

# Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM) y Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)

Guía



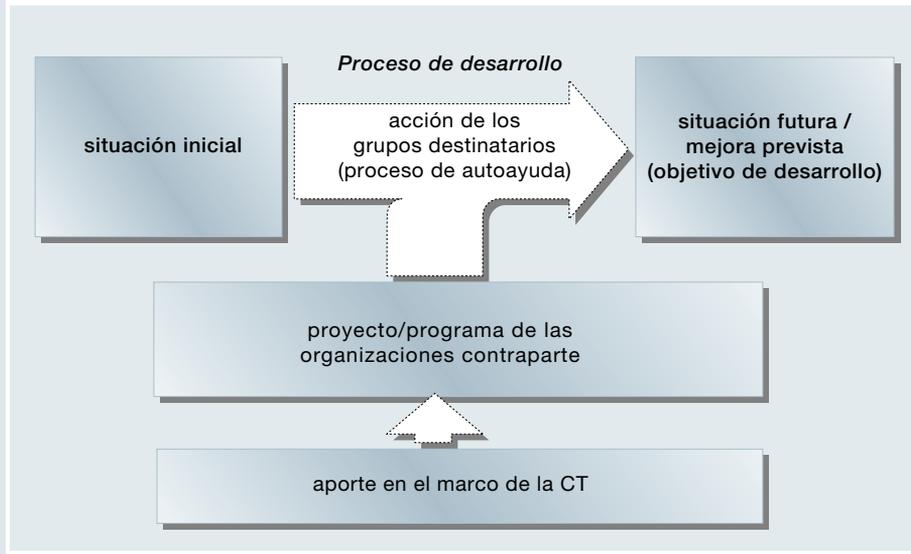
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Publicado por: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Redacción: Oficina 04, Estrategia de desarrollo de la empresa  
1º edición 1996

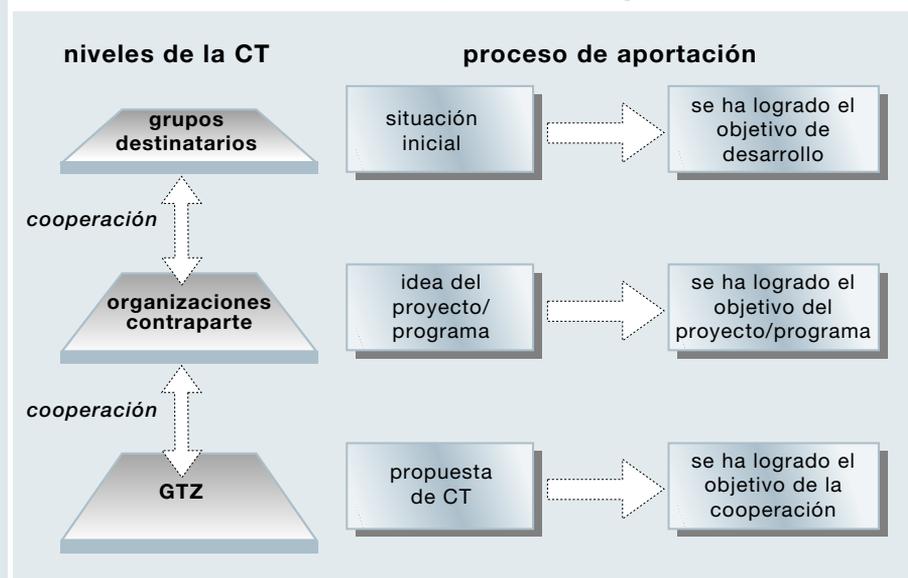
**Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM)  
y Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)**

