

Ejecución y funcionamiento de proyectos y programas de alimentación y nutrición; problemas gerenciales

Fernando Fuentes Mohr



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

Documentos técnicos No. 11
mayo 1988

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.

Se permite la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación, bajo condición de mención de la fuente y envío, al editor, de una copia del material reproducido.

Ejecución y funcionamiento de proyectos y programas de alimentación y nutrición; problemas gerenciales

Fernando Fuentes Mohr*

INTRODUCCION

En el presente documento, se presentan aspectos relacionados con la problemática de la gestión, considerando su particular expresión en programas y proyectos de alimentación en los países centroamericanos. Ya en un artículo anterior* sobre elementos de gerencia, se describieron los principales aspectos que, para lograr una gerencia efectiva, deben ser considerados en el diseño administrativo de un proyecto.

MARCO PARA LA UBICACION DE LOS PROYECTOS Y ADAPTACION AL MEDIO EN QUE SE DESENVUELVEN

En la mayoría de los proyectos de alimentación existen limitaciones externas a los mismos, las cuales no siempre son consideradas para su ejecución y funcionamiento. Entre otras, tales limitaciones son: a) falta de ubicación clara del proyecto dentro de las políticas nacionales, tanto sociales como económicas; b) poca consideración del ambiente físico en el que el proyecto se desarrolla; y, c) escasa inclusión de los factores institucionales.

Con frecuencia, se encuentran programas y proyectos que carecen de lineamientos claros para enfrentar problemas en su curso de acción.

Con frecuencia es posible encontrar programas y proyectos que carecen de un lineamiento claro que establezca su curso de acción, enmarcándolos dentro de una estrategia nacional, por lo que el grado de reflejo que los programas tienen de las necesidades reales no es muy definido. En el ámbito de la planificación global, por su lado, no se

detecta una importancia definida a la resolución de problemas asociados a la alimentación y nutrición, quizá por considerarlos incluidos tácitamente en los planes sectoriales o institucionales.

Adicionalmente, se encuentran factores políticos incidentes. Respecto a éstos, se puede decir que si bien las prioridades y justificaciones iniciales de un proyecto se plantean como dirigidas a satisfacer necesidades nutricionales y de desarrollo de poblaciones de las áreas o sectores de "mayor necesidad", después, en su ejecución, tienden a orientarse hacia otros grupos de población "más importantes", de mayor imagen inmediata, lo cual constituye una limitación de hecho para el logro de los objetivos originales y por lo tanto para el éxito de los proyectos.

La consideración de la incidencia del factor político en los proyectos, debiera permitir la previsión de respuestas a las desarticulaciones que aquél pudiera generar.

La renuencia o algunas veces la negativa de los formuladores y ejecutores de proyectos, a considerar aspectos de política y sus limitaciones, la justifican argumentando que sus actuaciones son de "nivel técnico", y que deben evitar involucrarse en asuntos políticos por considerarlos fuera de su ámbito. Esto provoca que en el momento de ejecución y cuando corresponda la participación de unidades organizacionales diversas, se manifiesten presiones de acuerdo a la manera en que estas unidades visualizan la solución de los problemas; presiones que no pueden resolverse fácilmente, debido a la carencia de un marco y plan inicial que hubiera considerado los factores y viabilidad políticos.

De manera que se elaboran diseños y planes de operación sabiendo que las limitaciones existen,

(*) FUENTES M., F. Elementos de Gerencia aplicables a proyectos y programas de alimentación y nutrición. INCAP/PROPAG. Serie Documentos Técnicos, No. 7, Guatemala, octubre 1987.

pero sin tomar en cuenta cómo restan posibilidades de éxito al proyecto, y sin plantear alternativas que incluyan aspectos para superarlas.

Para contribuir a minimizar los efectos de los problemas anteriormente descritos, es necesario que los programas que se ejecuten sean el reflejo de políticas y estrategias nacionales y sectoriales sobre alimentación y nutrición, basadas en la detección de necesidades prioritarias.

