

UNIDAD 7

La implementación y el cierre

Introducción

En las unidades precedentes se abordó el diseño de los proyectos, los programas y los planes estratégicos institucionales. Esta última unidad centra su foco de atención en el análisis de los procesos de aprobación, implementación y cierre de los proyectos.

La unidad se inicia con el análisis de la fase de aprobación, fase no siempre incluida en los manuales de proyectos, pero que dispone de especial relevancia en los casos de los proyectos públicos.

Luego se analizan las particularidades del proceso de implementación y sus componentes. El proceso de implementación posteriormente se desagrega en sus dos grandes etapas, la de inversión y la de operación. Se continúa con la temática de la implementación desde una perspectiva analítica, destacando las relaciones de poder en las que se enmarca. Para terminar este apartado con la distinción entre los problemas de planificación y los de implementación. Se presentan allí algunos casos de proyectos con problemas de implementación. Como último punto se trabajará con la fase de terminación o cierre

7.1 . La aprobación

El diseño del proyecto está concluido. Se controla la lista de sus componentes básicos, es decir, las preguntas que se trabajaron en la unidad 3 apartado 1 y, efectivamente, ya se cuenta con todos los requerimientos. Están claros sus objetivos y las funciones que deberá asumir cada uno de los socios del proyecto; es razonable el costo; se consideró de qué manera impactará el proyecto en los destinatarios y también en el resto de los actores intervinientes; y cuenta con una fundamentación, que presenta argumentos válidos, tanto para el evaluador experto en la temática puntual del proyecto como para especialistas en evaluación de proyectos. Durante la fase de diseño, se aprovechó la posibilidad de realizar consultas puntuales a la instancia de aprobación, por lo cual, en alguna medida, se redujo el grado de incertidumbre.

Se inicia así la fase de aprobación, la cual será demasiado silenciosa para el proyectista quien, seguramente, deberá reducir el ritmo de trabajo que tuvo para gestionar el proceso de diseño y finalizar el documento en los plazos necesarios.

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

La simpleza o complejidad del proceso de evaluación dependerá de distintas variables. Algunas de ellas tienen que ver con el tipo de proyecto formulado (un proyecto de bajo costo y bajo impacto podría ser más rápidamente aprobado que uno de alto costo e impacto). Otras variantes dependen de las características del organismo evaluador. Yendo a ejemplos extremos, no es lo mismo que el evaluador del proyecto sea el jefe de una área, a que lo tenga que evaluar el BID.

Cada institución evaluadora tendrá sus requerimientos acorde a sus funciones. Para obtener la aprobación de un organismo internacional, seguramente poco importará si el proyecto es más o menos costoso. Sea bajo o alto el presupuesto, las instancias de evaluación muchas veces son

las mismas, ya que suelen tener procedimientos formalizados que especifican cada una de las operaciones que deben realizar para aprobar o rechazar un proyecto.

Acerca de la incidencia del tipo de proyecto en el facilitar la toma decisiones, Zaltman, Duncan y Holbek detectan 19 variables. Veamos algunas de ellas:

- a) Costo. Se refiere al costo económico pero, además, al costo social interno. La magnitud del impacto que provocará el proyecto en las relaciones de poder vigentes al interior de la organización.
- b) Eficacia. A mayor posibilidad de lograr los objetivos, más atractiva será la propuesta.
- c) Riesgo. A menor incertidumbre de los resultados del proyecto, mayor será la posibilidad de que se adopte la propuesta.
- d) Compatibilidad. Cuanto más compatible es el proyecto con la cultura organizacional vigente, más fácil será que se adopte.
- e) Complejidad de la propuesta. Cuanto más sencilla, mayor será la posibilidad de que sea aprobada.
- f) Origen. Es mayor la posibilidad de que se adopte una propuesta originada en la propia organización.
- g) Reversibilidad. Las propuestas que generan una situación irreversible o de difícil vuelta atrás serán menos susceptibles de ser adoptadas.
- h) Compromiso. Aumenta sus posibilidades de ser adoptada, a mayor grado de participación alcanzado tanto al interior como respecto de los destinatarios y los actores externos.
- i) Complejidad institucional. Si el tipo de proyecto precisa de la aprobación de un número importante de instancias, más difícil será que sea aprobado (Zaltman, Duncan y Holbek, 1973: 207-208).

