

Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público

La experiencia de Trinidad y Tobago

Serie Compartir Conocimiento



Esta publicación ha sido promovida por la Oficina del PNUD en Trinidad y Tobago y el Centro Regional del PNUD para la América Latina y el Caribe a través de su Unidad de Gestión de Conocimiento y su equipo de Monitoreo y Evaluación. Comentarios valiosos también se recibieron de los equipos regionales de Desarrollo de Capacidades y Gobernabilidad Democrática.

Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público

La experiencia de Trinidad y Tobago

Vol. XI

ISBN 978-9962-663-05-8

Autor: Pamela Preschern, UNV Intern

Editor: Sofía Izquierdo

Traductor: Cristina Costa

Diseñador Gráfico: Miguel Nova

Fotografía portada: Jon Alex

Febrero 2011

Nota: Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Consejo de Administración o de los Estados miembros.

Índice

1. Basta de reinventar la rueda. La experiencia viaja, cruza fronteras y añade valor a los proyectos	5
2. Prólogo	7
3. La reforma del gobierno local	9
3.1 El desarrollo de la capacidad de gestión de proyectos	12
3.2 La gestión de proyectos	14
3.2.1 ¿Qué es la gestión de proyectos?	14
3.2.2 La metodología PRINCE 2	15
3.2.3 Desarrollo de capacidades	18
3.3 ¿Por qué el PNUD participa como socio en la reforma de la gestión de proyectos?	19
3.4 ¿Por qué PRINCE 2 como metodología para la gestión de proyectos?	20
4. Implementación del proyecto Desarrollo de la Capacidad de Gestión de Proyectos	21
4.1 Herramientas de aprendizaje	23
4.2 Haciendo frente a los desafíos: planes de contingencia	24
4.3 El e-learning y sus ventajas	25
4.4 El valor añadido de una formación combinada	26
4.5 La aplicación de los exámenes	27
5. Resultados y lecciones aprendidas	29
5.1 El rendimiento del personal	29
5.2 Lecciones aprendidas	30
6. Hacia un Sistema de Gestión por Resultados	35
6.1 ¿Qué es la Gestión por Resultados?	35
6.2 Los siguientes pasos de la colaboración entre el PNUD y el Ministerio de Administración Local	37
7. Recomendaciones	39
7.1 Consejos para una buena gestión de proyectos	39
7.2 Los modelos de madurez en la implementación de la gestión de proyectos	40
7.2.1 Los modelos de madurez del PNUD para la gestión de proyectos	41
8. Conclusiones	43
Referencias	44



Basta de reinventar la rueda

La experiencia viaja,
cruza fronteras,
y añade valor
a los proyectos

El Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América latina y el Caribe apoya la sistematización y documentación de los conocimientos que han adquirido los países de la región. Como es sabido, en cada país se realiza una significativa cantidad de trabajo de gran calidad e impacto. Y también en cada país hay grandes expectativas por contar con mecanismo para compartir, tanto interna como externamente, lo conocimientos, las interrogantes y los aciertos sostenibles. Pues bien, hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico; muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio de conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de gobiernos nacionales y locales, oficinas de país del PNUD, y los expertos temáticos del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Lo visible es sólo punta del iceberg. En este caso, las publicaciones, son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Gracias a la participación de varios colegas, todos ellos con gran experiencia en sus respectivas áreas de trabajo, cada una cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos

de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear, adaptar –la realidad suele retornos- el programa sistematizado.

Cuente con nosotros para obtener mayores beneficios de esta propuesta. Nuestro equipo está a su disposición para, una vez identificadas las especificidades en terreno, profundizar y desplegar múltiples facetas de conocimientos que, puestas al servicio de sus objetivos, reducirán costos de aprendizaje, investigación y desarrollo, y le permitirán concretar programas y soluciones claves.

Agradecemos la colaboración brindada para la producción de “Compartir Conocimiento”. Todos sus comentarios y sugerencias nos ayudaran a brindarle un mejor servicio.

Equipo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Panamá

Febrero 2011



Prólogo

La idea que subyace en este producto de conocimiento es que, para que las experiencias de unos sean de utilidad y puedan agregar el máximo valor al trabajo de los demás, hay que empezar por difundirlas lo más ampliamente posible. El contenido de esta publicación describe los esfuerzos realizados por el Ministerio de Administración Local (*Ministry of Local Government*) de Trinidad y Tobago para, con el apoyo de la oficina de país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llevar a la práctica la iniciativa *Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos*. Este proyecto representa un primer paso para el desarrollo de un enfoque de resultados a las operaciones.

El presente producto de conocimiento pretende transmitir, de forma clara y concisa, las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto y está dirigido tanto a los gobiernos locales como a un público más amplio (colegas del PNUD, socios del desarrollo y otros actores que puedan estar interesados en este enfoque de gestión de proyectos).

El documento describe los aprendizajes emanados del proyecto, desde su concepción hasta la fase de ejecución (todavía en curso), y recoge aspectos que podrían aplicarse en iniciativas similares presentes o futuras. A su vez, permite establecer comparaciones constructivas entre la forma de trabajo que se ha aplicado en un entorno concreto y cómo podría replicarse en otros contextos.

Los contenidos de esta publicación se nutren de un proceso continuo de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por el PNUD, así como de la información aportada por algunos funcionarios del Ministerio de Administración Local, y de un corpus de documentación detallada que incluye informes, documentos del proyecto, evaluaciones, ejemplos y gráficos.

El objetivo final es proporcionar un marco de referencia para otras iniciativas similares.

3

La reforma del gobierno local

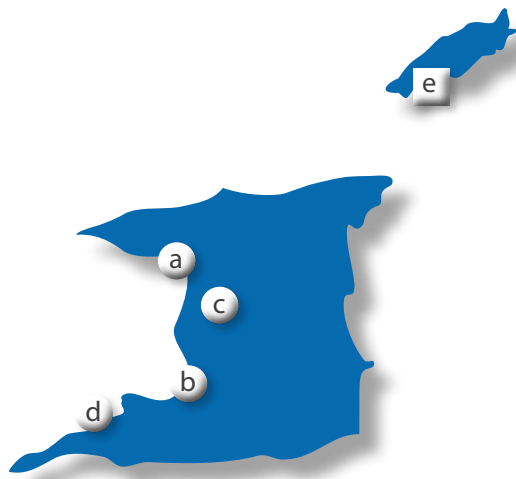


Figura 1.
Mapa de Trinidad y Tobago

● Trinidad	■ Tobago
a. Port of Spain b. San Fernando c. Chaguanas d. Point Fortin	e. Scarborough

Trinidad y Tobago es un Estado unitario compuesto por dos islas situado en la base austral del Archipiélago del Caribe. Trinidad tiene una extensión de 4,827 kilómetros cuadrados y Tobago una de 301 kilómetros cuadrados. El Estado de las islas hermanas se independizó de Gran Bretaña en 1962 y alcanzó una democracia republicana parlamentaria en 1976. Estimativos recientes de población indican que el país tiene cerca de 1.33 millones de personas.

Trinidad y Tobago tiene uno de los ingresos per cápita más altos de América Latina y el Caribe y en 2009 su PIB fue de 21.2 millardos de dólares americanos. Esta riqueza proviene principalmente de sus reservas de petróleo y gas. El país vivió más de 15 años de crecimiento consecutivo hasta el 2007 y creció más rápidamente que la mayoría de países en América Latina y el Caribe. Mientras que la crisis económica mundial afectó la tasa de crecimiento en un -3,5%¹ en 2009, se espera que este indicador vuelva a subir en el 2011.

El país quedó ubicado en el puesto 59 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2010 y se mantiene en la categoría de Alto Desarrollo Humano. La esperanza de vida continúa cerca de los 70 años y en 2008 la tasa de alfabetismo en adultos se calculó en 98.7%².

En el caso de Trinidad y Tobago, el crecimiento económico y el desarrollo urbano/rural también han impuesto nuevas exigencias sobre el sistema de gobierno local. Mientras que el sistema local en Tobago es administrado por la Ley de Asamblea de Tobago de 1980, los componentes fundamentales del sistema de gobierno de Trinidad son el Ministerio de Administración Local y las 14 corporaciones municipales. El Ministerio de Administración Local se compromete a facilitar, coordinar, supervisar y garantizar la rendición de cuentas en lo que respecta a la prestación de servicios de calidad por parte de las corporaciones municipales a través de sistemas y prácticas descentralizados adecuados.

