

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE GESTIÓN
POSTGRADO EN GERENCIA DE PROYECTOS**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE INICIO Y DE PLANIFICACIÓN DE LA
FASE I DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR
PROYECTOS PARA LA PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA.**

Presentado por:

SANDRA PAOLA RODRÍGUEZ DAZIANO

**Para optar al Título de
ESPECIALISTA EN GERENCIA DE PROYECTOS**

Asesor: Estrella Bascarán Castanedo

Caracas, Marzo 2006

A MIS HIJOS, PEDRO ALEJANDRO Y EDUARDO
ANDRÉS, LUZ DE MI VIDA.

A MI ESPOSO, JESÚS ANTONIO, MI LOCO, MI
COMPAÑERO EN ESTA AVENTURA DE SER
FAMILIA.

A MIS PADRES, NELSON Y ANA, APOYO
INCONDICIONAL Y EJEMPLO DE LUCHA.

AL RESTO DE MI FAMILIA, DE SANGRE Y
POLÍTICA, POR ESTAR AHÍ CUANDO NECESITO
DE SU AYUDA, EN PEQUEÑAS Y GRANDES
COSAS.

AGRADECIMIENTOS

- Al equipo de trabajo en la Oficina, José Galavis, Dora Bravo, Yosaira Yopez, Daniel Hurtado y Marvin Ortiz, por apoyarme, contribuir con sus críticas y soportarme, cuando necesité de su tiempo y mi tiempo para dedicarlo al desarrollo de esta investigación.
- A la Profesora Estrella Bascarán, por permitirme tener mi propio ritmo de trabajo y sus oportunas observaciones que posibilitaron la culminación de este trabajo en tiempo previsto.
- Al Profesor Emmanuel López, por haber aceptado ser mi lector tan avanzado el tiempo y por los conocimientos aprendidos en su materia, impulso inicial para la formulación y desarrollo de este proyecto.
- Al Profesor Carlos Viso, en su cátedra aprendí realmente el uso de una metodología para la formulación de proyectos sociales, conocida pero no entendida.

ÍNDICE

RESUMEN	vi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I . PROPUESTA DE TRABAJO.....	3
I.1 Planteamiento del Problema	3
I.2 Objetivos	8
I.3 Justificación e Importancia	9
I.4 Marco Metodológico.....	9
CAPÍTULO II : MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	13
II.1 La Gerencia de Proyectos bajo el enfoque del <i>Project Management Institute (PMI)</i>	13
II.2 Gerencia de Proyectos bajo el enfoque del Marco Lógico.....	17
II.3 Del Presupuesto por Programas al Presupuesto por Proyectos.	26
CAPÍTULO III . MARCO ORGANIZACIONAL.	36
CAPÍTULO IV . DESARROLLO Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.	41
IV.1 Evaluación del Proyecto Estatal bajo el Enfoque del PMI en el PMBOOK.....	41
IV.2 Evaluación del Proyecto Estatal bajo el Enfoque de la Metodología del Marco Lógico.	52
IV.3 Comparación de los resultados obtenidos en los Análisis del Proyecto Estatal, bajo el enfoque del PMI en el PMBOOK y la Metodología del Marco Lógico.....	59
IV.4 Evaluación del Proyecto de Investigación.....	59
CAPÍTULO V . CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA	64
ANEXOS	66
Anexo A. Procesos Centrales de la Gestión de Planificación.	67
Anexo B. Procesos Centrales de la Gestión de Planificación.	78

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ciclo de Vida Genérico de un Proyecto.....	14
Ilustración 2. Relaciones entre los Procesos de Planificación.....	16
Ilustración 3. Fases del Proyecto, según metodología del Marco Lógico.....	19
Ilustración 4. Matriz de Planificación del Proyecto, según Marco Lógico.....	25
Ilustración 5. Estructura Organizativa de la Oficina Nacional de Presupuesto.....	37

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1. Instrumento de Verificación.....	42
Tabla N° 2. Gestión del Alcance – Planificación del Proyecto	43
Tabla N° 3. Gestión del Tiempo – Planificación del Proyecto.....	44
TablaN° 4. Gestión de Costos – Planificación del Proyecto.....	46
Tabla N° 5. Gestión de Riesgos – Planificación del Proyecto	47
Tabla N° 6. Gestión de la Integración – Planificación del Proyecto	47
Tabla N° 7. Gestión de la Calidad – Planificación del Proyecto	48
Tabla N° 8. Gestión de los Recursos Humanos – Planificación del Proyecto	49
TablaN° 9 Gestión de las Comunicaciones – Planificación del Proyecto.....	50
Tabla N° 10 Gestión de Riesgos – Planificación del Proyecto	51
Tabla N° 11. Análisis de los Involucrados.....	58

RESUMEN

El presente trabajo presenta los resultados sobre el análisis de la evaluación realizada a los procesos de iniciación y planificación de la Fase I del Proyecto Estatal de implantación de la técnica del Presupuesto por Proyectos para la Presupuestación Pública. Los objetivos planteados en el estudio versaron en la evaluación en términos sobre el nivel de apego a las *mejores prácticas* en la Gerencia de Proyectos, según lo establecido por el PMI en el PMBOOK y bajo la óptica de la Metodología del Marco Lógico, para finalmente decantar en un listado de recomendaciones al equipo de proyecto que gerenció esta primera fase, en miras de corregir las insuficiencias detectadas para la consecución de las siguientes fases y posteriores ejercicios fiscales. La realización del presente trabajo se realizó por fases, a saber: a) diagnóstico de la situación actual; b) evaluación de los procesos mencionados según las precisiones metodológicas establecidas y c) elaboración de las recomendaciones al equipo del proyecto. En términos generales, se observó como resultado de las evaluaciones realizadas, que el Proyecto Estatal no alcanzó a cumplir los parámetros establecidos como óptimos para la medición del apego a las *mejores prácticas*, y en cuanto a la comparación de los elementos que debieron ser considerados, según la Metodología del Marco Lógico, se observó que desde su inicio, la población objetivo que sirvió de enfoque para el desarrollo del proyecto, no fue la adecuada. Con este estudio se ha procurado ofrecer una guía al equipo gerente de dicho proyecto, que permita mejorar los resultados futuros, en las siguientes fases del mismo, o futuros rediseños.

INTRODUCCIÓN.

Durante el ejercicio fiscal 2005, producto de una percepción de burocratización e ineficiencia presupuestaria motivado a una mala técnica, surge como una instrucción del alto ejecutivo nacional el proyecto de cambio de técnica presupuestaria al Presupuesto por Proyectos.

Esta técnica para la presupuestación pública, por demás inédita, tuvo que ser "creada" desde sus preceptos conceptuales básicos, por el equipo técnico de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), en conjunto con personal del Ministerio de Planificación y Desarrollo y otras dependencias del Ministerio de Finanzas.

Una vez culminada la primera fase de dicho proyecto, se ha observado la existencia de múltiples fallas y omisiones, que a priori se estimó derivaban de una deficiente planificación e iniciación del Proyecto Estatal.

El presente estudio se centrará entonces en la realización de una evaluación de los procesos de iniciación y análisis del proyecto objeto de estudio, a la luz de las *mejores prácticas* en la Gerencia de Proyectos, establecidas por el PMI en el PMBOOK, mediante listas de verificación ponderadas, así como un análisis cualitativo de evaluación bajo la Metodología del Marco Lógico.

La estructuración del presente trabajo es por capítulos, en el primero se desarrolla una reseña histórica del problema que dio origen al Proyecto Estatal, destaca la importancia del estudio y objetivos del mismo, así como la metodología a seguir.

El segundo ofrece los fundamentos teóricos que sustentan el estudio, haciendo una breve explicación de los principios establecidos en el PMBOOK y la Metodología del Marco Lógico; expone también las principales concepciones que se han manejado en la técnica del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Proyectos.

EL capítulo tercero ofrece una breve reseña histórica de la organización que lideró el proyecto de cambio de técnica presupuestaria, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

El cuarto capítulo constituye el cuerpo del estudio en sí, es donde se muestran y analizan los resultados obtenidos de las evaluaciones efectuadas a los procesos de inicio y planificación del Proyecto Estatal, según lo establecido en las precisiones metodológicas.

Finalmente, el último capítulo sintetiza las conclusiones y recomendaciones que se ofrecerán como guía de trabajo al equipo del proyecto.

Vale destacar, como se mencionó anteriormente, que el análisis efectuado al Proyecto Estatal se limitó a los procesos de inicio y planificación de la fase I, aún cuando la ejecución de dicha fase ya culminó y se encuentra en desarrollo la fase II; con este estudio se busca poner a disposición del equipo gerente del proyecto una serie de elementos que sirvan de base para realizar los ajustes pertinentes y necesarios, en la consecución del proceso de implantación del Presupuesto por Proyectos; así como sugerencias generales para la gerencia de otros proyectos.

CAPÍTULO I. PROPUESTA DE TRABAJO.

I.1 Planteamiento del Problema

En 1958 se inició en Venezuela un proceso de Reforma en la Administración Pública, el principal objetivo era adecuarla a las exigencias del "Estado Moderno"; mediante la implantación de normativas y técnicas para la gestión presupuestaria de uso general para todos los Órganos de la República y sus Entes Adscritos; incluso en los Gobiernos regionales. Se crea entonces el "Sistema de Planificación" (Decreto 492 del 30 de Diciembre de 1958) y la Comisión de la Administración Pública Nacional (Decreto 287, del 27 de Junio de 1958).

En los años 70, inmersos en dicho proceso de reforma y por tres años consecutivos, junto al Presupuesto Tradicional, se hizo entrega al Órgano Legislativo del Presupuesto por Programas; el objeto fue dar el tiempo necesario para la asimilación y dominio de la nueva técnica en forma paulatina, tanto al Cuerpo Legislativo, así como a los Órganos y Entes Públicos.

Este proceso de modernización se concretó con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP – 1976), mediante la cual se crea la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) como órgano rector del Sistema Presupuestario, encargado de dictar normas sobre la materia y establecer la técnica a ser utilizada en la Presupuestación Pública: el Presupuesto por Programas, obligando su aplicación a todos los niveles de la Administración Pública Nacional.

Esta técnica, aplicada en prácticamente todos los países de América Latina con pocas variantes, fue concebida como un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período fiscal y asignar formalmente los recursos que esa producción requiere.

A pesar de la forma paulatina con la que fue aplicada la técnica en Venezuela, el hecho es que al momento de su implementación plena se permitió en algunos

Órganos, la creación de programas que no cumplían con los basamentos teóricos establecidos, bajo la premisa de ajustarlos en ejercicios futuros, mientras se continuaba el proceso de aprendizaje.

No obstante, dicho ajuste no solo no se dio, sino que analizando los documentos de Leyes de Presupuesto y en conversaciones con funcionarios y ex funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) ¹, propulsores algunos de la implementación de dicha técnica, se constató que tal situación permitida como *momentánea* se convirtió en práctica habitual de algunas instituciones.

Ello originó la percepción, en los Altos Niveles del Ejecutivo Nacional, de que la mencionada técnica generaba Presupuestos Públicos *burocratizados* (y no en el sentido Weberiano) y *prácticas corruptas* que no se correspondían con las nuevas necesidades Gubernamentales y exigencias del Estado Moderno, cuya tendencia en la creación de misiones y planes que se ajustan más al concepto de proyectos; la técnica del Presupuesto por Programas definida e implementada como estaba, no permitía ver en una relación *uno a uno* cuales eran los productos (bienes o servicios) que se entregaban a la comunidad con el desarrollo de tales misiones y planes, que si eran reflejados en el Plan Operativo Anual Nacional.

Es así que en febrero 2005 en los Ministerios de Planificación y Desarrollo y Finanzas, se da la instrucción a los cuerpos técnicos de implementar la técnica del "Presupuesto por Proyectos" como técnica Presupuestaria Nacional, a implantarse para la formulación del Proyecto y Ley de Presupuesto 2006.

Dicha instrucción es el inicio del proyecto de implantación de la nueva técnica presupuestaria; siendo que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del

¹ El 05 de Septiembre de 2000 se promulga la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, publicada en Gaceta Oficial N° 37.029; creándose la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) como oficina rectora del Sistema Presupuestario, y derogándose la LORP, y con ella la otrora Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).

Sector Público (LOAFSP)² en su artículo 14, potesta a la ONAPRE para seleccionar la técnica presupuestaria que más convenga; la definición de la técnica se especifica en el Reglamento N° 1: Sobre el Sistema Presupuestario, por lo que este último tuvo que ser reformando.

La técnica del Presupuesto por Proyectos, como técnica de Gestión Pública Nacional, es inédita. Existen experiencias de presupuestos por proyectos en algunas instituciones públicas y niveles regionales de gobierno, en países como México, Perú, Guatemala, Nicaragua, entre otros, así como también en el ámbito privado; sin embargo, se observó que muchas de estas propuestas concurrían finalmente en la definición de “Programas Presupuestarios” en los que se agrupaban o consolidaban proyectos, destinados principalmente a la inversión en capital fijo; en otros casos se trataba de presupuestos mixtos, donde se tenía un presupuesto por proyectos para el desarrollo de nuevas líneas de productos, incursiones en nuevos mercados, desarrollos de mejoras o creación de normas y procesos, etc., paralelo a la existencia de un presupuesto operativo, en el que se contabilizaba la función del día a día de la institución – lo cotidiano, su razón de ser, el negocio, etc.; en otros casos son los denominados “proyectos de gestión comunitaria”, son los programas conjuntos entre los niveles de gobierno regionales y las comunidades para atender o atacar en búsqueda de soluciones, problemas específicos que las aquejan, sean de índole social – problemas de salud, educacionales, ambientales, de seguridad, etc. – o de infraestructuras.

Sobre la base de estas múltiples experiencias y tomando como base la metodología del Marco Lógico, técnica actualmente utilizada en la elaboración y seguimiento del Plan Operativo Anual Nacional (POAN), se esquematizó y dio origen al Presupuesto por Proyectos como técnica presupuestaria nacional. Se tuvo que partir de la definición de las bases teóricas de la misma, a la vez de realizar ajustes en las normas legales, sub – legales, instructivos y demás normativas

² “Los presupuestos públicos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, planes de acción y la producción de bienes y servicio de los entes y órganos del sector público...”. (LOAFSP, 2000)

presupuestarias emanadas por la ONAPRE, así como de los sistemas informáticos involucrados.

Implicó también en la “reeducación” en primera instancia de los propios funcionarios de la Oficina, a los fines de que estos fuesen los multiplicadores del conocimiento a los funcionarios de las Direcciones de Planificación y Presupuesto de los Órganos de los Poderes Centrales y sus Entes Descentralizados, buscando la mayor difusión de esta nueva técnica.

En su planteamiento teórico, el Presupuesto por Proyectos persigue que el mayor monto de los créditos presupuestarios se asigne a Proyectos; no obstante, en el entendido de que no todo el presupuesto de un Órgano o Ente puede ser formulado en proyectos, se estipuló la creación de una Estructura Presupuestaria como categoría equivalente a la de los Proyectos, denominada Acción Centralizada.

Vale destacar que el proceso de definición teórica e implantación de la técnica se realizó a la carrera; dada la premura de cumplir con los plazos establecidos por los promotores del proyecto, la ONAPRE se vio obligada a adoptar una metodología de gerencia muy *tropical*, tal como la describió el personaje de ficción Eudomar Santos en la novela “Por estas calles”, transmitida en los años 90’: **“como vaya viniendo, vamos viendo”**.

Consecuencia directa de este atropellado proceso es la observancia de continuos ajustes y fe de erratas, así como la existencia de grandes vacíos y errores conceptuales que se encuentran plasmados en la Ley de Presupuesto 2006, y que se pretenden subsanar durante la ejecución del mismo.

Como factores que contribuyeron traumar más el complicado proceso de cambio de técnica, es de mencionarse el rediseño del Sistema SIGECOF, herramienta informática mediante la cual se lleva la ejecución financiera y se realizan los movimientos presupuestarios y contables de la ejecución del presupuesto de un ejercicio fiscal dado.

Este proyecto de rediseño tiene como base la interrelación entre los sistemas de clasificación de cuentas presupuestarias, contables y económicas, a través de la denominada matriz de conversión y el registro único de datos; esta interrelación de sistemas de clasificación de cuentas significaba la derogación del Plan Único de Cuentas (PUC), y la creación del Sistema de Clasificadores Presupuestarios de Recursos y Egresos, Sistema de Clasificación Institucional y el Plan de Cuentas Patrimoniales, los dos primeros dictados por la ONAPRE y el último por ONCOP, combinados ellos en la matriz de conversión.

A pesar de la propuesta elevada por la ONAPRE de implantar el Rediseño del SIGECOF para el ejercicio presupuestario 2007, las demás Oficinas Nacionales y Dependencias involucradas insistieron en la necesidad y cuasi mandato de implementarlo para el ejercicio fiscal 2006; ello contribuyó al desconcierto y confusión de parte de los analistas no solo de los Ministerios y Organismos de Autonomía Funcional, sino del mismo personal de la Oficina, quienes debían lidiar con una nueva técnica y además con un nuevo Sistema de Codificación de Cuentas Presupuestarias, Económicas y Contables (los que aún culminado el proceso de formulación están siendo ajustados) y un nuevo sistema informático.

Se observa que entre los principales problemas con que se topó el desarrollo de este proyecto, culminado en su primera fase con la entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 a la Asamblea Nacional; fue la deficiente planificación del mismo, y de no aplicarse los planes de contingencia del caso, continuarán presentándose los errores detectados y podrían redundar en un fracaso de la nueva técnica.

Es importante resaltar que este proyecto Estatal se planteó por fases:

- La primera, como ya se mencionó, culminó con la entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Nacional para su aprobación.

- La segunda fase fueron las discusiones técnicas con la Comisión Técnica de Finanzas de la Asamblea Nacional, para la aprobación del mismo en sala plena.
- La última fase inició con el proceso de ejecución presupuestaria 2006, control y cierre; y *reinicia* con los subsiguientes ejercicios fiscales.

