

Elementos de Gerencia
aplicables a proyectos y programas
de alimentación y nutrición

Ing. Fernando Fuentes Mohr

Documentos técnicos No. 7

octubre 1987

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP
Proyecto de apoyo técnico a Programas de alimentación a grupos, PROPAG

El Proyecto de apoyo técnico a Programas de alimentación a grupos es ejecutado por el INCAP, y es financiado con aportes de ROCAP/AID, OPS/OMS y del propio INCAP.

El propósito de la reproducción de este documento es de carácter exclusivamente técnico. Las ideas, expresiones y opiniones contenidas en él, son de responsabilidad de su autor, y no representan necesariamente a las del INCAP.

Elementos de Gerencia aplicables a proyectos y programas de alimentación y nutrición

Ing. Fernando Fuentes M.*

Introducción

En la actualidad, los estudios y la aplicación práctica de conceptos sobre gerencia se tornan abiertos y sensibles a innovaciones, sin circunscribirse, necesariamente, a las visiones tradicionales. Así, surgen nuevos modelos y metodologías para afrontar los problemas de la gestión, incorporando, a las bases formales de la administración, elementos informales que se refieren a aspectos prioritarios, cuya importancia se ha demostrado a través de experiencias exitosas.

Para analizar aquellos aspectos de una gerencia efectiva que deberían ser considerados en los proyectos, primeramente se aclararán el significado que aquí se le asigna al término gerencia, y los aspectos y características que se considerarán para entender su carácter de efectiva. Además, se tendrán que considerar los elementos de un diseño administrativo, cuyo perfil y contenido permitan al grupo gerencial lograr la efectividad, considerando las características de los proyectos en general.

Aunque los planteamientos que se expondrán son generales y posiblemente válidos para una amplia gama de proyectos, vale la pena acotar que, con las especificidades del caso, son aplicables a los proyectos alimentarios.

Gerencia efectiva; conceptos

Un aspecto primario para la gestión de un proyecto, dentro de una organización, es que cuente con un grupo gerencial, con atribuciones formales o informales; lo anterior, sin perjuicio de que sólo una persona, la de mayor jerarquía, desempeñe el puesto de gerente**. El grupo gerencial constituirá el grupo de dirección del proyecto; para

hacerlo, deberá tener una visión global e integradora de este último, y en su ejecución velará por el logro de los objetivos.

Para una adecuada gestión, es necesario que un PAG cuente con un Grupo Gerencial.

El grupo de dirección debiera estar "...a cargo de las decisiones que se traducen en políticas, en programas, en metas, en proyectos e instrucciones concretas..."^{1/} Igualmente, dicho grupo debiera disponer de "...las estructuras o subsistemas formales e informales de comunicación y de control, tanto internos como de relaciones con el medio ambiente"^{1/}.

En lo ya planteado aparecen ciertos aspectos que es interesante resaltar, ya que se pueden considerar como elementos de un sistema de dirección o gerencial: los objetivos, cuya responsabilidad última, en cuanto a su logro, será de este grupo de dirección; los aspectos humanos, puesto que las acciones en pos de aquellos objetivos deben ser desarrolladas por el recurso humano, componente principal dentro de un marco organizacional; las decisiones, lo que constituye una de las atribuciones de mayor significación para este grupo, en razón de que es en él donde, con la visión global mencionada, se pueden tener los elementos suficientes para discernir entre diversos cursos de acción, enfocados siempre hacia el mayor y mejor logro de metas. Otro elemento primordial que se debe destacar y tomar en cuenta es la comunicación, puesto que la información, en la medida que

(*) El autor es Ingeniero en Administración de Proyectos de Desarrollo, actualmente, se desempeña como Consultor en Gestión de Programas y Proyectos de Alimentación a Grupos, en el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP.

El presente artículo forma parte de una serie de documentos para discusión, producidos en el Proyecto de apoyo técnico a Programas de alimentación a grupos.