Estas políticas deberían considerar entre otros elementos, los siguientes.

- Las perspectivas de satisfacción de necesidades, a través del logro de los objetivos, tomando en consideración aspectos de priorización de regiones, aspectos financieros, culturales y políticos.
- La necesidad del fortalecimiento de la participación comunitaria, para conseguir los objetivos en términos de acceso equitativo y cobertura coincidentes con las prioridades que se definan, racionalizando la utilización de los recursos.
- La necesidad del mejoramiento de la entrega de los servicios, en función de la razón última de los programas, no necesariamente dentro del marco de las modalidades o de la estructura organizacional actuales.

Además, en cuanto a los profesionales involucrados en la planificación y manejo de los proyectos, es conveniente resaltar la necesidad de que tengan un conocimiento claro del ambiente en que debe operar el proyecto (clima, cultura, tradición, grado de participación), para que eviten diseños y actitudes rígidos que dificulten su ajuste posterior a las realidades externas. También, deberían conocer y comprender el impacto que aquellos factores externos tienen en los programas y proyectos; factores tales como medidas de política económica, regulaciones en cuanto a alimentos importados o donados, reajustes salariales, regulaciones referentes a tenencia de tierra.

OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS

En muchos de los documentos de los programas y proyectos se formulan objetivos que plantean intenciones que, por su amplitud y generalidad, es difícil que constituyan un punto de partida útil para la definición de metas realistas y detalladas. Se encuentran algunos objetivos generales, tales como "...mejorar el estado nutricional de la población", o, "reducir el grado de desnutrición..."

A veces, los objetivos formulados no son logrables mediante el solo proyecto; por tal razón, es conveniente replantearlos de modo que sean viables y verificables.

Este tipo de objetivos no se puede lograr únicamente con la ejecución de proyectos puntuales, sino que requieren decisiones nacionales integrales.

Mientras estos proyectos sólo constituyan paliativos o apoyo a la transición hacia el desarrollo de algunas comunidades, es deseable que incluyan objetivos y metas realistas que, a la vez que constituyan un reto, sean viables y verificables. Lo anterior debe ser tomado en consideración tanto por los altos ejecutivos que deciden sobre los proyectos como por los técnicos formuladores y las agencias externas vinculadas.

UNIDADES PARTICIPANTES, ORGANIZACIÓN Y VÍNCULOS

En proyectos multiinstitucionales o ejecutados por múltiples y diferentes unidades organizacionales dentro de una misma entidad, es común encontrar una falta de definición del rol de cada una de las unidades participantes en la consecución de los objetivos del proyecto; esto, tanto en cuanto al aporte de cada una como en cuanto a la definición organizacional.

Las indefiniciones de rol, responsabilidad y funciones de las unidades participantes atentan contra el buen funcionamiento del programa o proyecto.

Generalmente, se encuentra que cada una de las instituciones participantes en el proyecto establece su propia programación y desea controlar la mayor cantidad de recursos vinculados con el proyecto. Además, surgen pugnas en cuanto a la ubicación de la unidad de apoyo administrativo y en relación al manejo de los alimentos o del financiamiento, aparte de otras luchas por diversos intereses.

En lo referente a las estructuras que deben ser la base organizacional para las acciones que permitan alcanzar los objetivos y las metas, se encuentran algunas deficiencias en la racionalidad de las funciones y en la adecuación de la departamentalización. Estos hechos impiden una óptima utilización de la integralidad o complementariedad entre las diversas unidades participantes; a su vez, afectan el manejo administrativo y, por ende, también inciden negativamente en la calidad de llegada de los productos del proyecto (servicios, alimentos, asistencia técnica), y en la eficacia del impacto.