Las corporaciones municipales, establecidas en virtud de la Ley 21 de Corporaciones Municipales de 1990 y su adenda establecida en la Ley 8 de 1992, son las responsables de proporcionar determinados servicios: carreteras secundarias, alcantarillado e infraestructura municipal, salud pública y servicios de saneamiento, control de la construcción y el desarrollo municipal, servicios e instalaciones comunitarios. Además, cada corporación municipal tiene la obligación de contar con un Servicio de Policía Municipal.

El rol de las corporaciones municipales ha sido replanteado en repetidas ocasiones desde la independencia en 1962 y la Ley actual es un resultado de ello. El intento más reciente de reforma comenzó en 2004, con el objetivo de poner en práctica un nuevo modelo local que se sustente en la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas a las comunidades. Su objetivo principal fue transformar y modernizar las comunidades locales, proporcionándoles un sistema de gobierno sólido y capaz de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como de garantizarles una mejor calidad de vida³. Los principales puntos de referencia de la reforma están recogidos en los siguientes documentos:

- **El borrador de política de Reforma del Gobierno Local (2004) – El Libro Verde –**, que, para enmendar las debilidades de la Ley de Corporaciones Municipales de 1990, recomendó revisar los procedimientos y plantear nuevas perspectivas sobre la Reforma del Gobierno Local. En este contexto, la Reforma del Gobierno Local debe considerarse como parte integral de la Reforma Constitucional, por la cual las instituciones del gobierno local se convertirían en socios de desarrollo del país.
- **El borrador de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local (2006)**, preparado por el Ministerio de Administración Local, establece una estrategia para continuar la reforma y la modernización del Gobierno Local, con el objetivo

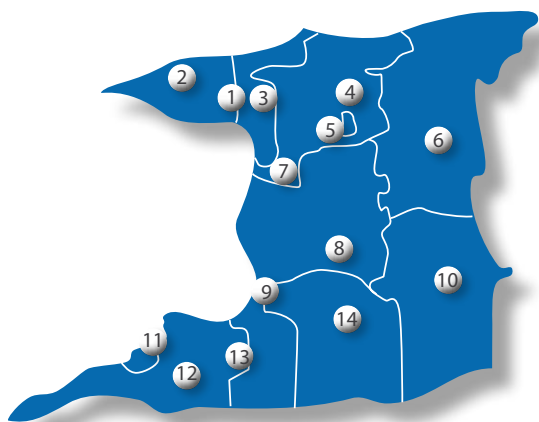


Figura 2.
Corporaciones municipales
de Trinidad

1. Port Spain
2. Diego Martín
3. San Juan-Laventille
4. Tunapuna-Piarco
5. Arima
6. Sangre Grande
7. Chaguanas
8. Couva- Tabaquite - Taiparo
9. San Fernando
10. Mayaro-Río Claro
11. Point Fortin
12. Siparia
13. Penal - Debe
14. Princes Town

de construir comunidades sostenibles. El documento recorre la historia de la reforma del Gobierno Local de Trinidad y Tobago, analiza la situación del sistema de gobierno local, identifica las características y ambiciones de la actual iniciativa de reforma, formula estrategias para abordar los problemas actuales del sistema de Gobierno Local y examina los objetivos y las funciones de los órganos de gobierno descentralizados. Además, este documento aporta propuestas importantes para lograr que el sistema sea más eficiente, promover una mayor participación de los ciudadanos, e incrementar la transparencia y la capacidad de respuesta hacia las comunidades.

- El “Libro Verde sobre la Reforma del Gobierno Local: Funciones y responsabilidades de los Órganos de Gobierno Local” (2008), que representa una etapa importante del proceso hacia la implementación de la Reforma del Gobierno Local. Este documento vuelve a subrayar el propósito y la misión de la Reforma, que radica en la importancia de promover la descentralización de determinados aspectos del sistema de gobierno local para mejorar la eficiencia y para construir comunidades locales sostenibles en las que los ciudadanos participen de forma activa en los procesos de toma de decisión. Por otra parte, se describen las principales funciones y responsabilidades de las corporaciones municipales en diversas áreas (gestión municipal, desarrollo económico, servicios sociales y gestión ambiental).
- El borrador de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local de Ministerio de Administración Local (2009). Elaborado por el Ministerio de Administración Local, este documento estableció una nueva visión para el gobierno local y señaló el camino a seguir para su reforma. Según el documento, la reforma se lograría “mediante la promoción de una descentralización significativa que mejore la eficiencia al tiempo que se construyen comunidades sostenibles en un marco de participación democrática local”⁴.

La nueva Administración ha aceptado en principio y recientemente el borrador de Marco de Políticas para la transformación y modernización de los gobiernos locales en el contexto de la filosofía

de reforma al gobierno local. Está sustentado en dos de sus siete pilares para el desarrollo sostenible del país que son el desarrollo centrado en las personas y la Buena gobernabilidad. Consecuentemente, el enfoque adoptado por el Gobierno en la Reforma del Gobierno Local se centra en las personas y tiene por lema “servir al pueblo, servir al pueblo y servir al pueblo”. Esto implica que las necesidades de los ciudadanos son consideradas de primera importancia. Los ciudadanos, también a nivel local, deberán participar en los debates sobre las cuestiones que sean de su incumbencia, y tendrán la oportunidad de establecer sus prioridades y asegurarse de que los municipios cumplen con sus responsabilidades. En definitiva, para establecer un Gobierno Local eficiente y orientado a resultados será necesaria la participación significativa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisión.

3.1 El desarrollo de la capacidad de gestión de proyectos

En el período entre 2007 y 2009 y el periodo sucesivo en el que la nueva administración asumió labores en Mayo de 2010, el Gobierno de Trinidad y Tobago dedicó especial atención a mejorar las habilidades del personal del Ministerio de Administración Local y de las corporaciones municipales.

Aunque ya existía una cierta capacidad a nivel local en diversas áreas, las capacidades en materia de recursos humanos y el enfoque de la gestión de proyectos resultaban aún insatisfactorios⁵.

De hecho, las prácticas de gestión de las corporaciones municipales han resultado deficientes debido a que, en definitiva, carecen de un sistema de gestión adecuado. El borrador de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local (2006), recuerda que la encuesta de opinión llevada a cabo por *Market and Opinion Research International* en 2003 reveló que los ciudadanos no estaban satisfechos con los servicios básicos prestados por las corporaciones regionales. Asimismo, una auditoría de gestión de los sistemas y prácticas del Gobierno Local demostró que se carecía de sistemas de gestión actualizados. De esta manera, tanto los resultados de la encuesta como los de la auditoría justifican la necesidad de mejora de la eficiencia en el Ministerio y sus Municipios.

Por este motivo, el primer objetivo de la estrategia de reforma del Ministerio era proporcionar a su personal y al personal de las corporaciones municipales la formación en gestión de proyectos necesaria que les permitiera desarrollar habilidades y conocimientos en temas de gestión.

Esto ayudaría a mejorar la capacidad de los recursos humanos a nivel local puesto que se contaría con un personal altamente cualificado y productivo, capaz de ofrecer servicios de calidad y de aplicar un enfoque moderno a la gestión de proyectos. Este proceso de aprendizaje sería suficiente para generar un entorno más favorable, con un personal muy motivado y dispuesto a transmitir sus nuevas destrezas a sus colegas.

Sin embargo, la formación del personal en una nueva metodología de gestión de proyectos no fue más que el punto de partida de un proceso más amplio. Para que la reforma pudiera considerarse exitosa, en términos de una mayor eficiencia de las operaciones, tanto en el Ministerio como en los municipios, se estableció como objetivo final la implantación de una gestión por resultados.

El fundamento de este planteamiento es que aplicando un enfoque orientado a resultados sería posible alcanzar un sistema de gobierno local más eficiente que permitiera: a) evaluar de forma más clara si el trabajo realizado va en la dirección correcta, b) determinar si se está alcanzando el progreso y el éxito previstos, y c) identificar las mejoras que podrían aplicarse a las nuevas iniciativas.

