

# Ejecución de proyectos: problemas clásicos

Fernando Fuentes Mohr \*  
Gloria Chicas de Márquez \*\*

---

EL PRESENTE ENSAYO EXPONE UNA SINTESIS DE LA PROBLEMÁTICA COMUN QUE SE PRESENTA EN LA ADMINISTRACION DE LOS PROYECTOS, Y ALGUNAS DE SUS CAUSAS, PROPONIENDO POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

## Políticas, modelos y adaptación al medio en que se desenvuelven los proyectos

La escasa definición específica de políticas nacionales, especialmente de las económicas, los factores institucionales y el ambiente externo constituyen limitaciones serias para la ejecución de los proyectos, lo cual debe tomarse en cuenta a la hora de ejecutarlos.

Uno de los factores políticos que más incide en este contexto es la poca definición de las necesidades reales de la población. Inicialmente las prioridades y justificaciones de un proyecto van dirigidas a satisfacer las necesidades de las áreas o sectores más necesitados pero luego éstas se desvían hacia otros sectores debido a la intervención de grupos de presión más importantes. Este cambio en la planificación de los proyectos, promovido en algunos casos por las instituciones responsables,

representa aspectos limitantes para el éxito de los mismos.

Otro aspecto de suma importancia está constituido por la renuencia o, algunas veces, la disposición negativa de los diseñadores y ejecutores de proyectos, a considerar los elementos de las políticas, sus causas y sus efectos. Esta actitud se justifica argumentando que sus decisiones son tomadas en el nivel técnico, para evitar inmiscuirse en asuntos políticos, por considerarlos fuera de su ámbito. Además, estas personas facilitan el trabajo elaborando modelos cercanos a los ideales y tratando de hacerlos funcionar partiendo de la premisa de que las limitaciones deben ser aceptadas, pero no toman en cuenta cómo éstas restan posibilidades de éxito a los proyectos.

Para una adecuada orientación de la ejecución de proyectos se considera prioritario el conocimiento claro del ambiente del proyecto. Asimismo, los profesionales involucrados deben compatibilizar los aspectos políticos y técnicos, y evitar los diseños rígidos que dificultan su ajuste posterior a las realidades externas. Además deberán conocer y comprender el impacto del proyecto sobre los factores económicos y sociales del país y su incidencia recíproca.

---

\* Ingeniero especializado en Administración y Técnicas de Ingeniería, Administración de Proyectos y Metodología de la Capacitación, Nantes-Francia, y de otros centros de perfeccionamiento profesional.

\*\* Maestría en Administración Pública. Consultora del ICAP.

## **Integración entre unidades participantes**

Sobre todo en los proyectos integrados, con responsabilidad multi-institucional, es frecuente encontrar una falta de definición del rol de cada una de las entidades y organismos participantes en la consecución de los objetivos del proyecto, principalmente en lo que respecta al aporte institucional, así como a la definición organizacional.

Generalmente, se encuentra que cada una de las instituciones participantes en el proyecto, establece su propia programación y desea controlar la mayor cantidad de los recursos vinculados con éste, especialmente, los recursos financieros. Además surgen serias contradicciones cuando se desea definir la ubicación de la unidad ejecutora del proyecto y los mecanismos para el manejo del financiamiento y se presenta con regularidad una intensa lucha por defender diversos intereses a nivel sectorial o institucional.

A continuación se enumera algunas acciones que pueden ayudar a superar el problema: poner énfasis en los productos a lograr (bienes o servicios) y fomentar la participación de las entidades, poniendo de relieve el aporte de cada una de ellas; utilizar a una institución como el núcleo principal y a las otras como periféricas, definiendo claramente el rol de cada una; trabajar a través de una unidad regional, como agencia ejecutora, sobre todo para aquellos proyectos desplazados geográficamente a lugares alejados o a regiones definidas como prioritarias; ejecutar u operar el proyecto a través de una agencia de desarrollo integral, cuando el tipo de proyecto y la estructura organizacional definida así lo permitan, o establecer una unidad ejecutora núcleo que cuente con el apoyo especializado de las diversas entidades involucradas, con una duración limitada y una estructura dinámica.

## **Participación del gerente del proyecto en el proceso de toma de decisiones previo al inicio de la ejecución**

El gerente del proyecto constituye un elemento clave para el logro de los objetivos durante el proceso de ejecución. Por lo tanto, para que su función sea desarrollada eficaz y eficientemente requiere tener conocimientos generales y específicos sobre todos aquellos elementos que inciden positiva o negativamente en el trabajo a realizar. Los conocimientos específicos pueden ser adquiridos por medio de su participación en el proceso final de la etapa de estudios, en el que se analizan una serie de elementos o detalles básicos para el diseño administrativo de la ejecución del mismo.

