

UNIDAD 4

El control de gestión

Introducción

Las actividades deben ser controladas y al igual que realizar un análisis de los resultados del proyecto. Por tal motivo, la información que se obtiene desde el proceso de control debe ser utilizado para poder llevar a cabo las modificaciones necesarias.

En esta unidad veremos cómo llevar a cabo el proceso de control, para poder diseñar el mismo y ponerlo en acción al momento de la ejecución de las distintas actividades planteadas.

En primer lugar trabajaremos sobre el objeto de análisis de un proceso de control: ¿qué es preciso controlar?, ¿las actividades solamente? ¿Qué distingue el control de la evaluación? Posteriormente se analizan las distintas formas de denominar esta función estratégica para la gestión del proyecto y sus supuestos: ¿lo llamamos monitoreo?, ¿seguimiento?, ¿acompañamiento?, ¿observación? Luego se presentan distintas clasificaciones de los tipos de control, de manera de contar con una serie importante de opciones que el diseñador del proyecto debería tener en cuenta al establecer el sistema de control. A su término se describen distintos dispositivos de control, se explica el establecimiento de los momentos especiales para efectuarlo y se ejemplifican los dispositivos para el **control presupuestario** y el **control de los tiempos** de realización del proyecto. Posteriormente, se analizan los criterios a considerar al seleccionar los **tipos de control** y los **dispositivos** más adecuados para cada actividad y explica cómo pasar de una visión aislada de cada actividad a una perspectiva de conjunto, diseñando así el **sistema integral de control del proyecto**.

Para finalizar, se trabajará sobre la etapa de ejecución del proyecto y se abordan cómo elaborar los **informes de avances** y cómo continuar el proceso decisorio una vez que se han presentado los informes de control.

Los sistemas de control son incorporados en distintas disciplinas. Esta temática puede ser abordado desde el campo de las políticas públicas y el de la formulación de proyectos en distintas áreas públicas (educación, salud, vivienda, producción, etc.), también desde la administración de empresas, el análisis de sistemas o la administración pública.

4.1 . Enfoques sobre el concepto de control

Llevar a cabo un proceso de control apunta fundamentalmente a realizar la evaluación de los recursos, las actividades y los resultados del proyecto. Contar con un buen sistema de control permite tener una información real sobre el avance de las actividades planteadas y de los resultados obtenidos, permitiendo así detectar irregularidades o desvíos respecto del proyecto original.

Por lo pronto, no existe acuerdo respecto de los límites que separan al control de la evaluación, como tampoco respecto de la implementación. Siguiendo las perspectivas de lo que plantean muchos autores y el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Argentina, consideramos la siguiente diferenciación :

El objeto de análisis de las funciones de control y evaluación durante la ejecución del proyecto

Función	Objeto de análisis
Control	Los recursos, las actividades y los resultados.

Evaluación	Los objetivos. Eficacia, eficiencia y efectividad del proyecto.
------------	--

Fuente: elaboración propia.

Tal como se observa en el cuadro anterior, la función de control tiene por objeto el análisis de las actividades del proyecto, de sus correspondientes tareas y del uso de los recursos o insumos invertidos en cada una de ellas. A su vez, esta función permite visualizar hasta qué punto se están logrando o no los resultados generados por las actividades. A diferencia de ello, la función de evaluación constituye un juicio respecto del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Además es necesario distinguir los conceptos **control** y **evaluación** en función de las etapas por las que atraviesa un proyecto. La **evaluación** dispone de mayor amplitud dada la posibilidad de entrar en acción en cualquiera de las etapas del proyecto. Se puede evaluar tanto el proceso de formación del proyecto (evaluación **previa a la ejecución**) como la implementación o también el impacto logrado a su término e, incluso, algún tiempo después de su finalización (evaluación **posterior**). A diferencia de ello, la **función del control** se pone básicamente en acción durante el proceso de ejecución. Sin embargo, también puede ponerse en acción en su etapa inmediata anterior (control preventivo), y al finalizar la etapa de ejecución (control posterior, para verificar resultados finales).

El monitoreo y la evaluación son “distintos, pero complementarios”. El monitoreo arroja información con respecto adónde está una política, programa o proyecto en un determinado momento [...] La evaluación es complementaria al monitoreo en la medida que cuando un sistema de monitoreo envía una señal que los esfuerzos no van por buen camino [...] una buena información evaluativa puede aclarar las realidades y las tendencias señaladas por el sistema de monitoreo (kusek y rist, 2004: 13).

Veamos lo que nos dicen tres autores sobre cómo conciben el control en un proyecto:

- ◆ Cohen y Franco siguiendo el documento de Naciones Unidas, 1984, señalan que *“con el control se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos brindados se conformen a normas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado”* (1992: 77).
- ◆ En uno de los documentos más reconocidos del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Nación Argentina (1999) se define que: *“El objeto del monitoreo es establecer el grado en que las tareas y las actividades, el cronograma de trabajo, las prestaciones y los resultados se cumplen de acuerdo con lo planificado”*.
- ◆ Juan Carlos Cortázar afirma que constituye el *“conjunto de actividades y rutinas mediante las cuales los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización o, si la estrategia cambia, que responda a la nueva perspectiva estratégica* (Cortázar, 2005: 13).

De las tres definiciones se desprende que el control se lleva a cabo en : insumos, recursos, tareas, actividades y resultados y/o productos. Sin embargo, difieren en el parámetro de comparación. Las dos primeras afirman que quien realiza el control debe comparar sus observaciones de la realidad, con lo que fija el proyecto en su diseño. Así, quien controla debería preguntarse: ¿se están cumpliendo las actividades tal como dice el proyecto? ¿Se cumplen los plazos que establece el proyecto? ¿De acuerdo con el presupuesto establecido? Esta constituye la definición clásica del control de los proyectos.

Mientras que, Cortázar aporta una visión distinta al plantear que el patrón de comparación no debería ser solo el diseño original del proyecto, sino que debería contemplarse la correcta adecuación del proyecto a la estrategia de la organización en la que se enmarca. El diseño del proyecto deja de ser un patrón rígido de comparación, ya que también se podría tener en cuenta las nuevas estrategias que la organización ha desplegado recientemente y aprovechar la realización del proyecto para incorporarlas. Las organizaciones son dinámicas y cambiantes y sus proyectos no necesariamente deben seguir un modelo rígido de acción.