En muchos proyectos y programas de alimentación persiste una tendencia a su verticalidad dentro de las estructuras ministeriales, lo que quiere decir que en el accionar dentro de la organización, tiende a predominar una línea vertical de derechos y res-

ponsabilidades en la que los funcionarios involucrados tienden a actuar con jerarquías independientes a las establecidas dentro de la estructura global, y con funciones unilaterales. Esto trae como consecuencia el aislamiento de acciones de esos programas, en relación a las otras acciones que se realizan paralelamente a nivel local, las que supuestamente deberían ser integradas. Esta persistencia de la verticalidad —cuya razón principal se encuentra en la existencia de fuentes de alimentos o de recursos financieros distintos de los regulares—, no resulta conveniente dentro de políticas de integración de los proyectos de desarrollo o de los sistemas de atención.

Algunas acciones que pueden ayudar a superar los problemas mencionados son:

a) poner énfasis en los objetivos a lograr (población a atender, mejoramiento ambiental o infraestructura de desarrollo), y fomentar la participación poniendo de relieve el aporte de cada una de las entidades;

b) utilizar una unidad organizacional como *la principal*, o núcleo, y las otras como *periféricas*, definiendo claramente el rol de cada una;

c) trabajar a través de una unidad regional como agencia ejecutora, sobre todo para aquellos proyectos localizados geográficamente en lugares alejados o en regiones definidas como prioritarias, en las que se deben considerar las acciones del proyecto como integradas a las demás acciones o servicios.

DESIGNACION DEL GERENTE DEL PROYECTO

La tardanza en el nombramiento o designación del gerente (director o jefe) del proyecto —que es quien será el responsable de alcanzar los objetivos durante los procesos de ejecución y funcionamiento—, genera condiciones para que aquél que deba asumir esa tarea no disponga de tiempo para conocer una serie de detalles analizados durante el proceso final de la etapa de estudios; además, con frecuencia, al asumir su puesto, el nuevo gerente se encuentra con una estructura organizacional básica predefinida, en la que no le cupo ninguna participación. Por lo tanto, es común que dicho gerente ponga en duda varios aspectos, que tarde en analizarlos o que pretenda cambiarlos, sin el conocimiento profundo que quizá tuvieron los analistas y evaluadores.

El responsable de la Gerencia del proyecto debiera ser designado, y participar, durante la última fase de formulación.

Es deseable, entonces, que el gerente sea designado a más tardar, durante la última etapa de la formulación del proyecto. De este modo, integrándose al grupo evaluador, podría participar en el análisis final de los detalles, en el proceso de toma de decisiones sobre alternativas, en las negociaciones con las agencias externas, y en la elaboración del diseño administrativo.

SINCRONIZACION DE ACTIVIDADES ENTRE LAS INSTITUCIONES O UNIDADES ORGANIZACIONALES PARTICIPANTES

Durante la ejecución del proyecto, es corriente que ocurran dificultades en la conclusión de alguna actividad que constituye insumo para realizar otras que estarán a cargo de unidades diferentes; también es común que se presenten retrasos en los abastecimientos, que la motivación y el entusiasmo del recurso humano decrezca, y que por consiguiente se produzcan atrasos en la ejecución y se desperdicien recursos.

En general, los problemas de retraso y descoordinación antes mencionados, se presentan por la falta de participación y *compromiso* de las unidades involucradas. Los niveles superiores de las organizaciones no mantienen el *apoyo*; al reducirse las posibilidades de utilizar al proyecto como instrumento de propaganda, se le rebaja su nivel de importancia o pasa de *moda*. Además, la situación se torna más difícil cuando no existen normas claras ni una explícita definición de las unidades de la organización a la que le correspondería el manejo de alimentos.

Es necesario preestablecer el papel que le corresponderá a cada unidad participante, y el cuándo deberá actuar.

La sincronización entre las unidades que, de alguna manera directa o indirecta, participan en la ejecución y funcionamiento del proyecto, puede preverse de una forma tal que se aproxime lo más posible a la realidad; para ello, es conveniente que desde los estudios y desde el diseño administrativo se establezca el *papel* de cada una, y el *momento* en que cada una debe actuar.