- Guía -

### Esquema básico de la cooperación



### El modelo de cooperación según PCM



## Índice

	Página
Introducción	4
1. Gestión de proyectos	4
2. Gestión de la cooperación al desarrollo de carácter participativo (PCM)	7
2.1. Conceptos básicos	7
2.2. Estructura básica de las relaciones de cooperación	8
2.3. PCM como enfoque para integrar los procesos de aportación de los diferentes actores de la CT	10
2.4. Nivel de acción de la GTZ	12
3. Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)	14
3.1. La planificación como proceso de entendimiento entre los actores	15
3.2. Elementos de un plan y matriz de planificación del proyecto (MPP)	16
3.3. El procedimiento según ZOPP	17
3.4. Instrumentos directores de la ejecución de los proyectos	19

## Introducción

En el documento „Lineamientos para la gestión de las actividades de la Cooperación Técnica alemana“ la Dirección General ha delineado la función y el papel de la GTZ, alentando al personal a obrar con flexibilidad.

Dentro de ese marco, la presente guía describe la gestión del ciclo del proyecto ("project cycle management", PCM) y el método de planificación de proyectos orientada a objetivos ("Zielorientierte Projektplanung", ZOPP). En ella se explican los principios según los cuales la GTZ planifica y dirige sus aportes a la cooperación técnica (CT).

La guía será complementada, en lo sucesivo, por pautas orientadoras sobre cuestiones operacionales relacionadas con la aplicación de PCM / ZOPP.

### 1. Gestión de proyectos

Por gestión se entiende la configuración de procesos sociales con el propósito de alcanzar objetivos concretos. Las *funciones de gestión* más importantes son: acordar objetivos, planificar, decidir, motivar, organizar, dirigir, controlar e informar. Tanto estas funciones como las tareas que se derivan de ellas tienen que ser tenidas en cuenta y asumidas una y otra vez durante todo el proceso.

En términos generales, un *proyecto* puede definirse como un proceso delimitado en el tiempo durante el cual se prestan determinados aportes. Los recursos suministrados sirven para la ejecución de las actividades y la prestación de los aportes (resultados) del proyecto, con el fin de alcanzar un efecto definido con anterioridad (objetivo del proyecto). Se habla de *programa* cuando se trata de varios proyectos vinculados entre sí desde el punto de vista sectorial, subsectorial o regional y coordinados mediante una estrategia claramente definida. Se dice que un proyecto o programa es *sostenible* cuando sus efectos perduran más allá de su finalización.

Un instrumento de aplicación corriente en las teorías de administración de empresas, que puede servir de orientación para la gestión, es