Ante esos elementos, cabe preguntarse: ¿el proyecto se encontraba claramente definido al momento de dar inicio al mismo?, ¿estaban claros los objetivos los mismos eran comprendidos por los involucrados?, ¿fueron incorporados dentro del plan maestro de ejecución del proyecto Estatal, todos los elementos necesarios para llevar a cabo con éxito?, ¿se realizó un efectivo seguimiento al plan y aplicó a tiempo las contingencias necesarias?.

I.2 Objetivos

Esta investigación busca dar respuesta a las interrogantes antes planteadas, definiendo los siguientes objetivos.

Objetivo General

Evaluar la aplicación de los principios establecidos en la Gerencia de Proyectos para los procesos de inicio y planificación de la Fase I del Proyecto Estatal "Implementación de la Técnica del Presupuesto por Proyectos como Técnica para la Presupuestación Pública".

Objetivos Específicos

1. Evaluar los procesos de inicio y planificación del proyecto Estatal durante su primera fase, bajo el enfoque del PMBOK.
2. Analizar los procesos de inicio y planificación del proyecto Estatal durante su primera fase, bajo la Metodología del Marco Lógico.

3. Realizar un análisis comparativo de los resultados arrojados con el uso de ambas herramientas de evaluación; con la finalidad de contrastar los mismos y determinar los puntos críticos y de éxito.
4. Determinar los posibles planes de contingencia para la consecución de las siguientes fases del proyecto Estatal; a saber: ejecución, modificaciones y cierre presupuestario 2006 y la gestión de futuros ejercicios fiscales.

I.3 Justificación e Importancia

La presente investigación toma como punto de análisis el desarrollo integral de esta primera fase y busca, mediante la verificación de los principios y normas establecidas por el PMI en el PMBOK y bajo la Metodología de la Gerencia de Proyectos bajo el enfoque del Marco Lógico, analizar el uso de las mejores prácticas y estándares internacionales en la iniciación y planificación del Proyecto de estudio.

Ofrecerá al equipo técnico de la Oficina Nacional de Presupuesto algunos elementos que le ayuden a mejorar la implementación de esta nueva técnica presupuestaria, con miras a la ejecución del ejercicio fiscal 2006 y gestiones fiscales futuras.

I.4 Marco Metodológico

Una investigación debe ser desarrollada bajo un plan que siga un orden lógico y sistemático, a los fines de obtener el conocimiento lo más real y organizado posible. "Según el nivel de conocimiento científico (observación, descripción, explicación) al que espera llegar el investigador, se debe formular el tipo de estudio" (Méndez, 2001, pág. 134).

Esta investigación consiste en evaluar los procesos de inicio y planificación durante la Fase I del Proyecto "Implementación de la Técnica del Presupuesto por Proyectos para la Presupuestación Pública".

Según lo que se establece típicamente, las investigaciones pueden ser de tipo exploratoria, descriptivas, correlacionales o explicativas; analizando los propósitos y pautas que caracterizan a cada uno de ellos, se infiere que ésta investigación es de tipo descriptiva porque “buscan especificar las propiedades, las características, y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”³

El diseño de la misma es de tipo no experimental porque fundamentalmente lo que se pretende es “...observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos”⁴; a la vez una combinación de documental y de campo pues se basó en “la obtención de datos provenientes de materiales impresos o de otro tipo”⁵ y a la vez “en la recolección de datos directamente de la realidad donde ocurren los hechos, sin manipular o controlar variable alguna”⁶.

Este trabajo busca explicar situaciones generales a través de un marco teórico general y aplicarlas en una realidad concreta, es por ello que es también una investigación de tipo deductiva.

Las fuentes de información para el desarrollo de esta investigación son de tipo primaria (información oral y escrita es recopilada a través de relatos o escritos transmitidos por los participantes del proyecto) basadas principalmente en:

- La observación participante, pues uno de los miembros del equipo investigador pertenece al equipo del proyecto
- Entrevistas no estructuradas al personal del equipo del proyecto
- Revisión directa de la documentación emanada del equipo del proyecto, para lo cual se diseñará una lista de verificación que permitirá evaluar el

³ Hernández Sampieri, Roberto; Fernández C., Carlos; Baptista L., Pilar.(2003). *Metodología de la Investigación* (3ra ed.) México, Mc Graw Hill.

⁴ Ídem 3

⁵ Arias, Fidias G.(1999). *El Proyecto de Investigación: Guía para su Elaboración*. (3ra ed.). Venezuela, Editorial Episteme – Oriol Ediciones.

⁶ Ídem 4

grado de aplicación de las mejores prácticas en la gerencia de proyectos, según lo establecido por el PMI, en el objeto de estudio.

Siendo un estudio evaluativo, se partió analizando la situación o problema que dio origen al Proyecto Estatal, para posteriormente, definido un marco de referencia, evaluar dicho proyecto mediante los siguientes instrumentos:

- Lista de Verificación Ponderada ⁷, tomando como base los elementos establecidos como mejores prácticas por el PMI en el PMBOOK, para los procesos de iniciación y planificación; se clasificó el grado de aplicación de las mismas según cinco (5) categorías (N/A: no aplica; N/E: no elaborada; B: bajo apego; M: apego medio; T: apego total).

Se procedió a determinar el máximo posible de puntos que podía obtenerse en cada proceso, descartando del universo de computo de máximo puntaje posible para un determinado proceso, aquellos elementos de la lista de verificación que provenían de las salidas de otros procesos o que no aplicaban; se les otorgó una puntuación consecutiva del cero (0) al tres (3) a las categorías N/E, B, M y T respectivamente. La máxima puntuación se consiguió al multiplicar por tres (3) el número de elementos válidos a evaluar para ese proceso, y la puntuación obtenida en el mismo al multiplicar la frecuencia de cada elemento válido por su puntuación, con ambos datos se obtuvo el porcentaje de apego a las mejores prácticas establecidas por el PMI.

Se establece un nivel del 80% como mínimo para considerar óptimo el grado de cumplimiento o apego a las *mejores prácticas* en la gerencia de proyectos, establecidas por el PMI en el PMBOOK, dada la envergadura e impacto del Proyecto Estatal.

⁷ Se seleccionan los criterios o cualidades que se desea evaluar, en el caso de la presente investigación con los elementos establecidos como mejores prácticas por el PMI, a los fines de que el evaluador le otorgue una calificación en función a la presencia o ausencia de esa cualidad. A estas características se les otorga un peso o valor relativo. Es método es frecuentemente aplicado en los sistemas de evaluación de los recursos humanos de una institución.

- Desarrollo de la fase de diseño según la metodología del Marco Lógico para el Proyecto Estatal, bajo la premisa de estar en el *punto cero*; es decir, al inicio del proyecto; para luego comparar lo obtenido con lo efectivamente realizado.

Posteriormente se compararon los resultados obtenidos en ambos tipos de análisis para finalmente plasmar las conclusiones y recomendaciones a ser elevadas al equipo del proyecto y la directiva de la ONAPRE; así como una valoración general del cumplimiento del proyecto según lo esperado al inicio del mismo.

Es importante resaltar que al momento de realizar la evaluación del desarrollo del Proyecto Estatal en su Fase I mediante los instrumentos planteados, se contó con la opinión del dos participantes del grupo del proyecto que conocían ambos basamentos teóricos, a los fines de obtener una opinión más objetiva sobre la valoración de los mismos.

Con el desarrollo de la presente investigación se pretende obtener un informe de análisis crítico sobre el proceso recién concluido de dicho proyecto; así como la entrega de una serie de herramientas e informaciones organizadas, que permitan al equipo del proyecto reorientar el proyecto y gerenciarlo con instrumentos que les permitan observar rápidamente el grado de cumplimiento, posibles desviaciones, omisiones, etc., a objeto de tomar los correctivos necesarios a tiempo.

La información presentada es reflejo de la situación real que llevó a cabo la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), las entrevistas son de carácter anónimo y confidencial; los datos serán utilizados con fines académicos, a objeto de cumplir con el requisito de Trabajo de Grado, exigido por la Universidad.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

II.1 La Gerencia de Proyectos bajo el enfoque del *Project Management Institute (PMI)*.

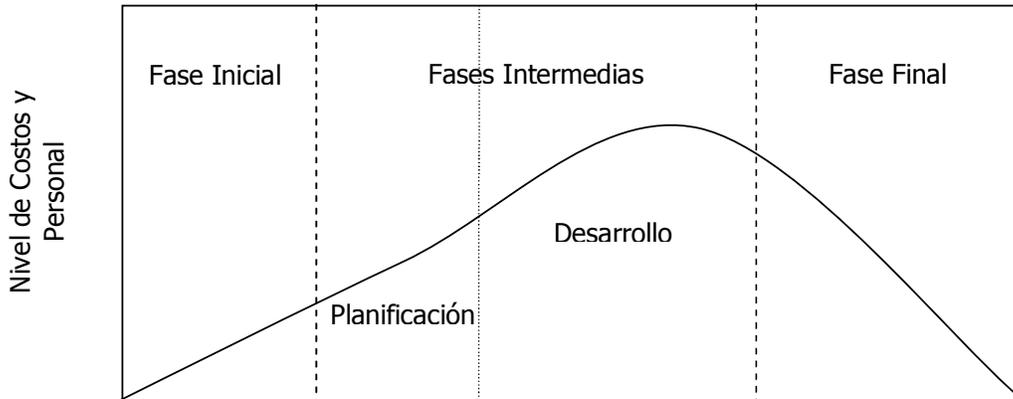
Se entiende como proyecto a un “esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único” (PMBOK, 2004, pág. 5), son estos generados básicamente por dos razones base: para mejorar un proceso dentro de una organización o para incursionar en nuevos productos o servicios que cumplan con los requisitos del cliente.

Los proyectos, todos ellos, son realizados por personas muy frecuentemente de distintas áreas, donde existe un líder – el gerente del proyecto – y un equipo que lo apoya y coadyuva esfuerzos para el logro de la meta trazada; no obstante, dado que los proyectos son empresas que se realizan por una única vez – aún cuando puedan existir proyectos similares, cada proyecto es único – ello puede generar una gran incertidumbre entre los involucrados; ante este lo mejor es dividir el proyecto en fases que permitan a posterior y durante el transcurso del mismo, realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de los objetivos planteados.

No existe, sin embargo, ningún punto o separación de la continuidad del proyecto entre una fase y otra; la principal fortaleza de establecer fases al proyecto es la definición de una serie de entregables que al culminar una fase, son los insumos iniciales para el arranque de la siguiente. Esta especie de alcabala se establece como uno del mecanismo que permita el seguimiento y evaluación del cumplimiento de resultados esperados.

A este respecto, las fases o ciclo de vida de un proyecto suelen agregarse en tres maxi ítems: inicio, intermedias y final. En la fase de inicio debe definirse el objetivo del proyecto, en las intermedias se desarrolla el mismo, y la final corresponde al cierre y entrega del entregable que dio origen al proyecto.

Ilustración 1.
Ciclo de Vida Genérico de un Proyecto



Fuente: Adaptación de la Ilustración contenida en el documento "Una Guía a los Fundamentos de la Dirección de Proyectos". Project Management Institute (2000). Pág. 13

Dentro de cada una de estas fases deben llevarse a cabo procesos de inicio, planificación, ejecución, control y cierre, cuya secuencia de acciones busca en definitiva el logro del producto esperado; es decir, el entregable que la fase en desarrollo debe conseguir para la consecución de la siguiente, y por tanto del proyecto.

Cada uno de estos procesos, dependiendo la fase en la que se encuentren, se asocian a una o varias de las variables centrales con las que se gerencia un proyecto; a saber: alcance, tiempo, costo y calidad; de las cuales tres son independientes y la otra es dependiente, ello significa que al momento de realizar ajustes en relación a lo originalmente planificado, alguna de estas variables se verá sacrificada (e incluso pueden ser todas afectadas) en pro de las demás; o algunas de las variables de apoyo, que forman parte integral del proyecto, y son aspectos fundamentales que debe manejar el Gerente, como lo son las gestiones de Recursos Humanos, Comunicaciones, Procura (adquisiciones), Riesgos e Integración.

Mejor conocidas como las nueve (9) áreas del conocimiento en relación a las mejores prácticas establecidas por el PMI, que todo Gerente de Proyecto debe

conocer y manejar; según lo establecido en el PMBOK, se busca en cada una de ellas lo siguiente⁸:

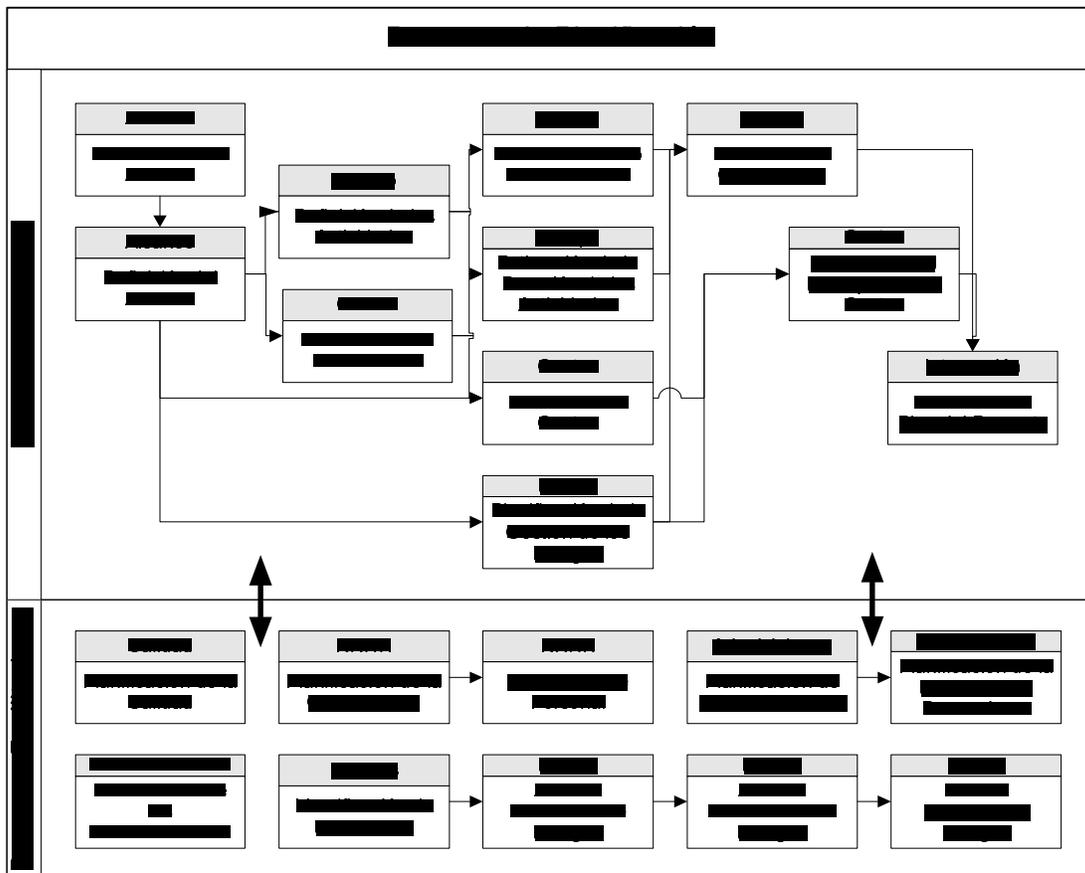
- Gestión del Alcance: establecer los procesos requeridos para asegurar que se incluya todo y solo aquel trabajo requerido para el éxito del proyecto
- Gestión del Tiempo: consiste en la definición de las actividades, otorgamiento de duraciones y secuenciamiento de las mismas, a los fines de asegurar que el proyecto que lleve a cabo en el tiempo estipulado.
- Gestión de los Costos: consiste en la planificación de los recursos necesarios y sus estimados financieros, para garantizar la ejecución del proyecto dentro del presupuesto planificado
- Gestión de la Calidad: comprende los procesos necesarios para garantizar que el producto final a ser entregado, cumpla con las expectativas y satisfaga las necesidades que le dieron origen.
- Gestión de los RRHH: refiere a los procesos de captación del personal que formará parte del equipo del proyecto, organización de los mismos y team building.
- Gestión de las Comunicaciones: refiere a la organización de todos los canales, formales o informales, por los que se comunicará bidireccionalmente las informaciones, informes de rendimiento y demás.
- Gestión de la Procura (Adquisiciones): consiste en la definición de los adquiribles que serán necesarios, así como la búsqueda y selección de los proveedores y administración de contratos.
- Gestión de la Integración: como su nombre lo indica, son los procesos que debe establecer el Gerente de Proyecto para coordinar y controlar todos los aspectos del proyecto, y poder ver el árbol sin perder de vista el bosque.

⁸ Project Management Institute, *Una Guía a los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (PMBOK)*. (2000), Pág. 7

En la fase de iniciación, el único proceso que interviene es el inicio, autorización o directriz de "ejecútese" del proyecto; el entregable que define a esta fase es el denominado *Project Charter* o Acta del Proyecto, donde se nombra al Gerente del mismo. Esta fase constituye el inicio formal del proyecto, e involucra únicamente a la Gerencia del Alcance.

En la fase de planificación se interviene en las nueve (9) áreas del conocimiento, el principal entregable de esta fase es el Plan Maestro o Plan de Gestión del Alcance, donde se definen con costos, tiempos y recursos asociados, todas las tareas que han de llevarse a cabo y en que secuencia, a los fines que alcanzar el objetivo trazado en el tiempo, con la calidad y bajo los costos estimados.