Ahora bien, Cortázar da un paso más al afirmar que “una organización que se concentre exclusivamente en corregir errores y alinear los procesos operativos con la estrategia existente, corre serios riesgos de perder de vista las oportunidades que se presentan para generar valor de nuevas y mejores maneras” (2005: 15). Desde esta perspectiva, el proceso de control además debería incluir un análisis de las oportunidades que existen para ampliar el grado de valor público del proyecto. Aumenta el valor público cuando con la misma cantidad de recursos se logra ampliar y/o profundizar su impacto social. Por ejemplo, un proyecto de entrega de alimentos podría aumentar su valor público si se aprovecha el sistema de distribución para, a su vez, acercar información sobre nutrición o agregar una actividad de talleres barriales sobre nutrición dictados por una asociación civil.

La función del control se aprovechará en toda su potencialidad si con ella también se contribuye al desarrollo de capacidades en el marco de un proceso de aprendizaje organizacional. No solo se espera que la información obtenida a través de los procedimientos de control sea útil para los actores participantes, sino que el mismo proceso de control pueda transformarse en un espacio de aprendizaje.

Para que la implementación de la estrategia avance adecuadamente, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no sólo deben cumplir con sus funciones específicas, sino contribuir decididamente al desarrollo de capacidades (Cortázar, 2005: 20).

De lo planteado hasta ahora podemos decir que:

El control es el examen de la gestión de las actividades, los recursos, el tiempo y los resultados del proyecto. Tiene la utilidad de:

- ◆ **Saber si se está cumpliendo con lo planificado (perspectiva tradicional).**
- ◆ **Saber si lo que se está haciendo se encuentra en sintonía con las cambiantes estrategias de la organización responsable del proyecto.**
- ◆ **Detectar oportunidades que lleven al proyecto a generar mayor valor público con sus intervenciones**
- ◆ **Desarrollar capacidades, aprendizaje organizacional. Que la experiencia de gestión se analice críticamente e incluso el mismo proceso de control se constituya en un espacio de aprendizaje de los sujetos participantes**

Siempre que esté correcta e inteligentemente gestionado, un proceso de control será sumamente útil. De acuerdo con las alternativas presentadas, los usuarios de los informes de control podrán optar por solicitar a quien realiza el control que centre su análisis sólo en verificar el cumplimiento de lo establecido por el proyecto (perspectiva tradicional) o disponer de una perspectiva más amplia, al requerir que se aproveche la función de control para detectar oportunidades de mejora o reorientación del proyecto, promoviendo, a la vez, el desarrollo de las capacidades.

4.2 Los tipos de control

Hasta el momento hemos visto las distintas maneras de denominar la función gerencial del control, la que nos permite examinar si las actividades se están ejecutando tal cual las habíamos planificado y si se logran o no sus respectivos resultados. A continuación, veremos una serie de clasificaciones, con el fin de detectar las distintas variantes que al combinarlas puede asumir un sistema de control.

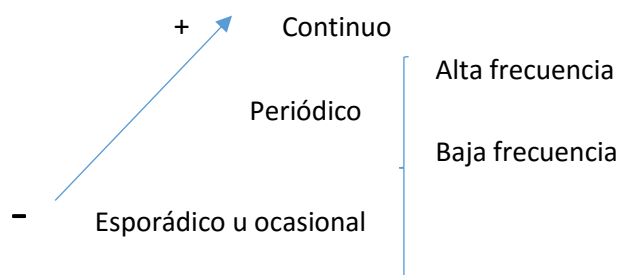
Una primera clasificación distingue los casos en que el control forma parte del diseño del proyecto, a diferencia de los diseños donde nada se dice acerca de cómo se controlarán las actividades. Es característico, de encontrarnos con proyectos donde el apartado del control suele ser olvidado. Esto no quiere decir que luego no se implementen dispositivos de control de las actividades y/o de los resultados, sino solo que el control se desarrollará de manera informal, ya que no está predeterminado en el diseño del proyecto. Considerado el control desde una perspectiva amplia, que integra también la posibilidad del autocontrol informal por parte de los responsables de cada actividad o tarea, vamos a inferir que todo proyecto llevará adelante, al momento de la implementación, algún dispositivo de control.

1. Según el tipo de diseño del proyecto
- Dispositivos de control explícito
 - Dispositivos de control implícito

La mayor parte de la bibliografía del campo de la gestión de programas y proyectos resalta claramente que se debe considerar en el diseño del proyecto la forma en que se controlarán las actividades y los resultados o productos. Así, es usual que los formularios que requieren completar los organismos que financian proyectos incorporen un apartado donde quien lo presenta deberá especificar cómo se controlarán los recursos otorgados, el avance de las obras, las actividades y los resultados del proyecto, en caso de obtener el financiamiento

Una segunda clasificación responde a la pregunta: ¿con qué frecuencia es preciso controlar?

Según el momento en que se ponen en acción los dispositivos de control



El **control continuo** implica que en forma permanente se supervisarán las actividades y los resultados, y se tendrá información constante acerca del grado de cumplimiento de cada uno de ellos. La función del **control periódico** se deberá establecer la frecuencia requerida, es decir, los momentos en que se controlarán actividades, insumos y/o resultados. El control que se desarrolla de manera **ocasional** cuando se realiza solo esporádicamente

El control ocasional muchas veces surge a partir del requerimiento de un organismo externo, aunque también suele ponerse en acción cuando, desde la dirección del proyecto, se detecta que han existido irregularidades en la implementación de las actividades. Estas situaciones de reacción podrían motivar el cambio en el estilo de gestión y llevar al establecimiento de controles periódicos de las actividades. Otras veces, la reacción ocasional se constituye en la

forma usual de control. Se controla un día crítico para todos y luego el control se relaja, volviendo al comportamiento rutinario.

En caso de tratarse de un control periódico, cabe a su vez diferenciar entre una mayor o menor **frecuencia**. Por ejemplo, una alta frecuencia de control existe cuando se dispone que cada semana se presente un informe de avance de las actividades del proyecto, mientras que con una baja frecuencia se solicitaría elaborar el informe de avance cada seis meses.