Diagrama 1. Marco estratégico del Ministerio de Administración Local



En septiembre de 2008 y como parte de esta estrategia, el Ministerio de Administración Local acordó colaborar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

en la puesta en marcha del Proyecto Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos, con el objetivo de formar a los funcionarios del Ministerio y de las Corporaciones Municipales en una metodología de gestión de proyectos llamada PRINCE 2 (del inglés, **PR**oject In a **C**ontrolled **E**nvironment, o proyecto en entorno controlado).

Se estableció un plazo de tres años (2008-2011) para el desarrollo del proyecto y se decidió que sería administrado y ejecutado por el propio Ministerio.

De acuerdo con la política del PNUD que promueve la implicación, el liderazgo y la rendición de cuentas de los países, parte de los costos recaerían sobre el Ministerio de Administración Local (como se indica en el Acuerdo de reparto de costes entre el PNUD y el Ministerio de Administración Local), mientras que el PNUD contribuiría con algunos recursos⁶. El PNUD también proporcionó apoyo para facilitar la ejecución del proyecto en sí y para orientar al Ministerio en las actividades de seguimiento y evaluación.

3.2 La gestión de proyectos

3.2.1 ¿Qué es la gestión de proyectos?

Para entender qué significa la gestión de proyectos y cuál es el tema de este proyecto, resulta necesario empezar por un análisis detallado de sus principales elementos.

En primer lugar, ¿qué es un proyecto?

Los proyectos son actividades puntuales, con un inicio y un fin claramente definidos, que tienen por objetivo aportar soluciones a las necesidades identificadas y lograr cambios positivos.

Para lograr beneficios, los proyectos deben contar con:

- Objetivos claramente definidos;
- Las actividades necesarias para alcanzar esos objetivos;
- Una cantidad determinada de recursos (tanto financieros como humanos);
- Un ciclo de vida definido;
- Una estructura organizativa.

El valor de los proyectos sólo podrá ser sostenible si sus procesos están estructurados en el marco de:

- Una metodología de gestión coherente;
- Un contexto más amplio de desarrollo de capacidades;
- Un sistema de gestión basada en resultados.

Para llevar una gestión de proyectos lógica y organizada resulta necesario plantearse una serie de preguntas al inicio de cada proyecto: ¿Qué pretendemos hacer? ¿Cuándo vamos a empezar? ¿Qué necesitamos? ¿Podemos hacerlo solos o necesitaremos ayuda? ¿Cuánto tiempo llevará? ¿Cuánto va a costar?

Las respuestas a estas preguntas son los componentes básicos de la gestión de proyectos, un proceso de planificación, organización y gestión de los recursos destinados a lograr los resultados previstos, tanto mediante la optimización de la asignación de recursos como mediante el establecimiento de las funciones de los participantes.

En resumen, la gestión de proyectos consiste en definir qué es lo que una organización quiere hacer y cuál es la mejor manera de llevarlo a cabo⁷.

3.2.2 La metodología PRINCE 2

PRINCE 2 es la metodología que el PNUD ha elegido para llevar a cabo la gestión de proyectos.

Aunque esta metodología fue desarrollada originalmente como la normativa de gestión de proyectos de sistemas de información utilizada por el gobierno del Reino Unido, en la actualidad representa un método genérico de gestión de proyectos cada vez más utilizado en todo el mundo. De hecho, esta norma cuenta ya con más de 200.000 usuarios acreditados en unos 50 países. Este método, utilizado tanto por organismos públicos como por entidades privadas, es el resultado de muchos años de buenas prácticas y proporciona un lenguaje común para la gestión de proyectos.

Es un sistema de gestión de proyectos eficaz porque:

- Está ampliamente reconocido a nivel internacional tanto en el sector público como en el sector privado;

- Incluye una estructura organizacional del equipo de gestión de proyectos bien definida;
- Se enfoca en el centro de negocios de la organización;
- Divide el proyecto en fases manejables y controlables;
- Tiene una estructura flexible que permite adaptarla a cada proyecto;
- Permite un buen control de los recursos;
- Permite una gestión eficaz del riesgo.

Tabla 1. Algunas de las ventajas de PRINCE 2

Seguimiento	Comunicación
Revisión periódica de los avances del proyecto	Buenos canales de comunicación establecidos entre el proyecto, la dirección del proyecto y el resto de la organización
Garantía continua de la justificación corporativa del negocio	Identificación y difusión de lecciones aprendidas
Control de la dirección de cualquier desviación del proyecto respecto al plan	Aumento e intercambio de destrezas y competencias entre el personal de la organización

PRINCE 2 proporciona un marco/modelo completo para la gestión de proyectos, que consta de: procesos, funciones/responsabilidades y técnicas.

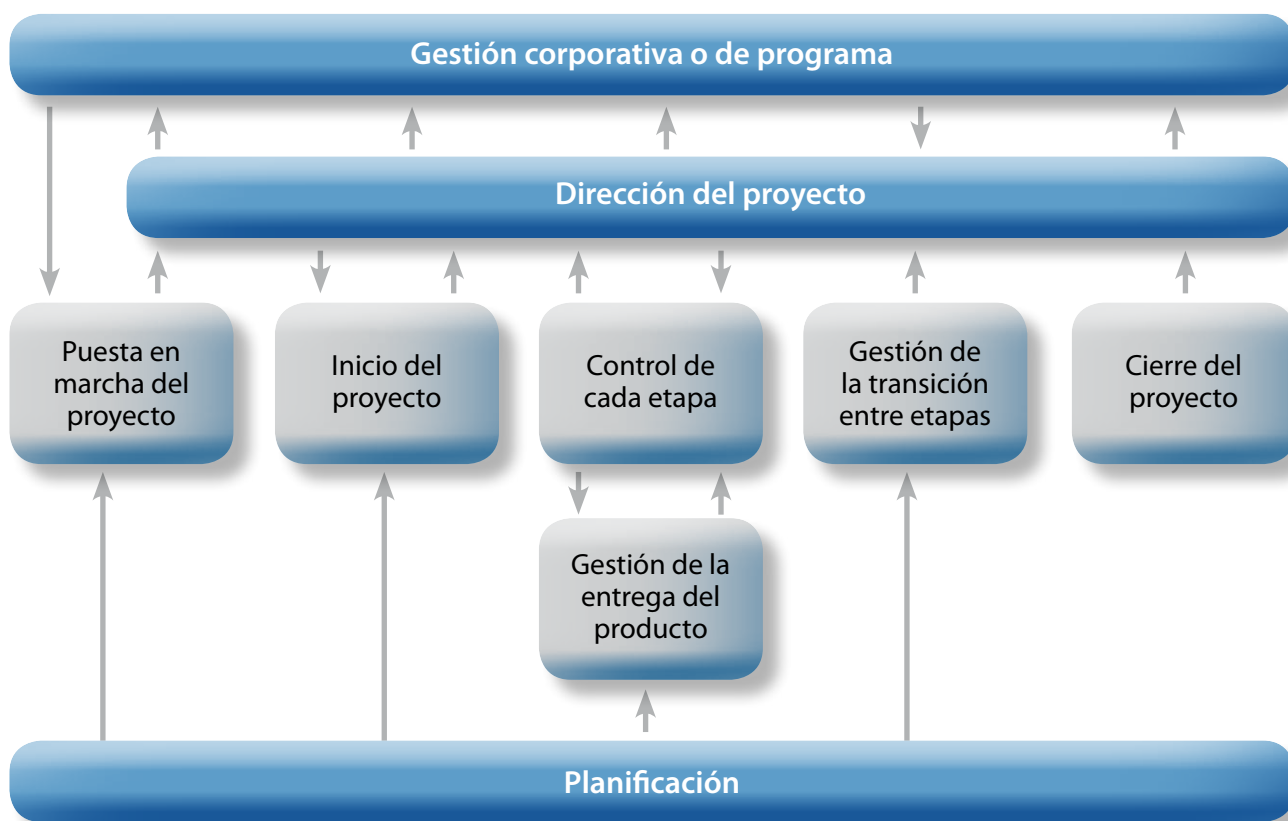
1. **Procesos.** El Modelo de de Procesos PRINCE 2 define lo que es necesario en un proyecto desde su puesta en marcha hasta su finalización. Según este modelo, cada uno de los ocho procesos asociados (dirección del proyecto, planeación del proyecto, puesta en marcha del proyecto, inicio del proyecto, la gestión la transición entre etapas, el control de cada etapa, la gestión de la entrega del producto y el cierre del proyecto) se define a través de objetivos específicos y actividades asociadas.
2. **Funciones.** La gestión de un proyecto también requiere que se establezcan las responsabilidades específicas de cada participante. Por esta razón, PRINCE 2 define una estructura organizativa compuesta por diferentes actores, con sus diferentes funciones durante el ciclo de vida del proyecto.