Ilustración 2.
Relaciones entre los Procesos de Planificación



Fuente: Adaptación de la Ilustración contenida en el documento "Una Guía a los Fundamentos de la Dirección de Proyectos". Project Management Institute (2000). Pág. 33

II.2 Gerencia de Proyectos bajo el enfoque del Marco Lógico

Todo proyecto debe tener un inicio, un origen; lo más común es que sean ideas nuevas que busquen satisfacer necesidades no cubiertas o ideas que busquen la solución de problemas o deficiencias identificadas. Con la idea propuesta, se identifica un proyecto, donde se realizan previos análisis sobre su pertinencia y factibilidad para aprobación del mismo; posteriormente se realizan una serie de análisis que permitan ver la viabilidad y coherencia de la mismas: se formula un proyecto; para así llevarlo a cabo y verifica su cumplimiento según lo establecido en los planes y parámetros elaborados durante la formulación

Ahora bien, un proyecto de intervención social no disiente para nada en lo antes expuesto, solo que adiciona algunos elementos que puedan resultar obvios; este tipo de proyectos tiene un objetivo definido, que es la mejora de una situación dada reconocida como no deseable, para un grupo de personas determinados en condiciones de desventaja en relación al resto de la población (denominados beneficiarios), de una específica zona geográfica.

A este respecto, la metodología del Marco Lógico se inserta como un método de gestión; es decir, ofrece una serie herramienta que permitirá al grupo del proyecto la toma de decisiones basadas en análisis estructurados en torno a la situación que se padece, la población más expuesta a la misma y las posibles soluciones que puedan plantearse.

Una de las reconocidas ventajas de este método es que se plantea como un método participativo, sencillo en cuanto a la presentación esquemática y secuencial de su aplicabilidad; su premisa principal es el involucrar a la comunidad en el desarrollo del proyecto – la gestión basada en las discusiones grupales organizadas bajo una agenda preestablecida – desde su identificación hasta la evaluación de su seguimiento. Supone que de dicha forma el éxito del mismo y el impacto de sus resultados podrán mantenerse en el tiempo, pues en la comunidad misma quien será vigilante de ello al sentirse partícipes.

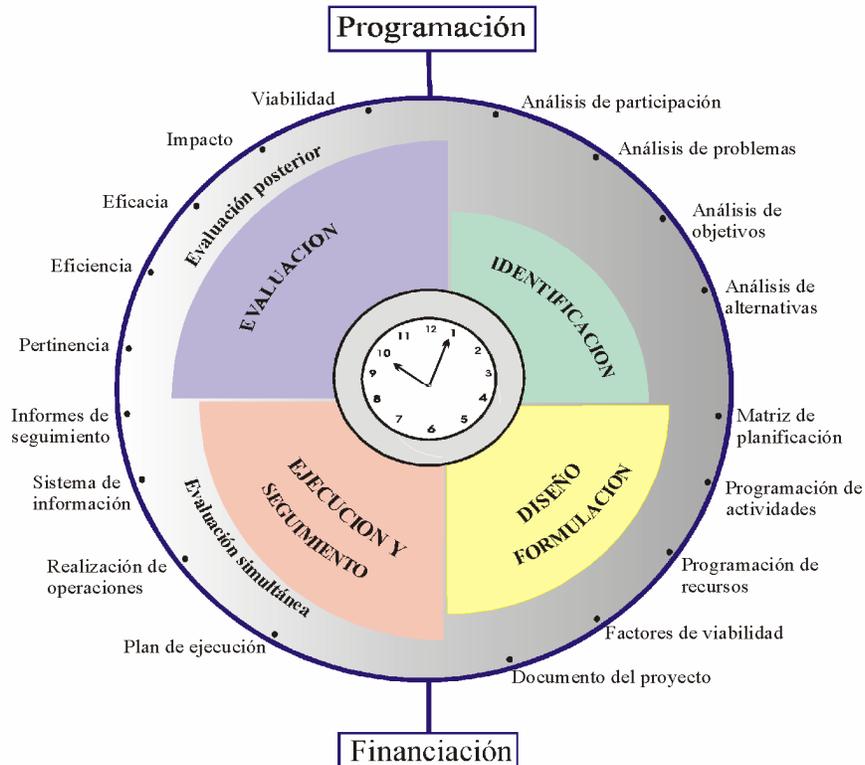
No obstante, hay que cuidarse de dos elementos considerados como factores negativos de esta técnica; como primero, la mal interpretación de su sencillez puede redundar en una mala aplicación del mismo, hay que comprender que si bien el método en sí es de sencilla aplicación, no significa que sea sencillo trabajarlo con grupos; numerosos son los casos en que la aplicación de esta metodología se limita al llenado de los formularios, bajo la creencia de que un análisis realizado en laboratorio es suficiente para cumplir con los trazados de la teoría.

La sencillez del método lo que busca es que sea entendible y manejable por Gerentes o Coordinadores de Proyectos que deben lidiar o trabajar con la comunidad, que puede poseer un muy bajo grado de instrucción, pero que es la que a ciencia cierta conoce sus padecimientos; busca entonces que esa comunidad sea la que entienda lo que pretende aplicarse.

Segundo, dado que es exigencia de muchas instituciones la aplicabilidad de esta metodología para la presentación de proyectos y solicitud de recursos, se ha constituido en sí como una garantía de calidad en la formulación de proyectos de intervención (lo cual puede no ser realmente cierto), adoptándose la manera de presentación como aval de aprobación.

Las fases propuestas para la gestión de los proyectos bajo esta óptica son las mismas que las comúnmente establecidas para cualquier tipo de proyecto, solo que complementadas con las particularidades de la metodología:

Ilustración 3.
Fases del Proyecto, según metodología del Marco Lógico



Fuente: El Enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Pág. 16

- Fase de Identificación:
 - Análisis de Participación (los involucrados)

Al momento de conceptualizar un proyecto para atender un problema social dado, es un error muy común el no considerar a todos stakeholders del mismo y/o no enfocar correctamente el asunto medular del (o los) problema (s); lo que conlleva al fracaso del proyecto.

Pero, ¿Qué entiende por analizar a los stakeholders o involucrados del proyecto?, ello no es más que la identificación y completa caracterización de los diversos grupos que conviven y hacen vida en el espacio geográfico donde se pretende implantar un proyecto de intervención social, pasa por

un análisis del grupo – objetivo, los afectados positivamente y negativamente con el desarrollo del mismo y los excluidos.

Cómo grupo objetivo deberán considerarse a los beneficiarios directos del proyecto; es decir, al grupo al cual se pretende mejorar directamente la situación en la que se encuentran, considerada como no deseada; no refiere a toda la comunidad que viva en la zona sino a la fracción de dicha población que será atendida. Existen también los beneficiarios indirectos, que es un grupo de la comunidad que si bien no recibirá directamente la atención originada con el proyecto, encontrará beneficios colaterales.

Ahora bien, el desarrollo de todo proyecto acarrea consigo no solo aspectos positivos, sino que en innumerables ocasiones también llegan a afectar negativamente a otros, con los que hay que sentarse a negociar; los perjudicados son aquel grupo de la población que verá desmejorada su situación al desarrollarse el proyecto. La identificación de estos grupos es tan importante como la identificación de los beneficiarios, pues dentro del campo de la política, estos pueden hacer peso o lobby en contra del proyecto, llevándolo en el mejor de los casos a su replanificación o a su fracaso.

No menos importante son los excluidos, aquella porción de la población a quienes el desarrollo del proyecto no afecta en principio ni positiva ni negativamente; se podría decir que son neutrales ante la ejecución del mismo o no, aún cuando podrían ser un factor de peso para el no desarrollo del mismo, no porque los afecte negativamente, sino porque procuren la implantación de otro proyecto que atienda algún problema que si los afecten.

Debe hacerse especial énfasis en que el análisis de los participantes antes descritos debe realizarse a la población que hace vida en la comunidad donde se presentan los problemas que desean corregirse y libre de prejuicios establecidos por quienes realizarán el análisis; la realidad de una

población es diferente entre un país y otro, incluso, entre un municipio y otro del mismo estado, y más allá, entre un poblado y el poblado vecino de una misma municipalidad. Este análisis debe incorporar una descripción breve pero detallada del entorno situacional dentro del cual va a ser desarrollado el proyecto.

- Análisis de Problemas

Aún cuando se opina que difícilmente puede tenerse una población objetivo sino se tienen claro los problemas que aquejan a la comunidad, la medularidad de los mismos y a cual se ellos se pretende dar solución; en la practica más bien la identificación de los participantes y el análisis de los problemas van de la mano.

El análisis de los problemas consiste en la identificación de todos los problemas que aquejan a la comunidad sobre y con la que se pretende trabajar en pro de la solución de alguno de ellos; la definición de los problemas debe ser sencilla y concreta, procurando no explicar en ella las causas que la provocan. La ausencia de soluciones no debe ser considera un problema pues el simple hecho de implementarlo eliminaría el problema, y ello no siempre es cierto; problema es lo que existe y que afecta negativamente a la comunidad de estudio, no aquello que no existe y que podría mejorar la situación.

Una vez identificados los problemas que aquejan a la comunidad deben priorizarse los mismos, a objeto de seleccionar un problema principal o de mayor importancia o medular, sobre el cual se enfocará el desarrollo del proyecto en procura de su solución; asociados a dicho problema principal, se irá abriendo el árbol de problemas, que consiste en la vinculación de los problemas identificados en relación al problema considerado como principal.

Deben acotarse varios aspectos en este punto: en primer lugar, la definición de los problemas debe ser concreta y precisa, la definición de problemas de amplia gama como "pobreza en la zona" o "mala calidad de vida", son

definiciones muy amplias y ambiguas que harán perder de vista en objetivo principal, al derivarse de los mismos múltiples causas y ámbitos o campos de acción; es por ello que deben definirse los problemas de la forma más concreta posible, por ejemplo, “botaderos no controlados de desperdicios”.

En segundo lugar, no todos los problemas identificados deben necesariamente formar parte del árbol de problemas, y no por ello serán menos importante que los demás, sino que no pertenece a la línea de problemas con la que se está trabajando, es decir, es una realidad que aqueja a la comunidad, pero no forma parte de las relaciones causa – efecto que se derivan del problema principal seleccionado, ese problema puede permanecer en la carpeta de trabajo para otro árbol de problemas.

Finalmente, en tercer lugar, la relación causa – efecto antes mencionada, la misma no es necesariamente lineal, no suele ser lineal puesto a que los problemas no tienen una única causa, así que una vez identificado el problema principal, este puede abrirse en más de una causa y así sucesivamente, construyendo un árbol de problemas que puede tener una base amplia.

El árbol de problemas que resulte de este análisis será la base para la definición de las soluciones (objetivos) y estrategias a seguir, pilares del proyecto social (de intervención para la solución de problemas) que se emprenderá, es por ello que la definición del mismo debe ser operativa.

- **Análisis de Objetivos**

Para el análisis de los objetivos se parte del árbol de problemas desarrollado y se transforma el mismo en un árbol de objetivos, mediante una conexión medios – fines (en vez de causa – efecto).

Se pretende visualizar en un enfoque de realidad futura en positivo (es decir problema resuelto) que se desea alcanzar con el desarrollo del proyecto; esta visualización debe realizarse con enfoque de durabilidad de los resultados a obtenerse.

Esta transformación parte desde la definición del problema central y va aguas abajo por la cadena de problemas

- Análisis de Alternativas (las estrategias)

El logro de un objetivo en ocasiones no depende de un solo emprendimiento aislado, en otras pueden existir diversos caminos para lograrlo; sea cual fuere el caso, siempre debe tenerse en cuenta que los recursos disponibles son escasos y por tanto no pueden adoptarse todos los caminos posibles; deben seleccionarse.

El análisis de alternativas busca comparar las distintas opciones disponibles, a los fines de escoger la más ventajosa; en muchas ocasiones estos criterios no suelen ser 100% técnicos, siendo el factor político (en el buen sentido de la palabra) el de mayor peso en la decisión; los riesgos e impactos que puedan asumirse entre las diversas alternativas son factores que también deben tenerse en consideración.

- Fase de Formulación

- El diseño

Una vez finalizada la fase de identificación, se procede al diseño del proyecto; que bajo el enfoque de la teoría del Marco Lógico, es el proceso de elaboración de la Matriz de Planificación del Proyecto. Como toda matriz, la que resulta de la aplicación de la metodología del marco lógico tiene dos vertientes de lectura; la lógica vertical define la estrategia de intervención, puntualizando lo siguiente

- o Objetivo General: lo que se desea lograr con el desarrollo del proyecto a largo plazo; debe ser definido en forma precisa y concreta, así como no ser retórico, sino alcanzable. Se define un y solo un objetivo general por matriz, y ello da origen a un proyecto. La definición del objetivo general debe estar en línea con las directrices que impongan los *sponsors* del proyecto. Pueden definirse

varios proyectos para alcanzar un mismo fin; el lugar común que los agrupa se denomina programa.

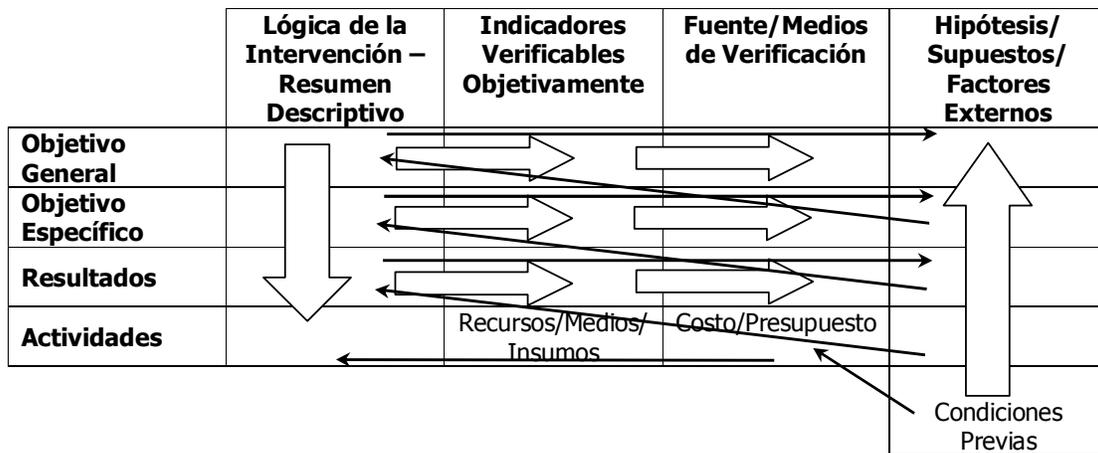
- Objetivo específico: son los efectos esperados directos del proyecto para los beneficiarios del mismo; suele ser, al igual que en el caso anterior, ser único y resulta ser el proyecto que en sí se va a desarrollar.
- Resultados: son los entregables (bienes y servicios) que se pretenden dar a la comunidad beneficiaria con la ejecución del proyecto de intervención.
- Actividades: son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables, necesarias para lograr el resultado esperado
- Recursos: son los materiales, medios e insumos, físicos y financieros, necesarios para llevar a cabo las actividades.

Y en su lógica horizontal se encuentran:

- Análisis de Factores Externos: Son condiciones que deben existir si se previamente o darse en el transcurso de, para que el proyecto tenga éxito; pero que escapan al control directo del Gerente del proyecto y su grupo. Debe analizarse si los mismos son importantes (poseen alto grado de impacto) y si son probables; todos los niveles de un proyecto en su lógica vertical pueden poseer factores externos que habrá que analizar para determinar la estrategia para enfrentarlos (obviarlos, por no ser de alto impacto o poco probables; aceptarlos si no comprometen el éxito del proyecto y los recursos requeridos para actuar sobre ellos no se justifican; evitarlos, si comprometen seriamente el proyecto; o mitigarlos, si no pueden evitarse, pero pueden tomarse acciones para minimizar el impacto).

- Análisis de Indicadores: Se constituyen en una medida para determinar el alcance de los objetivos y los resultados; estos pueden ser cualitativos, cuantitativos o de comportamiento y pueden ser aplicados de forma directa o indirecta objetivo o resultado a medir.
- Matriz de Planificación del Proyecto: Todo lo anterior alimenta el formato de la matriz, tal y como se muestra a continuación:

Ilustración 4.
Matriz de Planificación del Proyecto, según Marco Lógico



Fuente: Guías Temáticas Coordinadora de ONGD de C- LM. Enfoque de Marco Lógico

- Revisión final
Culminada la elaboración de la matriz, se sugiere la realización de una revisión final a ser llevada a cabo por alguien no contaminado con el desarrollo de la misma; es decir, alguien externo al grupo del proyecto pero con conocimientos sobre la material; puede establecerse una lista de verificación para garantizar que no se haya omitido nada y que todo se encuentre definido correctamente.

- El Detalle de la Planificación

Una vez definido y diseñado el proyecto mediante la Matriz de Planificación del Proyecto, según en enfoque del marco lógico, se procede a detallar la planificación para construir el *Project Charter*; se procede a identificar los

recursos financieros y no financieros con detalle, que serán requeridos para el desarrollo de cada una de las actividades, se desglosarán aún más aquellas actividades que así lo requieran, en tareas específicas, otorgará tiempo de ejecución a cada una de ellas y realizarán las vinculaciones necesarias que deben existir.

En definitiva, como herramientas para el gerente del proyecto, se elaborará el cronograma de ejecución con su presupuesto base, definiendo recursos, procuras y responsables.

II.3 Del Presupuesto por Programas al Presupuesto por Proyectos.

II.3.1 Presupuesto por programas:

Según el Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas, se entiende por Presupuesto al sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública (Bien o Servicio) de una institución, sector o región, en función de las Políticas de Desarrollo del Gobierno, plasmadas en los Planes de la Nación.

El enunciado de esta técnica indica que debe incorporarse además los elementos de la programación (objetivos, metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y financieros) que justifiquen y garanticen el logro de los objetivos previstos.

El presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado; por lo que debe considerársele como un sistema administrativo que se materializa por etapas: formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación.

Entre los principios que básicos que deben estar presentes en el Presupuesto por Programas, destacan:

- Estar desagregado a nivel de centros de producción, siendo el bien o servicio ofrecido único por cada centro y ofertado solo por un centro, dentro del contexto.

