trata de que quién planifica elabore el diagnóstico como primer paso del proceso y, nunca más vuelva a verlos o revisarlo, sino que por el contrario, la idea es que vayamos actualizando nuestro diagnóstico a partir de lo que vamos descubriendo en la fase de ejecución. Asimismo, los resultados de la evaluación pueden ser una fuente que nos permita mejorar o afinar el diagnóstico construido.

- Como una tercera idea, es importante destacar que la formulación de proyectos constituye una metodología de trabajo que podemos utilizar permanentemente en nuestro quehacer.

  Lo anterior, cobra sentido en la medida que durante los últimos diez años el tema de la formulación de proyectos sociales se ha convertido en una actividad útil para obtener recursos financieros, por medio de la presentación de estos a diversos fondos concursables, lo que si bien resulta muy útil desde el punto de vista financiero, es una visión muy reduccionista en torno al tema, ya que es perfectamente posible pensar en formular un proyecto con el sólo propósito de ordenar y mejorar nuestra práctica.

  Lo importante es incorporar la lógica de la formulación de proyectos a las diversas actividades que desarrollamos en nuestro espacio laboral, ya que esta es de gran ayuda

para poder realizar acciones que tengan sentido, contribuyan a nuestro objetivo y que aprovechen al máximo los recursos existentes.