3. **Técnicas.** PRINCE 2 también recomienda algunas técnicas, las cuales constituyen las herramientas básicas para ejecutar y gestionar proyectos.

Para más información acerca de estos aspectos de la metodología PRINCE 2 (procesos, funciones, técnicas), se puede consultar el siguiente sitio web: <http://www.prince2.com/PRINCE2-proceso-model.asp>

Si bien es cierto que el método estándar de PRINCE 2 proporciona enormes beneficios, esta metodología no soluciona todos los problemas a los que se enfrentan los proyectos. El conjunto definido de procesos, productos y estructuras que aporta esta metodología no es más que un marco de trabajo. Para que los proyectos salgan adelante, también se requieren personas con experiencia, el compromiso de la gerencia y contar con el apoyo adecuado. Puesto que cada proyecto es diferente y tiene que, a su vez, desarrollarse en entornos cambiantes y de riesgo, hace falta dotarlos de la flexibilidad necesaria para llegar a buen puerto.

Diagrama 2. Modelo de proceso PRINCE 2



3.2.3 Desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades es una dimensión muy importante de la gestión de proyectos. Sin una estrategia general para la creación, el compromiso y la adaptación de capacidades, resultará imposible alcanzar unos resultados sostenibles.

El concepto actual de desarrollo de capacidades es amplio y complejo, y no se limita a la formación técnica, la experiencia o los recursos financieros procedentes del extranjero, como ocurría en el pasado.

Partiendo de un enfoque integral, el PNUD define el desarrollo de capacidades como “el proceso mediante el cual individuos, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las capacidades para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”⁸.

Dentro de su Marco de Evaluación de Capacidades, el PNUD ha hecho algunas recomendaciones clave para mejorar el impacto y la coherencia de su labor y para promover un marco común de referencia:

- Involucrar a las partes en el proceso de desarrollo de capacidades con el fin de que el proceso sea auto-sostenible;
- Diagnosticar los activos y las necesidades de capacidades para definir y diseñar una respuesta de desarrollo de capacidades para cada caso, abordando tanto capacidades nuevas como las ya existentes;
- La respuesta de desarrollo de capacidades debe establecer acciones para responder a tres cuestiones clave: ¿capacidad por qué? ¿Para quién? ¿Para qué?;
- Poner en práctica una respuesta de desarrollo de capacidades que tenga en cuenta tanto la dinámica política de la gestión de procesos de cambio y las actividades de seguimiento;
- Evaluar el desarrollo de capacidades, centrándose en la contribución de los productos (outputs) a la consecución de los resultados (outcomes)⁹.

3.3 ¿Por qué el PNUD como socio en la reforma de la gestión de proyectos?

Tres razones principales llevaron al Ministerio de Administración Local a asociarse con el PNUD para la creación y el fortalecimiento de las capacidades de su personal.

1. El éxito de anteriores procesos de cooperación con el Ministerio. Entre 2006 y 2009, el PNUD se asoció con el Ministerio de Administración Local en el fortalecimiento institucional y el apoyo al proyecto de Ministerio de Administración Local. En esa ocasión, el PNUD prestó asesoramiento técnico al Ministerio para el desarrollo y la modernización de sus estructuras institucionales, con el fin de mejorar la vida social y económica y política de los ciudadanos en sus comunidades¹⁰.

2. Características y valores. El PNUD está en condiciones de apoyar la reforma del gobierno local, gracias a:

- **La identidad de las Naciones Unidas:** Tanto los gobiernos como el sector privado y otros tipos de organizaciones confían ampliamente en el PNUD como agente de conocimiento y como facilitador de un diálogo abierto y participativo;
- **Imparcialidad política:** el PNUD no aporta enfoques fundados en ideologías, sino que facilita la creación de redes profesionales que faciliten el intercambio de experiencias y buenas prácticas;
- **Universalidad:** el PNUD, al estar presente en más de 150 países, se convierte en un actor universal;
- **Experiencia sólida:** en muchas ocasiones, el PNUD ha apoyado a los gobiernos locales en el fortalecimiento de sus capacidades, en particular mediante la creación de un entorno propicio para la reforma del gobierno local y a través del desarrollo de las capacidades técnicas de las instituciones democráticas locales, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el empoderamiento de la comunidad¹¹.

3. El PNUD adoptó PRINCE 2 como su metodología de gestión de proyectos.

3.4 ¿Por qué PRINCE 2 como metodología para la gestión de proyectos?

Tradicionalmente la puesta en marcha de técnicas de gestión de proyectos en el Ministerio no ha sido sistemática. Mientras que existe capacidad en algunas áreas, por ejemplo en la Metodología de Marco Lógico, el ambiente necesario para su aplicación y estandarización no ha estado presente.

En marzo de 2008, el PNUD presentó la metodología PRINCE 2 ante el Ministerio de Administración Local, el Secretario Permanente, los Secretarios Permanentes Adjuntos y los Jefes de Departamento, destacando las principales características, los beneficios y los éxitos de esta metodología.

Tras una exposición detallada de los elementos de dicha metodología, el Ministerio decidió iniciar el proceso de adoptar la metodología para la gestión de sus proyectos porque ofrece las siguientes ventajas:

- Un método de entrega adecuado;
- Facilidad de transferencia de lecciones aprendidas a través de la propia metodología;
- La posibilidad de formación virtual o con cd-rom;
- Periodos de formación cortos.



Implementación del proyecto Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos

Teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la capacitación de los trabajadores en las áreas administrativa y técnica, se estableció una sesión de formación de tres meses en PRINCE 2 dirigida a los funcionarios del Ministerio de Administración Local y de las corporaciones municipales como un primer paso de la estrategia de creación de la capacidad.

Se consideró que la metodología PRINCE 2 expondría a los funcionarios a los procesos, funciones y técnicas que, acompañadas de las políticas y herramientas adecuadas, les proporcionarían unas capacidades sólidas para gestión de proyectos, algo necesario para poder establecer una comunicación eficaz con las contrapartes locales, regionales e internacionales.

La iniciativa Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos representa un buen ejemplo de un enfoque global de las actividades de aprendizaje y demuestra que, antes de emprender cualquier actividad de formación, es necesario formular una estrategia de aprendizaje global, integrada por los siguientes elementos:

- **Objetivos claros.** En cualquier estrategia de aprendizaje se le debe otorgar la más alta prioridad al ejercicio de establecer objetivos claros.
 - Como primer paso del proyecto, el programa de capacitación en PRINCE 2 pretendía crear capacidades en el personal del Ministerio y de las corporaciones municipales, dotándolos de los conocimientos necesarios para **gestionar proyectos con éxito.**
 - Se consideró que la metodología PRINCE 2 permitiría que los funcionarios conocieran los procesos, funciones y técnicas que, acompañadas de las políticas y

herramientas adecuadas, les proporcionarán capacidades sólidas para la gestión de proyectos, un elemento fundamental para **establecer una comunicación eficaz con las contrapartes locales, regionales e internacionales.**

- El objetivo de la formación era, en última instancia, **mejorar la prestación de servicios y la capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad**¹².
- **La selección de los alumnos.** Antes de emprender cualquier actividad de aprendizaje, es necesario definir criterios apropiados para determinar a qué personas irá dirigida dicha actividad. También es importante convencer a los alumnos de que esta metodología servirá para mejorar su rendimiento.
 - Una vez identificada la necesidad de mejorar las capacidades de los trabajadores en el área administrativa y técnica, se estableció un periodo de formación de tres meses en PRINCE 2 dirigido a los funcionarios del Ministerio de Administración Local y de las corporaciones municipales como un primer paso de la estrategia de creación de capacidades.
 - El Ministerio seleccionó, en primer lugar, al personal directivo. Se consideró que requerían con mayor urgencia una formación en gestión de proyectos, dado su grado de responsabilidad en la ejecución y supervisión de proyectos. A continuación, se apuntó a supervisores, secretarios, personal de recursos humanos y directores financieros, contables, auditores y administrativos. Esta selección se hizo sólo en el primer ciclo de la formación.
 - En el segundo ciclo, todo el personal tuvo acceso a esta oportunidad única de aprendizaje y se propició la comprensión de las ventajas derivadas de participar en el mismo.
- **La coordinación de esfuerzos.** Un buen enfoque de aprendizaje debe asegurar que las actividades de capacitación están coordinadas y no entran en conflicto con otros planes.
 - Se debe comprobar con los Ministerios e instituciones interesadas que el proyecto es necesario y no es redundante con respecto a otras iniciativas. En el caso de esta experiencia, funcionarios del Ministerio de Administración Local se reunieron con representantes de la gerencia del Ministerio de Planificación, Vivienda y Medio Ambiente, y del Ministerio de Administraciones Públicas para desarrollar estas consultas¹³.
 - Poner en marcha el proyecto, manteniendo la comunicación interinstitucional.