- Presentar los productos finales (bienes y servicios ofertados a la comunidad) y los intermedios (otros bienes y servicios que se elaboran en apoyo a la producción de los finales); respondiendo los primeros a razones de política y los segundos a requisitos para el cumplimiento de los primeros.
- Proporcionar una red de producción donde cada bien o servicio ofrecido, terminal o intermedio, condicione y sea condicionado por otros productos en la red.
- Ser integral, en cuanto a su papel como: a) instrumento de planificación; b) política presupuestaria única; c) ser proceso vertebrado y d) presentar todos los elementos de programación.
- Ser universal, entendiéndolo por ello a la incorporación dentro del Presupuesto de todo aquello que sea presupuestable.
- Ser exclusivo: complementando el principio anterior, refiere a la no incorporación de elementos no presupuestarios en la Ley Anual de Presupuestos.
- Único; refiere al uso obligatorio de esta técnica en la presupuestación pública, desde la formulación, hasta la evaluación y seguimiento del presupuesto, a todos los niveles regionales y en todas las instituciones públicas que dependa de alguno de los niveles anteriores.
- Ser claros, a objeto de cumplir con la funcionalidad de ser instrumentos de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socio-económicos.
- Ser Específicos, al señalar con detalle las fuentes que los avalan y los gastos que han de realizarse, precisando las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.
- Ser flexible, como su nombre lo indica es un presupuesto, es decir, son las estimaciones que se proyectan efectuar para un período determinado, en

ningún momento constituye una camisa de fuerza que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de: Administración, Gobierno y Planificación.

- Estar equilibrado, refiere a la igualdad que debe existir en todo momento del proceso presupuestario, entre recursos y egresos, en términos financieros

Entre los conceptos de mayor importancia que deben manejarse, dentro del ámbito del Presupuesto por Programa, se tienen⁹:

- Insumo: recurso humano, material, equipo o servicio que se requiere para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.
- Producto: bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiera su producción.
- Relación Insumo Producto: relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un producto.
- Relación de Condicionamiento: relación técnica por la cual determinados productos condicionan y a la vez, son condicionados por la producción y característica de otros.
- Red de Producción: una de las formas en que se establecen las relaciones de condicionamiento entre todos los productos dentro de un determinado ámbito presupuestario.
- Política: desde el punto de vista presupuestario, queda reservado para aquellos aspectos que trasciende la esfera interna de la institución y se refiere a cuestiones básicas de la sociedad.
- Acción Operacional: micro proceso de producción que culmina en un producto primario e indivisible.

⁹ Extraído del libro *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano*. 3ra.Ed. (1995).Asociación Venezolana de Presupuesto Público. Venezuela.

- Acción de Regulación: es una norma cuyo propósito o resultado es regular los comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales.
- Acción Presupuestaria: tipo especial agregado o combinado de acciones operacionales cuyos insumos y productos son definibles y perfectamente diferenciables de otros recursos y productos pertenecientes a otras relaciones de insumo producto.
- Centro de Gestión Productiva: es el centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible.
- Centro de Gestión Productiva Diversificado: es aquel que por razones de economías de escala de producción, tiene bajo una misma organización formalmente indivisible o de mínimo nivel, varios procesos productivos diferenciados y, en consecuencia produce diversos tipos de bienes o servicios.
- Centro de Gestión Productiva Especializado: es aquel donde sólo se lleva a cabo un proceso productivo homogéneo, en razón de que así lo permitan las economías de escala.
- Unidad Ejecutora: unidad administrativa responsable en forma total o parcial de la gestión a nivel de una acción presupuestaria.
- Unidad Coordinadora: es una unidad administrativa que además de reunir los requisitos de una unidad ejecutora, es responsable de planificar, en forma integral, la gestión productiva que se lleva a cabo en una acción presupuestaria.
- Responsable de Acción Presupuestaria: es el funcionario designado por autoridad competente para gerenciar en forma integral una acción presupuestaria.
- Red de Acciones Presupuestaria: es una de las formas en que se establece el condicionamiento entre los productos de todas las acciones presupuestarias dentro de un determinado ámbito presupuestario.

- Tecnología Institucional de Producción: está conformada por la relación de condicionamiento que se establece entre las diversas acciones presupuestarias.
- Tecnología del Centro de Gestión Productiva: este tipo de tecnología viene dada por la combinación en cantidad, calidad y naturaleza de los insumos que se requieren para lograr la producción.
- Categorías Programáticas: de acuerdo al tipo de producción (terminal o Intermedia), de las acciones presupuestarias y del tipo y ámbito de la red de dichas acciones existen diversas categorías programáticas.
 - Programa: es aquella donde la producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución, sector o región.
 - Subprograma: es aquella cuyas relaciones de condicionamiento son excluidas de un programa. Por sí solo, cada subprograma resulta en producción terminal.
 - Actividad: es aquella cuya producción es intermedia, es condición de uno o varios productos terminales o intermedios.

Las actividades pueden ser específicas, centrales o comunes.

- Actividad Específica: categoría programática cuya producción es exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto que la expresa.
- Actividad Central: categoría programática cuya producción condiciona a todos los productos de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.
- Actividad Común: tiene todas las características de una actividad central, salvo que condiciona dos o más programas, pero no a todos los programas de la institución o sector.

II.3.2 Presupuesto por Proyectos:

La técnica del Presupuesto por Proyecto está concibiendo al mismo como "Será un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación, expresados en los respectivos Planes Anuales; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución".

Su ámbito de aplicación inmediata son los Órganos de la república y sus Entes Descentralizados, entendiéndose por los primeros a los Ordenadores de Pago de los Poderes Centrales (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, Ministerios, – Poder Ejecutivo – y Organismos de Autonomía Funcional – Órganos del Resto de los Poderes Centrales) y por los segundos a todas aquellas Instituciones del Estado con carácter empresarial o no empresarial, que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio y se encuentran adscrita a alguno de los Órganos de la República.

Algunos de los aspectos que se vislumbran como ventajas son:

- Una mejor y mayor vinculación Plan – Presupuesto.
- Una estructura presupuestaria simplificada, al tener solo dos niveles de agregación de los recursos físicos y financieros del proyecto.
- Visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisión en todas las etapas del proceso presupuestario, pues permite ver "hacia donde se van los recursos y para hacer qué", lo cual otorga a la alta directiva de Gobierno los elementos técnicos suficientes para decisión.
- Concebir al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

En este ámbito, se entenderá por Proyecto Presupuestario como la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue

concebido el Proyecto. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la Institución o del Sector Público en su conjunto. El Proyecto representa la categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos.

Algunos de los elementos que identifican a un Proyecto se han definido como sigue:

- Objetivo Específico del Proyecto: Es la situación objetivo a alcanzar como consecuencia de su ejecución (creación, transformación o mejora de la situación inicial).
- Resultados del Proyecto: Es el producto, bien o servicio que se materializa con su ejecución.
- Metas del Proyecto: Es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien, servicio o indicador que se espera obtener.

La nueva técnica persigue que el mayor monto de los créditos presupuestarios se asigne a Proyectos; no obstante, en el entendido de que no todo el presupuesto de un Órgano o Ente puede ser formulado en proyectos, se estipuló la creación de una Estructura presupuestaria al mismo nivel de los Proyectos, denominada Acción Centralizada; siendo definida como aquellas que no es posible definir en términos de proyectos, pero necesarias para garantizar el funcionamiento de las Instituciones Públicas, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.

Los Proyectos y Acciones Centralizadas se subdividen en Acciones Específicas, las cuales se definen como:

- En el Proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado.
- En la Acción Centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.

La ONAPRE ha establecido de momento una categorización predeterminada de las Acciones Centralizadas, como se muestra a continuación:

- Dirección y Coordinación de los gastos de los trabajadores: Son aquellas que permiten la administración de los recursos asignados a los gastos de los trabajadores, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y las convenciones colectivas de trabajo.
 - Acción Específica: Asignación y control de los recursos para gastos de los trabajadores: Ejecución de los créditos presupuestarios para sufragar los gastos de los trabajadores, adscritos a los órganos o entes de la administración pública.
- Acción Centralizada: Gestión Administrativa: Son aquellas relacionadas con el funcionamiento institucional, excepto las que corresponden a la Dirección y Coordinación de los gastos de los trabajadores. Estas incluyen acciones, entre otras, las transferencias a entes públicos no relacionadas con los proyectos, a instituciones y personas naturales privadas y a organismos internacionales en cumplimiento de los acuerdos suscritos.
 - Acción Específica: Apoyo institucional a las acciones específicas de los proyectos del organismo: Ejecución de los créditos presupuestarios para sufragar los gastos de funcionamiento conformados, entre otros, por la adquisición de bienes y servicios, apoyo jurídico, informático, organización y sistema, reclutamiento y selección de personal, registro y auditoría interna.
 - Acción Específica: Apoyo institucional al sector privado y al sector externo: transferencias de recursos presupuestarios a personas jurídicas y naturales como asistencia económica para sufragar sus gastos. Así como, las necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con organismos internacionales.
 - Acción Específica: Apoyo institucional al sector público: transferencias de recursos presupuestarios a los entes descentralizados de la administración

pública, para sufragar sus gastos de funcionamiento no vinculados a los proyectos del Órgano de la República de adscripción.

- Acción Centralizada: Previsión y Protección Social: Son aquellas que permiten la administración de los recursos asignados a los gastos de los pensionados y jubilados, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y las convenciones colectivas de trabajo.
 - Acción Específica: Asignación y control de los recursos para gastos de los pensionados y jubilados: Ejecución de los créditos presupuestarios para sufragar los gastos de los pensionados y jubilados, adscritos a los Órgano de la República o Ente Descentralizado de la administración pública.
- Acciones Centralizadas: Asignaciones Predeterminadas: Son aquellas que implican transferencia que debe realizar la Administración Central, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente.
 - Acción Específica: Asignación y control de los aportes Constitucionales y legales: Ejecución de los créditos presupuestarios para transferir los aportes constitucionales y legales. En el caso del aporte al Sistema de Justicia, debe considerarse que la inclusión y el financiamiento de las acciones de los organismos involucrados, se discriminarán en cada una de las Acciones Centralizadas y Específicas señaladas en el presente documento, según corresponda.
- Acción Centralizada: Dirección y Coordinación del servicio de la deuda pública nacional: Son aquellas que permiten la administración de los recursos asignados a la cancelación de la deuda pública, adquirida de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; así como, lo correspondiente a la disminución de otros pasivos de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
 - Acción Específica: Asignación y control de los recursos para el servicio de la deuda pública nacional: Ejecución de los créditos presupuestarios para cancelar la deuda pública.

- Acciones Centralizadas: Otras: Acción Centralizada en la cual se registrarán todos aquellos gastos centralizados no incorporables en las definidas anteriormente, para el registro de todas aquellas acciones que responden al cumplimiento de la misión y funciones asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional y otras disposiciones legales. Así como, aquellas para apoyar las acciones específicas de los proyectos asignados por la autoridad con competencia para ello; también incluye las relacionadas con las de defensa y seguridad del Estado, cuyos gastos los tipifica la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.
- Acciones Específicas: Las determinadas según el propósito que considere el Órgano de la República de la República o Ente Descentralizado.

CAPÍTULO III. MARCO ORGANIZACIONAL.

La Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) ¹⁰, data del año 1976, cuando es creada mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, transformando la otrora Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en la Oficina rectora en materia presupuestaria, siendo adscrita a dicho ministerio pero autónoma en el cumplimiento de sus funciones.

Para el año 2001, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) publicada originalmente en Gaceta Oficial Nº 37.029, del 5 de septiembre de 2000, dicha Oficina se da paso a la actual Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)

Aún cuando sus funciones fundamentales permanecen, siendo que continúa siendo la Oficina rectora en materia presupuestaria, la LOAFSP faculta a la ONAPRE con una serie de funciones no contempladas previamente, como lo son la elaboración del Marco Plurianual de Presupuesto (MPP), la elaboración conjunta con el Banco Central de Venezuela (BCV) del acuerdo anual de políticas; el reporte directo a la Vicepresidencia de la República respecto al cumplimiento de las metas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto, a pesar de su adscripción formal al Ministerio de Finanzas (MF), entre otras.

Según lo establecido ¹¹, la misión de la ONAPRE es evaluar la ejecución del presupuesto y asesorar a la Presidencia de la República y a los Organismos sujetos LOAFSP, en el sistema presupuestario, en su formulación, seguimiento, liquidación y en la evaluación de su ejecución física y financiera, así como en su consolidación anual. Las atribuciones de la ONAPRE están conferidas en el artículo 21 de la LOAFSP.

Desde sus orígenes, esta Oficina se ha caracterizado por ser una institución pública reconocida por su profesionalismo y compromiso con las funciones delegadas por

¹⁰ Ver nota al pie de página 1

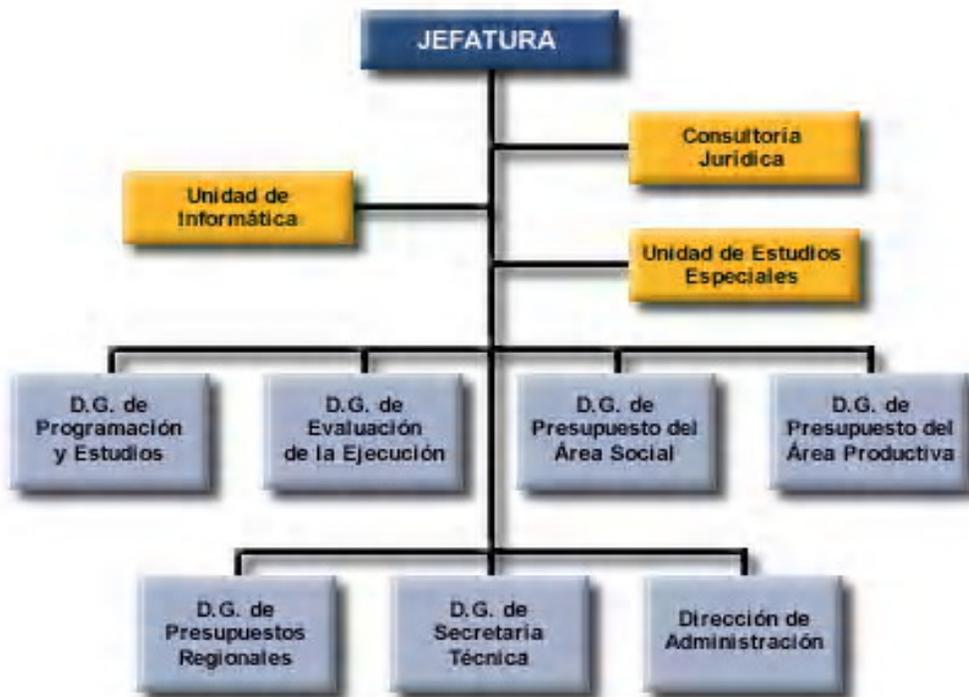
¹¹ Extraído de la URL: www.onapre.gob.ve

Ley; como toda institución pública, su clima organizacional suele ser muy estable, su estructura es poco cambiante, al igual sus procesos, normas y procedimientos.

Este *status quo* se ve enfrentado a un proceso de reformas legales y cambios institucionales en su entorno que obligan a la adaptación; por tal motivo se hizo necesaria la adecuación funcional de una de las dependencias internas, la Unidad de Estudios Especiales (UEE), hacia el enfoque de la administración de proyectos que motorizaran dichos cambios, sin menoscabo de las funciones operativas y de apoyo a tales proyectos que las demás dependencias realizan.

La estructura organizativa de la ONAPRE es la siguiente ¹²:

Ilustración 5.
Estructura Organizativa de la Oficina Nacional de Presupuesto



Fuente: página Web de la Oficina Nacional de Presupuesto. www.onapre.gob.ve.

La UEE, es una dependencia *staff*, que reporta directamente a la Jefatura de la Oficina, durante los últimos seis (6) años ha perfilado su desempeño a la generación y gerenciación de proyectos que contribuyan a la actualización de las

¹² Ídem 11

normas, procesos, procedimientos y sistemas de la Oficina, permitiendo su adaptación a los nuevos y cambiantes requerimientos del contexto. Sus funciones formales son:

- Realizar análisis de incidencias financieras y de procesos que nuevas disposiciones y regulaciones, o cambios en las existentes, puedan tener sobre el proceso presupuestario.
- Realizar estudios e investigaciones especiales en materia y asuntos vinculados al ámbito fiscal y presupuestario.
- Propiciar el diseño y desarrollo de modelo y metodologías de proyección que hagan más expeditos los procesos presupuestarios.
- Coordinar proyectos especiales asignados por la Jefatura de la Oficina.
- Apoyar a la Jefatura de la oficina y demás dependencias en la coordinación de actividades críticas que involucran la participación de actores internos y externos de la Oficina.
- Atender las solicitudes de asesoría presupuestaria y económica que requieran las diferentes dependencias de la Oficina.
- Establecer sistemas de evaluación de los Indicadores de Gestión, que permitan evaluar la gestión Presupuestaria
- Otras que le sean asignadas por la Jefatura de la Oficina

Esta dependencia está actualmente compuesta por seis integrantes, tres de área funcional y tres del área informática, dado que la mayor parte de los proyectos que gerencian refieren al desarrollo de sistemas; vale destacar que de los tres miembros funcionales, solo uno posee conocimientos formales sobre Gerencia de Proyectos, aún cuando todos poseen una experiencia mínima de cuatro (4) años en el desarrollo de proyectos.