(**) Para los efectos de un proyecto o programa de alimentación, el concepto de Gerente puede ser considerado equivalente a los de. Director, Coordinador, Responsable General, Jefe.

su conocimiento y manejo es base para la toma de decisiones, se considera como un insumo esencial para la gerencia. Además, será necesaria una consideración clara acerca del medio o entorno en el cual el proyecto se desarrolla, ya que la gerencia tendrá que facilitar, y casi generar, la interrelación entre este medio y el proyecto.

La Gerencia de un PAG se define por la aplicación de un proceso de toma de decisiones y de ejecución de ellas.

Sintetizando, se podría decir que con el concepto de gerencia se representa la aplicación de un proceso de toma de decisiones y dirección que, inmerso dentro de una organización, toma en consideración objetivos, recursos, técnicas, información, y aspectos del comportamiento humano.

Para que la gerencia, o dirección, sea efectiva, tendrá que integrar todos estos elementos, balanceándolos de acuerdo a la naturaleza y características de cada proyecto, de manera que ello incida positivamente en la consecución de los objetivos, haciendo un uso racional de los recursos.

A continuación se desarrollan brevemente algunos de los elementos que, interrelacionados, deben ser tomados en cuenta en el proceso gerencial.

Marco de ubicación del proyecto

El marco general de políticas nacionales, sectoriales o institucionales proporcionará los lineamientos básicos del proyecto. Ese marco y los lineamientos que de él se extraigan, junto con la información de los estudios realizados durante su formulación, permitirán al grupo gerencial estar en posición de elaborar y analizar los objetivos y delinear las estrategias para lograrlos.

El Diseño Administrativo de un PAG debe considerar los planes nacionales, generales y específicos, en que se integra; en cuenta, la Seguridad Alimentaria.

El diseño administrativo del proyecto, que constituirá el instrumento facilitador de la gestión, debe ser confeccionado con una clara consideración de los planes generales y específicos, y de las prioridades de solución de necesidades que éstos plantean. Además de ubicar al proyecto como parte de esos planes nacionales, sectoriales y regionales, el diseño administrativo debe definir explícitamente el carácter del proyecto; es decir, si es institucional, sectorial, multiinstitucional o multisectorial.

En lo primero, por ejemplo, un marco general integrador para proyectos de alimentación y nutrición podría ser el de la seguridad alimentaria.

Adicionalmente, es necesario enfatizar que el grupo gerencial responsable de un proyecto deberá tomar en consideración los aspectos del entorno sociopolítico y organizacional dentro del cual se desarrollará su proyecto. En este sentido, se requiere que el grupo gerencial tenga muy claro que el logro de sus objetivos estará condicionado por todos los factores limitantes de la organización, de la comunidad, de la entidad y del sector, ámbitos dentro de los cuales se ubica el proyecto, y que, por lo tanto, su labor (la del grupo gerencial), no puede ser tan sólo "técnica", sino que habrá de considerar las variables sociopolíticas, y convertirse en un grupo actor activo en la construcción y sostenimiento de la viabilidad de su proyecto.

Objetivos

Los objetivos constituyen la razón de ser del proyecto, en la medida que se basan en las necesidades que se pretenden satisfacer con él; deben ser, por esa razón, el punto focal de la atención de la gerencia, por cuanto el logro de aquéllos será de responsabilidad de esta última.

Los objetivos y su desglose analítico deben ser preocupación central de la Gerencia del PAG.

Los objetivos que vayan a utilizarse como punto de partida para diseñar los aspectos de gestión de un proyecto, además del hecho de que en su parte general deben expresar la intencionalidad del proyecto, o lo que se espera de él, deberán definir, en su parte específica a nivel de metas, varias características, tales como la calidad, la cantidad, el tiempo y el costo, entre otras.