El nombramiento o la designación tardía del gerente conduce, no sólo a un desconocimiento de la naturaleza del proyecto, sino, además, a que éste se encuentre con una organización básica predefinida, siendo común entonces que dicho gerente tarde en analizarla, ponga en duda varios aspectos, y pretenda cambiarlos, por no contar con el mismo conocimiento que tuvieron los analistas y los evaluadores.

Es deseable, entonces, que el gerente sea designado durante la última parte de la etapa de estudios del proyecto, para que conjuntamente con el grupo evaluador, participe en el análisis final de los detalles y en el proceso de toma de decisiones de inversión, así como en la elaboración del diseño administrativo para la ejecución.

## **Sincronización de actividades entre las instituciones o unidades organizacionales participantes**

La sincronización de actividades entre las instituciones o unidades organizacionales responsables de la ejecución de un

proyecto constituye un factor necesario para alcanzar el objetivo propuesto. Si no se reconoce la necesidad de este factor, el comportamiento de las unidades involucradas no se manifiesta al unísono, sino que es frecuente encontrar dificultades en la conclusión de alguna actividad, que constituirá un insumo para realizar otras que están a cargo de unidades diferentes; irregularidades en los abastecimientos; descenso de la motivación y entusiasmo del recurso humano y, por consiguiente, atrasos en la propia ejecución, así como la subutilización de los recursos.

En general el problema se presenta por la falta de participación y "de compromiso" de las unidades involucradas, y se agravan cuando los niveles de las diferentes organizaciones no mantienen su apoyo, o baja el "nivel de importancia" del proyecto, al reducirse las posibilidades de utilizarlo como un instrumento de promoción, o éste "pasa de moda". Además, la situación se vuelve más difícil si no existe una clara definición en la organización del proyecto con referencia a los abastecimientos, ni normas claras sobre las adquisiciones y el manejo de las mismas.

La sincronización entre las unidades que, de alguna manera, directa o indirectamente, participan en la ejecución del proyecto, puede preverse en la forma más próxima a la realidad estableciendo en los estudios y en el diseño administrativo para la ejecución, el "papel" que desempeña cada una de ellas, y el "momento" en que cada una debe actuar.

La experiencia ha demostrado que ha sido difícil establecer estas previsiones de manera realista. Este hecho se ha producido por el poco énfasis que se le ha dado a la vinculación entre las programaciones o subprogramaciones del proyecto, con la organización para la ejecución del mismo; es decir, no se ha analizado la relación estrecha que debe existir entre ambos subsistemas.

enero-junio/1986

## Otros aspectos gerenciales y de organización

Estos aspectos se encuentran relacionados con la ejecución de los proyectos y los conceptos de participación y de descentralización, populares o "de moda", pero no existe un claro entendimiento de lo que éstos significan y mucho menos sobre la forma de lograrlos.

La participación implica una cierta autonomía puesto que los involucrados tienen la posibilidad de descubrir, elegir y administrar sus recursos.

La descentralización implica que la autoridad para tomar decisiones, y la administración de las iniciativas, deben ser delegadas hacia los niveles ejecutores reales.

En una gran mayoría de los proyectos en ejecución se aplican poco los aspectos antes mencionados, por razones tales como: la renuencia del organismo central a delegar la autoridad; la poca disposición o el desconocimiento del personal en cuanto a participación significativa en la programación y control del proyecto; la "apropiación" del proyecto por parte de un grupo política o económicamente "poderoso", que manipula para su propio provecho; la renuencia a delegar en unidades del proyecto, las actividades de apoyo, tales como proveeduría, transportes, etc.; la poca o ninguna participación de los beneficiarios del proyecto (cuando la naturaleza del mismo lo permite o requiere).

Para superar los problemas inherentes al logro de la participación efectiva, los ejecutores deben prepararse para un proceso evolutivo y dinámico, que permita la discusión entre y con los niveles superiores y por medio de la que se puede ir encauzando debidamente los aspectos del liderazgo. Debe establecerse una clara estructura organizacional y lograrse una capacidad en los niveles gerenciales para obtener consenso; generar compromisos de recursos, involucrar a los participantes

en las diversas acciones del proyecto, establecer programas de capacitación, etc.

La participación efectiva del recurso humano en la ejecución del proyecto se logra, además, a través de la motivación de cada elemento en el trabajo en equipo, dando así oportunidad a la autorrealización. Si dentro del proyecto se tienen personas satisfechas física y emocionalmente, el trabajo será realizado de acuerdo con los estándares establecidos y con la pretensión de superarlos prontamente. La labor del gerente del proyecto no está únicamente relacionada con la tarea o el nivel de producción, sino que éste además tiene un gran compromiso: mantener y fortalecer la calidad de vida del recurso humano que trabaja y se desarrolla en el proyecto.