Actualmente la Oficina se encuentra en un proceso de reestructuración pronto a ser aprobado en su totalidad por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), transformando a la UEE en la Dirección de Planificación y Organización, adscrita a

la Dirección General de Planificación, Programación y Evaluación de la Ejecución, cuyas principales funciones son:

- En el área de Planificación:
 - Velar por la consecución de la misión de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).
 - Coordinar la elaboración y seguimiento de los planes que permitan al Jefe de la Oficina y Directores Generales, dirigir la actuación de la organización hacia el cumplimiento de la misión y para implementar en la organización las leyes, reglamentos, normas, sistemas y procedimientos aprobados por los órganos rectores de los sistemas administrativos y de control interno y externo del sector público.
 - Diseñar y analizar los indicadores de gestión de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Así como, implementar los indicadores de desempeño prescrito por los órganos competentes.
 - Elaboración y evaluación del Plan Operativo Anual Institucional de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), en el marco del Plan Operativo Anual Institucional del Ministerio de Finanzas.
- En el Área de Proyectos
 - Elaborar estudios y desarrollar proyectos en coordinación con las dependencias de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), para el óptimo desempeño de esta institución como ente rector del sistema presupuestario.
 - Asesorar a las Unidades de Organización y sistemas de los órganos y Entes de la Administración Pública, en la estandarización de los Procesos administrativos internos relacionados con el sistema presupuestario; así como en la conformación de los comités presupuestarios.

- Brindar apoyo a los grupos de trabajo de la Unidad de Informática en el diseño de formas y reportes necesarios en cada uno de los sistemas en desarrollo, con los cuales interactúan los usuarios.
- En el Área de Organización y Métodos.
 - Coordinar o elaborar los diagnósticos que permitan informar al jefe de la Oficina y Directores Generales, las restricciones para implementar en la organización los manuales e instructivos aprobados por los órganos rectores de los sistemas administrativos y de control interno y externo del sector público.
 - Monitorear periódicamente los requerimientos exigidos por el marco legal, que implique la adecuación de los manuales e instructivos emitidos por la Oficina Nacional de Presupuesto.
 - Elaborar y actualizar periódicamente, los manuales de Organización y Sistemas de las diferentes dependencias de la Oficina Nacional de Presupuesto.
 - Analizar, diseñar y elevar propuestas de cambios en las normativas internas de la organización (Reglamentos, Instructivos, Plan de Cuentas, Etc.).
 - Analizar, crear y modificar, en acción coordinada, los diversos sistemas funcionales y modelos de análisis que se utilicen en la Oficina Nacional de Presupuesto, a fin de mantenerlos actualizados a las normativas vigentes y requerimientos de usuarios, directos e indirectos de los mismos.

Se observa una ampliación de las funciones que formalmente tenía establecidas la UEE; no obstante en gran medida en una sinceración y adecuación de las mismas a las tareas que efectivamente se llevan a cabo.

CAPÍTULO IV. DESARROLLO Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.

En el presente capítulo se plasman y analizan los resultados de la evaluación realizada al Proyecto Estatal, basada en los instrumentos y metodología explicada en el Capítulo II.

Se comenzará con la aplicación de las Listas de Verificación Ponderadas para los procesos de inicio y planificación establecidos por el PMI en el PMBOOK, a manera de ejemplo se mostrará solo la Lista referida al proceso de iniciación, las restantes se constituirán en parte de los anexos de este trabajo.

A los fines de abordar el segundo objetivo de la presente investigación, se elaborará el análisis del Proyecto Estatal, bajo la metodología del Marco Lógico, en su fase de diseño y contrastarán los resultados con lo efectivamente realizado durante el mismo lapso en el proyecto objeto de estudio.

Se realizará, en la parte final del presente capítulo, un análisis comparativo de los resultados obtenidos en los dos (2) puntos previos; a objeto de realizar una valuación general sobre el apego a las mejores prácticas y cumplimiento metodológico seguido por el Grupo del Proyecto durante la Planificación del Proyecto Estatal.

IV.1 Evaluación del Proyecto Estatal bajo el Enfoque del PMI en el PMBOOK

Cómo se estableció previamente en los objetivos de la investigación, se realizará una evaluación del apego que tuvo el desarrollo de la Fase I del Proyecto Estatal, en su inicio y planificación.

En este sentido, el inicio del proyecto se enmarca en la Gestión del Alcance, y según los elementos considerados en el PMBOOK por el PMI como mejores prácticas se tiene:

Tabla N° 1.
Instrumento de Verificación
Gestión del Alcance - Inicio del Proyecto

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Descripción del Producto				X		Se recibió la instrucción del alto nivel del ejecutivo nacional para implantar un cambio de técnica presupuestaria.
Plan Estratégico		X				No se había planteado ni contemplado un cambio de técnica presupuestaria dentro del Órgano rector en la materia.
Criterio de Selección de Proyectos		X				No hubo opciones a seleccionar.
Información Histórica			X			No existen registros escritos sobre los métodos, procesos o procedimientos aplicados para el cambio de técnica presupuestaria dada en los 70', solo se cuenta con la "historia viva" d algunos funcionarios activos en la ONAPRE que participaron en el mismo.
Herramientas y Técnicas:						
Método de Selección de Proyectos		X				No hubo opciones a seleccionar.
Juicio de Expertos			X			No se encontraron experiencias en países de la región respecto al Presupuesto por Proyectos en el Ámbito Público Nacional; solo se contó con la "experiencia viva" de los funcionarios del anterior proceso de cambio de metodología, para que otorgaran elementos de guía en la implantación
Salidas:						
Acta del Proyecto					X	Punto de cuenta firmado por el Presidente donde se instruye el cambio de técnica y el objeto que con ello se busca.
Director del Proyecto Identificado/Asignado					X	Se designo a la Ministerio de Planificación y Desarrollo (Dirección de Corto Plazo) y al Ministerio de Finanzas (Oficina Nacional de Presupuesto), como encargados del desarrollo e implantación de la naciente técnica.
Restricciones					X	Debía ser implantado para la formulación del ejercicio fiscal 2006, a ser entregada antes del 15 de octubre de 2005; se exigía simplificación en los niveles de aperturas presupuestarias y la mayor asignación del presupuesto a proyectos
Hipótesis				X		Se partió de la premisa de que TODO el Gasto de Gobierno podía ser expresado en proyectos, y que todos los cambios legales, sub legales y tecnológicos podrían realizarse a tiempo

Legenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 30 pts

Puntuación Obtenida: 15 pts.

% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI: 50,0%

Fuente: Elaboración Propia

Analizando los resultados obtenidos, se observa que aún cuando se tenían deficiencias en algunas entradas al proceso y el uso de las herramientas o técnicas fue limitado, se logró obtener al menos un apego del 50% a los parámetros; al contrastar este resultado con los niveles establecidos como óptimos para continuar con las restantes fases del proyecto, establecido en el Capítulo II, se observa un resultado pobre y poco fiable como base para el inicio de posteriores procesos.

Para el análisis de la Planificación del Proyecto Estatal, se dividirán los elementos según lo establecido por el PMI en el PMBOOK como procesos centrales y procesos de apoyo. Se mostrará una tabla resumen de los valores posibles, obtenidos y relativos para cada uno de los restantes procesos, centrales y de apoyo, establecidos para la fase de planificación del proyecto.

En la Gestión del Alcance, los procesos centrales de la planificación son precisamente la Planificación y la Definición del Alcance, siendo los resultados obtenidos para cada caso los siguientes:

**Tabla N° 2.
Gestión del Alcance – Planificación del Proyecto**

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación del Alcance	24	9	42,86%
Definición del Alcance	18	14	22,22%
Total en Procesos Centrales	42	23	54,76%

Fuente: Elaboración Propia

A este respecto merece comentarse lo siguiente:

- En referencia a la Planificación del Alcance, aún cuando se contaba con medianamente buenos elementos de entrada, el uso de las posibles herramientas o técnicas fue muy deficiente, lo que afectó las salidas de dicho proceso; menos de un 50%.
- En cuanto a la Definición del Alcance, el análisis de los resultados obtenidos resultan más críticos que el anterior, por cuanto el nivel de apego a penas alcanza un 22,22%.

- En conjunto los procesos antes descritos describen un porcentaje de apego del 54,76%, se llega a la misma conclusión comparativa obtenida en el proceso de inicio: el resultado no cumple con el parámetro establecido como óptimo.

Aún cuando de antemano se puede inferir los posibles resultados obtenidos para el resto de los procesos, dado los resultados analizados para los procesos base del resto de la Gestión de la Planificación, se continuará plasmando y analizando los resultados obtenidos, a los fines de llegar a la observancia y análisis del resultado general.

Dando paso al análisis del resto de los procesos centrales, se plasman los elementos considerados para la Gestión del Tiempo, referidos a la Definición, Secuenciamiento y Estimación de la Duración de las Actividades, para finalmente realizar el Desarrollo del Cronograma. Para cada uno de estos procesos se obtuvo lo siguiente:

**Tabla N° 3.
Gestión del Tiempo – Planificación del Proyecto**

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Definición de las Actividades	21	13	61,90%
Secuenciamiento de las Actividades	30	26	86,67%
Estimación de la Duración de las Actividades	24	5	20,83%
Desarrollo del Cronograma	42	16	38,10%
Total en Procesos Centrales	117	60	51,28%

Fuente: Elaboración Propia

Analizando los listados de verificación se observa que:

- Definición de las Actividades: las entradas, así como herramientas y técnicas utilizadas se apegaron en relación media a alta a las mejores prácticas establecidas por el PMI, arrojando salidas consideradas de estándar medio (61,90%).

- Secuenciamiento de las Actividades: con entradas consideradas de medio apego a las mejores prácticas y el uso de un sistema informático como principal herramienta o técnica para las diagramaciones contempladas en el PMBOOK, se obtuvieron salidas de buen estándar para procesos posteriores, alrededor de un 86,67%. Este se constituye en el primero de los procesos en el cual se puede observar un nivel de apego a considerarse óptimo.
- Estimación de la Duración de las Actividades: en general este proceso de considera de bajo apego a lo establecido en el PMBOOK, aún cuando contaba con buenas entradas provenientes de otros procesos, pues fue desarrollado sobre la marcha y como parte del Desarrollo del Cronograma, forzando incluso la duración de algunas actividades a elementos de carácter más político o de cumplimiento de fechas preestablecidas que a criterios técnicos razonados, de allí el bajo resultado obtenido (20,83%).
- Desarrollo del Cronograma: muchas de las entradas provenientes de procesos anteriores se consideran de estándar medio; las entradas propias del proceso resultaron inexistentes o de baja cualificación, comprometiendo producto final obtenido; en adición a lo anterior, la premura con la que era solicitado un cronograma para presentación y aprobación por parte de los interesados externos a la Organización (además de la poca pericia del equipo del proyecto en el uso de las herramientas establecidas), redundó en la omisión plena o sub utilización del uso de las Herramientas y Técnicas propuestas. El resultado obtenido se considera pobre, porque si bien se presentó un "cronograma completo" en términos generales, no se contó con mayores respaldos del porque y el principal producto que se podría obtener de este proceso, el Plan de Gestión del Alcance, nunca fue desarrollado.
- A nivel general, los procesos centrales de la Gestión del tiempo en conjunto, tampoco llegaron a establecerse en los niveles óptimos.

En el caso específico de la Gestión de Costos, no es práctica habitual de la organización la realización de análisis a este respecto en los equipos de proyecto,

esta función se delega en la Dirección de Administración – Departamento de Servicios Generales o Departamento de Recursos Humanos, según sea el caso del requerimiento a solicitar. Por ello, solo se desarrolló y comentarán los resultados obtenidos en el proceso de Planificación de los Recursos, por ser el único que es efectivamente llevado a cabo por el equipo del proyecto; los resultados que de allí se obtienen son elevados a la Dirección de Administración para que suministre lo necesario, en caso de ser aprobado por la máxima autoridad de la ONAPRE.

**TablaN° 4.
Gestión de Costos – Planificación del Proyecto**

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de los Recursos	21	8	38,10%

Fuente: Elaboración Propia

En el aparte específico de la planificación de los recursos, si bien se contaba con la instrucción de brindar apoyo al proyecto, emanada por parte de la Directiva de la misma para todo el personal; se cometió el error de omisión al no tomar la previsión con algunos requerimientos, por ejemplo los tecnológicos, como ancho de banda, capacidad de los servidores, capacitadores, entre otros, al asumir que se contaba con todos los recursos necesarios o que la adquisición de los posibles faltantes sería expedita; el desarrollo del proyecto, fase no tratada en esta investigación, corrobora esta apreciación de falta de previsión en este sentido.

En cuanto a la Gestión de Riesgos, es de resaltar que no es práctica habitual en la organización el análisis de los riesgos asociados a proyectos, principalmente por la inexistencia misma práctica institucional, en la cual no existen políticas con relación al manejo de riesgos, se tiene el sesgo de que todo riesgo es negativo, obviando así de plano cualquier posibilidad de aprovechamiento de riesgos positivos, y la tendencia de solo considerar a aquellos riesgos negativos que ponen en riesgo de paralización o fracaso al proyecto. Por lo antes expuesto, se explica el puntaje de cumplimiento de apenas el 27,78%.

**Tabla N° 5.
Gestión de Riesgos – Planificación del Proyecto**

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de los Riesgos	18	5	27,78%

Fuente: Elaboración Propia

En el caso específico de la Gestión de la Integración, último de los elementos de los procesos centrales, se busca sintetizar en un solo documento el plan maestro de ejecución de un proyecto. En el proyecto objeto de estudio, al observar el desarrollo de los anteriores elementos centrales, se puede de antemano inferir la deficiencia del mismo; tal percepción se confirma al analizar los componentes del mismo y el apego a los principios establecidos como mejores normas; con apenas un 29,17% de acatamiento se observó un pobre desempeño en la obtención de los elementos de entradas propios del proceso, una vaga aplicación de las herramientas y técnicas propuestas, y como resultado una baja calidad en sus salidas.

**Tabla N° 6.
Gestión de la Integración – Planificación del Proyecto**

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de la Integración	24	7	29,17%

Fuente: Elaboración Propia

A continuación se procederá con el análisis de los denominados procesos de apoyo que sustentan los demás elementos de las áreas de la Gerencia de Proyectos para la planificación de los mismos; a saber: Gestión de la Calidad, elementos de la Gestión del Riesgos, Gestión de las Comunicaciones; Gestión de Recursos Humanos y Gestión de Adquisiciones.

Con relación al último de estos puntos, no es práctica de la organización que la "Gerencia" de proyectos administre y controle los procesos de adquisiciones, ello se realiza en el Departamento de Servicios Generales de la Dirección de Administración; así que aparte de realizar el levantamiento de posibles requerimientos, identificados en la Gestión de Costos – Planificación de Recursos,

el equipo de proyecto no interviene en los aspectos relacionados con las adquisiciones necesarias para la consecución del mismo.

Ahora bien, analizando los procesos de apoyo que sí aplicarían para el proyecto en estudio, para la Gestión de la Calidad (Planificación de), en este caso específico, se obtuvo la puntuación de 15,15% de cumplimiento, en donde las deficiencias se observan transversalmente en todo el proceso; prácticamente se obvió de la planificación este elemento, que debió ser considerado de suma importancia, dada la trascendencia y objetivo que se perseguía con el cambio de técnica.

A manera de comentario, se enuncian algunos elementos que durante la fase de ejecución evidenciaron y continúan evidenciando la total falta de incorporación de políticas o lineamientos de calidad durante la planificación del Proyecto Estatal: revisión y publicación en tres oportunidades, con las fe de erratas correspondientes, de los instructivos sobre el sistema presupuestario emanados por la Oficina; publicación en dos oportunidades del Clasificador Presupuestario; pruebas en caliente, correcciones de los sistemas sobre la marcha y tomas de decisiones a último minuto de desincorporar elementos históricamente presentados en los Proyectos de Ley de Presupuesto, por fallas sistémicas en su captura o procesamiento; pérdida de material de soporte informático por contenidos de información erróneas (CD contentivos del Proyecto de Ley), entre otras.

Tabla N° 7.
Gestión de la Calidad – Planificación del Proyecto

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de la Calidad	33	5	15,15%

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la Gestión de los Recursos Humanos, este proceso aún cuando también es centralizada su ejecución dentro de la Organización, cuenta con un poco más de intervención por parte del equipo del Proyecto, al ser dicha Dirección la encargada de definir los requerimientos del personal que se desee incorporar a los fines de llevar a cabo un proyecto dado.

No obstante, en el caso de este proyecto Estatal en específico, no hubo mayor tiempo para la incorporación de personal externo a la Organización; es decir, no se contempló la adquisición de nuevos miembros para el equipo del proyecto que proviniesen del mercado laboral, dado que por una parte, las prácticas y procedimientos necesarias para la contratación de personal en la Administración Pública, requiere unos lapsos que hicieron inviable considerar esta posibilidad y por la otra, el perfil que debían poseer los aspirantes era muy difícil de definir, por cuanto no existen profesionales entenados en elaboración de presupuesto por proyectos para el ámbito público.

Se recurrió entonces a solicitar personal de apoyo entre las distintas Direcciones funcionales de la Organización, con el aval del Jefe de la misma con la instrucción de "Proyecto Prioritario" al cambio de técnica. Sin embargo, tal designación de personal siempre fue en condición de *apoyo*, es decir, nunca se incorporaron plenamente a tiempo completo al equipo del proyecto, sino que brindaban apoyo al mismo en las áreas específicas en que eran requeridos.

En cuanto a la organización del equipo del proyecto, siendo que el mismo es una preasignación, pues se compone del personal activo con el que cuenta la Unidad que lideró el proyecto (la Unidad de Estudios Especiales), y siendo que este equipo ha laborado junto por más de tres (3) años en la ejecución de proyectos, no se hicieron explícitos los factores que detallan a la planificación de la organización para este Proyecto Estatal en específico, sino que se respetó la cadena de mando institucional y asignaron las responsabilidades según las funciones comúnmente desempeñadas por cada uno de ellos (los miembros del equipo), sin plantearlos por escrito.

Tabla N° 8.
Gestión de los Recursos Humanos – Planificación del Proyecto

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de la Organización	33	15	45,45%
Adquisición de Personal	21	10	47,62%
Total en Procesos de Apoyo	54	25	46,29%

Fuente: Elaboración Propia

De los procesos de apoyo, la Gestión de las Comunicaciones fue el único que estuvo presente durante la planificación del Proyecto Estatal de forma expresa y definida, siendo uno de los pocos en los que se obtuvo una puntuación superior al 70%, incluyendo a los procesos centrales.