La desagregación de un objetivo —mediante el proceso denominado desglose analítico o estructura del fraccionamiento del trabajo— se realiza analizando las condiciones que deberán darse para

lograrlo. De esta manera, el grupo gerencial visualizará los diversos "niveles" de objetivos, los que se verán cada vez más concretos, más especializados, y los que demandarán menor tiempo para ser logrados. A un determinado nivel de desagregación, se logrará tal grado de especificidad que se tendrán paquetes de actividades; el nivel siguiente, por lo tanto, será de actividades. La utilidad de esta desagregación, además de permitir visualizar analíticamente todas las acciones requeridas por el proyecto, consiste en que facilita la observación e identificación de la totalidad de las actividades que deben realizarse para lograr el objetivo de primer nivel; al elaborarse un listado de aquéllas, se tendrá el punto de partida para establecer las alternativas de secuencia.

A través del segundo nivel del desglose analítico del objetivo, o de la meta, se definen los diversos subsistemas que conformarán el proyecto, definición que tiene gran utilidad, tanto para la programación como para el establecimiento de la base para el diseño de la organización.

Una vez definida y enumerada la lista de actividades, es necesario analizar las alternativas de secuencia; es decir, el ordenamiento en que las actividades se realizarán, tomando en consideración, básicamente, cuáles productos de unas son insumos para otras.

Programación

La programación consiste en la asignación de recursos para las actividades planeadas del PAG.

La programación constituye la etapa cuantitativa del proceso gerencial. En forma sintética, se puede decir que consiste en la asignación de recursos para las actividades planeadas. Inicialmente, se parte de la asignación del recurso tiempo; luego, paulatinamente, con base en la disponibilidad, en las diversas duraciones y en la secuencia, se irán asignando todos los demás recursos.

Las etapas de planificación y programación de un proyecto implican ciertos ciclos de ajuste y reajuste, lo que constantemente mantiene atento al grupo de dirección. En otras palabras, se trata de un proceso iterativo, en donde unas alternativas de secuencia y tecnología requieren de cierta asignación de recursos, y plantean ciertas duraciones, y, a su vez, en donde el análisis de disponibilidad de recursos plantea nuevas secuencias y estrategias de ejecución.

Para programar proyectos se utilizan las técnicas de ruta crítica, en adaptaciones más o menos simplificadas, siendo consideradas aquéllas como una herramienta facilitadora y racionalizadora del proceso gerencial. Entre las técnicas más comunes se encuentran el CPM, el PERT, el ABC, y procedimientos adecuados con formatos ad-hoc para determinados tipos de proyectos, y considerando las necesidades de ejecución o de operación.

Las redes de programación y toda la información que contienen —además de sus elementos complementarios, tales como tabla de tiempos y cronograma— se utilizan como instrumentos de gestión. Lo anterior, por cuanto permiten analizar alternativas y tomar decisiones, tanto antes de iniciar el proyecto como durante su ejecución y operación.

Con esta programación se podrá disponer de cuadros y redes que permitirán visualizar la duración de la ejecución del proyecto, o de un período de operación, mediante cálculos alternativos confiables, cronogramas y tablas con fechas previstas y márgenes de tiempo disponibles.

Organización

Para alcanzar los objetivos que el proyecto se propone, es necesario ordenar los esfuerzos y administrar los recursos disponibles, de la manera más adecuada y concordante con dichos objetivos. Se mencionó anteriormente que el análisis y la desagregación de los objetivos proporcionarán elementos para el diseño y evolución de la organización requerida para el proyecto. Además, para la definición de la organización deberán tomarse en cuenta, entre otros, los siguientes factores: la participación de las entidades o unidades externas en la realización de las actividades del proyecto; la naturaleza y localización del proyecto; el monto y tipo de los recursos financieros necesarios; la tecnología a utilizar; la existencia de varios proyectos que deben ejecutarse u operarse, conjuntamente, como un sólo programa y dentro de una misma organización; la complejidad de las tareas administrativas requeridas. La estructura organizativa diseñada debe ser

La estructura organizativa de un PAG debe diseñarse para evolucionar adaptándose a los cambios del proyecto.

dinámica; es decir, no puede establecerse para permanecer inamovible en el tiempo, sino más bien para adaptarse y evolucionar conforme lo hacen las diferentes etapas del proyecto.