De acuerdo con lo que vimos en la unidad 5, la aprobación es una instancia clave de evaluación del proyecto en términos de su grado de viabilidad global. Si se trata de un proyecto que dispone de un alto grado de viabilidad (económica, técnica, política, etc.), será más fácil de llegar a ser aprobado.

También dependerá de la manera en que se formuló el proyecto. Facilitará su aprobación si la autoridad evaluadora es la que solicitó el diseño, si aprobó el anteproyecto y si se realizaron consultas parciales, de manera de ir adecuando el proyecto a los requerimientos institucionales. Existen, a su vez, mayores posibilidades de aprobación si la autoridad participó activamente del diseño y si el diseño constituye una propuesta acordada por los distintos actores intervinientes en un determinado ámbito de actuación. Es el caso de los Planes Estratégicos Institucionales. Luego de un proceso de alto grado de participación de los actores involucrados y de un intenso trabajo de coordinación para el logro de acuerdos, es de esperar que la fase de aprobación sea rápida. Incluso, en muchos casos, llegada esta instancia hay muy pocas posibilidades de rechazo. ¿Quién se podrá oponer a un plan diseñado con el acuerdo de todos los actores intervinientes? ¿Qué costo político deberá pagar por semejante decisión negativa? Por lo cual, usualmente, la aprobación de los planes estratégicos institucionales que se diseñaron en forma exitosa, con la participación de todos, constituye más una instancia formal de aprobación que una etapa de verdadera evaluación de la propuesta.

La cantidad de variantes, sin duda es muy alta. También entrarán en juego la relevancia que tenga la propuesta para la autoridad evaluadora, el grado de legitimidad que pueda o no

otorgarle, la necesidad de tomar una decisión ante un problema existente, la urgencia de que se lleve a cabo, la disponibilidad de recursos, etcétera.

Toda decisión, así como la no decisión, implica riesgos. Para reducir el riesgo que lleva implícita la decisión, es habitual que la autoridad convoque a evaluadores internos o externos, para disponer de un punto de vista neutral frente a la propuesta. Claro que la mayor certeza demandará tiempo de resolución, el cual afecta de distinta manera a los decisores.

En los organismos públicos, existen ciertas diferencias en la percepción del tiempo, según el nivel jerárquico de quien debe tomar la decisión de aprobar o no el proyecto. En un nivel estructural bajo y donde la autoridad cuente además, con determinadas certezas, tales como la de disponer de su cargo de manera permanente (por ejemplo, la Dirección de una institución educativa), el tiempo es considerado de manera distinta a cómo lo concibe el político que asume un cargo de segunda o tercera línea de un gobierno (por ejemplo, el Ministro de Educación). En este caso, el decisor no tiene tiempo, sabe que su paso por la gestión puede ser solo de carácter ocasional y que incluso su continuidad depende de variables por él no controlables. El decisor que se encuentre en esta situación precisará de rápidas decisiones, por lo que menos posibilidad tendrá de trabajar con certezas.

De acuerdo con lo que vimos en la unidad 2, en toda fase de aprobación estarán presentes cuatro grandes opciones:

- a) Aprobar el proyecto.
- b) Solicitar cambios.
- c) Rechazarlo.
- d) Demorar el proceso de evaluación.