4.1 Herramientas de aprendizaje

La elección del sistema de aprendizaje a través del cual se va a desarrollar el proceso de formación es una de las partes fundamentales de cualquier estrategia de formación. Para que un sistema de aprendizaje sea eficaz, tendrá que ser de fácil manejo pero profesional. Por ello, deberá:

- Centrarse no sólo en la mejora de las competencias individuales, sino también en un conjunto de normas profesionales;
- Asegurar que el aprendizaje se realiza de manera sistemática y coherente;
- Perseguir la responsabilidad, la coherencia, la orientación a resultados y la eficiencia.

En el caso de proyecto Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos, el Ministerio de Administración Local acordó con el PNUD utilizar el Learning Management System (Sistema de Gestión del Aprendizaje o LMS por sus siglas en inglés), una plataforma en línea mantenida desde la sede del PNUD en Nueva York, que proporciona recursos de formación al personal del PNUD en todo el mundo. La potencia de este sistema se deriva del acceso universal al aprendizaje que ofrece a través de una red mundial de desarrollo en la que países y socios están conectados a los recursos de conocimiento.

En el caso del proyecto del Ministerio de Administración Local, el PNUD realizó las disposiciones necesarias para garantizar el acceso al curso online del LMS:

- Se creó una base de datos de las personas que utilizarían el LMS.
- Se prepararon las contraseñas, nombres de usuario y otros datos de registro para tener acceso al sistema.
- Se ofreció información a los alumnos para utilizar el LMS¹⁴.

Para facilitar el aprendizaje, además de la plataforma virtual, el PNUD proporcionó herramientas adicionales como la Guía del Usuario de PRINCE 2, que incluye los principales conceptos y objetivos de esta metodología de gestión de proyectos y algunos exámenes aplicados en procesos similares.

Tabla 2. Herramientas disponibles en las 4 sesiones de examen

Herramientas de Aprendizaje	Sesión 1 (enero de 2009)	Sesión 2 (abril de 2009)	Sesión 3 (junio de 2009)	Sesión 4 (septiembre de 2009)
Plataforma virtual del PNUD (LMS)	Si	No	No	No
Guía del Usuario de PRINCE 2	Si	Si	Si	Si
Plataforma virtual ILX	No	Si	Si	Si
Discos compactos de PNUD	No	No	Si	No
Exámenes anteriores	No	Si	Si	Si
Talleres de PRINCE 2	No	Si	Si	No

4.2 Haciendo frente a los desafíos: planes de contingencia

En toda planificación de actividades de aprendizaje, hay que prever estrategias de contingencia para hacer frente a los imprevistos.

Antes de comenzar la ejecución del proyecto, el Ministerio de Administración Local puso de manifiesto el riesgo de que algunas oficinas regionales y municipales no tuvieran acceso a Internet o tuvieran acceso limitado. Esta circunstancia constituía un problema real pues impedía que algunas personas pudieran hacer el curso de PRINCE 2 a través del LMS. Como consecuencia, al inicio del proyecto, el Ministerio diseñó un plan alternativo que consistió en la preparación de Discos Compactos (CD) para acceder el curso offline¹⁵.

La estrategia mencionada resultó ser exitosa ya que el plan inicial de terminar la capacitación en Diciembre de 2008 no se materializó. El uso de discos compactos y una plataforma alternativa fue clave para continuar el proceso de aprendizaje, en la medida en que el LMS atravesó por una transformación que estaba programada con anticipación y no estaría disponible durante el primer trimestre de 2009.

La otra plataforma utilizada fue la del Grupo ILX¹⁶, con quienes el PNUD tiene un Acuerdo de Largo Plazo (LTA)¹⁷ sobre licencias para acceder al entrenamiento en PRINCE 2. El Grupo ILX aceptó dar acceso a su plataforma dada la indisponibilidad de la plataforma del PNUD. El ILX ofrece cursos en línea completos con un diseño interactivo, y posee una sólida capacidad técnica. Más aún, los expertos en gestión de proyectos del ILX que realizaron el diagnóstico del Ministerio para el desarrollo de su sistema de gestión basada en resultados, incluyendo la adaptación de PRINCE 2 al contexto local, capacitaron directamente a algunas de las personas capacitadas en preparación a sus exámenes.

4.3 El e-learning y sus ventajas

El e-learning es una opción de formación a distancia que consiste en la transferencia de habilidades y conocimientos por vía electrónica. Este método ha experimentado una enorme aceptación en los últimos años gracias al desarrollo de las tecnologías multimedia. El e-learning permite que los estudiantes puedan trabajar de forma independiente o bajo la supervisión de un instructor, y ofrece una amplia variedad de soportes (textos, imágenes, animación, vídeo y audio).

Las siguientes ventajas fueron decisivas para optar por el e-learning en todas las fases de formación del proyecto de Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos:

- **Amplio acceso:** permite que docentes de renombre puedan compartir sus conocimientos sin restricciones geográficas. Da la oportunidad a los estudiantes de asistir a cursos sin limitaciones físicas, económicas o políticas.
- **Fácil manejo:** No se requiere una tecnología avanzada, aparte del acceso básico a Internet y a las aplicaciones para reproducir audio y video.
- **Desarrollo de competencias:** el e-learning fomenta la alfabetización digital.
- **Acceso a contenido público:** el e-learning proporciona la oportunidad de acceder a webcasts y otros contenidos relacionados con el curso¹⁸.
- **Flexibilidad de entrega:** los cursos de e-learning pueden ser entregados a través de discos compactos (CD), de una unidad de red compartida, o como enlace en una Intranet.
- **Comodidad:** cada alumno puede ir a su propio ritmo. El conocimiento puede estar disponible en cualquier momento y lugar.

- **Eficiencia en tiempo y costo:** este método reduce el tiempo de aprendizaje y elimina los costes relacionados con la formación presencial (por ejemplo, alojamiento, viajes, comidas, etc).
- **Aumento de la retención de conocimientos.** La naturaleza interactiva del e-learning constituye un refuerzo para el aprendizaje y favorece la retención de los contenidos.

A pesar de estas ventajas y de que proporciona un entorno de aprendizaje cómodo y distendido, el e-learning no siempre es bien recibido por los alumnos. De hecho, la ausencia de instrucciones personales resulta con frecuencia en una falta de compromiso por parte de los alumnos, sobre todo si la metodología e-learning se limita a un texto en una pantalla de ordenador. Con el fin de hacer agradable el aprendizaje y aumentar su tasa de éxito, se recomienda aplicar una versión sencilla. La estrategia de e-learning utilizada en la formación de PRINCE 2 en el proyecto es un buen ejemplo de enfoque simplificado y más interactivo. Consiste en un interfaz multimedia, de diseño atractivo, voz en off, herramientas de animación y lecciones de tamaño manejable.

4.4. El valor añadido de una formación combinada

La formación combinada (blended learning) incorpora de forma equilibrada varios métodos de aprendizaje como e-learning, cursos presenciales, talleres, seminarios, coaching, tutorías, teleconferencias, etc.

Este enfoque de aprendizaje permite utilizar diferentes técnicas y metodologías según los requerimientos de cada nivel de formación, lo cual incrementa la eficacia del aprendizaje. Su principal valor añadido radica en el incremento de la motivación (visual, auditiva y kinestésica), ya que el uso de diferentes estilos de aprendizaje suele suponer un mayor estímulo para los alumnos¹⁹.