Otra clasificación se trata en diferenciar la **intensidad** de los dispositivos de control. Ésta responde a la **pregunta de cuánto controlar**. Un alto grado de intensidad implica que se controlarán una gran cantidad de ítems de las tareas que se desarrollan, brindando así abundante información. Los dispositivos de menor intensidad insumirán menores recursos, dado que, por ejemplo, solo se controlarán algunos aspectos puntuales de cada tarea.

3. Según su intensidad
- Alto grado
 - Bajo grado

Al respecto, consideramos que el grado de intensidad del sistema de control seleccionado deberá estar relacionado **con la complejidad y relevancia de la actividad que se desea controlar** e, incluso, con el nivel de confianza que se tiene respecto de los equipos que gestionan el proyecto. A mayor desconfianza, es de esperar que se establezcan dispositivos de control que tengan mayor grado de intensidad.

Una de las afirmaciones que se mencionan en la gestión de proyectos, es que hay que llevar a cabo el control de manera continua. Para responder a esta afirmación, se hace necesario agregar una clasificación a los tipos mencionados, en donde consideramos al actor que ejerce la función del control.

Por una parte, tendremos el **autocontrol**, cuando el control lo realiza el mismo sujeto encargado de ejecutar las tareas y actividades del proyecto. Por otra parte, existen controles institucionales, como el control interno y el externo. El **control interno** se realiza en el marco del proyecto. Esta función la pueden liderar los responsables siguiendo las líneas de autoridad o generar una instancia organizativa especial para el control de las actividades. A su vez existe el control **externo**, que es el que se lleva adelante un organismo especializado y alejado de la operatoria del proyecto. A nivel organizacional existe algo similar. Por ejemplo, cada universidad dispone de un área de Auditoría interna, pero esto no impide que el manejo presupuestario sea a su vez controlado por una auditoría externa, la Auditoría General de la Nación. En el control externo también incluiremos aquellos casos en que el sujeto que controla es el destinatario del proyecto o, al menos, en que los destinatarios participan de equipos de control integrados por distintos actores. El control externo es común cuando existe una contraparte, es decir, un organismo que autoriza y/o financia total o parcialmente la ejecución del proyecto.

4. Según el sujeto que ejerce la función
- Autocontrol
 - Control interno
 - Control externo
 - Mixto

Seguramente estaremos todos de acuerdo en que es positivo que quienes ejecutan las tareas del proyecto realicen algunos controles básicos y permanentes de sus propias acciones (el

autocontrol personal). A su vez, es correcto que este tipo de control sea promovido y se favorezca un perfil de equipo de trabajo proactivo, con capacidad tanto de generar propuestas para la mejora de las tareas como de estar atentos para prevenir fallas o errores y detectar oportunidades.

Es muy bueno que se realice el autocontrol en forma permanente. Esto ayuda a que, llegado el caso, el gestor de cada tarea informe inmediatamente de una situación inesperada o realice las correcciones necesarias

Además del control personal de cada tarea, en el momento del diseño del proyecto es preciso considerar el establecimiento de dispositivos institucionales de supervisión que incluyan así todas las tareas, las actividades y los resultados. Pero no hay que abusar de los controles, dado que pueden convertirse en un exceso, poco útil y altamente desgastante, tanto para el supervisor que elabora decenas de largos informes diarios o semanales, como para el directivo que deberá perder tiempo analizándolos, y hasta para el supervisado.

En tanto dispositivo institucional, el hecho de controlar los proyectos en forma permanente y con alta intensidad constituye generalmente un exceso, poco útil y altamente desgastante, tanto para el supervisor que elabora decenas de largos informes diarios o semanales, como para el directivo que deberá perder tiempo analizándolos, y hasta para el supervisado.

A continuación los invito a ver la siguiente síntesis de Kurt Lewin realizada en la década de 1930 sobre grupos humanos. <http://www.youtube.com/watch?v=O96inzzi0NM> . En ella se puede ver cómo en los grupos organizados de manera autoritaria solamente lograban los niveles de producción bajo el control de los supervisores externos, lo que no ocurría en los grupos participativos

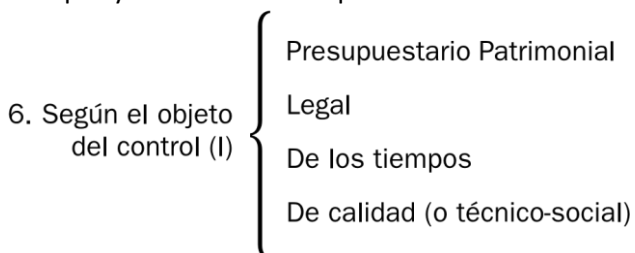
Otra clasificación con la que nos podemos encontrar es la que se relaciona con quien ejerce la función de control . Podemos encontrarnos con sistemas de control en el que un gerente de una empresa se encuentra controlando la actividad de operario, en este caso nos encontramos frente a un control centralista. Esto se debe fundamentalmente a un liderazgo paternalista o ante la falta de confianza de los niveles intermedios de la gestión. Lo bueno sería que se descentralice el control operativo, de manera de liberar de este tipo de control a quien lidera el proyecto.

5. Según el sujeto que ejerce la función de control (I) a función del control (II) $\left\{ \begin{array}{l} \text{Centralizado} \\ \text{Descentralizado} \end{array} \right.$

Por otra parte, incluso es probable que la inaplicable idea global de la supervisión constante y permanente pueda transformarse fácilmente en la ausencia de supervisión. Así, podría ocurrir que como es imposible llegar a controlar todo en todo momento, las prácticas de supervisión queden limitadas al cumplimiento de una formalidad o restringidas a lo discursivo: “Decimos que estamos controlando todo en todo momento, pero en realidad poco hacemos al respecto”. Esta actitud no es extraña en la gestión de proyectos públicos, donde muchas veces se generan duplicaciones de controles, dada la limitada confiabilidad que en nuestro medio tiene el dispositivo de autocontrol. Podríamos entonces afirmar que tiene serias limitaciones el control permanente de todas las tareas del proyecto, así como que no parece lo más razonable el otro extremo, de descontrol (nada de control). Y rápidamente podríamos pensar que la respuesta correcta al interrogante de cuánto controlar está en el nivel de equilibrio, siguiendo la idea aristotélica y tomista respecto de la virtud del justo medio.