Veamos un ejemplo:

Dobelli (2013) explica los resultados de una interesante investigación publicada en el 2007 y liderada por Michael Bar Eli, en el campo del fútbol. Bar Eli demostró que aún siendo claro para los arqueros que, en promedio, un tercio de los penales se patean a la izquierda, otro tercio a la derecha y el otro tercio restante al centro, generalmente el arquero trabaja sólo con dos grandes opciones: la derecha o a la izquierda. Aun siendo razonable en un tercio de los casos, el “quedarse parado”, el no hacer, no es considerado una opción válida, porque no es bien vista por el público; es considerada una inacción.

El desafío entonces es el de superar estos sesgos y poder tomar la opción más adecuada en cada caso. La decisión deberá ser el producto de un análisis estratégico de la situación. Queda claro que si el proyecto constituye una demanda realizada por una institución al proyectista y oportunamente se aprobó el anteproyecto, el costo del rechazo será alto.

7.2 . El proceso de implementación

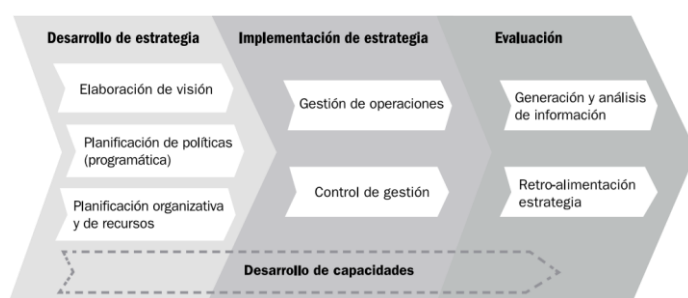
Luego del proceso de aprobación, donde quizá se tuvieron que hacer modificaciones presupuestarias o temporales al diseño original, el proyecto finalmente es aprobado. Esto implica que se le otorga autoridad al organismo responsable del proyecto para iniciar las tramitaciones que el proyecto requiere y para adquirir los bienes y servicios necesarios para comenzar a operar. Así se inicia una nueva fase, la de implementación.

Recordamos:

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

No existe acuerdo en la bibliografía especializada acerca del alcance del concepto de implementación. Mientras algunos autores centran en la implementación o ejecución la función de la gestión de operaciones, otros, consideran que la implementación también abarca la función del control de gestión; es decir el monitoreo o la supervisión. No es una discusión sustantiva, dado que está claro que se trata de una decisión del observador. De cualquier manera, no deja de complicar el diálogo. En nuestro caso, el control de gestión lo hemos analizado en la unidad 4, por lo que ahora nos abocaremos al análisis de la gestión de operaciones.

Una visión funcional del proceso gerencial



Fuente: Cortázar (2006: 11).

Cortázar, además, agrega una tercera función, la cual debe formar parte del proceso global de gestión del proyecto, desde el diseño hasta su terminación. Se trata de la función del desarrollo de capacidades. Ella es el conjunto de actividades mediante las cuales las organizaciones aprenden, se capacitan para desarrollar de la manera más correcta sus funciones operativas y de control de gestión.

Como vimos, en términos organizacionales, se producirá el desarrollo de capacidades o aprendizaje siempre que existan dispositivos que faciliten el aprendizaje a partir de la gestión de operaciones. A veces son simples espacios de reflexión: detenernos un instante de la gestión diaria de las tareas para poder reflexionar sobre la marcha de nuestras actividades.

7.2.1 . Las etapas de inversión y de operación

Como vimos en la unidad 2, la implementación constituye una fase que cuenta con dos etapas: la etapa de inversión y la de operación. La etapa de inversión es una etapa preparatoria, en la que se realiza la tramitación legal que requiere la ejecución del proyecto y se llevan adelante las contrataciones y la adquisición de los recursos necesarios a la puesta en marcha de las actividades del proyecto. Cada proyecto será distinto en lo que respecta a su etapa de inversión y de operación. Algunos requerirán una serie importante de tramitaciones legales, certificaciones que aprueben cada avance, mientras que otros proyectos podrán comenzar la adquisición de bienes y servicios de manera inmediata.