Estas previsiones han sido un factor difícil de establecer de manera *realista*, por lo que el cuidado y énfasis debieran estar enfocados hacia el vínculo que debe existir entre las programaciones o subprogramaciones, y la organización para la ejecución o para el funcionamiento del proyecto; es decir, la relación entre la programación y la organización diseñadas y posteriormente funcionando.

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION

Los conceptos de participación y descentralización, comúnmente populares o *de moda*, se encuentran relacionados a la ejecución y funcionamiento de proyectos, pero no existe un claro entendimiento acerca de qué significan y menos sobre la forma de convertirlos en acciones.

Descentralización implica delegar autoridad para tomar decisiones y para administrar las iniciativas. Para iniciarla, se requiere de una decisión política.

La descentralización implica que la autoridad para tomar decisiones y la administración de las iniciativas deberán ser delegadas hacia los niveles realmente ejecutores, en vez de permanecer en aquéllos sólo denominados como tales.

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

En una gran mayoría de los proyectos que están en ejecución o funcionando, se aplican poco los aspectos antes mencionados. Algunas de las razones de ello son: la renuencia del organismo central a delegar la autoridad; la poca disposición o desconocimiento del personal en cuanto a participación significativa en la programación y control del proyecto; la *apropiación* del proyecto por parte de un grupo política o económicamente *poderoso* que manipula en su propio provecho; la renuencia a delegar actividades de apoyo, tales como almacenamiento, transportes, y otras, a unidades del proyecto; la poca o ninguna participación de los beneficiarios del proyecto (aun cuando se les llame participantes).

Para ir superando los problemas inherentes al logro de la participación efectiva, los ejecutores deben estar preparados para un proceso evolutivo y dinámico, en el que se logre la discusión entre y con los niveles superiores, y por medio de la cual se pueda encauzar debidamente los aspectos del liderazgo. Deberá establecerse una clara estructura organizacional y lograrse una capacidad en los niveles gerenciales, para lograr consenso, generar compromisos de recursos, incluir el *sentir* de los participantes en las diversas acciones del proyecto, y establecer programas de capacitación.

La participación efectiva del recurso humano en el proyecto se logra, además, a través de la motivación de cada elemento en el trabajo en equipo, dando así oportunidad a la autorrealización. Si dentro del proyecto se cuenta con personas satisfe-

chas física y emocionalmente, es probable que el trabajo sea realizado de acuerdo con las previsiones establecidas, y con la pretensión de superarlas. La

La participación del recurso humano se logra, además, a través de la motivación para el trabajo en equipo.

labor del gerente del proyecto no está únicamente relacionada con la tarea física o el nivel de eficiencia, sino que además éste tiene un gran compromiso: mantener y fortalecer la calidad de vida del recurso humano que trabaja, que se beneficia y que se desarrolla en el proyecto.

La atención que el grupo gerencial presta a los factores humanos que definen el comportamiento individual y colectivo, coadyuva a la realización efectiva de los objetivos del proyecto. Siempre y cuando ese grupo manifieste interés por estos elementos, el nivel de satisfacción y de efectividad se verá favorecido. Esto implica que la gerencia no sólo debe formular estrategias para alcanzar las metas físicas del proyecto, sino, además, los objetivos de la comunidad y por ende los propios del recurso humano.

Para iniciar un proceso de descentralización se requiere de una decisión política, la que debiera reflejar el grado en que el Gobierno central o el organismo centralizado está dispuesto a descentralizar. Lógicamente, para lograr esa decisión y el posterior sostenimiento del sistema, el organismo central debe tener confianza en que los proyectos se mantendrán dentro de los marcos definidos por sus políticas y objetivos, para lo cual es necesario que existan controles parciales de los órganos descentralizados. Esto implicará, entonces, que la descentralización podría ser controlada, y con "fuertes enlaces de responsabilidad compartida".

