

La CALIDAD en la GESTIÓN de PROYECTOS en ÁMBITOS PÚBLICOS

Por Marcelo Álvarez Cavia¹

[Comentar artículo en LinkedIn>>](#) [Comentar artículo en Facebook>>](#) (08.04.2020)



Parte 1

Introducción a la temática de la Calidad

Parte 2

La Calidad como Metodología de Gestión de Proyectos

Parte 3

Desafíos del Gerente del Proyecto. La calidad en los productos específicos

Parte 4

Roles en la Gestión de la Calidad en los Proyectos

Parte 1

Introducción a la temática de la Calidad²

La temática de la calidad es sin duda un área de gestión de proyectos de suma importancia. Tanto la metodología del Project Management Institute y de Prince2³, la explicitan como un área de gestión de proyectos que deben ser abordada necesariamente.

Los proyectos (o programas)⁴ son un ámbito institucional, que desde un enfoque sistémico se encuentran condicionado por un sistema mayor, la institución pública⁵ o ámbito corporativo en el cual se desarrollará.

¹ Marcelo Álvarez Cavia es experto en Gestión de Proyectos, certificado bajo los estándares del Project Management Institute (PMP) y Prince2 (Practitioner). Ha trabajado para organismos internacionales de cooperación como el BID y la Unión Europea, en diferentes programas de modernización del Estado en: Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Es Contador Público Nacional (Universidad Católica de Santa Fe- Argentina) y posee un Magister en Dirección de Empresas (Universidad Católica de Córdoba-Argentina). Actualmente es profesor adjunto de la Carrera de Especialización en Dirección y Gestión de Organizaciones Públicas EDGOP que se dicta en el marco del convenio Universidad Nacional del Litoral de Argentina y TOP. <https://www.linkedin.com/in/marceloalvarezcavia/>

² "La calidad se define normalmente como la totalidad de los rasgos y las características inherentes o asignadas a un producto, una persona, un proceso, un servicio y/o un sistema que influyen en su capacidad para demostrar que cumple las expectativas o satisface necesidades, exigencias o una especificación determinadas." Tomado de "Éxito en la gestión de Proyectos con Prince2" – año 2018

³ Prince 2 es un acrónimo de " PR oyectos EN C ontrolled E entornos " y es un estándar de facto para la gestión de proyectos en muchos departamentos gubernamentales del Reino Unido y en todo el sistema de las Naciones Unidas

⁴ Llamamos programa a un conjunto de proyectos que guardan cierta relación entre sí y que se pueden ejecutar de modo secuencial, totalmente en paralelo o solapándose parcialmente y, llamamos proyecto a un esfuerzo temporal para crear un producto o servicio único

La temática de calidad podríamos afirmar que presenta dos aspectos, que, si bien se abordan de manera separada en este breve artículo, están íntimamente articuladas y vinculadas en la gestión de proyecto: (i) la calidad de los procesos y productos de gestión y; (ii) la calidad de los procesos y productos específicos. Será muy difícil que, si no poseemos calidad en la metodología de gestión de proyecto, obtengamos productos específicos de calidad y sostenibles en el tiempo, que generen valor público una vez puestos en operaciones.

- Lo que PMI ha demostrado en el pasado sigue siendo verdad: cuando se implementan prácticas probadas en Project Management, los proyectos son más exitosos.

Parte 2

La Calidad como Metodología de Gestión de Proyectos

Tanto la metodología del PMI como la de Prince2, son normas⁷ de calidad en sí mismas, que un programa o proyecto implementa para minimizar los riesgos de no alcanzar los objetivos y metas. No obstante, esta decisión de establecer una norma de calidad para la gestión de proyecto, requiere de un análisis y comprensión significativa del gerente de proyecto del sistema mayor donde lo desarrollará: la institución o ámbito corporativo.

¿Es posible aplicar procesos de gestión de proyectos en ambientes organizacionales que no están familiarizadas con formas metodológicas de trabajo? ¿es posible implementar estructuras matriciales de proyectos vinculadas a roles en ámbitos extremadamente jerárquicos? ¿es posible generar una cultura y procesos de responsabilización y rendición de cuentas en organismos más opacos, vinculados a funciones y no a productos?: ¿es posible desarrollar equipos y redes en ámbitos fuertemente departamentalizados? Indudablemente podríamos seguir expresando interrogantes y tensiones que el gerente de proyecto deberá solucionar para la implementación de estas metodologías.