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

Veamos un ejemplo

Un proyecto de construcción de una escuela inicia su etapa de inversión luego de contar con todas las autorizaciones necesarias. Esta fase implicará la contratación del responsable de la obra y de la mano de obra necesaria, y la compra de los insumos. La etapa de **operación** se inicia en el momento de comenzar la obra.

La situación es distinta si el proyecto es de creación de una escuela. En este caso, la etapa de inversión incluirá tanto la tramitación como la adquisición de bienes y servicios e incluso la construcción de la escuela. Recién comenzará la etapa de **operación** cuando la escuela inicie la prestación del servicio. En este caso, la construcción está dentro de un proyecto más amplio, que incluye la gestión del servicio, por un período determinado.

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

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

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

Una vez constituido el equipo de gestión, se podrá comenzar con la realización de tareas que suponen la intermediación con otros actores.

El camino de implementación de un proyecto público debe seguir pasos adicionales cuando intervienen instancias de distintos niveles de gobierno. Veamos un ejemplo.

El Ministerio de Educación de la Nación aprueba un proyecto dirigido a la mejora de la calidad educativa de las escuelas medias, cuya actividad es el reacondicionamiento de la infraestructura física de los colegios. Luego de ser aprobado por la Nación, será necesario llegar a acuerdos con cada una de las provincias para que aprueben la intervención de una instancia de gobierno nacional, en un ámbito de competencia exclusiva provincial. Esto implica la realización de reuniones de trabajo, la negociación, la redacción de acuerdos, la firma de un convenio con cada una de las partes intervinientes.

El proceso de decisión al interior de cada provincia será distinto. Algunas provincias lo aprobarán rápidamente mientras que otras no. Este proyecto tendrá distintos grados de avance, según la respuesta de cada provincia, e incluso siempre es factible que en

alguna de ellas nunca llegue a ser aprobado. Al disponerse de distintos momentos de aprobación por cada provincia, se irán superponiendo etapas. Es probable que, mientras en algunas provincias el proyecto logre comenzar su etapa de operación, en otras recién se estén superando los primeros trámites legales

Veamos como siguen las tareas.

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

En el ejemplo anterior puede verse una desagregación sintética de los pasos necesarios que deben realizarse para llegar a comenzar la etapa de operación. Es decir, se trata de la desagregación de tareas, tal como vimos en la unidad 3 apartado 5. La etapa de inversión es clave en la gestión de proyectos. De convertirse en una instancia engorrosa, de múltiples y diferentes instancias de aprobación no bien dispuestas a una gestión eficaz, el proyecto puede llegar a poner en dudas su efectiva existencia

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

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

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

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

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

A continuación, veamos algunas recomendaciones a tener en cuenta en la gestión de actividades:

Cuando nos olvidamos del diseño del proyecto en el proceso de implementación...

Muchas veces, la etapa del diseño de proyectos sociales se visualiza y se atraviesa como una instancia meramente formal para conseguir financiamiento de algún organismo externo, o bien para cumplir con las demandas internas de las instituciones. Pareciera que, una vez que conseguimos el financiamiento, nos olvidamos del diseño y pasamos a una nueva etapa, dejando atrás lo redactado o cumpliendo solo con los objetivos generales. El sentido común tiene incorporado que lo más importante es **el hacer, la implementación**. Y de la evaluación, ni nos acordamos. Esto suele tener efectos negativos, si se analiza el proceso a largo plazo. ¿Por qué? Porque muchas veces, las organizaciones que llevan proyectos adelante terminan siendo evaluadas en forma negativa por los organismos financiadores y se bloquea la posibilidad de nuevas asignaciones, por no cumplir con lo que realmente fue aprobado y para lo cual recibieron el financiamiento. Por otra parte, al no tener en cuenta el diseño se producen desvíos indeseables (muchas veces grandes desvíos) durante la implementación, que luego provocan que no se pueda hacer un cierre del proyecto, que la evaluación dé negativa por no haber cumplido con las actividades y con los objetivos propuestos y financiados.