Si el criterio de elección de los dispositivos de control es el justo medio o nivel de equilibrio de cada tipo de control, llegaremos a la conclusión de que la gestión de proyectos públicos educativos permite soluciones simples y sencillas, tal como afirmar que el grado ideal de control es un nivel intermedio. Por el contrario, y como hemos visto, consideramos que se trata de intervenciones complejas, donde más que seguir un dogma es preciso el análisis crítico y reflexivo de cada situación en particular.

También es posible clasificar los tipos de control de acuerdo con el objeto a controlar. Tanto es posible un control global de todo lo que se realiza, como focalizar el control en algunos aspectos particulares. Se puede desarrollar un control presupuestario, patrimonial, legal, así como de tiempos y de calidad de los productos o resultados del proyecto.



Los tres primeros son usualmente el objeto de control de las áreas de Auditoría. A través del **control presupuestario** se verifica el correcto uso de los fondos; si el presupuesto se está ejecutando correctamente; si los comprobantes de cada compra y/o contratación están debidamente completados y son de uso legal. El **control patrimonial** implica la revisión de los registros de la organización a fin de comprobar si los bienes materiales obtenidos con fondos del proyecto han sido correctamente registrados. El **control de tiempos** constituye una supervisión sobre la base de cronograma del proyecto, con el que se determina si las actividades se están desarrollando tal cual se especificó o si existen demoras.

Para el **control de la calidad** será preciso considerar las especificaciones que determina el diseño original. Por lo pronto, deberá darse cuenta de si el perfil y el número de destinatarios previstos en el proyecto se corresponde con los destinatarios actuales; si las actividades se desarrollan tal cual lo planificado, si la calidad de los productos o resultados es efectivamente la esperada, etc. Como vimos con anterioridad, para el **control técnico-social** sería muy bueno contar con la colaboración de un especialista en la temática que aborda la actividad del proyecto. El control de la calidad se puede efectuar tanto respecto del proceso que se viene desarrollando, como directamente sobre el resultado o producto obtenido.

En los proyectos de envergadura, está claro que estos tipos de control podrían realizarlos distintos especialistas. El control presupuestario podría ser ejercido por un contador, el legal y patrimonial por un abogado, mientras que el de tiempos y el técnico-social podría estar bajo la responsabilidad de un especialista en la temática que se aborda. Un educador en el caso de proyectos educativos, un médico en el caso de proyectos de salud. Claro está que esta opción desagregada de controles es muy poco común (y costosa), por lo que el sujeto que realiza una actividad de control debe estar a la altura de poder presentar su informe y elaborar una estrategia para conseguir información sustantiva (por ejemplo, entrevistando especialistas en la temática en cuestión), aun sin disponer de la especialidad técnica que desde una perspectiva disciplinaria se podría llegar a requerir.

También es muy relevante una segunda clasificación según el objeto de control. Esta segunda clasificación distingue entre actividades, por un lado, y el análisis de los resultados, por el otro. El **control operativo** apunta fundamentalmente a examinar el funcionamiento de las

actividades, sus respectivas tareas y los recursos o insumos utilizados, mientras que el **control de resultados** se enfoca en el análisis de los productos que están produciendo las actividades.

7. Según el objeto del control (II) $\left\{ \begin{array}{l} \text{Actividades (control operativo)} \\ \text{Resultados (control de resultados o productos)} \end{array} \right.$

Una clasificación adicional nos permitirá distinguir entre procesos de control que se desarrollan con la participación de los destinatarios del proyecto y procesos tradicionales, donde quien controla es el propio sujeto responsable del proyecto o un organismo externo. Desde ya cabe reafirmar la necesidad de analizar las opciones en forma crítica y visualizando las diversas maneras en que se puede efectivizar una estrategia de participación.

8. Según el sujeto que ejerce el control (III) $\left\{ \begin{array}{l} \text{Con participación de los destinatarios} \\ \text{Sin participación de los destinatarios} \end{array} \right.$

Una última clasificación da cuenta del momento en que se ponen en acción los dispositivos de control.

9. Según el momento en que se pone en acción $\left\{ \begin{array}{l} \text{Previo = Al finalizar la etapa de planificación} \\ \text{Concurrente = Durante la etapa de ejecución} \\ \text{Posterior= Al finalizar la etapa de operación (o una de sus subetapas)} \end{array} \right.$

Como vimos, la fase de la ejecución se divide en dos etapas: de **inversión** y de **operación**. La inversión es la etapa donde se obtienen los insumos necesarios y se efectivizan las contrataciones para poder llevar adelante las actividades del proyecto. La etapa posterior, de operación, es cuando el proyecto comienza a brindar los bienes y/o servicios planeados.

El control que se realiza durante la operación permite visualizar hasta qué punto se están realizando en forma correcta las actividades previstas y sus respectivas tareas. Facilita así cambios inmediatos, con bajo costo. El control de la actividad realizada, o poscontrol, muchas veces se requiere en los proyectos que disponen de actividades sucesivas y vinculadas. En el ámbito educativo, por ejemplo, es el caso del control de la “Disposición e instalación de equipos informáticos” (Actividad 1), previo a la “Realización de talleres de informática” (Actividad 2). Claro está que las fallas detectadas por este último tipo de control serán más difíciles de subsanar, dado que al finalizar cada actividad, la “obra” ya está concluida.

Realizar procesos de control previos a la operación son muy importantes, dado que los mismos permiten detener la marcha de la gestión de las acciones de inversión para verificar la disponibilidad de los requerimientos necesarios (recursos humanos, financieros, equipos, un buen plan de trabajo, etc.), a fin de iniciar con éxito la operación de las actividades. Una herramienta útil para llevar este control son las denominadas Listas de control, donde se incluyen los pasos previos necesarios antes del inicio de la operación. Llevar a cabo estas listas permiten reducir el margen de discrecionalidad, la posibilidad de errores e, incluso, facilitan la labor del gestor de la actividad al no necesitar “recordar” uno por uno los requerimientos previos a iniciar la operatoria.

Veamos un ejemplo de una Lista de control, en este caso la referenciamos a la preparación de una Jornada de capacitación

Momento de aplicación: durante la etapa de inversión; es decir, previo a la realización de la jornada.