- Si bien hoy las organizaciones son más aplanadas y de tipo matricial, hay otras especialmente que no, por ejemplo, las instituciones policiales. Explicar que en un proyecto hay roles y no jerarquías en una institución de este tipo es complejo y representa un desafío que el gerente proyecto debe comunicar y explicar. Esta comunicación debe facilitar un lenguaje común y comprensible dentro del equipo de proyecto y con los principales interesados del ámbito institucional. Frente a estas tensiones es necesario que el gerente de proyecto, comunique y explique a la Dirección de Proyecto y a las autoridades institucionales (beneficiarias

⁵ El Project Management Institute lo denomina Factores Ambientales de la empresa.

⁶ Utilizamos en concepto de valor público, apoyándonos en un artículo de Jorge Hintze “¿Es posible medir el valor público?”, el cual está referido al derecho que tenemos por el simple hecho de ser ciudadanos, de acceder a mayor y mejor vida.

⁷ Por ejemplo, el PMBOK (Project Management Body of Knowledge) desarrollado por el PMI, es una norma reconocida para la gerencia de proyectos en los Estados Unidos, ha sido incorporada como parte del conjunto de normas de la American National Standard con la denominación ANSI/PMI 99-001-2004.

y corresponsables) que implicancia organizacional tendrá la aplicación de la norma, sus supuestos, estrategia de implementación y posibles riesgos.

También el gerente el proyecto deberá identificar y apoyarse en procesos de desarrollo de fortalecimiento ya iniciados, y que pueden generar sinergias en la implementación de la metodología. El gerente de proyecto debe ser además consciente, que el proyecto puede ser una oportunidad de generar procesos blandos y duros en el sistema mayor institucional en materia de: calidad, desarrollo de equipos, gestión por resultados, evaluación y rendición de cuentas, planeamiento estratégico, comunicaciones, gestión de procesos, gestión de proyecto, etc. Es importante que el proyecto recoja lecciones aprendidas y buenas prácticas de manera sistemática, y promueva el aprendizaje y mejoras continuas en las organizaciones. Este también es un criterio de calidad a cumplir por el proyecto.

Un elemento fundamental para el estándar Prince2 es el principios de la adaptación para corresponder al entorno de proyecto.

- Sí Prince 2 no se adapta, es poco probable que el enfoque y el esfuerzo de gestión del proyecto sea apropiado para las necesidades del proyecto. Esto puede resultar en una gestión de proyecto “robotizada” en un extremo (se sigue el método sin hacer preguntas) o en una gestión heroica en el otro extremo (no se sigue el método para nada)”⁹

Si bien PMI tiene otro formado, también explicita la necesaria comprensión del entorno de proyecto, y menciona: el entorno cultural y social, el entorno internacional y político y el entorno físico. Simplificando: el gerente de proyecto debe analizar (y cuestionar) la necesidad y pertinencia de las técnicas y herramientas, formatos de fichas e informes, con el grado de maduración de la institución (sistema mayor) y el grado de desarrollo del equipo de proyecto. Esto no significa evitar la tensión de toda nueva forma de trabajo, pero sí administrarla.

Parte 3

Desafíos del Gerente del Proyecto. La calidad en los productos específicos

En muchas instituciones de Latinoamérica, en que he tenido la satisfacción de desarrollarme como experto en gestión de proyecto, la calidad como una dimensión de los servicios o productos públicos a entregar a la ciudadanía (y por consiguiente de sus procesos) no figuraban en la agenda. Podríamos caracterizarlas como ámbitos institucionales, donde el cumplimiento de las normas burocráticas y jerárquicas tenían prioridad sobre el valor público a generar. En realidad, muchas desconocen las necesidades de sus derechohabientes (o clientes utilizando un lenguaje más vinculado

⁸ Prince2 cuenta con 7 principios, 7 temáticas y 7 procesos de gestión de proyecto.

⁹ Tomado de “Éxito para la Gestión de Proyectos con Prince2”, versión digital Producto Oficial de la Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido. Primera Publicación 2009. Impreso en Reino Unido por The Stationery Office.

con el sector privado), que productos deben entregar relacionados con su misión institucional y que requerimientos de calidad debían cumplir y porqué.