Los organismos financiadores, cuando aprueban un proyecto, lo hacen justamente sobre lo que las organizaciones presentaron como proyecto. Y es sobre lo que van a tener que rendir cuentas y ser evaluados los responsables/organizaciones que ejecutan el mismo. En este comportamiento incide la manera en que se diseñó el proyecto.

Si el proyecto se diseñó, de hecho, por parte de grupos de profesionales expertos para la formulación de proyectos, no sería extraño considerar la distancia que se genera con quien lo implementa, una vez que fue aprobado. Específicamente, en el ámbito de las organizaciones sociales dentro de los sectores populares, suele ocurrir que el profesional que interviene o el que tiene el conocimiento para el armado del proyecto (bien perteneciente a la organización, bien externo a la misma), en lugar de capacitar a los integrantes de la organización ejecutora para la buena formulación del proyecto, termina reemplazándola en esta “tediosa tarea del diseño del proyecto”, como si se le hiciera un favor. Claro, esto produce luego no solo que las organizaciones del campo popular no adquieran experiencia para el diseño de nuevos proyectos, sino que también la implementación no se condiga con lo diseñado.

Los que serán protagonistas de la implementación tienen necesariamente que ser protagonistas también en su diseño. Estos dos momentos, o tres, con la evaluación, no pueden estar escindidos. Hablamos de momento y no de etapa, porque da más idea de un continuum. Justamente no son etapas que termina una para comenzar la otra, sino que son momentos que se superponen y están en permanente vínculo entre ellos. El diseño aprobado debe tenerse siempre a mano, tanto en la etapa de implementación como en la de evaluación. El proyecto diseñado debe constituirse en la guía de nuestras actividades, el que diga en qué se pueden ejecutar los fondos y en qué no. Allí, sin duda, vamos a encontrar todas las respuestas.

7.2.2 . Una perspectiva analítica sobre la implementación

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

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

Durante la implementación se producirán comportamientos no previstos e incluso aparecerán nuevos actores en la escena. En el marco de una relación de poder, los actores intentarán reducir los espacios de incertidumbre de sus adversarios, generar alianzas con otros actores y, a la vez, cuidar sus propios recursos de poder y defender su capacidad de actuar sin necesidad de aceptar condicionamientos externos.

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

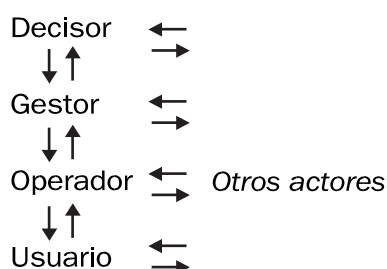
La implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos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

Por lo pronto, estamos en presencia de la búsqueda de un comportamiento estratégico. Y por lo tanto, de un enfoque situacional. Lo que sirve para un determinado momento quizás no sea lo más aconsejable en otra situación.

De allí la necesidad de un enfoque estratégico y situacional, tal como vimos en la unidad 6, en el momento de generar un plan global de acción. El proceso de implementación de políticas implica la interacción entre actores.

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

Interacciones básicas entre los actores que intervienen en un proyecto público



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

Como plantea Cortázar (2005: 6), las interacciones entre los actores se desarrollan en un marco estratégico. Cada uno de ellos tiene valores, visiones particulares sobre el programa e intereses propios que guían su acción, que no necesariamente coinciden y que son cambiantes. En estas interacciones se redefine el proyecto. Así, el producto o servicio final que reciba el destinatario dependerá tanto de lo planificado inicialmente por la instancia decisoria como de los acuerdos y desacuerdos cristalizados en la interacción entre estos actores. Incluso podríamos llegar a considerar otras relaciones al interior de cada actor.