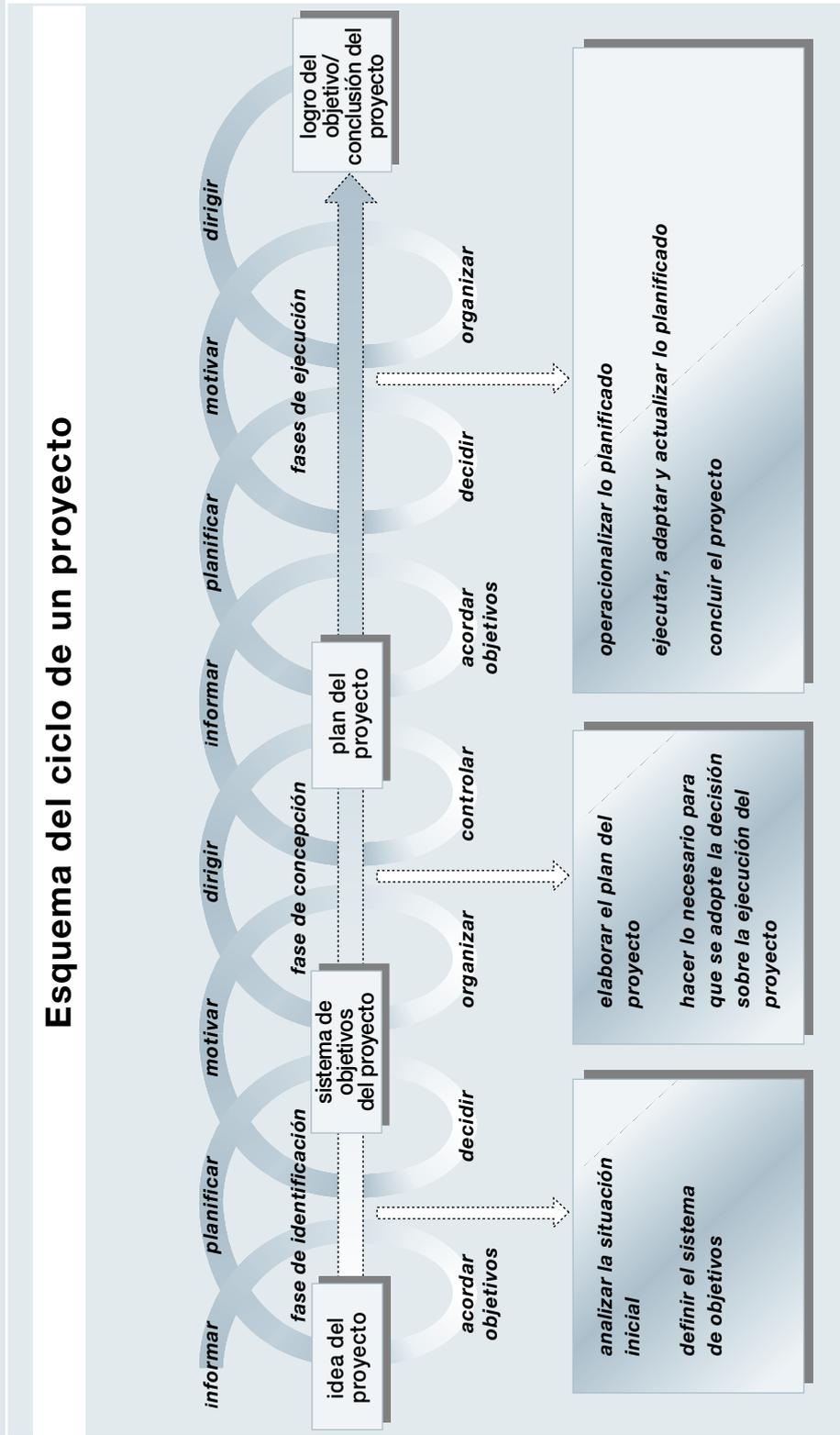
la descripción del "*ciclo de vida*" de un proyecto desde que comienza a planificarse hasta que se completan las actividades, incluyendo las fases de identificación, concepción y ejecución. A lo largo del ciclo de vida del proyecto, la gestión debe asumir continuamente las tareas que se deriven de las funciones mencionadas. Un proyecto o programa, entendido como un proceso social, no es, por lo tanto, planificado de una vez y después ejecutado, sino que siempre debe haber una planificación sobre la marcha (planificación iterativa).

En el *gráfico 1* se muestran de manera esquemática el ciclo del proyecto y las funciones y tareas de gestión.

Las etapas por las que pasa un proyecto a lo largo de su ciclo de vida están estructuradas orgánicamente. Cada fase sirve de base a la siguiente. La definición del sistema de objetivos debe ser previa a la determinación de los resultados necesarios para el logro de esos objetivos. Análogamente, es necesario haberse puesto de acuerdo sobre los aspectos fundamentales de la concepción del proyecto antes de adoptar la decisión de ejecución y proceder a suministrar los recursos necesarios. En el esquema, el paso de una fase a otra o, según el caso, la conclusión de la fase respectiva, se expresa como sigue: "se ha identificado el sistema de objetivos" (fase de identificación); "se ha elaborado el plan del proyecto" (fase de concepción); "se ha alcanzado el objetivo del proyecto" (fases de ejecución). Los diferentes pasos de planificación de un proyecto responden a esta lógica.