Podría afirmar que en muchos proyectos del ámbito público el alcance de los subsistemas de planificación y control en los proyectos son: dimensión física, dimensión financiera y dimensión presupuestaria (estas tres dimensiones permiten desarrollar la técnica de valor ganado) y si tenemos algo de suerte, semestralmente actualizar la matriz de riesgos. La calidad de los productos entregados por el proyecto, será determinada indirectamente, al momento de la evaluación de los resultados e impactos, una vez termine el proyecto.

Para poder controlar cualquier cosa, incluida la calidad, debe existir un plan, y esto significa establecer en los distintos momentos de planificación los productos, con sus requerimientos de calidad, los controles y forma de aseguramiento de la calidad y los roles que se desempeñaran.

En este sentido, el involucramiento del rol del usuario de los productos es esencial para definir los productos y sus requerimientos de calidad. No es responsabilidad del gerente de proyecto establecer la descripción de los productos y requerimientos de calidad por sí mismo, pero si debe asegurarse que los mismos estén definidos de la manera más inequívoca posible. El rol del usuario en los programas públicos, muchas veces (la mayoría de las veces, y está bien que así sea, especialmente si es un programa de fortalecimiento institucional) no posee la capacidad de definir estos requerimientos de calidad, con los posibles riesgos de no tener el control sobre el contrato (si el proveedor es externo) y de resignarse de aceptar productos que no cumplen con las expectativas esperadas, aunque si con la legalidad contractual.

- Definimos el rol del usuario (en el lenguaje de Prince2) como aquel que usará los productos que entregará el proyecto una vez puestos en operaciones, ejemplo: el proyecto entregará un sistema automatizado de registro de mujeres víctimas de violencia al Instituto Nacional de la Mujer. El rol del usuario para el proyecto es el Instituto Nacional de la Mujer, ya que será quien utilizará este producto. Seguramente un técnico de la oficina de informática, más un experto funcional de la Institución, deberán trabajar con el gerente del proyecto en las especificaciones de calidad del registro.

Es fundamental que el Gerente de Proyecto evalúe las capacidades técnicas de la institución beneficiaria para planificar y controlar la calidad de los productos que recibirá de un proveedor externo. Una medida de mitigación de este riesgo, es contar con el juicio de expertos, que cumplen el rol de garantía de calidad en los proyectos. Muchas veces este rol de garantía de calidad, puede ser una unidad rectora, que está fuera del equipo de proyecto, pero dentro de la misma institución beneficiaria o en otras áreas del Estado. (nivel corporativo).

- Es posible que sea necesario hacer un estudio de profundidad cuantitativo y cualitativo sobre la violencia en las escuelas, y el usuario de este producto, por ejemplo, el Ministerio de Educación, no tenga capacidades técnicas para establecer y controlar el diseño del marco muestral o la pertinencia de un indicador

econométrico a construir, pero sí el órgano rector estadístico del aparato estatal, que cumpliría el rol de garantía de calidad sobre este estudio.

Una aclaración: si el proveedor que realizará el producto es un proveedor interno, también deben estar formalizados los requerimientos de calidad, y deben realizarse los mismos procesos de planificación, aseguramiento y control de calidad con la participación activa del usuario.

Hay un elemento fundamental, en especial en los programas públicos vinculados a las ciencias blandas (educación, seguridad, desarrollo social y/o económico, etc.): el gerente de proyecto debe asegurarse que los requerimientos de calidad de los productos estén basados en evidencia científica para fortalecer la cadena de valor: productos-resultados -impactos.

Muchas veces esto no ocurre, y el diseño de los productos, (que es un nivel de decisión operativa) se mezclan con definiciones sin sustentos técnicos ni científicos, y los resultados e impactos esperados no se obtienen.

- Un ejemplo vinculado a la “seguridad ciudadana que aspire a gastar bien debe construir y financiar un portafolio de intervenciones basada en la evidencia internacional de qué funciona y qué no. Sin embargo, solo el 8% de los casi 300 programas analizados por el BID fueron diseñados teniendo en cuenta la evidencia empírica disponible sobre eficacia o costo- efectividad”.¹⁰ Repetimos, dada la característica de multidisciplinariedad que muchas veces los programas públicos poseen, es muy importante que el gerente de proyecto sea consciente que no es él quien debe definir por sí mismo requerimientos de calidad y controlarlos, pero si debe asegurar que la planificación de la calidad se ejecute, se documente y los controles agreguen valor al proyecto y se revise su eficacia y eficiencia.
- Cuando a un informe de diseño o de estudio o propuesta técnica de consultoría las únicas correcciones que realiza el rol del usuario son de ortografía y/o de redacción, puede ser un indicador de imposibilidad de realizar controles técnicos adecuados.