1. Inscripción a una Jornada

- 1.1 Certificados diseñados
- 1.2 Diseño definitivo del programa del encuentro
- 1.3 Programas impresos
- 1.4 Carpetas armadas (programa, material informativo, dos hojas en blanco y birome)
- 1.5 Credenciales diseñadas
- 1.6 Disposición de equipos informáticos
- 1.7 Programa informático de inscripción en funcionamiento
- 1.8 Equipo de inscripción conformado
- 1.9 Equipo de inscripción asistió a la reunión de capacitación

4.3. Los dispositivos y los hitos de control

Al momento de diseñar el proyecto es preciso dejar en claro qué tipos de control se pondrán en acción, pero además el proyecto debe especificar los dispositivos que se utilizarán y los momentos (hitos) en que se pondrán en acción los dispositivos. Este conjunto de dispositivos de control que se selecciona para cada actividad en particular deberá ser integrado posteriormente en un único “sistema” de control.

Los dispositivos son los instrumentos que efectivamente se utilizan al momento de ejercer la función de control. Entre ellos, la observación directa, los formularios de informes de avance, el uso de encuestas, los instructivos para completar los tableros de comando, los cronogramas de trabajo, el presupuesto, etc. Constituyen instrumentos que son factibles de ser utilizados para conseguir información sustantiva sobre la evolución de las actividades del proyecto y así cumplir con éxito la función de control

Para cada dispositivo de control deberá especificarse el momento en que se pondrá en acción. Cada dispositivo entonces tendrá hitos de control diferenciados. La periodicidad de la información (continua, semanal, quincenal, mensual, bimestral, etc.) será distinta en cada caso. Además de los dispositivos de control de cada actividad, en el sistema de control del proyecto deberemos especificar determinados momentos en que particularmente analicemos el estado de situación de todas las actividades. A estos momentos especiales los llamaremos hitos de control del proyecto. Estos hitos son puntos de control de largo plazo que tendremos en nuestro proyecto.

Una vez establecidos, se incluirán los hitos de control en el **cronograma** de las actividades del proyecto. Especificar los puntos de control sirven para tener información agregada y actualizada del estado de situación de todo el proyecto en un momento determinado. Metas más cercanas son más fáciles de lograr y, además, generan una situación positiva para el equipo de trabajo: “Estamos logrando lo que nos propusimos”. Además, constituyen momentos en que se prioriza el proceso de supervisión, cuando, como suele decirse en el fútbol, “paramos la pelota” y analizamos en qué situación estamos. Otras veces estos informes son requeridos por el organismo que financia el proyecto. En tales casos, es usual que se requiera un “Informe de avance” anual o, cuanto más, cada seis meses.

4.4. Dispositivos para el control presupuestario y de los tiempos del proyecto

Para la realización del control presupuestario y de los tiempos de ejecución del proyecto es preciso tomar como base el presupuesto y el cronograma original. Con estos dispositivos se llevará a cabo un análisis comparativo entre lo planificado y lo efectivamente realizado

4.4.1 . El control presupuestario

Vamos a trabajar con un ejemplo, para visualizar un dispositivo de control presupuestario, es decir, el control que permite tener información respecto de cómo se están utilizando los recursos financieros con que cuenta el proyecto y cuál es el estado de situación.

Para ello es necesario recurrir al presupuesto original del proyecto, donde suponemos que hicimos la siguiente proyección: para lograr los resultados del proyecto será preciso, entre otras cosas, disponer de 35 resmas, las que a un precio estimado de \$53 cada una costarán un total de \$1855.

G.4.3. Ejemplo de recurso presupuestado

Recursos materiales	Cantidad	Precio unitario	Costo
Resma de papel tamaño A4 75 g	35	\$53	\$1855

Al momento de controlar, realizaremos una nueva tabla, agregándole nuevas columnas a dicha tabla. Agregaremos columnas para tener información respecto de cuántas resmas de papel han sido compradas al momento de realizar el control ("Cantidad efectiva"), qué porcentaje representan las resmas compradas del total de resmas que se proyectó inicialmente ("% del total"); a qué precio finalmente se compraron ("Precio unitario real") y el costo real de la compra ("Costo real").

Ejemplo de Matriz de control presupuestario I

Proyecto original				Situación existente al mes 4							
Recursos materiales	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva Mes 4	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	Diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Resma de papel tamaño A4 75 g	35	\$53	\$1855	21	60	\$63	\$1323	\$542		- 6 resmas	\$378
Total recursos materiales								

En el gráfico podemos observar que aparece una columna donde se establece cuál es el monto de los recursos que aún disponemos para la compra de las resmas ("Saldo"). Si el saldo nos permite comprar las 35 resmas que estaban proyectadas (columna 2), la situación será la prevista; entonces, utilizando los colores del semáforo, se sombrea la columna siguiente ("Situación") con color verde. Si para comprar las 35 resmas es preciso contar con fondos adicionales, habrá dos opciones. Si el monto necesario es de hasta un 10% superior al presupuestado, la casilla se sombrea con color amarillo. Se estima así que esos fondos adicionales podrán ser obtenidos de la reducción de la compra de otros de los bienes o de los fondos de gastos imprevistos con que es factible que cuente el proyecto. Si para llegar a comprar las 35 resmas es necesario disponer de más de un 10% adicional, sombrearemos la casilla con color rojo.

Las últimas dos columnas ofrecen una alternativa de acción al decisor. O se realizan las actividades con 6 resmas menos de las previstas (con lo cual en vez de 35 resmas deberemos utilizar 29) o se busca obtener \$378 adicionales de otras de las partidas del presupuesto.

La misma tabla se diseñará para el caso de los recursos humanos, y finalmente se completará una tabla global del proyecto.

Ejemplo de matriz de control presupuestario II

Proyecto original				Situación existente al mes 4							
Tipo de recursos	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva Mes 4	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	Diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Recursos materiales											
Recursos humanos											
Total											

Similar metodología –de contrastar el proyecto original con la realidad efectiva– también se seguirá para el análisis de los ingresos. En muchas ocasiones, la demora en la realización del gasto y el consecuente aumento de precios en contexto inflacionario se explica por una demora en el ingreso de los recursos. Esto, sin lugar a duda, reduce considerablemente la responsabilidad del gestor del proyecto por la situación negativa (-4000) (en rojo) en la que se encuentra.