El proceso en conjunto no se desarrolla de forma lineal, sino reanudando una y otra vez con fases anteriores de modo de abordar de nuevo o profundizar diferentes cuestiones de análisis, planificación y decisión gracias a la experiencia acumulada. Es así como los objetivos no quedan definidos de una vez en la fase de identificación sino que, a medida que se ejecuta el proyecto, tendrán que ser verificados repetidamente y, de ser necesario, modificados. Lo mismo sucede con todo lo que se ha decidido en un momento dado, ya que habrá que verificarlo continuamente y modificarlo si resulta que (ya) no es adecuado o que hay que revisar la concertación al respecto. En general se entiende que todo lo que se estipula en la planificación deberá ser factible y razonable en una situación dada y regir hasta que deba modificarse en virtud de los nuevos conocimientos adquiridos.

Gráfico 1:



El punto de partida para efectuar las adaptaciones pertinentes está constituido por la observación, análisis y valoración sistemáticos de la ejecución (seguimiento y evaluación). No se debe tener en cuenta únicamente lo previsto en el plan, sino también las condiciones relevantes del entorno. Asimismo, hay que identificar oportunamente los posibles efectos no previstos de la acción y ponderar sus consecuencias.

En principio, el proceso de gestión es similar para toda organización que se proponga ejecutar un proyecto. La cooperación al desarrollo se caracteriza por la interconexión de las contribuciones de diferentes organizaciones. La gran complejidad de esa estructura hace que se planteen exigencias de gestión mucho más elevadas. Un factor de especial importancia para la cooperación es concertar y definir los papeles, las funciones y las competencias de los distintos actores involucrados. Para ello, la GTZ ha desarrollado el enfoque PCM.

## **2. Gestión de la cooperación al desarrollo de carácter participativo (PCM)**

### 2.1. Conceptos básicos

A fin de facilitar la comprensión de lo expuesto en el presente capítulo, se explicarán, en primer lugar, algunos conceptos básicos. Las definiciones no pretenden ser ni las únicas válidas ni las únicas aplicables. Tienen que demostrar, más bien, su eficacia en el área concreta de trabajo, siendo recomendable reemplazarlas por otras mejores en caso necesario.

Por *desarrollo* se entiende un proceso configurado que permite pasar de una situación presente percibida como no satisfactoria a una situación futura que se considera mejor. La experiencia muestra que ese proceso sólo puede tener éxito si las personas concernidas se responsabilizan de él y si, en la medida de lo posible, implementan los cambios por su propio esfuerzo. Por consiguiente, todo proceso planificado de desarrollo depende de las necesidades y posibilidades de acción de las personas afectadas.

La *cooperación al desarrollo* pretende dar impulso a los procesos de autoayuda y contribuir a que se desarrollen con éxito. La GTZ apoya a

sus organizaciones contraparte en su esfuerzo para fomentar el proceso de desarrollo de los grupos destinatarios. Por *grupos destinatarios* se entienden aquellos grupos sociales en cuyo ámbito se procura lograr el cambio definido en el objetivo del proyecto o del programa. La función de la GTZ puede ser también identificar, primeramente, estructuras adecuadas del país contraparte que se propongan apoyar los procesos de cambio de ciertos grupos destinatarios, y ayudar en su organización. Las diferentes relaciones de responsabilidad se derivan de las tareas que llevan a cabo los participantes y de su esfera de competencia. Por ende, la GTZ habrá de asumir diferentes roles, según el caso.

Por lo que toca a las organizaciones contraparte, en la Cooperación Técnica oficial de la República Federal de Alemania la *instancia política* responsable de presentar una solicitud de fomento es siempre el gobierno del país contraparte. Aunque la propuesta haya sido formulada por otra organización, será necesaria la aprobación del gobierno respectivo. Es importante no confundir el gobierno que presenta la solicitud con las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales responsables de planificar y ejecutar el proyecto (dado el caso, pueden ser varias entidades integradas en una red). Estas últimas se denominan *organizaciones ejecutoras* y son las organizaciones contraparte propiamente dichas de la GTZ<sup>1</sup>. La cooperación entre la GTZ y sus organizaciones contraparte se lleva a cabo, generalmente, en el marco de proyectos o programas.