Sin embargo, es necesario mencionar que tales elementos considerados e incorporados durante la fase de Planificación del Proyecto, surgieron por exigencia de los *sponsors* del mismo, aún cuando es práctica habitual del equipo del proyecto los reportes de desempeño; para este caso particular, las formas y periodicidad implementadas surgieron como exigencia de los Viceministros del Ministerio de Planificación y Desarrollo y Ministerio de Finanzas, Órganos designados por la máxima autoridad del Ejecutivo Nacional para llevar a cabo el proyecto de cambio de técnica presupuestaria.

TablaN° 9
Gestión de las Comunicaciones – Planificación del Proyecto

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Planificación de las Comunicaciones	15	11	73,33%

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, la Gestión de Riesgos cuenta con cuatro (4) procesos de apoyo, en los cuales, analizando los resultados obtenidos en el proceso central de esta Gestión, se infiere de antemano que no fueron tomados mayormente en consideración.

Cómo se dijo con anterioridad, no es la norma analizar los posibles riesgos (positivos o negativos) de un proyecto, a menos que los mismos signifiquen la paralización o el fracaso del mismo; siendo la práctica habitual la evitación de su ocurrencia como *técnica* de respuesta. Por ello, no extraña los resultados obtenidos en este aparte.

Tabla N° 10
Gestión de Riesgos – Planificación del Proyecto

	Puntuación Máxima Posible	Puntuación Obtenida	% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI
Identificación de los Riesgos	30	5	16,67%
Análisis Cualitativo de los Riesgos	36	1	2,78%
Análisis Cuantitativo de los Riesgos	27	0	0%
Plan de Respuesta a los Riesgos	42	8	19,05%
Total en Procesos de Apoyo	135	14	10,37%

Fuente: Elaboración Propia

Escasamente se identificaron los riesgos del Proyecto Estatal, el análisis de los mismos fue nulo y se procuró la evitación de ocurrencia como única respuesta a los mínimamente identificados.

En General, consolidando los procesos analizados en las páginas anteriores, se concluye que desde su inicio del proyecto objeto de estudio fue deficiente, al no estar claramente definido que se quería, no contar con información histórica (ni mayor tiempo para buscarla en otras experiencias comparables), no estar inmerso el mismo dentro de la Planificación de la Organización y no permitirse (por parte de los *sponsors*) el planteamiento de alternativas. La obtención de apenas un 50% de cumplimiento en esta área, considerando el impacto que dentro de la Administración Pública tiene un cambio de tal magnitud dentro del Sistema Presupuestario, no es siquiera aceptable.

La consolidación de los resultados obtenidos en la Fase de Planificación arroja un resultado global de apenas un 32,46%; en retrospectiva, dicho proyecto nunca debió haber pasado a la fase de ejecución sin antes haber corregido las múltiples deficiencias identificadas anteriormente; pues con esta base de partida se hacía muy cuesta arriba la corrección sobre la marcha y el cumplimiento de los lapsos establecidos, única variable inamovible del Proyecto Estatal.

IV.2 Evaluación del Proyecto Estatal bajo el Enfoque de la Metodología del Marco Lógico.

La definición de proyectos bajo el enfoque el marco lógico no contradice la que maneja el PMI, sino que la detalla aún mas al incorporar elementos como la ubicación geográfica y el grupo de beneficiarios de forma expresa, en pro de la búsqueda de la solución de un problema específico.

Según este planteamiento metodológico, el inicio de un proyecto debe comenzar, una vez detectada la existencia de un problema, con el análisis de los involucrados y un detallado análisis de los problemas, procesos que se realizan casi simultáneamente.

- Análisis de los involucrados:

Para el proyecto objeto de estudio, el espacio geográfico que se ve afectado traspasa incluso las fronteras nacionales, pues siendo que la técnica de presupuestaria deben adoptarla todos los Órganos y Entes del Sector Público, las dependencias externas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Petróleos de Venezuela s.a. (PDVSA) por ejemplo, debieron también adoptar la metodología, a los fines de presentar sus proyectos de presupuesto para la consolidación de dicho documento en las respectivas instituciones; sin embargo, se delimitará al ámbito y espacio territorial nacional como espacio geográfico.

Listando al universo de grupos de actores que componen el espectro de los participantes del Proyecto Estatal, se tiene:

- Alta Directiva del Ejecutivo Nacional.
- Órganos de la República y sus Entes Descentralizados Funcionalmente.
- Asamblea Nacional.
- Contraloría General de la República.
- Estados y Municipios.

- Entes Estadales y Municipales.
- Instancias legislativa Estadales y Municipales
- Instancias contraloras Estadales y Municipales
- ONAPRE – cuerpo técnico
- ONCOP – cuerpo técnico
- Comunidad organizada para ejercer la Contraloría Social.
- Comunidad en General
- Cuerpos gremiados y profesionales del área fuera del ámbito público.

Siendo que el origen del objeto de estudio fue la no alineación de la anterior técnica con las necesidades Gubernamentales y exigencias del Estado Moderno, que exigía ver en una relación *uno a uno* cuales eran los productos (bienes o servicios) que se entregaban a la comunidad con el desarrollo de tales misiones y planes, tal y como se encontraban relegados en el POAN, a los fines de poder ejercer un mayor y mejor seguimiento a los emprendimientos del Gobierno y permitir a la comunidad organizada contar con un documento público (el Presupuesto Nacional), donde vieran reflejadas las acciones del Estado en pro de mejorar las problemáticas que los afectan.

Analizando el papel que deberían haber tomado cada uno de los grupos antes mencionados; a continuación se explica el papel que cada uno ejerció o pudo ejercer en el marco del Proyecto Estatal, así como el análisis de la consideración de los mismos durante el real desarrollo de dicho proyecto:

- Alta Directiva del Ejecutivo Nacional: grupo *sponsors*, promotor y principal impulsor de la aplicación del cambio de técnica, son los tomadores de decisiones en cuanto al que hacer del Gobierno, quienes aprueban a nivel del Poder Ejecutivo en que se invierten los recursos con que se cuenta para un determinado período fiscal; y por Ley, responsables de la Gestión Gubernamental, por lo tanto, principales

interesados e imprimir mayor transparencia al Sistema de Administración Financiera y Gestión.

- Órganos de la República y sus Entes Descentralizados: comprende a los Órganos Centrales de los cinco (5) poderes nacionales que componen el Título II del Proyecto y la Ley de Presupuesto, y sus respectivos Entes Adscritos; son quienes debieron adoptar la técnica para solicitar los recursos necesarios emprender los planes propuestos para el ejercicio fiscal formulado. Se perfilaron en un principio como opositores al proyecto, en su gran mayoría, argumentando razones de tiempo para la asimilación de los cambios presentados, no solo a nivel metodológico, sino también sistémico, porque en el caso particular de los Entes Descentralizados, posee en su mayoría, sistemas integrados de gestión presupuestaria – administrativo financiera – contable, y los cambios implantados dejaban prácticamente en la obsolescencia dichos sistemas, y no contaban con el tiempo necesario para la adaptación de los mismos.
- Estados y Municipios: la LOAFSP establece que deben apearse a los lineamientos que dicte la ONAPRE, en lo que les sea aplicable y que no contradiga o entre en conflicto con sus respectivos marcos jurídicos; y el reglamento de la mencionada Ley establece que la técnica de presentación de presupuestos, desde su formulación hasta su cierre, debe ser realizado con una única técnica. No obstante lo anterior, por razones de conflictos legales – solo uno de los Estados ha promulgado su propia LOAFSP, los demás se rigen por las respectivas LORP, en las cuales establecen la técnica del Presupuesto por programas como técnica para la presupuestación de sus respectivas regiones; y para los Municipios, se promulgó la Ley Orgánica del Poder Municipal ¹³, donde establecen como técnica presupuestaria al Presupuesto por Programas – que implican la derogación y promulgación o reforma de Leyes estatales

¹³ Publicada en G.O. N° 38.204, de fecha 08 de junio de 2005.

y nacionales. Por estos motivos se excluyó a las regiones de la aplicabilidad de la técnica para el ejercicio 2006, contraviniendo incluso la instrucción expresa de los *sponsors*.

- Entes Estadales y Municipales: en el caso de estos, aún cuando sus respectivos niveles de Gobierno de Adscripción fueron exceptuados de implantar la técnica para el ejercicio fiscal 2006, tuvieron que asumir el cambio de técnica, por regirse en el ámbito presupuestario, bajo el mismo marco legal de los Entes Descentralizados de la República; la posición adoptada por éstos entes fue similar a la adoptada por los anteriores, con el agravante que por razones de un error de consideración – se asumió que si Estados y Municipios no debían adoptar la técnica, sus adscritos tampoco, lo que resultó no ser cierto – y capacidades técnicas, no se les convocó ni incorporó a las mesas de trabajo e inducciones en las que se dio a conocer la nueva técnica, y elementos de ajustes relacionados.

Estos entes tuvieron que presentar sus proyectos de presupuestos adoptando una técnica que desconocían totalmente.

- Asamblea Nacional: este poder público es el que aprueba el Proyecto de Ley de Presupuesto elevado por el Ejecutivo Nacional para su consideración, y debe ejercer por Ley el papel de Órgano vigilante de la Gestión de Gobierno. Sin embargo, no se consultó opinión, ni realizaron mesas de trabajo que involucraran a los técnicos de este Órgano, en su papel contralor, en el desarrollo de la técnica. No fue sino después de presentado el Proyecto de Ley de Presupuesto que este Poder, en su carácter de vigilante, conoció formalmente los por menores de la técnica.
- Instancias legislativa Estadales y Municipales: siendo que los niveles respectivos de Gobierno no adoptaron, por las razones antes expuestas, la nueva Técnica Presupuestaria, ni si quiera se pensó en convocarlos

para hacer de su conocimiento la mismo, después de la entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto.

- Contraloría General de la República: este Órgano, cuya función es la de ejercer la contraloría externa, de toda Gestión realizada por los Órganos de los demás poderes nacionales, no fue convocado en su carácter de contralor, para que conociera y opinara de la técnica en sus aspectos funcionales, a objeto de ejercer con propiedad del rol que por marco jurídico se le otorga.
- Instancias contraloras Estatales y Municipales: su situación fue la misma a la explicada para las instancias legislativas regionales.
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE): siendo el Órgano rector en materia presupuestaria, fue el encargado de crear e implantar el Presupuesto por Proyectos, con todas las implicaciones que ello supuso. Tal y como se mencionó al inicio de esta investigación, la opinión del cuerpo técnico de dicha Oficina, fue contraria a la aplicación del cambio para la formulación del ejercicio fiscal 2006; se elevaron propuestas de implantación paulatina que de plano fueron rechazadas, desoyendo la opinión de quienes manejan y conocen en negocio, se continuó con el proyecto.
- Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP): este Órgano rector en materia contable, es el responsable administrador del sistema que integra la Gestión de las Finanzas Públicas, en lo que respecta a la ejecución presupuestaria, financiera y contable de los Órganos de la República, mediante el Sistema SIGECOF, y si bien su directiva participó activamente durante todos los procesos del Proyecto Estatal, sus técnicos se vieron poco involucrados, por lo que no se analizó a profundidad el impacto de los cambios realizados en el Sistema SIGECOF, necesarios para garantizar el objetivo principal del cambio de

técnica: una mayor transparencia, eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos.

- Comunidad organizada para ejercer la Contraloría Social: aún cuando existen algunos grupos de la sociedad civil interesados en ejercer la función de ser contralores de la Gestión Gubernamental, formalmente no se encuentran organizados para tal fin, por lo que no han conocido formalmente de la técnica. En adición a lo anterior, no se formularon los mecanismos mediante los cuales estos grupos pudiesen ejercer su función; entonces, aún cuando pudiesen conocer los aspectos funcionales relevantes de la Nueva Técnica, no poseen mecanismos para poder ser instancias contraloras sociales.
- Cuerpos gremiados y profesionales del área fuera del ámbito público: con una voz poco escuchada y sin mayor posibilidad de ejercer presión para impedir la implantación de la nueva técnica, algunos de estos grupos elevaron su descontento y oposición no al cambio de técnica en sí, sino a lo atropellado que se pretendía (y finalmente se realizó) dicha implantación.
- Comunidad en General: aún cuando decir que la población de toda Venezuela en general, sería un beneficiario indirecto del Proyecto Estatal suena retórico, no es falso, pues si se logra una mayor transparencia, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, mejores y mayores paulatinamente, serán los beneficios que podrán ofrecerse a la comunidad.

Resumiendo, del universo de actores considerados relevantes, en miras de hacer viable el objetivo principal por el cual se originó el proyecto, fueron considerados los siguientes:

Tabla N° 11.
Análisis de los Involucrados

Actores Relevantes	Considerados	No Considerados
Grupo Objetivo (Beneficiarios Directos).		
Comunidad organizada para ejercer la Contraloría Social.		X
Beneficiarios Indirectos.		
Alta Directiva del Ejecutivo Nacional.	X	
Asamblea Nacional.		X
Contraloría General de la República.		X
Instancias legislativa Estatales y Municipales		X
Instancias contraloras Estatales y Municipales		X
Comunidad en General		X
Opositores (al menos en una primera instancia)		
ONAPRE – cuerpo técnico		X
ONCOP – cuerpo técnico		X
Órganos de la República y sus Entes Descentralizados Funcionalmente.		X
Estados y Municipios.		X
Entes Estadales y Municipales.		X
Cuerpos gremiados y profesionales del área fuera del ámbito público.		X

Fuente: Elaboración Propia

Se observa que a penas uno de los actores fue tomado en cuenta y considerado como el grupo focal por el cual se emprendió el Proyecto Estatal; ya de partida con un mal enfoque de los reales beneficiarios, a la vez desestimando o negando la posibilidad de oír opinión e incorporar sugerencias de otros actores (beneficiarios u opositores), se concluye que el proyecto en estudio se desarrolló con un sesgo y como una imposición, por lo que a muy corto plazo deberá ser drásticamente reformulado, o terminará por convertirse en una solución más problemática que el detonante del proyecto.

Dado los resultados obtenidos en el proceso que según la metodología del Marco Lógico, es el punto de partida de un proyecto, se considera estéril continuar el análisis de este segundo objetivo planteado en el desarrollo del proyecto de investigación, pues de antemano se sabe que el análisis de los problemas, el árbol de objetivos y las alterativas propuestas que debieron ser incorporadas, al ser contrastadas con lo efectivamente realizado evidenciarán su no consideración,

pues el proyecto fue enfocado a satisfacer las necesidades del grupo *sponsors* y no de los reales beneficiarios de la política.

IV.3 Comparación de los resultados obtenidos en los Análisis del Proyecto Estatal, bajo el enfoque del PMI en el PMBOOK y la Metodología del Marco Lógico.

Resumiendo lo observado en el desarrollo de los puntos previos, bajo el enfoque metodológico del PMI, como guía de mejores practicas para la Gerencia de Proyectos, observamos que la definición del proyecto objeto de estudio, desde su inicio fue pobre, al no haberse apegado a un no mas del 50% en los factores que impulsan el inicio de un proyecto.

Durante la Planificación del mismo, se observó un fuerte sesgo limitante al cumplimiento de los parámetros de lapsos establecidos por los principales *sponsors*, desestimando opiniones técnicas que recomendaban la no implantación para el ejercicio fiscal 2006.

Ello se corrobora al momento de analizar el inicio del proyecto según la metodología del Marco Lógico, en la cual se concluyó que desde base: la identificación de los actores o involucrados, el enfoque fue errado, porque se perdió de vista al grupo focal por el cual se argumentó la necesidad del cambio de técnica, dejando de lado incluso la opinión de múltiples beneficiarios indirectos, enfocando al proyecto a la atención de solo uno de ellos.

IV.4 Evaluación del Proyecto de Investigación.

Es de resaltar que aún cuando la disponibilidad de la información no representó una limitante al proyecto de investigación, no pudo completarse el segundo objetivo específico planteado, dado que en análisis que se procuraba buscar resulta ser un ejercicio teórico inerte para el desarrollo del presente estudio, por cuanto de antemano se observa que el enfoque dado al proyecto no contempló mínimamente, a los beneficiarios directos del mismo.

Lo anterior redundaba por tanto, en un cumplimiento mínimo del tercer objetivo específico, pues la comparación de los análisis basados en las metodologías utilizadas pudo realizarse someramente.

Esto sin embargo no desmerece el esfuerzo realizado, pues las anticipadas conclusiones obtenidas forman parte de las recomendaciones a realizar al equipo del proyecto, cuarto objetivo planteado y plasmado en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- Como conclusión general, al observar los resultados obtenidos en procura de abordar los dos primeros objetivos del estudio, que el Proyecto Estatal no debió haber pasado a la fase de ejecución sin antes haber resuelto los problemas identificados en su inicio y planificación.
- De los elementos analizados bajo las premisas establecidas como *mejores prácticas* por el PMI en el PMBOOK, se observa que tan solo en la secuenciación de las actividades se obtuvo un porcentaje de apego superior al límite mínimo óptimo establecido; siendo que este proceso no es uno de los medulares entre los procesos centrales, no influyó significativamente en la obtención del resultado global.
- Bajo esta misma metodología de evaluación, se observó que desde su inicio, el proyecto denotaba grandes deficiencias en su alcance; se constató en conversaciones con el personal del equipo del proyecto que razones políticas privaron por sobre las decisiones y sugerencias técnicas de aplicabilidad paulatina, respecto a la continuidad de la ejecución de dicho proyecto.
- Al análisis bajo la Metodología del Marco Lógico no pudo realizarse hasta el último de los elementos establecidos en la etapa de diseño; ello en razón a que la desviación observada tan solo con el análisis de los participantes o involucrados, en relación al "hacia quien" se enfocó el proyecto fue tan alta, que hacía estéril continuar con el análisis.
- El desarrollo del proyecto buscó satisfacer los requerimientos de los *sponsors* del mismo, elemento que a priori no sería errado; no obstante para este proyecto específico, la opinión o requerimientos de sus promotores resultaba ser la de menor peso técnicamente, siendo si quiera consideradas las opiniones de otros beneficiarios indirectos y menos aún la de los posibles beneficiarios directos.