El diseño administrativo deberá incluir la definición de la estructura organizacional del proyecto, su relación con la estructura de la entidad a la cual pertenece, la definición de funciones y responsabilidades, el estilo de dirección, y la conformación de un pequeño manual de funciones. También, deberá considerar la relación entre la organización prevista y la programación, haciendo corresponder actividades en relación a cargo y responsabilidad.

Los esquemas tradicionales estáticos, basados en modelos funcionales o divisionales, por su rigidez, son lentos para dar respuestas oportunas a problemas y situaciones cambiantes o poco comunes, como son las que se suelen presentar en la gestión de los proyectos. Ambientes con rápidas evoluciones y cambios; tiempo y recursos limitados para realizar las actividades; poca posibilidad de prever eventos críticos; necesidad de movilización de recursos humanos y físicos, de acuerdo a una programación de cumplimiento de metas; todo, conduce a la búsqueda, adaptación y utilización de modelos organizacionales alternativos que respondan mejor a los requerimientos gerenciales. Así, han surgido alternativas organizacionales que varían según el grado de autonomía que exista entre la organización de la entidad a la que el proyecto pertenece y la organización específica de éste.^{2/}

Con un enfoque teórico y simplificado, parecería que la organización ideal podría ser una por objetivos, es decir, asignar responsabilidades según los diversos subsistemas encontrados en el desglose analítico de objetivos, y designar los responsables según niveles, de acuerdo a los del desglose. De este modo, la responsabilidad global por el logro del objetivo de primer nivel será asignada al director o gerente del proyecto. Sin embargo, en la práctica, y considerando las condiciones propias de la organización de la entidad a la cual el proyecto pertenece, se encuentran algunas dificultades que exigen hacer ajustes y adaptaciones para solucionarlas; por ejemplo, en lo que se refiere a servicios de apoyo, podría ser conveniente agruparlos en unidades organizacionales de apoyo logístico, para contribuir con los subsistemas sustantivos del proyecto.

El Diseño Administrativo exige mayor precisión cuando el PAG se ejecuta por una institución cuya organización sirve a fines más amplios y variados que los del proyecto.

En los casos de proyectos que tienen estructura administrativa propia y exclusiva, el diseño de la organización es más sencillo que en el caso inverso, es decir, que cuando el proyecto se desarrolla dentro o muy vinculado a una institución que tiene una organización que sirve a propósitos distintos o complementarios a los del proyecto, pero que cuenta con unidades administrativas que coinciden con las que aparentemente necesita el proyecto.

Mayor complejidad adquieren los requerimientos organizacionales cuando las acciones del proyecto son consideradas complementarias o componentes de un programa mayor, en el que a su vez se encuentren contenidos otros proyectos. La utilización de la capacidad de la entidad "madre", para la ejecución y operación del proyecto, podrá permitir un mejor uso de los recursos, y un decisivo aprovechamiento de las experiencias, pero planteará entonces la necesidad de diseñar estructuras organizacionales con diversas variantes y combinaciones, tales como las que propone, entre otros, el modelo de organización matricial.

Aspectos humanos

Deberán tomarse en consideración los determinantes individuales, grupales y organizacionales del comportamiento de las personas individuales y de los grupos, en las organizaciones dentro de las que están ubicados los proyectos.

La Gerencia debe realizar acciones para lograr un ambiente favorable entre quienes ejecutan el PAG.

El ambiente interno de las organizaciones abarca dos bloques de factores. El primer conjunto de factores tiene relación con la estructura interna de las organizaciones de trabajo (factores tales como: objetivos y políticas, características burocráticas de las organizaciones, y tecnología utilizada). El segundo grupo de factores incluye una serie de conocimientos, adquiridos a partir del proceso de surgimiento de los sistemas sociales en las organizaciones (normas en grupos de trabajo, actitudes de los miembros, fenómenos de liderazgo, y estructura interna de los grupos).^{3/}

Entonces, para definir claramente el ambiente interno de la organización de un proyecto, vale la pena iniciar haciendo énfasis en la necesidad de establecer el estilo de dirección con el cual aquél se administrará. Para el cumplimiento de todas las acciones que la ejecución y operación de un pro-

yecto requieren, es deseable que el mismo se dirija con un **estilo participativo**, lo que involucrará a todo el recurso humano, dentro de la parte que a cada uno le corresponde, y permitirá visualizar, a la vez, el conjunto integrado, sin perder de vista los objetivos.