La *participación* está considerada hoy como un criterio esencial de calidad en la cooperación al desarrollo. Por participación se entiende la intervención activa de las personas, grupos sociales y organizaciones en los procesos de planificación y de toma de decisión que los afectan.

## 2.2. Estructura básica de las relaciones de cooperación

En el *gráfico 2* se ilustra, de forma esquemática, la estructura básica de las relaciones de cooperación en la CT. La GTZ apoya, por encargo del BMZ, a una o varias organizaciones contraparte en la preparación y ejecución de un proyecto o programa para fomentar los procesos de autoayuda de los grupos destinatarios. Las organizacio-

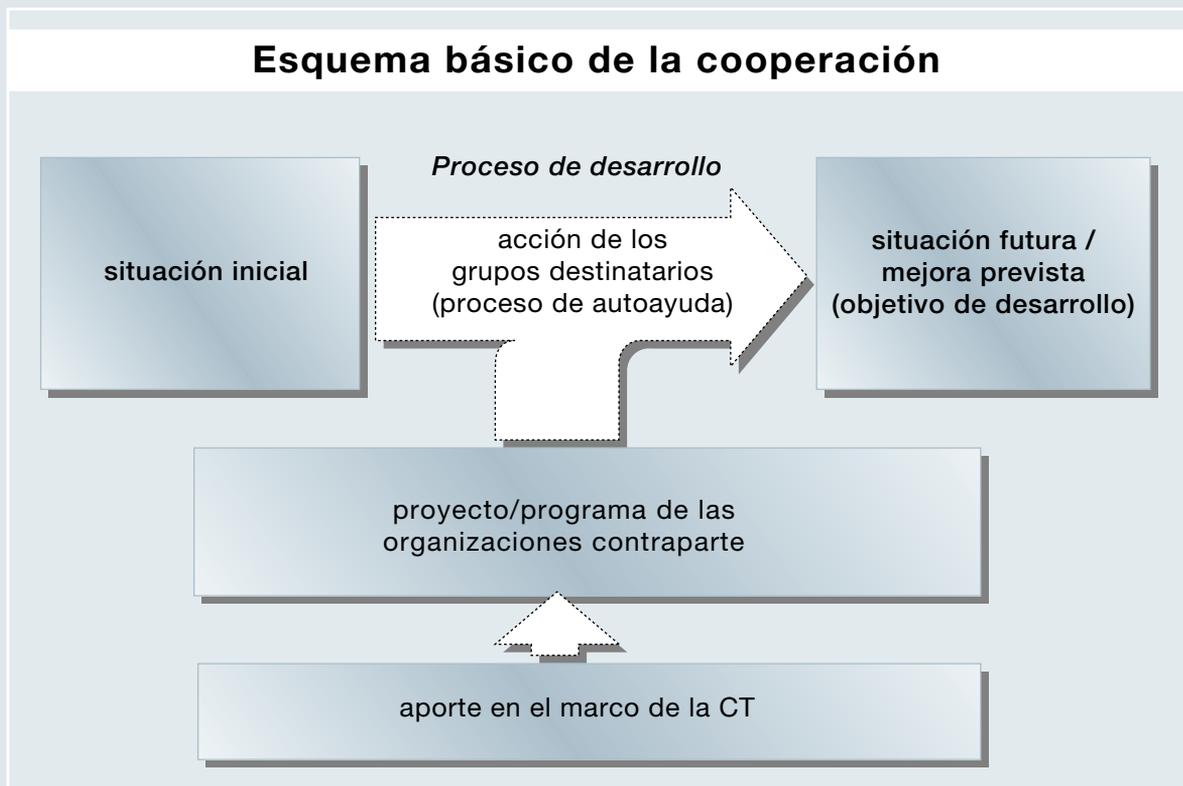
<sup>1</sup> Para distinguir entre el responsable político y las entidades responsables de la implementación de un proyecto, se habla a veces de la instancia decisora en el plano político y de la(s) organización(es) ejecutora(s) propiamente dicha(s).