- El desarrollo del tercer objetivo planteado, el análisis comparativo de los resultados obtenidos en el desarrollo de los dos primeros objetivos, no pudo llevarse a cabo según lo esperado, ello en virtud de lo expuesto en el punto anterior.
- Se observa que aún cuando la opinión generalizada tanto de los técnicos que implantaron el proyecto como de los *sponsors* del mismo, es que se “logro” el objetivo final impuesto, en cuanto al cumplimiento de los tiempos establecidos para efectuar e implementar el cambio de técnica, resumido dicho proceso en la remisión a la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006, bajo la técnica del “Presupuesto por Proyectos”, en fechas previstas en Ley. No obstante, durante el mismo proceso de consolidación de los proyectos de presupuestos de los Órganos y Entes, y ahora durante la ejecución de dicho presupuesto, se ha constatado lo siguiente:
 - o El desarrollo de las bases teóricas de la técnica, y su decantación hacia los niveles operativos, es aún muy pobre.
 - o Se ha detectado la existencia de múltiples vacíos normativos, lo que aún se están corrigiendo sobre la marcha.
 - o El nivel de comprensión de la nueva técnica por parte de los funcionarios encargados de implantarla en sus respectivos organismos, e inclusive dentro de la misma Organización, presenta elevadas deficiencias.
 - o La adaptación de los sistemas informáticos a la nueva técnica generaron innumerables problemas de fondo durante el proceso de formulación; se ha observado también que la ejecución presupuestaria se ha visto comprometida por razones sistémicas, lo que está atentando contra el desarrollo de la nueva técnica presupuestaria, al reforzar la resistencia al cambio que aún persiste en los niveles funcionales.

- Se recomienda al grupo del proyecto, en miras de elevar los estándares de la Gerencia de dicho Proyecto Estatal lo siguiente:
 - Reorientar el enfoque del proyecto a los verdaderos beneficiarios directos del mismo, y sus principales beneficiarios indirectos.
 - Incorporar las metodologías utilizadas en el presente estudio, en la gerenciación formal de los proyectos emprendidos por dicho equipo; en específico para la continuidad del proyecto objeto de estudio.
 - Sensibilizar al resto de la Organización, especialmente a los tomadores de decisión, sobre la necesidad, a los fines de establecer estándares en cuanto a la Gerencia de Proyectos de la Institución, así como la generación de normas y procedimientos formales en áreas como la gestión de comunicaciones, adquisiciones, recursos humanos, calidad y riesgo, entre otros.
 - Considerar la incorporación de personal técnico fuera de los actualmente consultados, como por ejemplo del resto de las oficinas rectoras del Sistema Financiero, miembros de la sociedad organizada, y órganos contralores, a los fines de obtener un *background* de necesidades y requerimientos específicos por parte de cada una de estas instituciones.
 - Revisar y ampliar las bases teóricas del Presupuesto por Proyectos, a objeto de hacerlas más entendibles, manejables, prácticas y operativas para el común usuario.
 - Propender al fortalecimiento de las necesarias relaciones interinstitucionales con los altos mandos del Ejecutivo Nacional, con el fin de informar y monitorear el avance y alcance de los objetivos logrados en principio con el cambio de técnica.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Fidias G.(1999). *El Proyecto de Investigación: Guía para su Elaboración*. (3^{ra} ed.). Venezuela, Editorial Episteme – Oriol Ediciones.
- Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995). *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano*. (3^{ra} ed.). Venezuela. Impresos Lobo.
- Camacho, Hugo; Cámara, Luís; Cascante, Rafael; Sainz, Héctor Sainz. (2001). *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Fundación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación.
- Centro Profesional de Capacitación ABC (2004). *El Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional*. Venezuela. Editorial CEPROCAPABC.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández C., Lucio; Baptista L., Pilar. (2003) *Metodología de la Investigación*. (3^{ra} Ed.). México. McGraw-Hill
- Méndez A., Carlos E. (2001). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación*. (3^{ra} ed.). Colombia. McGraw-Hill.
- Project Management Institute (2000). *Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (PMBOK)*. (3^{ra} ed). EUA. Project Management Institute.
- Sabino, Carlos. (2002). *Investigación*. Venezuela, Ed. Panapo de Venezuela.
- Sainz Ollero, Héctor; Gómez Galán, Manuel (2003). *El Ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo: la Aplicación del Marco Lógico*. (2^{da} ed.). Centro de Investigación Europa-España-América Latina (CIDEAL).
- Zambrano D., Kilian (2005). *Planificación y Control de la Producción Pública. Notas Metodológicas*. (8^{va} Ed. ampliada) S-PlaniG Kilian ZD. Venezuela

Leyes y Normativas

- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público*. Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05 de septiembre de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*. Gaceta Oficial N° 38.198, 31 de Mayo de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Finanzas, Oficina Nacional de Presupuesto. *Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público: Sobre el Sistema Presupuestario*. Gaceta Extraordinaria N° 5.781. del 12 de agosto de 2005.

Fuentes de Internet

- Oficina Nacional de Presupuesto: visión, misión y estructura organizativa; disponible URL: www.onapre.gob.ve.
- Presentación sobre la Evaluación del Rendimiento, encontrada en la URL: <http://forteza.sis.ucm.es/profes/jmartin/pstrabajo/rendi2.pdf>.
- Sánchez Flores, Maria Angélica. *Diseño de un proceso de decisión para la apertura de barras de café oma*. (2003). Tesis de grado presentada ante la Pontificia Universidad Javeriana, facultad de ingeniería, carrera industrial, Bogotá – Colombia. Localizada en la dirección URL: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/ingenieria/tesis170.pdf>
- *Enfoques Estratégicos de la Administración de Personal*. Ubicado en la URL: <http://gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/rrhh/enfoestraadmindepers.htm>. Aportado al portal por UCh RR.HH. portal de estudiantes de RR.HH. www.uch.edu.ar/rrhh.

ANEXOS

Anexo A.
Procesos Centrales de la Gestión de Planificación.

Anexo B.
Procesos Centrales de la Gestión de Planificación.

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Alcance - Planificación del Alcance**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Descripción del Producto				X		Ver Iniciación del Proyecto
Acta del Proyecto					X	Ver Iniciación del Proyecto
Restricciones					X	Ver Iniciación del Proyecto
Hipótesis					X	Aprobación, entrada en vigencia y/o puesta en funcionamiento de los cambios en las normas legales y sub. legales, instructivos, sistemas informáticos, inducciones del Ministerio de Planificación y Desarrollo sobre cómo formular un proyecto, entre otras, cuyo incumplimiento comprometía la entrega a tiempo del Proyecto de Ley de Presupuesto (antes del 15/10/05)
Herramientas y Técnicas:						
Análisis del Producto			X			Se estableció la necesidad de crear una nueva técnica presupuestaria que permitiese relejar mejor los "productos" que la gestión de gobierno entregaba a la comunidad, que a la vez permitiría llevar un mejor control de los mismos y daría acceso a la comunidad para la realización de las denominadas contralorías sociales
Análisis Costo/Beneficio		X				No se realizó análisis costo/beneficio
Identificación de Alternativas			X			El cuerpo técnico de la ONAPRE elevó a consideración dos propuestas para la implantación de dicha técnica en forma paulatina y no para el ejercicio 2006, las cuales fueron rechazadas inmediatamente.
Juicio de Expertos			X			Ver Iniciación del Proyecto
Salidas:						
Enunciación del Alcance				X		Se estableció un por qué del cambio y qué se buscaba, los ajustes legales, sub. legales, normativos y sistémicos que se requerían y nuevos elementos previos necesarios para la formulación presupuestaria (elaboración y entrega formal de un anteproyecto de presupuesto).
Detalles de Respaldo				X		Elaboración y aprobación de minutas técnicas donde se establecieron dichos elementos, remisión de las mismas a las autoridades competentes para conocimiento y fines.
Plan de Gestión del Alcance		X				Se estableció un alcance, pero nunca se estableció formal ni informalmente se cómo gestionaría el mismo y cómo se incorporarían los ajustes o cambios necesarios.

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 21 pts.

Puntuación Obtenida: 9 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 42,86%

Fuente: Elaboración Propia

Instrumento para la Verificación
Gestión del Alcance - Definición del Alcance

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Enunciación del Alcance				X		Ver Planificación del Alcance
Restricciones					X	Ver Iniciación del Proyecto
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Resultados de Otros Procesos de Planificación		X				No hubo planes de gestión formales de las demás áreas del conocimiento, se incorporaron algunos elementos de las mismas en el plan general
Información Histórica		X				No se tiene registro de proyectos previos similares
Herramientas y Técnicas:						
Plantilla de la Estructura Detallada de Trabajo (EDT)			X			Se rescataron algunos elementos, usados como base, referentes a procesos previos de formulación presupuestaria y generación de cambios tecnológicos
Descomposición			X			Definido el principal producto, se identificó la necesidad de acoplamiento de otra serie de aspectos (reglamentos, sistemas, instructivos, entre otros)
Salidas						
Estructura Detallada de Trabajo (EDT)				X		Se elaboró una lista general de entregables con algunos sub-productos de los mismos
Actualización de la Enunciación del Alcance		X				No hubo registros de actualización del alcance, ambos procesos fueron realizados conjuntamente

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 18 pts.

Puntuación Obtenida: 4 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 22,22%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Tiempo - Definición de las Actividades**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
EDT				X		Ver Definición del Alcance
Enunciación del Alcance				X		Ver Planificación del Alcance
Información Histórica			X			Solo se consideró los elementos comunes a otros proyectos de diferente índole, como las actualizaciones de sistemas, procesos de formulación presupuestaria anteriores, reformas previas al reglamento, etc.
Restricciones					X	Ver Iniciación del Proyecto
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Juicio de Expertos			X			Si bien no se contaba con personal que tuviese conocimiento de la técnica en sí, muchas de las actividades que debían realizarse eran similares a las de otros proyectos (actualizaciones de sistemas, procesos de formulación presupuestaria anteriores, reformas previas al reglamento, etc.) que pudieron rescatarse y tomarse como referencia
Herramientas y Técnicas:						
Descomposición				X		Tomando como referencia los grandes entregables y sub-productos, se detallaron las actividades necesarias para lograrlos
Plantillas				X		Según lo explicado en Juicio de Experto
Salidas						
Lista de Actividades				X		Se elaboró un lista inicial detallando las tareas mínimas necesarias para el cumplimiento de los productos sub-productos definidos; algunos de los mismos no fueron detallados por no ser competencia de la ONAPRE, asumiendo que las instituciones responsables elaborarían su propio diagrama para el cumplimiento de sus actividades
Detalle de Respaldo				X		Se llevaron minutas con las conclusiones de las reuniones (únicamente 2) donde se discutió el tema
Actualización de la EDT					X	Vinculación de sistemas

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 21 pts.

Puntuación Obtenida: 13 pts.

% de Apego a las

Mejores Prácticas del

PMI 61,90%

Fuente: Elaboración Propia

Instrumento para la Verificación
Gestión del Tiempo - Estimación de la Duración de las Actividades

Instrumento para la Verificación
Gestión del Tiempo - Secuenciamiento de las Actividades

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Lista de Actividades				X		Ver Definición de Actividades
Enunciado del Producto				X		Ver Iniciación del Proyecto
Dependencias Obligatorias					X	Sobre la base de las Actividades listadas, se identificó
Dependencias Discrecionales					X	plenamente la dependencia existentes, aquellas que eran
Dependencias Externas					X	"libres", otras cuyo cumplimiento no dependía de la
Hitos					X	Organización y el "dead line" de las mismas.
Herramientas y Técnicas:						
Método de Diagramación por Precedencia					X	No se realizaron en forma individual; se encontraban contempladas como parte de las funcionalidades del software utilizado para "Gerenciar" el proyecto.
Método de Diagramación con Flechas					X	
Métodos Condicionales de Diagramación					X	
Plantillas de Red		X				No se poseen plantillas estandarizadas
Salidas						
Diagrama de Red del Proyecto					X	El propio programa generó el Diagrama Pert
Actualización de la Lista de Actividades				X		Se incorporaron como hitos algunas actividades a cargo de la Organización, llevadas en cronogramas paralelos por ser procesos diferentes

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 30 pts.

Puntuación Obtenida: 26 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 86,67%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Tiempo - Estimación de la Duración de las Actividades**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Lista de Actividades				X		Se utilizó la Lista Actualizada según en Secuenciamiento de las Actividades, pero seguían sin incorporarse algunos elementos no identificados por la premura del trabajo
Restricciones					X	Ver Iniciación del Proyecto
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Requerimientos de los Recursos		X				Ver Planificación de los Recursos
Capacidades de los Recursos		X				Dada la instrucción de prioridad impresa al proyecto por parte de la Jefatura de la ONAPRE, no se consideró la diagramación de este punto; su afectación negativa se vio posteriormente
Información Histórica			X			Ver Definición de Actividades
Riesgos Identificados			X			Ver Identificación de Riesgos
Herramientas y Técnicas:						
Juicio de Expertos			X			Ver Definición de Actividades
Estimación Análoga		X				
Duraciones Calculadas cuantitativamente		X				No se hizo uso de dichas técnicas
Tiempo de Reserva			X			Se consideró el calendario laborable únicamente, aún cuando en la práctica se trabajó sobre horarios, fines de semana y feriados en múltiples oportunidades
Salidas						
Estimación de la Duración de las Actividades				X		Se les otorgaron tiempos máximos de duración a las actividades listadas, y marcaron las fechas topes de los hitos; no obstante, algunas de las mismas fueron el resultado de las fechas finales de actividades precedentes y la necesidad de culminar en una fecha determinadas las posteriores dependientes.
Base de las Estimaciones		X				No se llevo registro de las mismas
Actualización de la Lista de Actividades		X				No se realizó ajustes en este momento, la actividad se realizó al mismo tiempo que el secuenciamiento

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 24 pts.

Puntuación Obtenida: 5 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 20,83%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Tiempo - Desarrollo del Cronograma**

	Observación					
	N/A	N/E	B	M	T	
Entradas:						
Diagrama de Red del Proyecto					X	Ver Secuenciamiento de las Actividades
Estimación de la Duración de las Actividades				X		Ver Estimación de la Duración de las Actividades
Requerimientos de los Recursos		X				Ver Planificación de los Recursos
Enunciados de los Recursos Disponibles		X				Se asumió disponibilidad plena de recursos
Calendarios					X	Aprobación del Calendario Laborable 2005 por el MPD y jornal diario de trabajo de la Organización
Restricciones					X	Ver Iniciación del Proyecto y Estimación de la Duración de las Actividades
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Adelantos y Retrasos				X		Definidos en la propia Estimación de la Duración de las Actividades
Plan de Gestión de los Riesgos		X				Ver Plan de Gestión de los Riesgos
Atributos de las Actividades			X			Se detalló principalmente el Organismo responsable del ítem, y en las correspondientes a ONAPRE, dependencia interna a cargo
Herramientas y Técnicas:						
Análisis Matemático				X		Se utilizó la fecha de entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto como Hito "Dead Line", de combinando programación de atrás hacia delante y viceversa, se trazó la ruta crítica; comprimiendo mediante negociación y en algunos casos discrecionalidad, los tiempos de algunas actividades
Compresión de la Duración				X		No se simularon otros escenarios
Simulación		X				No se incorporaron los recursos
Método Heurístico de Nivelación de Recursos		X				No se incorporaron los recursos
Software de Dirección de Proyectos			X			El software utilizado permite realizar los procesos descritos en este punto, según en PMBOOK; no obstante, solo se consideró para la determinación de la ruta crítica
Estructura de la Codificación			X			La codificación utilizada fue la numeración consecutiva de las actividades, encadenadas en árboles de dependencias
Salidas:						
Cronograma del Proyecto					X	Se elaboró, presentó a los interesados y aprobó un cronograma inicial según Diagrama de Gant más Hitos, base para la realización de los informes de avance
Detalles de Respaldo			X			No se llevó mayor registro que las minutas de las reuniones y cronogramas previos al finalmente aprobado (solo 2 anteriores)
Plan de Gestión de Tiempos		X				No se definió con anterioridad como se realizarían los ajustes al cronograma; los mismos se realizaron según costumbre institucional, respetando los hitos inamovibles y particionando algunas actividades según sus posibles entregables
Actualizaciones de los Requerimientos de los Recursos		X				Al considerarse disponibilidad plena de recursos, no se hizo necesaria una actualización de los mismos

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe, **B:** Baja, **M:** Media, **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 42 pts.

Puntuación Obtenida: 16 pts.

% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI: 38,10%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión de los Costos - Planificación de los Recursos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
EDT				X		Se tomo la EDT actualizada, pero algunos sub. productos continuaban sin detalle por no ser competencia de ONAPRE
Información Histórica			X			Ver Definición de Actividades
Enunciado del Alcance				X		Ver Planificación del Alcance
Descripción del Conjunto de Recursos				X		El personal de la ONAPRE recibió la instrucción de la Jefatura de la Oficina a abocarse al desarrollo de este proyecto como actividad prioritaria, compartida con las rutinarias
Políticas Organizacionales					X	Las establecidas para las Instituciones Públicas, respecto a contrataciones, adquisiciones y demás; adicional a los canales regulares jerárquicos de solicitud de recursos
Estimación de Duración de Actividades				X		Ver Estimación de la Duración de las Actividades
Herramientas y Técnicas:						
Juicio de Expertos			X			Las consultas se realizaron principalmente en el área sistémica
Identificación de Alternativas		X				No se efectuó análisis de alternativas posibles
Software de Gestión de Proyectos		X				Si bien se trabajó con un software que permite dicha función, no se incorporó la información ni se gestionaron los recursos por el mismo
Salidas						
Requerimientos de Recursos		X				Se asumió se contaba con los recursos necesarios; aun cuando hubo advertencias en algunas áreas, pero no se tomaron previsiones en la planificación

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 21 pts.