Ahora bien, ¿esa redefinición del programa implicará una mejora? Trasladada nuevamente la teoría de la contingencia, la respuesta debería ser **depende**. Podría constituir una mejora del proyecto, al readaptar algunas acciones a fin de que se logren los objetivos, o por el contrario, constituir un cambio que termine neutralizando el impacto del programa.

Podría tratarse de una reorientación en función de oportunidades detectadas para ampliar el grado de valor público de las acciones, o podría ser un cambio a fin de sostener un espacio de poder controlado por uno de los actores.

Todo proceso de implementación es una posibilidad de aprendizaje y enriquecimiento, por ello nos permitimos formular las siguientes reflexiones generales.

Los contextos políticos con alta movilidad de funcionarios y escasa institucionalidad de los proyectos (los que son apoyados más a título personal que institucional) resultan ser potencialmente negativos, ya que se requiere entonces de un esfuerzo constante de negociación de sustentabilidad política por parte del equipo técnico.

Cuando las acciones de monitoreo sean realizadas por un equipo técnico que no sea local, debieran preverse “inmersiones” de un lapso suficientemente prolongado, para poder visualizar aquellos aspectos de la implementación que, ya sea por su sutileza, o bien por su defectuosidad, no son informados. Además, resulta facilitador que el monitoreo no se transforme en una supervisión temida.

Un proceso de implementación no suele parecerse a una transcripción, es siempre una traducción en la que se tiene que elegir los modos culturalmente apropiados de expresarse. La implementación (la interpretación del proyecto y las acciones que son evaluadas como necesarias y posibles) es realizada desde las historias, competencias, disposiciones y los “puntos ciegos” de los/as actores/as. Esta distancia entre la letra de los proyectos diseñados y los realmente implementados es entonces potencialmente enriquecedora, pero también puede dar lugar a una distorsión que dificulte la consecución de objetivos. El espacio para trabajar y escuchar a quienes van a implementar el proyecto es imprescindible para garantizar que no sea la propia implementación un obstáculo.

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

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

Cuando se está trabajando con procesos que involucran poder y dominación, resulta necesario estar advertida/o de los pactos conservadores que pueden desdoblar las convicciones y los

objetivos reales de las enunciaciones y los objetivos explícitos (aun cuando se trate de contradicciones no voluntarias). Los procesos de redistribución de poder acarrearán, por principio, algún o algunos conflictos, incluso entre quienes quieren aportar a la transformación. Finalmente, es necesario combinar a todo lo largo del proceso dosis de planificación, experticia y rigurosidad, con otras de imaginación, sensibilidad y empatía, no relegando estas últimas a las notas al pie.

7.2.3. Los problemas de implementación

El desafío no reside en cómo ponerse en marcha, sino en la capacidad de seguir adelante, de forjar los eslabones siguientes de la cadena causa.

El proceso de gestión de proyectos presenta innumerables posibles problemas. Hay problemas graves y otros sencillos, algunos ocasionales y otros recurrentes. Pero en este apartado nos centraremos en detectar la especificidad de los problemas de implementación, para poder separarlos de los problemas que, aun produciéndose en la fase de implementación, son de naturaleza planificadora.

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

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

Existe una amplia variedad de casos paradigmáticos de proyectos con serios problemas de implementación. Quizás uno de los más reconocidos a nivel mundial es el de la construcción de la Ópera de Sídney, Australia