nes contraparte pueden ser estatales o privadas. Según los principios de política de desarrollo del BMZ y la GTZ, se considera especialmente importante intensificar la cooperación con organizaciones no gubernamentales. La cooperación alemana se atiene al principio de intervención mínima, y en cuanto a su volumen y contenido se ajusta a lo que la contraparte (aún) no está en condiciones de aportar. La GTZ responde a las diferentes situaciones de demanda existentes con una amplia gama de servicios que comprenden desde la ejecución de una obra aislada (p.ej. un estudio) hasta la gestión de sistemas complejos.

Un factor decisivo para la cooperación alemana es que el proyecto:

- esté orientado a satisfacer las necesidades de los grupos destinatarios;
- fortalezca la capacidad de autoayuda de las personas afectadas;
- sea factible bajo las condiciones generales dadas;
- cree las condiciones necesarias para la persistencia de sus efectos, es decir, para que perdure la situación que se ha mejorado con su ayuda.

Gráfico 2:



### 2.3. PCM como enfoque para integrar los procesos de aportación de los diferentes actores de la CT

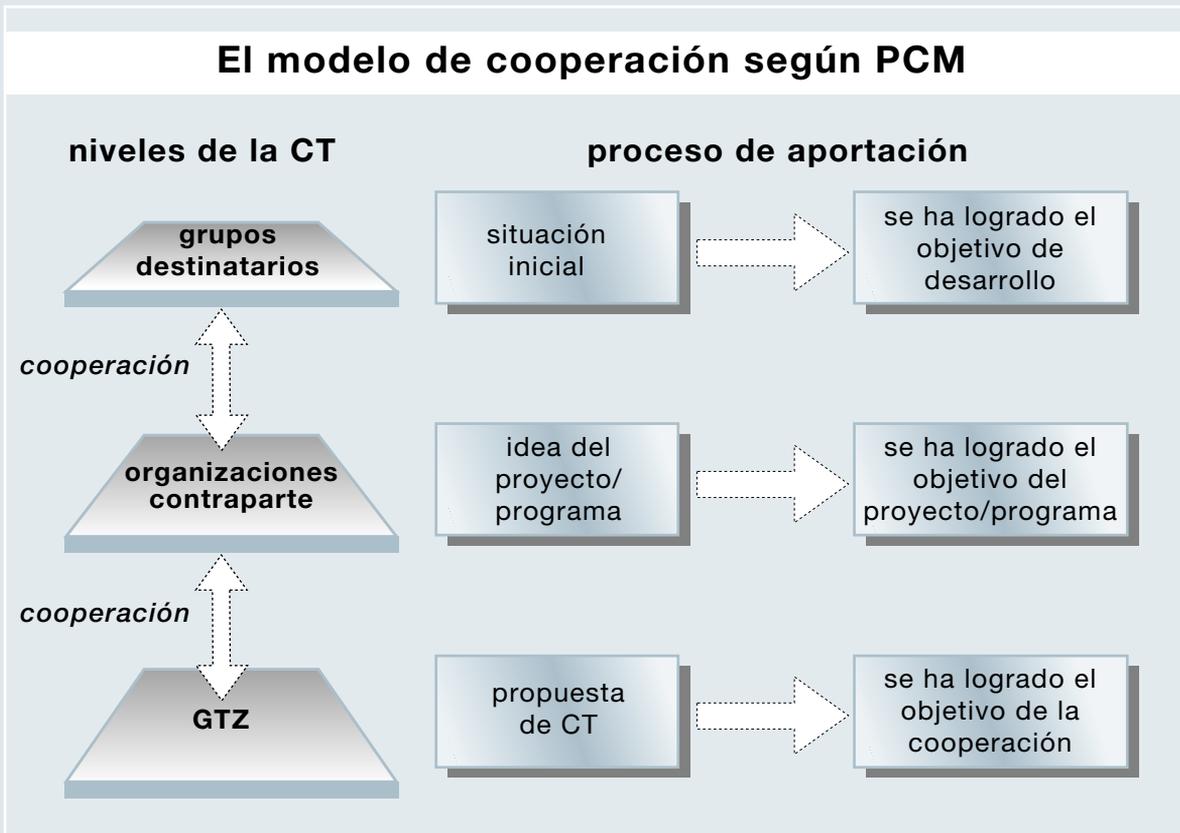
PCM es la sigla internacional de "Project Cycle Management" (gestión del ciclo del proyecto). Con ello la GTZ no sólo se refiere a la idea de un ciclo de vida de un proyecto y a las funciones de gestión que han de ser asumidas de manera continua mientras dure el proyecto, sino también y principalmente a un modelo de reflexión que permita configurar la cooperación de tal forma que resulte productiva para todas las partes involucradas. El principio más importante para ello es que los afectados participen en ese proceso.