Ejemplo de matriz de control presupuestario III

Control presupuestario – Ingreso anual de los fondos Año 2013.												
Expresado en pesos												
Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Programado	9000	9000	9000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000
Real	9000	5000	9000	9000								
Diferencia	-----	-4000	-----	+ 2000								

Del gráfico se puede verificar que en el primer mes se obtuvieron los recursos tal como estaba planificado, pero en el segundo mes se recibieron \$4.000 menos que lo proyectado. En el tercer mes se recibieron los fondos previstos, mientras que en el cuarto mes el proyecto ingresó los fondos correspondientes y, además, el 50% de lo adeudado por el segundo mes. Estas variaciones desde ya que constituye un buen argumento para solicitar la ampliación de los montos destinados al proyecto, a fin de cubrir los gastos ocasionados por la demora en el ingreso de los fondos. De no lograrse los fondos adicionales, en última instancia podrá recurrirse a los fondos destinados a los “imprevistos”.

4.4.2 . La supervisión de los tiempos

El análisis del desarrollo de las actividades en función del tiempo programado es clave en la gestión del proyecto. Veamos a continuación una herramienta clásica para el control de la duración de las actividades.

Así como para el control presupuestario tuvimos que ir al diseño original del proyecto y visualizar las planillas del presupuesto, para hacer un efectivo control de la duración de las actividades del proyecto debemos recurrir al cronograma del diseño original. El cronograma establece el plazo de duración de cada una de las actividades del proyecto, pero además se agregan al final dos líneas para los hitos de control y de evaluación. En este caso, el diseño original se presenta con las flechas en color celeste.

Suponiendo que el control se está desarrollando en el cuarto mes (segundo hito de control), podrá entonces examinarse el desarrollo inicial de las tres actividades del proyecto y de uno de los hitos de control. En el ejemplo, aparece una segunda flecha de color verde o rojo que grafica el estado de situación actual de la actividad. En el primer caso, la flecha agregada es de color roja, representando así que existen inconvenientes respecto de la Actividad 1. La flecha roja comienza también en el momento inicial del proyecto, por lo cual nos está indicando que la actividad se inició en el momento previsto, pero existen retrasos en su desarrollo. Los temas que se preveía analizar en los primeros cuatro meses aún no se dieron en el curso. La situación es clara, aunque para evitar malos entendidos quien realiza la función de control deberá explicar el gráfico en un apartado final de “Observaciones”.

Ejemplo de cronograma

CRONOGRAMA	2014 (bimestres)						2015 (bimestres)					
Actividades	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
1. Realización de un curso de capacitación												
2. Acompañamiento para la asistencia a reuniones de Alcohólicos Anónimos												
3. Desarrollo de acompañamiento terapéutico individual												
- Control												
- Evaluación												

Fuente: elaboración propia.

El gráfico muestra, respecto de la Actividad 2, que el acompañamiento se está realizando desde el primer momento y se está desarrollando tal cual estaba previsto. La Actividad 3 también presenta una flecha roja, informando así que hay problemas. En particular, el gráfico de control está mostrando que la Actividad 3 se inició con un mes de retraso. Quizás este sea el motivo por el cual se presenta en color rojo la flecha, o quizás se haya producido un retraso en el desarrollo de la Actividad. Como decíamos, esto deberá aclararse en el apartado “Observaciones”.

4.5. El sistema de control.

Una característica de los buenos sistemas de control es que se encuentran adaptados a las necesidades de información de los gestores del proyecto y de las unidades de auditoría que intervienen en cada caso en particular. Por esta razón, es preciso que quienes participan de la formulación del proyecto hagan las gestiones necesarias para disponer de antemano de todos los requerimientos de información que luego será necesario presentar a los destinatarios del informe y a los organismos de control.

Dos preguntas centrales para el diseño del sistema de control son: ¿quiénes serán los destinatarios de la información que proporcionará el sistema? Y ¿qué requerimientos de información tendrá cada uno de ellos?

Tomando como base a Cohen y Martínez, los informes de control pueden tener uno o más de los siguientes destinatarios:

- Actores internos: los directivos del proyecto, los responsables de las actividades y el equipo técnico.

- Actores externos: directivos, equipos técnicos y unidades de auditoría de la organización en la que se enmarca el proyecto (por ejemplo, el marco de la escuela, la Secretaría de Educación, el Ministerio de Educación).
- Población destinataria: en el sistema de control se puede especificar qué información será suministrada a los destinatarios, de manera que estén informados sobre el avance del proyecto.
- Sociedad: también puede especificarse qué información del informe de control será pública o si directamente será publicado en su totalidad.

En la medida que estos actores hayan participado de la definición de la información necesaria es de esperar que se modifique el grado de compromiso que estos sujetos tendrán con el desarrollo de las acciones de control.

A nivel operativo, es importante corroborar que los registros de datos del organismo están funcionando de manera adecuada y que sus responsables estén informados de que al momento de la ejecución del proyecto se les solicitarán determinados datos.

Entonces, ¿qué tipo de control y qué dispositivos utilizar en cada caso?

Como hemos visto, es preciso disponer de una mirada reflexiva y de un enfoque estratégico situacional en todas las etapas del proyecto. Esta mirada situacional nos permite superar ciertas afirmaciones que se hacen en términos universales, tal como el debatir acerca de si el control centralizado es mejor que el descentralizado, sin considerar en qué contexto espacial, temporal y organizacional se aplica y ni siquiera en qué tipo de proyectos, o si estamos hablando del control de actividades o de sus resultados.

Hasta ahora fuimos analizando el modelo de control que se ajusta a cada actividad o al examen de cada resultado en particular. Al momento del diseño del proyecto se deberá dar un paso más: la integración de los dispositivos y tipos de control seleccionados en forma particular. Es decir, el diseño de un sistema integral de control.

El diseño del sistema de control incluye la utilización de diferentes tipos de control, en función de las particularidades de cada una de las actividades y los resultados del proyecto. Así podrán convivir controles periódicos con espacios de control ocasional e, incluso, con alguna actividad que será preciso controlar de manera continua (en muchos casos, el manejo presupuestario). La integración de los diferentes tipos de control seleccionados y sus correspondientes dispositivos conformarán el sistema de control.