¿Qué confluencia de errores puede haber ocurrido para que un proyecto calculado en 3 millones de dólares australianos termine costando 112 millones? A grandes rasgos, ocurrió lo siguiente: el proyecto arquitectónico se aprueba en 1956 y, por la fuerte presión del primer ministro, se empieza la construcción en forma inmediata, aun sin disponer de los estudios de suelos y los planos terminados. A poco de empezar la obra, se detecta que el terreno era mucho más débil de lo que se creía, por lo que se tuvo que rellenar la península con pilotes de hormigón armado. La obra avanzaba, pero sin que se sepa la forma definitiva y los materiales de las bóvedas. Su diseño era muy original, pero no se encontraban los materiales convenientes para hacerlo. Implicó cuatro años de demora la realización de estudios alternativos. Una vez detectada la alternativa, se tuvieron que volar con explosivos los soportes anteriormente construidos, para reconstruirlos con otros más firmes. La serie de fallos, errores de gestión y hasta irregularidades

en los contratos llevará a que recién en 1973 se inaugure la obra, a un costo global exorbitante. No quita que es una de las maravillas de la arquitectura moderna, pero a qué costo...

Veamos un caso adicional que nos servirá para el análisis. Se trata de una nota periodística del diario *La Nación* (Argentina), con solo algunas pocas modificaciones, donde pueden visualizarse distintos tipos de problemas y la acción estratégica de diversos actores.

Fuente: Diario *La Nación*, lunes 14 de abril de 2008. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1004122-advierten-riesgos-por-el-buque-de-gas>> [Consultado. 28/ 8/20]

Ante la iniciativa para paliar la crisis energética

Advierten riesgos por el buque de gas

Según técnicos, funcionarios y ambientalistas, podría contaminar a la población cercana al puerto de Bahía Blanca



El buque regasificador, principal iniciativa del Gobierno para intentar que no falte gas durante el próximo invierno, no arribó aún y ya tiene problemas: dirigentes políticos, funcionarios técnicos y ambientalistas señalaron la posible existencia de riesgos para la población cercana al puerto de Bahía Blanca (donde atracará el barco), no contemplados en el proyecto original. Estas objeciones chocan con el apuro oficial para que la operación, que debería inyectar unos 8 millones de metros cúbicos de gas por día, comience a funcionar a fines de mayo.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) fue aprobado por las autoridades provinciales, pese a que ni la estatal ENARSA (responsable del proyecto), ni Repsol YPF (a cargo de la ejecución técnica de la operación), ni la consultora URS (que realizó el informe) respondieron aún una lista de 33 preguntas que presentaron funcionarios y técnicos bahienses encargados del control ambiental en el puerto de Ingeniero White, a 7 kilómetros de Bahía Blanca.

Por este motivo, el Concejo Deliberante de esa ciudad tratará esta semana un proyecto en el que se exigen mayores precisiones. [...]

La presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y autora del proyecto, Aloma Sartor, dijo a *La Nación* que “el muelle está pensado para manejar hidrocarburo líquido, no para manejar gas”, y advirtió que el gas licuado (GNL) que se va a manipular tiene “una enorme capacidad de fuego en un espacio reducido”.

Entre los vecinos del puerto y los ambientalistas, el temor es aún mayor. “Esto es una bomba de tiempo sobre White”, dijo Omar Curcio, de la Asociación Vecinal de la Costa, que presentó a la municipalidad un informe que advierte de los “daños holocausticos” que podría causar. Hernán Zerner, de la asociación 20 de Agosto, agregó: “Falta un estudio de riesgo cuantitativo que contemple los diferentes escenarios que pueden presentarse ante un siniestro en este buque, desde una explosión a una fuga del gas congelado a -161 °C, lo cual mataría a cualquier ser vivo que entrara en contacto”.

[...]

El apuro en la ejecución de trámites que, en condiciones normales llevarían más de un año de preparación (a los evaluadores ambientales les dieron solo cuatro días para leer una única copia con los 9 tomos del EIA), tiene causas que van más allá de la cercanía de los meses fríos. Algunas empresas vinculadas al proyecto recibieron la orden de tener todo listo para que el buque llegara el 25 de mayo, fecha en la que el kirchnerismo cumple cinco años en el poder.