El punto de partida de las reflexiones es, según se ilustra en el gráfico 2, la diferenciación existente entre los actores involucrados y sus respectivos niveles de acción:

- los grupos destinatarios, en cuyo nivel debe tener lugar el proceso de desarrollo al que se aspira;
- las organizaciones contraparte que ejecutan un proyecto o programa para que dicho proceso de desarrollo pueda tener lugar;
- la GTZ, que por encargo del BMZ o de otros comitentes / entes financiadores apoya a estas organizaciones en la ejecución de un proyecto o programa aportando una contribución para su fomento.

La consideración diferenciada de cada nivel posibilita establecer relaciones de cooperación efectivas. En principio, cada actor debe configurar por su cuenta el proceso en el seno del cual efectuará su contribución ("gestión"). El punto de referencia común es el objetivo de desarrollo. Es necesario que los grupos destinatarios lleguen a un acuerdo sobre qué mejora de la situación de vida se formulará como objetivo de desarrollo y sobre las medidas conducentes a ese fin. Si a nivel de las organizaciones contraparte lo que se pretende es ejecutar un proyecto o programa para apoyar un proceso de autoayuda, se deberá analizar y elucidar, en primer lugar, cómo se desarrolla el proceso en los grupos destinatarios, qué les impide llevarlo adelante por sus propios medios (situación inicial del proyecto) y cuáles son las prestaciones "externas" necesarias para que pueda tener lugar el proceso de desarrollo deseado (objetivo del proyecto). La GTZ debe saber qué está previsto realizar en los dos niveles superiores grupos destinatarios y organizaciones contraparte y qué se necesita para ello, a fin de poder determinar, a su vez, la contribución que prestará para apoyar el proyecto.

Gráfico 3:



Se deben conectar entre sí los procesos de aportación de las partes que intervienen en la cooperación de manera que colaboren convenientemente al buen efecto del conjunto, con el propósito de alcanzar la mejora de la situación a la cual se aspira. La función de asesoramiento de la GTZ consiste, con frecuencia, en formular propuestas idóneas para lograr una interconexión óptima de las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios.

El gráfico 3 recoge estas reflexiones en un modelo diferenciado de cooperación. Los actores - los grupos destinatarios, las organizaciones contraparte y la GTZ - y sus respectivos niveles de acción han sido ordenados en sentido vertical. En el horizontal, se simboliza el proceso de aportación de cada nivel, indicando su comienzo y su final. La identificación de la demanda de las organizaciones contraparte y de la GTZ se realiza partiendo en cada caso del proceso del nivel inmediato superior, es decir, de "arriba hacia abajo". El éxito de las prestaciones en un nivel se refleja en el nivel inmediato superior. La contribución alemana ha alcanzado su objetivo si, con su ayuda, se logra el objetivo

del proyecto. Análogamente, el proyecto tiene éxito si, con su ayuda, se concreta el proceso de desarrollo deseado.