Puntuación Obtenida: 8 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 38,10%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión de Riesgos - Planificación de los Riesgos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Acta del Proyecto					X	Ver Iniciación del Proyecto
Políticas de Gestión de Riesgos de la Organización		X				No existen formalmente
Roles y Responsabilidades Definidos				X		Aún cuando a los niveles decisorios extra organización si existía una clara definición de los roles y responsabilidades, al interno de la misma existía gran ambigüedad en algunos ítems
Tolerancia al Riesgo de los Interesados				X		Al interno de la organización, se está acostumbrado a trabajar bajo riesgos y búsqueda de soluciones o aprovechamiento de los mismos, los interesados fuera de la organización manifestaban la no aceptación de riesgos.
Formularios para el plan de Gestión del Riesgo de la Organización		X				No existen formalmente
EDT				X		Ver Planificación de los Recursos
Herramientas y Técnicas:						
Reuniones de Planificación			X			Se realizaron pocas reuniones de planificación en términos generales, en las mismas solo se observó la identificación de riesgos negativos que paralizarían el proyecto
Salidas						
Plan de Gestión del Riesgo		X				No existo un plan formal de riesgos, solo la identificación de riesgos críticos que deben evitarse

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 18 pts.

Puntuación Obtenida: 5 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 27,78%

Fuente: Elaboración Propia

Instrumento para la Verificación
Gestión de la Integración - Planificación de la Integración

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Otras Salidas de Planificación		X				No se realizaron como ítems aparte la planificación de cada una de las áreas del conocimiento establecidas en por el PMI, sino que se incorporaron algunos elementos en la elaboración del plan general
Información Histórica			X			Ver Definición de Actividades
Políticas de la Organización			X			No existen normas formales a nivel organizacional, pero hubo procesos y procedimientos que formaron parte del proyecto que, por razones de la costumbre, planteamientos discutidos y aprobados entre las partes o normas externas, acogieron en su definición y programación tales elementos
Restricciones					X	Ver Planificación del Alcance
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Herramientas y Técnicas:						
Metodología de la Planificación del Proyecto				X		Se desarrollaron reuniones entre los responsables y personal técnico designado de las instituciones involucradas, en las que se definió un listado de actividades generales, otorgándoles precedencias y fechas críticas de cumplimiento.
Conocimientos y Habilidades de los Interesados			X			Gran parte de los involucrados no poseía conocimientos sobre gerencia de proyectos, ninguno tenía conocimiento de la técnica presupuestaria pues la misma como tal se estaba creando, y muy pocos en el cuerpo técnico había participado en el anterior proceso de cambio de técnica. Los tomadores de decisiones externos al equipo del proyecto se guiaban más por compromisos políticos que técnicos.
Sistemas de Información de Dirección de Proyectos			X			Se acordaron informes quincenales de avance, con una estructura predefinida de contenido, a los involucrados, centrados principalmente en el desarrollo de las bases teóricas y actividades de difusión de la técnica.
Gestión del Valor de Trabajo Realizado		X				El grado de cumplimiento de las actividades simplemente se constató por las entregas, parciales y finales de las mismas, sin contrastarlas con su rendimiento esperado o planificado, pues nunca se detallaron los mismos
Salidas						
Plan del Proyecto			X			Se tenía la instrucción del alto nivel del ejecutivo nacional que fungió como acta de inicio, en las reuniones técnicas interinstitucionales se definió a grandes rasgos lo que se buscaba y definió un listado de actividades generales, otorgándoles precedencias y fechas críticas de cumplimiento que sirvieron de guía para medir el cumplimiento del proyecto en informes de avance. Los demás elementos que se establecen deben al menos contenerse (según el PMBOOK) nunca existieron
Detalle de Respaldo			X			No se llevó mayor registro de los mismos

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 24 pts.

**Instrumento para la Verificación
Gestión de la Calidad - Planificación de la Calidad**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Políticas de Calidad		X				En la Organización no existen políticas establecidas a este respecto
Enunciado del Alcance				X		Ver Planificación del Alcance
Descripción del Producto				X		Ver Iniciación del Proyecto
Estándares y Regulaciones			X			Por el tipo de proyecto, no aplican a manera general; en el caso de los productos sistémicos e instructivos, si existen normativas y lineamientos a seguir
Otras Salidas de Procesos		X				Ver Planificación de la Integración
Herramientas y Técnicas:						
Análisis Costo/Beneficio		X				No hubo desarrollo alguno de estos elementos
Estudios Comparativos		X				
Diagramas de Flujo		X				
Diseño de Experimentos				X		Vinculados principalmente a las pruebas de sistemas
Costo de la Calidad		X				No hubo desarrollo alguno de este elemento
Salidas						
Plan de Gestión de la Calidad		X				No se desarrolló un plan formal para la Gestión de la Calidad
Definiciones Operativas			X			Solo se establecieron, como una actividad dentro del Plan Maestro, para las pruebas de sistemas
Listas de Verificación			X			Solo se establecieron para la elaboración de los Instructivos Presupuestarios, pero no formalmente.
Entradas a Otros Procesos		X				La pobre definición en la planificación de estos elementos no fue base para ser incorporadas a otros procesos

Leyenda = N/A: No Aplica, N/E: No Existe; B: Baja; M: Media; T: Total

Puntuación Maxima Posible: 33 pts.

Puntuación Obtenida: 5 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 15,15%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión de los RRHH - Planificación de la Organización**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Interfaces del Proyecto					X	Sistema de correo electrónico y telefonía fija o celular, para la convocatoria a reuniones, remisión de informes de avance, minutas y solicitudes de información
Requerimientos de Personal		X				Se trabajó con el personal existente, asumiendo poseían las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas asignadas
Restricciones					X	La incorporación de Personal a la Administración Pública Nacional (APN), así sea por contratos, requiere normalmente la convocatoria de concursos, a menos de que se trate de especializaciones muy precisas, que no era el caso del proyecto estudiado.
Herramientas y Técnicas:						
Plantillas				X		Se utilizó el campo de "Responsables" existente en el software usado para "Gestión" del Proyecto
Prácticas de RRHH		X				Existe un Manual Descriptivo de Cargos, donde se especifica claramente las funciones que deben ser realizadas por cada persona que lo desempeñe; pero en la práctica no se sigue pues existe personal que ejerce funciones totalmente diferentes a las tipificadas en el cargo que posee
Teoría de la Organización			X			Se procuró una estructura mixta, contemplando que la Organización posee una estructura jerárquica funcional y que la dinamicidad del proyecto requería en ocasiones saltar los canales formales; se estableció que los voceros del proyecto (los Directivos de la Unidad Líder de Proyecto) tenían la potestad de no seguir en algunos casos los canales regulares.
Análisis de los Interesados en el Proyecto					X	El Alto Ejecutivo en lo Económico (Presidente, Ministro de Finanzas, Ministro de Planificación y Desarrollo, así como correspondientes Viceministerios) fueron los solicitantes y principales interesados del proyecto. En reuniones aclaratorias se estableció que buscaban con el desarrollo del mismo
Salidas						
Asignación de roles y responsabilidades					X	A manera general, se asignaron responsabilidades a los Organismos involucrados; dentro de la ONAPRE, se asignaron por dependencias; y dentro de la Unidad "Gerente" del Proyecto, se asignaron sub funciones no especificadas en el cronograma del Proyecto, al personal existente. No hubo matriz formalmente establecida
Plan de Gestión del Personal		X				No se realizó un plan, se asumió incorporación plena de la Organización durante todo el desarrollo del Proyecto
Organigrama			X			Existía solo al Interno de la Organización, y respondió principalmente a su Organigrama funcional
Detalles de Repaldo		X				No hubo detalles de repaldo en este ítem

Legenda = N/A: No Aplica, N/E: No Existe, B: Baja, M: Media, T: Total

Puntuación Máxima Posible: 33 pts.

Puntuación Obtenida: 15 pts.

% de Apego a las

Mejores Prácticas del

PMI 45,45%

Fuente: Elaboración Propia

Instrumento para la Verificación
Gestión de los RRHH - Adquisición de Personal

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Plan de Gestión del Personal		X				Ver Planificación de la Organización
Descripción del Personal Disponible	X					No se detalló por escrito, se conoce cual es la experiencia del personal de la Organización
Prácticas de Reclutamiento					X	Las establecidas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y Normativa interna aprobada por el MPD para la selección de personal
Herramientas y Técnicas:						
Negociaciones				X		Se acordó el carácter prioritario del proyecto, y se realizó solicitud formal de plena colaboración; las dependencias funcionales asignaron entre uno y dos responsables por dirección para atender las solicitudes planteadas.
Preasignación					X	Como responsables primarios dentro de la Organización, eran los miembros de la Unidad Líder; y para cada tarea específica bajo la dirección de la ONAPRE, los integrantes de las dependencias involucradas
Adquisiciones		X				No se incorporó nuevo personal, por lo engorroso de un ingreso a la APN
Salidas						
Personal Asignado al Proyecto			X			Se tenía el compromiso verbal de los responsables asignados por dependencia a abocarse al desarrollo del proyecto; no hubo designaciones formales de ningún tipo
Directorio del Equipo del Proyecto			X			Se asumió que la Unidad responsable de Proyectos era la Líder del mismo; no obstante, al no haber designación formal, se produjeron algunos roces con algunas dependencias que consideraban que las funciones a ellas asignadas no debían ser reportadas a la Unidad líder, sino a la Jefatura de la Oficina directamente

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 21 pts.

Puntuación Obtenida: 10 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 47,62%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión de las Comunicaciones - Planificación de las Comunicaciones**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Requerimientos de Comunicación					X	Se estableció la elaboración de informes quincenales de avance a los principales interesados; así como jornadas de información y capacitación al personal Directivo y técnico en materia de planificación y presupuesto de los Órganos de la República y Entes Descentralizados.
Tecnología de Comunicaciones					X	Medios electrónicos, memorandum internos y oficios.
Restricciones				X		Solo se solicitó la no divulgación pública de los ítems acordados hasta no contar con la aprobación de al menos los Viceministros de ambos despachos involucrados. Por otro lado, contradicciones de carácter legal y limitaciones de tiempo conllevaron a la no aplicabilidad de la técnica en los Estados y Municipios
Hipótesis					X	Ver Planificación del Alcance
Herramientas y Técnicas:						
Análisis de los Interesados de Proyecto				X		Como principales interesados se encontraban los solicitantes, en segunda instancia el personal técnico de los Organismos involucrados, tercer grupo los Directivos y técnicos de las Áreas de Planificación y Presupuesto de los Órganos de la República y sus Entes Descentralizados; la comisión de finanzas de la Asamblea Nacional (encargados de analizar el Proyecto de Ley) y la comunidad en general. Para cada uno de estos grupos se estableció que información era necesario recibiesen al respecto
Salidas						
Plan de Gestión de las Comunicaciones			X			No se estructuró por escrito como serían realizadas las comunicaciones; solo se acordaron los informes quincenales, las inducciones, la entrega de un documento público a quien lo soliciase contentivo de las premisas de la técnica y la publicación en página WEB de tal información.

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 15 pts.

Puntuación Obtenida: 11 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 73,33%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión de los Riesgos - Identificación de los Riesgos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Plan de Gestión del Riesgo		X				Ver Plan de Gestión de los Riesgos
Salidas de Planificación del Proyecto				X		De los elementos mínimos identificados en el PMBOOK, se contaba con gran parte de la información
Categorías de Riesgos				X		De los elementos de riesgos identificados a groso modo, se categorizaban principalmente en externos o técnicos
Información Histórica			X			Ver Definición de Actividades
Herramientas y Técnicas:						
Revisiones de la Documentación			X			Dada la premura con la que se efectuó el mencionado proyecto, no hubo mayor tiempo para una análisis detallado de información y recopilación de información
Técnicas de Recopilación de Información			X			
Listas de Verificación		X				No existen ni se desarrollaron
Análisis de Hipótesis			X			Idem Revisión de la Documentación
Técnicas de Diagramación		X				No fueron utilizadas
Salidas						
Riesgos			X			La identificación de riesgos se centró en los negativos de impacto fulminante en el proyecto, si bien se identificaron los disparadores, poco se actualizó en la EDT o Lista de Actividades, porque constituyeron gestiones internas de las Dependencias responsables de ejecutar dicha actividad
Disparadores			X			
Entradas a Otros Procesos			X			

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Maxima Posible: 30 pts.

Puntuación Obtenida: 5 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 16,67%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Riesgo - Análisis Cualitativo de los Riesgos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Plan de Gestión del Riesgo		X				Ver Plan de Gestión de los Riesgos
Riesgos Identificados			X			Ver Identificación de Riesgos
Estado del Proyecto	X					El análisis es expost, por lo que se ubica en lo conocido al momento de desarrollarse la planificación del mismo.
Tipo de Proyecto					X	Proyecto no recurrente, por lo que no se dispuso de información en proyectos similares, la incertidumbre era total
Precisión de los Datos				X		De los pocos riesgos identificados, se conocía a exactitud el impacto de algunos de ellos, los otros (ej. los técnicos) no se obtuvo mayor precisión al momento de la planificación
Escala de Probabilidades de Impacto			X			Simplemente se analizó si paralizaban o no la consecución del proyecto
Hipótesis				X		Se poseían hipótesis claramente definidas, pero no hubo tiempo de analizarlas a profundidad
Herramientas y Técnicas:						
Probabilidad e Impacto del Riesgo		X				No hubo desarrollo alguno de estos elementos
Matriz de Evaluación de Probabilidad e Impacto del Riesgo		X				
Comprobación de las Hipótesis del Proyecto		X				
Clasificación de la Precisión de los Datos			X			Los pocos riesgos identificados, se poseía información confiable en algunos de ellos y no verificable en otros
Salidas:						
Clasificación General del Riesgo del Proyecto		X				No hubo desarrollo alguno de estos elementos
Lista de Riesgos Ordenados por Prioridad		X				
Lista de Riesgo para Análisis y Gestión Adicional		X				
Tendencias en los Resultados del Análisis Cualitativo de Riesgos		X				

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 36 pts.

Puntuación Obtenida: 1 pts.

% de Apego a las Mejores

Prácticas del PMI 2,78%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Riesgo - Análisis Cuantitativo de los Riesgos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Plan de Gestión del Riesgo		X				Ver Plan de Gestión de los Riesgos
Riesgos Identificados			X			Ver Identificación de Riesgos
Lista de Riesgos Ordenados por Prioridad		X				Ver Análisis Cualitativo de los Riesgos
Lista de Riesgo para Análisis y Gestión Adicional		X				Ver Análisis Cualitativo de los Riesgos
Información Histórica			X			Ver Definición de Actividades
Juicio de Expertos		X				El factor riesgo no suele incorporarse al desarrollo de los Proyectos de la Organización; en los casos en que se considera no se hace de manera formal.
Otras Salidas de Planificación		X				Ver Planificación de la Integración
Herramientas y Técnicas:						
Entrevistas		X				
Análisis de Sensibilidad		X				
Análisis de Árbol de Decisiones		X				No hubo desarrollo alguno de estos elementos
Simulación		X				
Salidas						
Lista Priorizada de Riesgos cuantificados		X				No hubo desarrollo alguno de estos elementos
Análisis Probabilístico del Proyecto		X				
Probabilidad de Lograr los Objetivos de Costo y Tiempo		X				
Tendencias en los Resultados del Análisis Cuantitativo de Riesgos		X				

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 27 pts.

Puntuación Obtenida: 0 pts.

% de Apego a las

Mejores Prácticas del

PMI

0,00%

Fuente: Elaboración Propia

**Instrumento para la Verificación
Gestión del Riesgo - Plan de Respuesta a los Riesgos**

	N/A	N/E	B	M	T	Observación
Entradas:						
Plan de Gestión del Riesgo		X				Ver Plan de Gestión de los Riesgos
Lista de Riesgos Priorizados			X			Ver Identificación de Riesgos
Clasificación General del Riesgo del Proyecto		X				Ver Análisis Cualitativo de los Riesgos
Lista Priorizada de Riesgos cuantificados		X				Ver Análisis Cuantitativo de los Riesgos
Análisis Probabilístico del Proyecto		X				Ver Análisis Cuantitativo de los Riesgos
Probabilidad de Lograr los Objetivos de Costo y Tiempo						Ver Análisis Cuantitativo de los Riesgos
Lista de Respuestas Potenciales			X			A los pocos riesgos identificados, se programaron las acciones (lobby político principalmente) para su evitación
Límites de Riesgos				X		Ver Planificación de los Riesgos
Responsables del Riesgo					X	De los pocos riesgos identificados, se estableció claramente quienes tenían la potestad de actuar para solventar los mismos
Causas Comunes de Riesgos	X					Los riesgos eran de diferente índole
Tendencias en los Resultados del Análisis cualitativo y cuantitativo y de riesgos		X				Ver Análisis Cualitativo y Cuantitativo de los Riesgos
Herramientas y Técnicas:						
Evitación					X	La evitación fue lo planificado a gestionar a los riesgos identificados
Transferencia		X				No se contempló su procedencia con los tipos de riesgos identificados
Mitigación		X				
Aceptación		X				
Salidas						
Plan de Respuesta al Riesgo			X			Solamente a los riesgos críticos de paralización del proyecto, y no de manera formal
Riesgos Residuales		X				No fueron considerados estos elementos
Riesgos Secundarios		X				
Acuerdos Contractuales	X					Proyecto de Elaboración Propia
Montos Necesarios de Reserva de Contingencia		X				No fueron considerados estos elementos
Entradas a Otros Procesos		X				
Entradas a un Plan Revisado del Proyecto		X				

Leyenda = N/A: No Aplica, **N/E:** No Existe; **B:** Baja; **M:** Media; **T:** Total

Puntuación Máxima Posible: 42 pts.

Puntuación Obtenida: 8 pts.

% de Apego a las Mejores Prácticas del PMI 19,05%

Fuente: Elaboración Propia