La atención prestada por el gerente a los factores humanos que definen el comportamiento individual y colectivo coadyuva a la realización efectiva de los objetivos del proyecto. Siempre y cuando éste manifieste interés por estos elementos, el nivel de satisfacción y de productividad se verá favorecido. Esto implica que el gerente no sólo debe formular estrategias para alcanzar los objetivos del proyecto sino, además, los objetivos propios del recurso humano.

La descentralización requiere, a su inicio, una decisión política que refleje el grado al cual el gobierno central o el organismo centralizado, esté dispuesto a descentralizar. Lógicamente, para lograr esa decisión y el sostenimiento posterior del sistema, el organismo central debe tener la certeza de que los proyectos se mantendrán dentro de los marcos definidos por sus políticas y objetivos. Además, deben asegurarse de que, en los organismos descentralizados, se ejerzan controles parciales, lo que implicará, entonces que la descentralización tendrá que ser controlada, y tener "fuertes enlaces de responsabilidad compartida".

## Sistemas de información

La toma de decisiones rápida y oportuna se ha convertido en la función principal del gerente del proyecto, la que se facilita si se cuenta con un adecuado sistema de información. En general, no se utilizan sistemas formales de información, ya sea porque éstos no están debidamente establecidos o porque no se utilizan adecuadamente, lo que pone en peligro la ejecución del proyecto.

Con frecuencia se encuentra que se emplea en los proyectos a un contratista costoso para diseñar un sistema que después no se utiliza; los gerentes o administradores asignan al personal encargado de la programación, información y control, la realización de otras actividades ajenas al sistema; se realizan grandes esfuerzos para recolectar datos, que proporcionan poca información, o información que no se utiliza para la toma de decisiones.

La problemática anterior suele tener como causa fundamental que, en muchos casos, los niveles superiores de la administración consideren estos sistemas como una amenaza, por cuanto se tiene la creencia de que pueden perder el control sobre las unidades que cuentan con información real. El personal en el nivel gerencial debe tener claro que el sistema de información y control de un proyecto constituye un apoyo para su toma de decisiones, y que el personal encargado de operar el sistema no tiene ningún poder decisional. En otros casos, la gerencia no puede, apriorísticamente, definir sus necesidades de información.

De la misma manera puede argumentarse que cuando los sistemas de información son diseñados por "expertos" de fuera de la organización, a menudo son complejos y costosos, y a veces no se adaptan a las características y necesidades propias de la entidad o del proyecto. Esto conduce a que no se contrate este tipo de diseños, no se establezcan o, en última

instancia, no se utilicen. Los sistemas de información en proyectos deben reflejar las necesidades reales de información y los requerimientos propios, lo que permitirá disponer de ellos de manera efectiva para detectar desviaciones y tomar decisiones oportunas.

Al analizar los sistemas de información establecidos y en marcha se detecta que existen ocasiones en que entran en el proceso de entropía, generado por alteraciones en la organización del proyecto.

Desde otro ángulo, también se encuentran administradores o gerentes de proyectos a quienes les complacen las "crisis administrativas", ya que, de esa manera, su presencia se mantiene vigente en todos los aspectos y detalles, además de que, sin previsiones ni "medición del impacto", algunas decisiones arbitrarias pueden parecer la "tabla de salvación".

El diseño administrativo que se establezca para la ejecución de los proyectos, debe incluir dentro de su diseño organizacional el sistema de información y la unidad de programación, información y control. El sistema diseñado tendrá que prever, tanto la recolección de datos, como la generación de información que sea realmente utilizable.

## Recursos humanos

Es bastante común que no se encuentre la totalidad del recurso humano del nivel necesario para la ejecución de los proyectos, tanto en formación y capacitación, como en experiencia, lo que trae

como consecuencia que el proyecto se realice lentamente, o que sea necesario programarlo con duraciones muy largas.

En síntesis, la poca disponibilidad de personal capacitado, redundará en una mayor duración de la ejecución, lo que promueve el apareamiento de presiones o frustraciones de parte de las agencias financieras, de los políticos, de los beneficiarios potenciales y de otros actores interesados en el proyecto.

Algunas de las causas de la escasez del recurso humano con el nivel adecuado, son: reducida disponibilidad de personal capacitado en la región; niveles salariales del proyecto en cuestión, que no compiten para obtener los pocos recursos humanos capacitados existentes; que se "confía" que se contará con asesores o consultores extranjeros; la poca consistencia o constancia de los programas de capacitación o de formación en los diversos niveles.

Para contribuir a solventar el problema de la escasez del recurso humano idóneo, es recomendable, inicialmente, diseñar la ejecución del proyecto de acuerdo con el recurso humano disponible y, sobre la marcha, capacitar o "adiestrar en servicio". Previendo soluciones más integrales, se deberán respaldar programas de formación a mediano plazo y programas de capacitación a corto plazo. Una vez capacitado o formado debidamente el recurso humano, éste deberá incentivarse, para garantizar su aprovechamiento y continuidad. □