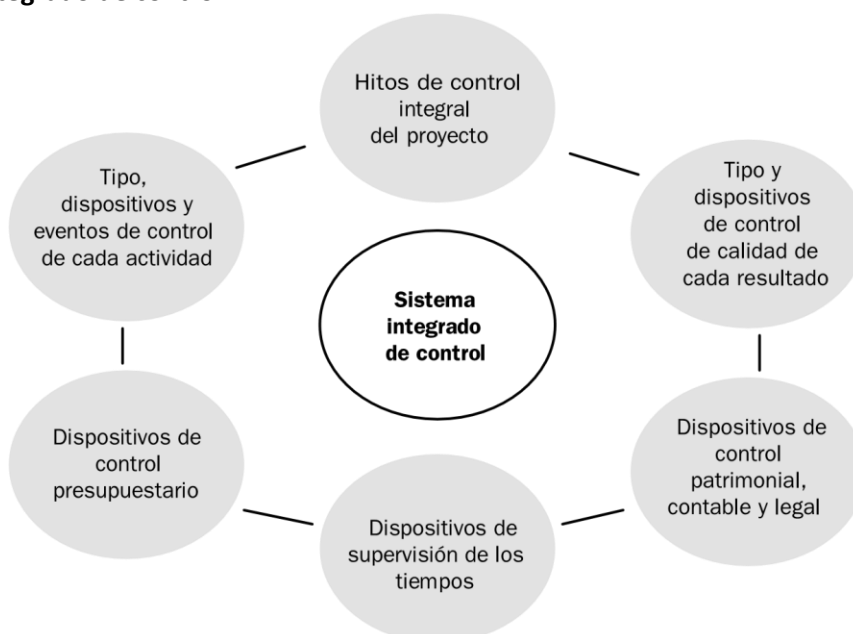
En el momento de diseñar el sistema de control, será necesario analizar las posibles conexiones y sinergias entre los tipos de control y los dispositivos que se consideraron más adecuados para controlar cada actividad y cada resultado en forma independiente. La unificación de estos dispositivos permite ahorrar esfuerzos y acrecentar el grado de coherencia interna de la propuesta.

La labor de diseño integral del sistema requerirá, en muchos casos, unificar dispositivos de control, eliminar las posibilidades de superposición de controles, agregar nuevos dispositivos para supervisar acciones que quedaron fuera de control y establecer los hitos del proyecto. Como hemos visto, cada acción desplegada por un proyecto, en este caso de control, necesita recursos, necesita horas de trabajo y recursos materiales siempre escasos. Además, en este caso vimos que no siempre una acción de control genera buenos impactos en los equipos de trabajo.

Por ello, es preciso sintetizar al máximo la información que se requiere, de manera de que el sistema de control solo aquella que es sustantiva para la toma de decisiones.

El sistema de control deberá especificar, en forma integrada, cómo se requiere controlar cada actividad y cada resultado; los hitos de control y los dispositivos que se utilizarán para llevar adelante la supervisión de los tiempos y el control presupuestario, patrimonial, contable y legal que en cada caso se requiera.

Sistema integrado de control



Un buen sistema de control debería:

- Constituir un sistema inteligente, donde con pocos dispositivos integrados de control se genere la información sustantiva que se requiere.
- Informar si las actividades del proyecto se están realizando conforme a lo planificado.
- Informar si se está en vías de lograr los resultados del proyecto.
- Examinar si se están produciendo los “supuestos” del proyecto, determinando así el riesgo de no llegar a cumplir con lo planeado.
- Examinar si se están utilizando en forma correcta los fondos del proyecto y si se están registrando adecuadamente cada operación.
- Analizar la ejecución del proyecto en lo que respecta al cumplimiento del cronograma.
- Examinar si es correcta la gestión patrimonial y legal.
- Identificar problemas recurrentes que necesitan atención.
- Identificar fallas en el diseño y en el plan de acción.
- Identificar soluciones a los problemas detectados
- Recomendar acciones dirigidas a generar mayor valor público con el proyecto.
- Constituir un espacio que favorezca el aprendizaje organizacional

4.6. La redacción de Informes de Avance

Hasta aquí nos hemos ubicado particularmente en el momento del diseño del proyecto, donde debemos precisar de qué manera vamos a controlar las actividades y los resultados, en el caso de que se lo apruebe. En este apartado nos ubicaremos en la etapa de ejecución y veremos algunas particularidades de la redacción de los informes de avances, los cuales pueden ser

desarrollados tanto por un actor externo como interno (en los casos de controles llevados adelante por la propia gestión del proyecto).

Tal como señalan Cohen y Martínez, existen distintos tipos de informes, pero ciertas normas básicas de redacción son comunes a todos. Varias de estas recomendaciones son de sentido común, pero creemos que no está de más reiterarlas. En la primera carilla de todo informe de supervisión se deben responder las siguientes preguntas:

- ¿En el marco de qué institución se desarrolla el proyecto?
- ¿Cómo se denomina el proyecto?
- ¿Quién realizó la supervisión?
- ¿Cuándo se presenta el informe?

El informe debe ser un producto claro, concreto y breve. Salvo que el lector potencial lo requiera, lo recomendable es que la narrativa no sea densa. No se debe hacer referencia a “todo” lo que se hizo y cómo se hizo, llenando carillas y carillas como si fuera un diario de lo realizado, sino solo a los aspectos sustantivos. Podríamos inferir que el lector del informe no tiene mucho tiempo disponible, por lo cual es necesario ser preciso.

Por otra parte, debe facilitar la reflexión sobre el proceso de gestión del proyecto. Debe proveer de datos e información sistematizada para la toma de decisiones. Debe mostrar una acción estratégica, inteligente, del actor que realiza el control, tanto para el logro de la información como respecto del análisis realizado a partir de ella.

La redacción de un informe de supervisión debe tener en cuenta quién o quiénes serán los usuarios. De hecho, consciente o inconscientemente, todo informe tiene un lector implícito. Lo importante es que el lector implícito se asemeje al real. Son dos los errores más comunes: o bien se escribe demasiado **complicado** y el lector no llega a entenderlo correctamente, o bien se escribe demasiado **sencillo**, lo cual genera malestar en el lector (por ejemplo, cuando se aclaran cuestiones innecesarias para el destinatario).

A veces no tenemos posibilidad de conocer con anterioridad quién será el lector del informe, dado que con frecuencia la institución financiadora contrata a evaluadores externos para que evalúen los informes de avance. En estos casos, contar con el punto de vista de otros evaluadores o de alguno de los funcionarios del organismo financiador ya es un paso adelante. Al final del informe se debe incluir un anexo con información que avale la presentación, los informes parciales, etc. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el anexo no es **una papelera** donde va todo, sino que se debe hacer un análisis pormenorizado de qué documentos se incluirán y cuáles no integrarán el informe, aunque estarán a disposición del organismo que lo requiera.