Por otra parte, un obstáculo de último momento amenaza con impedir la llegada de los buques. El juez federal de Bahía Blanca, Alcindo Álvarez Canale, deberá resolver esta semana si hace lugar a un pedido de acción de amparo que prohíba toda actividad relacionada con el transporte de gas, en tanto no se encuentre debidamente regulada. El pedido fue presentado por el fiscal general, el defensor público de Bahía Blanca y fue acompañado por una decena de dirigentes políticos y sociales de la ciudad.

[...] Voceros de ENARSA indicaron que los cuestionamientos serán tenidos en cuenta, aunque aclararon que “el GNL es el combustible que tiene el menor impacto ambiental por su alto contenido de hidrógeno; los derrames de GNL se disipan en el aire y no contaminan el suelo ni el agua”.

Un buen diseño, una buena y “realista” planificación, con tiempo suficiente para ejecutarse, facilitarán la implementación del proyecto. De cualquier manera, como vimos, es imposible saber de antemano cómo se comportará cada uno de los actores intervinientes, así como evitar la incertidumbre y la complejidad. En la dinámica de la ejecución aparecerán imprevistos, casualidades, nuevo desafíos, nuevos o viejos conflictos, cambios contextuales e internos que producirán nuevos requerimientos al equipo de gestión pero, a la vez, nuevas oportunidades de generar mayor valor público a nuestras intervenciones.

7.3. El cierre

En los últimos años se fue incorporando en los procedimientos de diseño de proyectos de mayor desarrollo, tales como las versiones recientes del PMI BOK, la necesidad de incluir un apartado donde se explique de qué manera se gestionará la terminación del proyecto.

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

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

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

Los nuevos diseños de la Guía de PMI y la norma ISO 21500 especifican algunas acciones adicionales que se requiere hacer. Por una parte, el compromiso de que toda la información registrada y la documentación surgida del proyecto quedarán en custodia de la organización ejecutante o de la organización que se designe para tal fin. Entre ellas, los manuales de procedimientos utilizados. Por otra parte, los proyectos aprobados en el marco de estas instituciones requieren la presentación en el informe final de un listado de lecciones de aprendizaje que surgen de la experiencia. Es una interesante incorporación e incluso podría también realizarse de manera informal y a nivel personal entre los participantes del equipo de gestión.

La terminación de un proyecto genera distintos tipos de situaciones. En algunos casos, la finalización de las actividades se realiza junto con la desintegración del equipo de trabajo. Se trata de los casos en los que suele ser más crítico el proceso de terminación. En otras oportunidades, la finalización de un proyecto se reemplaza con el comienzo de uno nuevo, sea con los mismos o con socios diferentes. En ciertas situaciones, la etapa de operación del proyecto se transforma en la gestión de un servicio permanente. Así ocurre en los proyectos de creación de centros de salud, escuelas o empresas. El proyecto deja de existir, pero seguirá existiendo un servicio.

En el caso del Plan Estratégico Institucional, no suele ser crítica su finalización, fundamentalmente porque no es habitual que continúe un equipo de trabajo de control y promoción, así como no se dispone de fechas de cierre fijas ni presupuestos asignados que tener que rendir. Vencido su plazo, se podrá generar un segundo proceso de diseño para contar con un plan actualizado en los próximos años de gestión. Cada oportunidad tendrá sus particularidades pero, si se logra aprovechar en términos de aprendizaje, los diseños de los planes podrán evolucionar, mejorando en su foco, en la razonabilidad de las propuestas y en las posibilidades de éxito.

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

La terminación del proyecto se debe planificar. El equipo de gestión del proyecto deberá analizar de qué manera finalizará el proyecto, pero además, de existir condiciones para seguir trabajando en equipo, podrían analizarse posibilidades de continuidad. Este análisis debe ser previo a la terminación de las actividades, de manera de que no quede una brecha demasiado amplia entre el cierre de uno de los proyectos y el inicio del siguiente. En forma anticipada, la terminación no es crítica. Es un paso más que todo proyecto debe dar