Antes de elegir una estrategia de formación combinada, se deben identificar y analizar las herramientas disponibles teniendo en consideración:

- **La cultura corporativa**, que determina si los métodos no tradicionales de formación cuentan con el apoyo de la organización, y si es posible que los empleados completen la formación desde su propio escritorio.

- **Los objetivos.** Contar con objetivos claros permite optimizar la planificación de cualquier actividad de formación destinada a desarrollar habilidades y competencias.
- **Las limitaciones técnicas.** La calidad de la infraestructura puede limitar la disponibilidad de determinadas herramientas de aprendizaje.
- **Identificar quién necesita formación** y qué tipo de cursos han funcionado antes con ese tipo de público.
- **La comunicación adecuada** para transmitir los beneficios de la formación a los alumnos.

En el proyecto Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos, se utilizaron también métodos tradicionales de aprendizaje que incluían el uso de materiales en papel y grupos de estudio presenciales, éstos últimos sugeridos por el grupo de expertos del ILX quienes motivaron a los estudiantes a reunirse regularmente para discutir lo que habían aprendido y se organizaron seminarios y sesiones/talleres presenciales para ayudarles a preparar los exámenes.

4.5 La aplicación de los exámenes

La responsabilidad general de la gestión e implementación de la iniciativa de Desarrollo de la Capacidad en Gestión de Proyectos recae en el Ministerio de Administración Local, así como el manejo de la logística de las pruebas (lugares, vigilancia y materiales). La mayor parte de la asistencia técnica fue proporcionada por el PNUD.

Centros de exámenes: se realizaron cuatro sesiones de exámenes entre enero y septiembre de 2009. Con el fin de acoger al elevado número de candidatos, y teniendo en cuenta su dispersión geográfica y el número de vigilantes disponibles, se establecieron centros de exámenes en cinco localidades: Puerto España (la capital), Couva (centro-oeste), San Fernando (suroeste), Sangre Grande (noreste) y Tunapuna (este de Puerto España). Los exámenes se llevaron a cabo en salas de conferencias de las corporaciones regionales, ayuntamientos, escuelas y campus universitarios.

Vigilancia: Según un acuerdo entre el PNUD y el organismo examinador (APMG), el personal del PNUD era el principal responsable de supervisar los exámenes. El personal del Ministerio de Administración Local apoyó en tareas como dar y recoger los exámenes y artículos de papelería²⁰.

Figura 3. Exámenes PRINCE 2



5

Resultados y lecciones aprendidas

5.1 El rendimiento del personal

El rendimiento global en los exámenes estuvo por debajo de las expectativas, tanto en términos de participación como en la tasa de aprobación. El documento de proyecto establecía como objetivo seleccionar a 400 funcionarios del Ministerio y de las corporaciones municipales y capacitarlos en Prince 2. Se esperaba que al menos un 90% se presentara a los exámenes y el 80% recibiera la certificación correspondiente.

Tasa de participación: la tasa media de participación de todas las reuniones de evaluación fue de 50%. En una de las reuniones se alcanzó una tasa de participación de 75%. Evaluaciones informales ayudaron a determinar que varios factores pudieron disuadir al personal de tomar los exámenes, entre los que se destacan:

- Comunicación insuficiente con los supervisores quienes debían proveer información sobre las capacitaciones y los exámenes.
- La carga de trabajo.
- Falta de equipos de tecnología.
- Acceso a Internet limitado o nulo.

Tasa de aprobación: En promedio, el 40% de los candidatos aprobó el examen. La tasa más alta de aprobación en uno de los exámenes fue de 60%. Al parecer la principal causa para este rendimiento por debajo de las expectativas fue la inadecuada preparación para los exámenes: muchos funcionarios no tuvieron en

cuenta la dedicación necesaria para pasar el examen y utilizaron parcialmente las herramientas que se les había proporcionado (en algunos casos sólo se usaron materiales impresos, especialmente la Guía del usuario de PRINCE 2).

5.2 Lecciones aprendidas

El Proyecto Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos capacitó a personas que contribuirán al desarrollo y la sostenibilidad de un sistema de gestión por resultados, mediante la aplicación de un nuevo enfoque en su trabajo y por la difusión de este enfoque entre los colegas que todavía no han obtenido la certificación. Además, por primera vez, el Ministerio de Administración Local ha estado expuesto a una nueva metodología de formación que da cabida a una amplia participación y que puede ser replicada tanto en otros ministerios, como a nivel nacional.

El proyecto generó lecciones importantes que sirvieron como base para formular recomendaciones sobre cómo desarrollar un buen método de formación en gestión de proyectos. Las lecciones se centraron en los siguientes aspectos:

1. Sobre la gestión de riesgos

Se requería mayor capacidad para gestionar los riesgos asociados a los siguientes puntos:

- Las limitaciones en la conexión a Internet.
- Algunos participantes no tenían acceso a computadoras.
- La falta de información adecuada sobre las ventajas de saber utilizar PRINCE 2 incidió en la baja motivación del personal para tomar y aprobar los exámenes,
- Se registró una demora considerable en la implementación de la fase II del proyecto debido a un cambio en el Usuario Senior.

2. Sobre la gestión del proyecto

El nombramiento de un Coordinador de Proyecto con dedicación completa no fue realizado debido a la alta carga de trabajo de la Unidad contraparte, la División de Recursos Humanos. El rol de la coordinación de proyecto fue desarrollado entonces principalmente por la Unidad de Descentralización, con el apoyo de la Unidad de Gestión del Cambio. Estas dos unidades no estaban

suficientemente preparadas para jugar este rol, debido a que no recaía en su área de especialización.

Esta situación se reflejó en dificultades en la ejecución del proyecto, tales como:

- registro de funcionarios para el entrenamiento y realización de exámenes
- programación de los exámenes de PRINCE 2
- disponibilidad de usuarios certificados para supervisar los exámenes
- evaluación de la preparación y/o voluntad del personal para tomar los exámenes
- disponibilidad de personal encargado de organizar las reuniones y dar seguimiento a las recomendaciones
- carencia de informes periódicos en temas como: información actualizada sobre los riesgos, informe final del proyecto con las lecciones aprendidas y la retroalimentación de los participantes capacitados, estadísticas constantes sobre participantes seleccionados y su desempeño.

3. Supervisión por parte de la Junta Directiva

Esta instancia tenía la responsabilidad de tomar por consenso las decisiones sobre la gestión del proyecto. También desempeñaba un rol importante en el control de calidad del proceso de evaluación.

El escaso compromiso de los miembros de la Junta Directiva tuvo como resultado una irregular celebración de reuniones, que debían realizarse cada tres meses. La rotación de personal y la sobrecarga de trabajo incidieron en la baja participación en las reuniones de la Junta por parte algunos de sus miembros.

4. Diseño del proyecto

Las deficiencias en materia de planificación del proyecto se expresaron en tres áreas fundamentales:

- Se sobreestimaron las tasas de participación y de aprobación.
- No se asignó tiempo de estudio para que los alumnos se prepararan para obtener la certificación.
- Se subestimó el interés del personal subalterno y se sobreestimó el interés del personal directivo. La mayor parte de los funcionarios subalternos estaban muy motivados para empezar la formación y para realizar el examen de PRINCE 2, debido a que consideraban que: a) una certificación reconocida a nivel internacional les ayudaría a conservar su trabajo, y b) la nueva metodología contribuiría a resolver problemas relacionados con la burocracia y la lentitud de los procedimientos en el Ministerio.

Por el contrario, el personal superior se mostró en su mayoría reacio a la formación y certificación en PRINCE 2 debido a que: a) temían que les trajera responsabilidades adicionales, b) les preocupaba reprobar el examen, y c) consideraban que la certificación en PRINCE 2 no mejoraría su rendimiento en el corto plazo, por lo que para cuando se vieran los cambios, ya se habrían jubilado²¹.

5. Mejora de las prácticas de trabajo

Después de la capacitación, algunas prácticas de trabajo han cambiado. Por ejemplo, la metodología de PRINCE 2 se aplicó en dos proyectos del Ministerio, uno para el establecimiento de una guardería, y otro para el desarrollo de un modelo de negocio para el Proyecto de Sistema de Gestión de Residuos. Los participantes en la formación han reconocido que PRINCE 2 les permite realizar sus tareas de manera más eficiente, pero también han puesto de relieve la necesidad de recibir apoyo para poder aplicar plenamente el aprendizaje.