Desde la óptica del nivel central, algunos aspectos organizacionales y de participación en el nivel local podrían parecer simples y *estandarizables*; sin embargo, es importante destacar que los procesos de gestión en el nivel local, en la medida que se desarrollen únicamente enmarcados dentro de una estrategia global —pero de acuerdo a sus características y manejo propios—, tendrán mayores posibilidades de éxito.

SISTEMAS DE INFORMACION

En general, los proyectos alimentarios y nutricionales, como muchos otros proyectos, no utilizan sistemas formales de información (sea porque no están debidamente establecidos, o bien porque no se hace uso adecuado de los que existen). Esto pone en peligro las posibilidades de un máximo

aprovechamiento del proyecto y, como consecuencia, las de un mayor acercamiento al logro total de los objetivos, los que a fin de cuentas deben incidir en beneficio de la población.

Al respecto, existen proyectos cuyas experiencias demuestran la débil consideración de este factor: en algunos casos se ha empleado una agencia externa costosa para diseñar un sistema que después no se utiliza; en otros casos, los gerentes o administradores asignan al personal encargado de programación, información y control, la realización de demasiadas actividades ajenas al sistema; otras veces se realizan grandes esfuerzos para recolectar datos que no se traducen en información, o que cuando sí se traducen, la información no se utiliza para la toma de decisiones.

Lo mencionado en el párrafo anterior se debe, en muchos casos, a que los niveles superiores de la administración consideran a estos sistemas como una amenaza, en la medida que creen que puede perderse el control de unidades cuando aquéllas cuenten con información realista. En otros casos, el problema consiste sencillamente en que la gerencia no puede anticipar sus necesidades de información.

Cuando los sistemas de información son diseñados por *expertos* externos a la organización, a menudo son complejos y costosos, y a veces sin adaptación a las características propias de la entidad o del proyecto. Esto conduce a que no se contraten diseños, o a que no se establezcan, o a que en última instancia no se utilicen.

Cuando se habla de los requerimientos de un proceso de control, se encuentra la necesidad de la existencia de un subsistema simple pero efectivo de información que permita conocer tanto los aspectos de volúmenes físicos como del cumplimiento de metas. Un subsistema de esa clase debe facilitar la visualización del flujo de recursos desde el punto de origen hasta el de utilización; además, debe servir para aportar elementos ciertos y ágiles que faciliten la toma de decisiones en los niveles de la organización que corresponda, y también debe ser útil como insumo para la formulación o ajuste de políticas y estrategias de los programas. En la actualidad, la generación de información útil y confiable, y su empleo posterior, es parcial, y en varios casos deficiente e inconstante.

Con respecto a sistemas ya establecidos y en operación, se puede agregar que existen ocasiones en que entran en un proceso de desgaste y se dejan decaer, sea porque constituyen procedimientos engorrosos más que instrumentos para la toma de decisiones, o bien por razones ajenas al mismo sistema de información, pero que afectan a la organización del proyecto.

Desde otro ángulo, se encuentran administradores o gerentes de proyectos a los que no les disgustan las *crisis administrativas*, ya que de esa manera se mantiene vigente su presencia en todos los

aspectos y detalles; además de que sin provisiones ni *medición del impacto* de los proyectos, algunas decisiones arbitrarias pueden parecer la *tabla de salvación*.

Los sistemas de información y control deben ser entendidos como un apoyo clave para la toma de decisiones.

Con todo, lo que el personal del nivel gerencial debe tener claro es que el sistema de información y control de un proyecto constituirá un apoyo para la toma de sus decisiones, cuando le permita disponer de información veraz y realista, y de posibles alternativas; pero debiendo tomar en consideración que el personal encargado de operar el sistema no tendrá ningún poder decisional.