4.7. El proceso de retroalimentación

Un completo sistema de control probablemente brinde información con distintos niveles de regularidad. Puede existir información –por lo general de tipo contable–, que se controla en forma continua y, a la vez, el sistema de control puede brindar información general del avance todo el proyecto en los momentos especiales, los hitos que se definieron oportunamente. Ahora bien, el proceso de retroalimentación no es automático en la gestión de proyectos, sino que se lo debe facilitar.

Como vimos, un buen sistema de control nutre a los destinatarios del control (directivos, gestores, equipos técnicos, usuarios) de información relevante para la toma de decisiones. Así, la información obtenida a través de un proceso de control podrá ser el inicio de cambios, de

generación de correcciones técnicas o administrativas, de aumento del valor público del proyecto. El proceso decisorio posterior podrá seguir al menos tres caminos:

- a) El decisor recibe la información y archiva el informe.
- b) El decisor recibe la información, la analiza, pero no considera oportuno intervenir ante las situaciones problemáticas planteadas.
- c) El decisor recibe la información, la analiza y considera oportuno intervenir ante la situación problemática planteada.

Se suele criticar el comportamiento de los directivos de los proyectos ante las situaciones “a” y “b”. Sin embargo, es necesario considerar que a veces es responsable de la inacción el propio actor que realiza el control, al no hacer todo lo necesario para favorecer el cambio. Un informe de control meramente descriptivo y que solo reitera el punto de vista de los directivos, o que solo describe lo que de alguna u otra manera todos ya saben, difícilmente incida de modo determinante en el cambio. Como decíamos, distinto será el panorama si provee información sustantiva, nuevas maneras de ver problemas recurrentes, si detecta alianzas posibles, alternativas viables para mejorar las actividades y/o el valor público del proyecto. La calidad también será un condicionante del grado de utilización de la información.

Así, solo en el caso de la opción “c” la función de control motivará un proceso de transformación. Como vimos, la participación de los destinatarios del informe de control en el diseño del sistema de control hace menos probable que ocurra la situación “a”. De cualquier manera, quien lo elabora deberá tener en cuenta una estrategia para la presentación del informe, estableciendo un documento de síntesis, presentándolo de manera adecuada a todos los destinatarios previstos, en lo posible tanto en forma escrita como verbal.

A continuación se presenta un ejemplo de una guía de control para poder realizar una supervisión de proyecto. La misma puede ser aplicada en distintos momentos del proceso de gestión de un proyecto (en los hitos o el informe de avance al promediar la duración del proyecto). No es adecuada para utilizarla como control previo a la acción.

Una aclaración inicial: toda práctica de supervisión se debe realizar utilizando **el diseño del proyecto y su terminología**. Por lo tanto, la terminología incorporada en estas tablas (“resultados”, “objetivo”, etc.) solo sirve de ejemplo.

1. Síntesis del proyecto	
Nombre del proyecto	
Organismo responsable	
Localización	
Tipo de población destinataria	
Objetivo/s	
Resultados	
Duración	
Fecha de inicio de las actividades	
Fecha de realización de las tareas de control	
2. Cumplimiento de las actividades	¿Se están realizando de acuerdo con lo planificado? (Ver opciones).

Actividades	Grado de ejecución de la actividad (en %)	Cronograma	Calidad	Destinatarios esperados (perfil y número)	Duración de la actividad
1.					
2.					
3.					
4.					

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

Observaciones: Explique a continuación las razones por las que les asignó la opción anterior, identificando los problemas principales que afectan la ejecución de las tareas que componen cada actividad.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

3. Control de los recursos	¿Se dispone de los recursos necesarios para lograr los Resultados? (Ver opciones).
1 . Infraestructura	
2 . Equipamiento	
3 . Insumos, materiales	
4 . Recursos humanos	
Observaciones: Explique a continuación las razones por las que les asignó la opción anterior, identificando los problemas principales que afectan la ejecución de las tareas que componen cada actividad.	
1. 2 , 3. 4.	

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

4.1 . Tabla de Control presupuestario. Gastos realizados

Proyecto original				Situación existente al momento del control							
Recursos	Cantidad	Precio unitario previsto	Costo proyectado	Cantidad efectiva	% del total	Precio unitario real	Costo real	Saldo	Situación	% diferencia con lo proyectado	Monto adicional requerido
Total	-----	-----	----	-----		-----					
Observaciones											

Nota. Las opciones de situación son: verde (aceptable), amarillo (se requiere un monto adicional menor al 10% del costo proyectado) o rojo (para completar la adquisición del bien se requiere disponer de más del 10% del costo inicialmente proyectado).

4.2 . Tabla de Control presupuestario – Ingreso anual de fondos. Expresado en pesos

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Programado												
Real												
Diferencia												

5. Tabla de Control contable, patrimonial y legal	Valoración
5.1 ¿Las compras realizadas se hicieron conforme a la legislación vigente?	
5.2 ¿La contratación de servicios se hizo conforme a la legislación vigente?	
5.3 De haberse adquirido bienes susceptibles de ser incorporados en el patrimonio del organismo, ¿se realizó el registro correspondiente?	
5.4 ¿Las actividades se están desarrollando conforme a lo que establece la legislación vigente?	
Observaciones:	

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.

6. Control de los resultados			
Resultado	Indicador y meta	Situación actual	Valoración
1.			
2.			
3.			
4.			
Observaciones:			

Nota. Las opciones son: muy satisfactorio (MS); satisfactorio (S); insatisfactorio (IN); muy insatisfactorio (MI).

7. Propuestas Acciones que se requieren para enfrentar los principales problemas de la ejecución del proyecto y/o generar mayor valor público	Problema que se busca atacar con la propuesta	¿Los directivos del proyecto estarían de acuerdo con ella? (Ver opciones).	¿Los destinatarios estarían de acuerdo con ella? (Ver opciones).
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

Las propuestas deben estar relacionadas con alguno de los problemas detectados con anterioridad en la guía o con oportunidades de generar mayor valor público en las acciones. Deben ser claras y precisas. Privilegie las opciones que precisan de menores recursos (eficiencia de la acción). A continuación de cada una, si lo considera pertinente, explique brevemente la importancia de la acción

Nota. Las opciones son: Sí; En gran medida; Solo parcialmente; No.