6. Diagnóstico de capacidades

La ausencia de un diagnóstico de capacidades para la gestión del proceso de aprendizaje y las dificultades experimentadas por los candidatos en el acceso y uso del programa virtual de capacitación posiblemente afectaron el alcance de los resultados esperados.

7. EL “valor añadido” del PNUD

El PNUD contribuyó con su conocimiento derivado de sus ventajas comparativas, haciendo uso de su red global de oficinas y socios y aportando su experiencia en gestión de proyectos. También aseguró que la ejecución del proyecto conllevara el desarrollo de capacidades institucionales, de tal forma que una vez finalizado el proyecto fuese posible continuar el trabajo.

Para facilitar la ejecución del proyecto, la Oficina del PNUD de Trinidad y Tobago desarrolló las siguientes acciones:

- Preparación de la plataforma de aprendizaje.
- Participación en la Junta Directiva del proyecto.
- Orientación al Ministerio de Administración Local en la ejecución de las actividades de seguimiento y evaluación.
- Selección y contratación a los expertos en formación, con la aprobación Ministerio.
- Preparación de los informes sobre el uso de los fondos.

Figura 4. Ceremonia de entrega de certificados en el Hotel Hilton de Trinidad, junio de 2009





Hacia un Sistema de Gestión por Resultados

Un sistema de Gestión por Resultados añade valor a la capacitación en gestión de proyectos y fortalece los mecanismos de ejecución del Ministerio de Administración Local. Por esta razón, el Ministerio está considerando la implementación de tal sistema como una segunda fase de la iniciativa de Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos.

6.1. ¿Qué es la Gestión por Resultados?

La Gestión por Resultados es un enfoque de gestión estratégica cuyo objetivo es garantizar que todas las actividades están estructuradas de manera que permitan lograr los resultados deseados. Este tipo de gestión consta de tres procesos principales: planificación, seguimiento y evaluación.

La planificación se centra en la definición y la clarificación de los objetivos y el alcance del proyecto e incluye:

- La definición de resultados realistas, ya sean productos (o outputs, derivados de la realización de actividades y fruto del procesamiento de insumos) o efectos (outcomes, cambios en las condiciones de desarrollo en sentido más amplio);
- La definición de indicadores de rendimiento (como forma de medir los progresos), datos de referencia (como punto de partida desde el cual medir el cambio y el progreso en el tiempo) y objetivos (resultados que hay que alcanzar en un determinado plazo).

El monitoreo es una actividad interna y continua que sirve para obtener información que ayude a alcanzar los objetivos y a determinar qué medidas deben tomarse para asegurar el avance.

La evaluación es un examen independiente y más riguroso, que implica un análisis exhaustivo de todas las actividades ya realizadas o en curso²².

Aparte de incorporar las etapas de planificación, monitoreo y evaluación en la gestión de proyectos, la gestión por Resultados es una estrategia más amplia que incluye medidas para instalar una “cultura de resultados”, entre ellas:

- **Compromiso de la dirección.** Esto ayuda a institucionalizar la eficacia del sistema en su conjunto.
- **Solicitud informada del avance sobre los resultados.** Una cultura de resultados se ve fortalecida si se pide de forma sistemática información sobre los resultados en el contexto de la planificación, la ejecución y la revisión del contexto para convertirse, en última instancia, en parte integral de la gestión.
- **Sistemas de organización, prácticas y procedimientos de apoyo.** Ofrecer incentivos adecuados y premiar la buena gestión de los resultados (por ejemplo, mediante auto-evaluaciones, asumiendo riesgos informados o compartiendo información sobre los resultados) contribuye a fomentar una cultura de resultados.
- **Un régimen de rendición de cuentas orientado a los resultados.** Seguir los procedimientos apropiados y utilizar los recursos que han sido aprobados ayuda a garantizar que las personas puedan rendir cuentas tanto de los resultados obtenidos como de su comportamiento.
- **Capacidad de aprendizaje y de adaptación.** La cultura de resultados se construye a partir de la experiencia y la evaluación de resultados anteriores, tanto de los éxitos como de los fracasos. Proporcionar oportunidades de aprendizaje, tratar los errores como oportunidades de aprendizaje y concentrarse en las buenas prácticas no sólo ayuda a mejorar los resultados sino que también aumenta la capacidad para tomar mejores decisiones.
- **Medición de los resultados y de la capacidad de gestión de los resultados.** Para construir una cultura de resultados, es fundamental contar con la capacidad de articular y medir los resultados y con la capacidad para entender cómo se apoya y se mide la gestión por resultados²³.

Diagrama 3. Ventajas de la Gestión por Resultados



6.2 Sigüientes pasos de la colaboración entre el PNUD y el Ministerio de Administración Local

El PNUD prestará apoyo técnico al proyecto de implantación del sistema de gestión por resultados en el Ministerio de Administración Local, a través de un conjunto de profesionales, sistemas y herramientas.

Su experiencia en el uso de un enfoque por resultados en sus propias actividades, pone al PNUD en condiciones de hacer una contribución significativa: su propio sistema de gestión por resultados fue establecido en 1998 como herramienta para mejorar la eficacia de la gestión y representa hoy en día la base de la cultura y la práctica de la organización.

El proyecto propuesto de Gestión por Resultados tiene cuatro productos principales:

1. La implantación de un marco para el sistema de Gestión por Resultados, mediante la ejecución de talleres y el desarrollo de cadenas de resultados para sus proyectos y programas, así como una Guía para la gestión de proyectos y programas.
2. El desarrollo de un sistema eficiente para dar seguimiento al desempeño, mediante la mejora del funcionamiento de las juntas de proyecto, la mejora de la formación en TIC y la identificación de un conjunto común de indicadores de seguimiento y evaluación.

3. El desarrollo de capacitaciones en gestión de proyectos así como acompañamiento de proyectos y actividades de certificación.
4. Informes de seguimiento y evaluación, tanto a través de las reuniones de la junta de proyecto como de informes de auditoría.

Tanto el PNUD como el Ministerio están profundamente convencidos de que las características de la gestión por resultados – especialmente los procesos de seguimiento y evaluación – ayudarán al Ministerio a llevar a cabo sus operaciones de forma transparente, predecible y responsable, y de que el caso del Ministerio de Administración Local podría convertirse en modelo para otros ministerios y para el sector público en general²⁴.

Se reconoce entonces que la formación en PRINCE 2 no es suficiente para el desarrollo de un modelo de gestión por resultados. Si bien PRINCE 2 es una herramienta necesaria para mejorar las capacidades humanas en el Ministerio de Administración local para operar un sistema de Gestión por Resultados, una cultura de resultados debe ser también puesta en marcha.



Recomendaciones

7.1 Consejos para una buena gestión de proyectos

A partir las dificultades experimentadas durante la ejecución del proyecto, se proponen algunas recomendaciones que pueden contribuir al buen desarrollo de un sistema orientado a resultados en iniciativas futuras.

- Motivar a la gente. Esto requiere, en primer lugar, invitar a los gerentes y líderes a entender el cambio como progreso y no como una amenaza o un desafío imposible. El segundo paso es motivar al personal con el apoyo de los directivos.
- Realizar un estudio preliminar sobre la capacidad real, a fin de llevar las habilidades hasta el nivel profesional deseado.
- Contar con un coordinador de proyecto con experiencia y capacidad para coordinar y gestionar proyectos según las directrices y prácticas establecidas.
- Llevar a cabo una evaluación de los candidatos para identificar problemas de aprendizaje y, en una etapa posterior, su disposición a presentarse a los exámenes.
- Llevar a cabo una evaluación de las condiciones de examen: los lugares y equipos, las fechas, los vigilantes y el personal de apoyo.
- Establecer las metas de acuerdo con el análisis del contexto.
- Establecer un contacto con los candidatos, por ejemplo, a través de “punto focales”.
- Garantizar una cantidad de vigilantes adecuada en los exámenes.
- Considerar una estrategia para lograr tasas satisfactorias de participación y aprobación de exámenes²⁵.