Entendido como un proceso tendiente a la obtención de un producto bien determinado, un proyecto necesita de un ambiente favorable entre las personas que hacen posible su ejecución y operación. Entonces, dentro de las preocupaciones del grupo gerencial deberán definirse acciones orientadas a lograr ese ambiente, a dar a conocer los objetivos y avances que se vayan obteniendo, y las dificultades que hay que superar, así como a reconocer y valorar los logros.

Sistema de información

Tomando en consideración que el proceso gerencial necesita de una efectiva comunicación, entendida ésta como transferencia de información, se requiere diseñar un sistema que permita visualizar el estado de avance del proyecto en todos sus aspectos. Definido el sistema como un subsistema de otro mayor, se utilizará básicamente hacia adentro, es decir, que debe permitir el control interno específico del proyecto; para ello, debe tratarse de un sistema normalizado y con claros vínculos con sistemas institucionales que integren la información.

El sistema de información que sirva para el control del PAG, debe constituir un subsistema normalizado de aquél en que se integra toda la información institucional.

El control, desde el punto de vista de la utilidad que el grupo gerencial le dé en este subsistema, tendrá un sentido amplio, basándose en un procedimiento de tres etapas: 1) medición del avance real o de los logros; 2) comparación de los resultados

que se están obteniendo, tomando como referencia el modelo previamente establecido, y la evaluación de las desviaciones; y, 3) adopción y puesta en marcha de las medidas correctivas que se requieren.

El sistema de información constituye, también, un subsistema del sistema organizativo general del proyecto, y requiere de un centro orgánico que se haga responsable de producir los resultados deseados. Una unidad, denominada de Programación e Información, viene a ser algo así como un centro de información al cual confluyen todas las informaciones sobre avances, logros y tropiezos del proyecto; aquí, éstas son ordenadas e interpretadas, con el fin de evaluar el estado del proyecto en determinado momento, y para que en el caso de que **existan** desviaciones, se puedan tomar las decisiones correctivas. Los datos que se reciben deben ser procesados, de modo que la información adquiera significación, lo que permitirá interpretarla, utilizarla, y difundir la que convenga. Es importante resaltar que la unidad de programación e información mencionada no tendrá ningún poder de decisión dentro de la organización, sino que únicamente planteará resultados de los análisis y alternativas de solución; será el grupo gerencial, a nivel de dirección, al que le corresponderá escoger la alternativa más conveniente y tomar las decisiones.

Se han descrito aquí una serie de elementos que deben ser considerados dentro del denominado **Diseño administrativo de un Proyecto**, para lograr una gerencia efectiva. En artículos posteriores se analizarán algunos de estos elementos, en su condición particular en proyectos de alimentación para los países de la subregión centroamericana.

Bibliografía básica

- (1) CARRILLO CASTRO, A. **La reforma administrativa en México**. México, D. F. INAP, 1973.
- (2) BID-EIAP-FGV. **Los proyectos y sus requisitos gerenciales**. En: *Proyectos de Desarrollo*, tomo 1. Editorial Limusa, 1979.
- (3) BELANGER, L. **Los aspectos humanos de la organización**. Gaetan, M. Ed. ICAP. San José, Costa Rica, 1981.
- (4) BID-ICAP. **Modelos y técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos**. ICAP. San José, Costa Rica, 1981.
- (5) FUENTES MOHR, F. **Metodología de diseño administrativo aplicada a la ejecución de proyectos**. Apuntes preliminares, ICAP, junio de 1986.

El levantado de texto y artes finales de este documento fueron realizados en la Unidad de Artes Gráficas del INCAP. La impresión correspondió a los Talleres Litográficos de la misma Institución. La revisión de estilo y la dirección de la edición estuvieron a cargo del Lic. Juan Caviades Fernández, del INCAP