El diseño administrativo que se establezca para la ejecución y funcionamiento de los proyectos deberá incluir la previsión del sistema de información y la unidad de programación, información y control, dentro de su diseño organizacional. El sistema diseñado tendrá que prever maneras simples para la recolección de datos y generación de la información, de modo que sean en realidad utilizables.

RECURSOS HUMANOS

En cuanto a los recursos humanos, los factores básicos a considerar consisten, por un lado, en la disponibilidad, disposición, capacidad y actitud del personal funcionario gubernamental nombrado en el proyecto, y, por el otro, el involucramiento, disposición, capacidad y actitud del recurso humano de las comunidades partícipes.

Los recursos humanos de un proyecto están constituidos por los funcionarios de él, y por la comunidad que participa en él.

Es un hecho común que no se disponga de la totalidad de los recursos humanos necesarios para la ejecución y funcionamiento de los proyectos; es corriente que los recursos disponibles no cuenten con el nivel deseado, tanto en cuanto a capacitación como en cuanto a experiencia, lo cual hace que el proyecto se realice más lentamente que lo planeado, que sea poco aceptado, o que se necesite programar con duraciones muy largas. La poca disponibilidad de personal capacitado y con actitud

positiva, en síntesis, redundando en una mayor duración en la ejecución de las actividades, o en una menor cobertura por período, y en una baja efectividad.

Si la marcha del proyecto es lenta y los logros son escasos, lo normal es que ello se traduzca en presiones o frustraciones, por parte de las unidades estatales encargadas de asignar recursos financieros, de las agencias externas vinculadas, de los políticos, de los beneficiarios y de otros.

Las causas de la escasez de recursos humanos con nivel adecuado para los requerimientos de los proyectos, son varias. Una, la más simple, es que no hay personal capacitado. Otras causas son: la disponibilidad financiera restringida y los niveles salariales del proyecto en cuestión, no resultan atractivos para obtener los recursos humanos necesarios; escasa mística de los funcionarios en cuanto a su proyecto; se *confía* en que habrán asesores o consultores extranjeros; poca promoción e incorporación de recursos humanos a nivel de las comunidades involucradas en el proyecto; y poca consistencia o constancia de los programas de capacitación o formación a diversos niveles.

Para contribuir a superar el problema de la escasez de recurso humano idóneo, es recomendable, inicialmente, diseñar la ejecución del proyecto de acuerdo al recurso humano disponible, y, sobre la marcha, capacitar o *entrenar* en servicio, seleccionar funcionarios de acuerdo a logros y actitudes, y además fomentar la incorporación de grupos comunales y establecer programas de capacitación para éstos y para los demás miembros de las comu-

nidades en que está situado el proyecto. Previendo soluciones más integrales, se deberían respaldar programas de formación a mediano plazo y programas de capacitación a corto plazo, para atender programas y proyectos de desarrollo que generen recursos, y que sean manejados y *evolucionados* por las comunidades. Una vez capacitado o formado el recurso humano, sea funcionario o participante comunal, deberá incorporarse a proyectos productivos o de promoción regional y local, teniendo como incentivo su propia realización personal y la generación de beneficios que los mismos proyectos logren.

BIBLIOGRAFIA BASICA

MOTTA, P. Análisis gerencial de los sistemas de salud. OPS, Publicación científica 449, Washington, 1983.

FUENTES MOHR, F. Proyectos de alimentación a grupos: situación actual y problemática. Síntesis de presentación, 16 de marzo de 1987.

GALL, P.; ECKROAD, J. y STANFIELD, J. D. Evaluación del programa de la Ley Pública 480, Título II, en la República Dominicana. Informe. En: INCAP/PROPAG, Documentos Técnicos, Reproducciones No. 3, mayo 1987.

FUENTES, F. y DE MARQUEZ, G. Ejecución de proyectos: problemas clásicos. Revista Centroamericana de Administración Pública, No. 10, 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 Caviedes Fernández, del INCAP.