7.2 Los modelos de madurez en la implementación de la gestión de proyectos

Con el fin de aumentar la eficacia en la provisión de resultados de desarrollo y para que se repitan las experiencias satisfactorias en gestión de proyectos y programas, se recomienda adoptar un modelo que certifique la madurez de la organización.

La adopción de un “Modelo de Madurez de Gestión de Proyectos” constituye un marco que nos permite medir el impacto sobre el rendimiento y los avances en los procesos.

Ventajas

- Un conjunto claro de los puntos de referencia.
- Posibilidad de establecer comparaciones entre las diferentes organizaciones y entre las diferentes unidades y oficinas de una organización.
- Visibilidad y reconocimiento de la capacidad de gestión de la organización por parte de los socios del proyecto.
- Mejora en la capacidad de evaluar la capacidad de los socios de ejecución.
- Transparencia y la rendición de cuentas..

Indicadores de madurez

Se puede considerar que una organización o empresa es “madura” si es capaz de gestionar sus actividades a partir de procesos de gestión estandarizados. Algunos de los indicadores de madurez son:

- Las actividades se llevan a cabo de conformidad con los planes y procesos definidos.
- Las funciones y responsabilidades para llevar a cabo programas y actividades relacionadas con el proyecto están claras en toda la oficina.
- Se da seguimiento al progreso según los planes adecuados.
- Se cuenta con una base objetiva y cuantitativa para juzgar la calidad de los productos.
- Se analizan los riesgos, los problemas y otras cuestiones para aplicar medidas correctivas.
- Se dispone y se utilizan de forma efectiva las lecciones aprendidas de programas y proyectos anteriores.
- Se actualizan los procesos (si fuera necesario) y se aplican las mejoras.

7.2.1 Los modelos de madurez del PNUD para la gestión de proyectos

Desde mediados de los años ochenta, los Modelos de Madurez se han convertido en elementos importantes para medir y mejorar la eficiencia. Dos son los principales modelos de madurez que acumulan un sólido historial de ayuda a las organizaciones para evaluar su madurez y que son compatibles con el entorno de gestión del PNUD.

1. El Modelo de Madurez de la Gestión de Carteras, Programas y Proyectos (P3M3, del inglés 'Portfolio, Programme, Project Management Maturity Model')

Se trata de un modelo amplio que abarca los tres procesos de administración, y establece cinco niveles progresivos de madurez:

- **Conciencia del proceso.** La práctica está determinada por las circunstancias o por las preferencias individuales, los procesos no están bien documentados, están todavía poco desarrollados y no se realizan (o no completamente) las actividades.
- **Repetición del proceso.** La organización puede demostrar que se han establecido las prácticas básicas de gestión y que se están desarrollando los procesos.
- **Definición del proceso.** La gestión y los procesos técnicos necesarios para lograr los propósitos de la organización están documentados, estandarizados e integrados con otros procesos de negocio.
- **Gestión del proceso.** Este nivel se caracteriza por comportamientos y procesos maduros gestionados cuantitativamente. Existen pruebas de los objetivos cuantitativos relativos a la calidad y al rendimiento de los procesos y estos objetivos se utilizan como criterios en los procesos de gestión.
- **Optimización del proceso.** La organización se centra en la optimización de sus procesos de gestión cuantitativa para tener en cuenta los cambios en las necesidades de negocio y en los factores externos.

2. Modelo de Madurez PRINCE 2 (P2M2)

P2M2 es una herramienta específica que sirve para evaluar y certificar exclusivamente la madurez en el uso de PRINCE 2. Se identifican tres niveles de madurez. En el primero, los procesos se encuentran aún en una fase inicial y están en su mayoría poco desarrollados. En el segundo nivel, ya se ha adoptado PRINCE 2, pero su aplicación en los proyectos de la organización es poco sistemática. En el tercero, PRINCE 2 es el estándar adoptado por todos los proyectos de la organización.

Además de la evaluación y certificación de los niveles de madurez, este modelo también se puede utilizar para:

- entender las prácticas clave que forman parte de procesos de proyectos eficaces;
- identificar las prácticas que hay que incorporar para alcanzar el siguiente nivel de madurez;
- mejorar la capacidad para la gestión de proyectos²⁶.

Tanto en el ámbito público como en el privado, es importante adaptar los modelos a los diferentes niveles de gestión.



Conclusiones

A la par que el Gobierno de Trinidad y Tobago busca fortalecer sus instituciones para promover la transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad, se necesita un enfoque más estructurado y estratégico a la gestión de programas y proyectos.

La formación y certificación en PRINCE 2 es sólo un primer paso en el proceso iniciado por el Ministerio de Administración Local. El siguiente será el desarrollo y puesta en marcha de un Sistema de Gestión por Resultados, que permitirá que los funcionarios certificados apliquen sus conocimientos y contribuyan a la transformación efectiva del Ministerio. Se prevé que además de ser agentes de cambio al interior del Ministerio, estos funcionarios puedan ser llamados a compartir sus experiencias con otros Ministerios también.

Cabe destacar que, luego de conocer el proyecto de Desarrollo de Capacidades en Gestión de Proyectos, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Seguridad Nacional y el Ministerio de Hacienda han manifestado su interés en la formación en PRINCE 2 para su propio personal de proyectos.

A pesar de que el trabajo que el PNUD ha realizado en alianza con el Ministerio de Administración Local y las corporaciones municipales esté todavía en su fase inicial, ya ha permitido identificar los pasos requeridos para la provisión eficiente de servicios y el fortalecimiento de un Estado moderno orientado a resultados. Si bien se reconoce que los desafíos están presentes y son inevitables, el apoyo constante para crear un ambiente propicio con la colaboración de funcionarios, gerencia, el PNUD y otros socios apuntará a lograr el éxito esperado.

Referencias

1. Banco Central de Trinidad y Tobago (2011) Encuesta Económica Anual, 2010, Puerto España, Trinidad
2. PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2010, p. 140
3. Ministerio de Administración Local, Draft White Paper on Local Government Reform, 2009, p.43
4. Ministerio de Administración Local, Draft White Paper on Local Government Reform, 2009.
5. Capacity Development in Project Management, Documento de Proyecto, PNUD, septiembre de 2008
6. "Cost-sharing agreement between the UNDP and the MoLG" Anexo IV al documento del proyecto Capacity Development in Project Management
7. www.en.wikipedia.org/wiki/Project_management
8. www.undp.org/capacity
9. UNDP Practice Note: Capacity Development, octubre 2008 http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=1654154:
10. Institutional Strengthening and support to the Ministry of Local Government, Documento de proyecto, PNUD, noviembre de 2006
11. Democratic Governance Reader: A Reference for UNDP Practitioners, "Local Governance and Decentralization", septiembre de 2009 www.undp.org/governance
12. Capacity Development in Project Management, Documento de proyecto, PNUD
13. United Nations Development Programme, Bureau for Development, Policy Report Summary by Mr. John Patterson, 18th September 2008
14. Herramientas de aprendizaje del PNUD, <http://ppmtoolkit.undp.org>
15. Lecciones aprendidas del proyecto Capacity Development in Project Management, PNUD, 20 de enero de 2010
16. www.ilxgroup.com
17. Centro de Adquisiciones del PNUD, Acuerdo a Largo Plazo (LTA) para la prestación de servicios al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 13 de febrero de 2007, http://content.undp.org/go/units/bom/procurement/Procurement/download/?d_id=1199071
18. <http://en.wikipedia.org/wiki/E-learning>
19. Cursos de formación combinados de ILX <http://www.ilxgroup.com/blended-learning.asp>
20. Informe sobre la actividad de examen de PRINCE 2, 7 de agosto de 2009
21. Lecciones aprendidas del proyecto Capacity Development in Project Management, PNUD, 20 de enero de 2010
22. Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, PNUD 2009
23. Evaluación de la Gestión por Resultados en el PNUD, Oficina de Evaluación, Diciembre de 2007
24. PNUD, Results-based Management, Documento de Proyecto, marzo de 2010
25. Informe sobre la actividad de examen de PRINCE 2, 7 de agosto de 2009
26. Programme and Project Management Maturity Model for Office Certification: Roll-out of the Results Management Guide (RMG). Extraído de The Capacity for Efficient Delivery of Achievable Results (CEDAR) Project, Documento de Estrategia del PNUD, octubre de 2006