Parte 4

Roles en la gestión de la calidad en los Proyectos

Para finalizar este breve artículo, que intenta reflexionar sobre una importante, y a veces olvidada, temática de calidad, presentamos una versión simplificada y ajustada de los roles principales en la gestión de calidad en los proyectos, usando Prince2.

Roles	Responsabilidades
Gerencia Corporativa o del Programa	Proporcionar información del sistema de gestión de calidad a nivel corporativo o del Programa (sistema mayor), Proporcionar la garantía de calidad

¹⁰ Tomado de “Cuando gastar más no es suficiente: 10 ideas para un gasto público inteligente en seguridad ciudadana”, Artículo de Rodrigo Serrano-Berthel. 28 de noviembre de 2018. Blog del BID “Sin miedos” <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gasto-publico-inteligente-en-seguridad-ciudadana/>

Ejecutivo ¹¹	Aprobar la Descripción del Producto del Proyecto. Aprobar la estrategia de gestión de la calidad. Confirmar la aceptación del Producto del Proyecto.
Usuario	Proporciona las expectativas de calidad y los criterios de aceptación. Aprobar la descripción del Producto del Proyecto. Aprobar la estrategia de gestión de la calidad. Proporcionar recursos a nivel de usuario para llevar a cabo las actividades de calidad y de aprobación del producto. Proporcionar la aceptación del producto del proyecto.
Proveedor	Aprobar la descripción del Producto del Proyecto (si corresponde) Conocer y aceptar la estrategia de gestión de calidad Conocer y/ o proponer y/o aceptar los métodos, técnicas y herramientas de calidad adoptados en el desarrollo de los productos. Proporcionar recursos para llevar adelante las actividades de calidad
Project Management	Documentar las expectativas de calidad y los criterios de aceptación del cliente Preparar la descripción del Producto del Proyecto (con los usuarios) Preparar la estrategia de gestión de calidad Asegurarse que los Team Managers implementen las medidas de control de calidad acordadas en las descripciones de productos y en los entregables (paquetes de trabajos)

- Una buena práctica para asegurar que las expectativas de calidad son comprendidas por el rol del usuario y del proveedor es utilizar un formato que suministra la guía PMBOK del PMI para cada inicio de entregable (que forman parte del Producto): el acta de inicio. Esto permite hacer de cada entregable un proyecto. Muchas veces los pliegos técnicos y/o términos de referencias deben ser precisados ya en ejecución del Proyecto, sin que ellos signifiquen cambios importantes en el contrato con el proveedor. Estas precisiones solo pueden hacerse una vez el proyecto está ejecutándose y los supuestos y restricciones están clarificados.

Bibliografía y artículos utilizados:

- **Cuando gastar más no es suficiente: 10 ideas para un gasto público inteligente en seguridad ciudadana**, Artículo de Rodrigo Serrano-Berthel. 28 de noviembre de 2018. Blog del BID “Sin miedos” <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gasto-publico-inteligente-en-seguridad-ciudadana/>
- **Es posible medir el valor público**, Artículo de Jorge Hintze. documento de la serie “Latinoamérica en el Mundo” elaborado en TOP a partir de los datos de los informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicados en 2000 y 2005, cuyos datos fueron procesados por un equipo coordinado por Diego Federico.
- **Éxito para la Gestión de Proyectos con Prince2**, versión digital Producto Oficial de la Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido. Primera Publicación 2009. Impreso en Reino Unido por The Stationery Office.
- **Gerenciar proyectos es gerenciar conflictos**. Artículo publicado por Juan José Miranda Miranda. Marzo del año 2020. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/gerenciar-proyectos-es-conflictos-juan-jose-miranda-miranda/?trackingId=Ah7Y2EaqS6GeH1fDikv2QQ%3D%3D>

¹¹ El ejecutivo es el máximo responsable del Proyecto. El rol del ejecutivo es asegurarse que el proyecto se centre durante todo el tiempo que esté en marcha, en cumplir sus objetivos y en hacer entrega de los productos que alcance los beneficios previstos.