Las relaciones de cooperación son, en general, conducentes al fin previsto si:

- corresponden a la demanda en el nivel inmediato superior;
- se atienen al principio de intervención mínima;
- satisfacen el criterio de la eficiencia económica;
- estabilizan a largo plazo el proceso en el nivel inmediato superior;
- corresponden a los objetivos superiores de los actores en materia de política de desarrollo.

La experiencia ha demostrado que la cooperación es más productiva y satisfactoria si los participantes:

- han despejado cualquier duda acerca de las expectativas que cada uno tiene respecto de los otros;
- han conseguido un amplio acuerdo sobre los objetivos;
- reconocen sus respectivas responsabilidades para el logro del objetivo y las asumen durante todo el proceso.

#### 2.4. Nivel de acción de la GTZ

En los últimos años la GTZ atribuyó especial importancia a mejorar la preparación de las acciones de cooperación. La experiencia había demostrado que una preparación más cuidadosa de los proyectos y de su fomento mejoraba las condiciones para su ejecución y las posibilidades de asegurar la persistencia de sus efectos. Se llegó a la conclusión de que un factor decisivo para el éxito de la cooperación era hallar la correcta interconexión de los distintos procesos de aportación de las partes involucradas. En este contexto se hizo especial hincapié en el principio de la intervención mínima.

La situación inicial de la que parte la GTZ queda definida por la propuesta de proyecto o de programa que presenta la contraparte y los lineamientos de política de desarrollo del comitente, es decir, del BMZ (o de otros entes financiadores). La GTZ debe concebir sus prestaciones y servicios de forma tal que satisfagan óptimamente las exigencias cualitativas de cada uno de sus clientes. Esto implica, con frecuencia, la necesidad de concertar ideas e intereses divergentes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Los diferentes tipos de órdenes que definen las relaciones entre la GTZ y sus comitentes se describirán en una publicación por separado (en preparación).

La GTZ ha estandarizado, con el nombre de "procedimiento F"<sup>3</sup>, el procedimiento para la adjudicación de órdenes con su principal comitente, el BMZ. Lo que se expone a continuación se refiere a ese procedimiento. Sin embargo, las reflexiones sobre la gestión de la cooperación de carácter participativo son también básicamente válidas para las relaciones entre la GTZ y otros comitentes. El procedimiento concertado con el BMZ estipula que, en principio, es el gobierno del país contraparte el responsable de presentar al Gobierno alemán una propuesta de CT, conforme al principio vigente de presentación de solicitudes. La GTZ asume a menudo funciones de asesoramiento ya antes de la prestación de una solicitud. En estos casos sin establecer con ello un precedente para la decisión ulterior a nivel político, la GTZ apoya a posibles organizaciones contraparte en el proceso de elaboración de sus ideas respecto de un proyecto. La GTZ aporta también ideas propias para una posible cooperación, de acuerdo con las pautas del BMZ en materia de política regional y sectorial. Después de analizar la solicitud bajo el aspecto de la política de desarrollo y de efectuar una preselección, el BMZ encarga (por lo general a la GTZ) la formulación de una apreciación preliminar o de una oferta respecto del procedimiento a seguir. La orden del BMZ marca el comienzo de un proceso durante el cual la GTZ efectuará las contribuciones correspondientes. En su transcurso se solucionan, en la medida de lo posible y necesario, las cuestiones aún no resueltas con miras a la cooperación prevista y se concibe el aporte alemán de modo tal que puedan producirse, previsiblemente, las mejoras deseadas en el nivel de las organizaciones contraparte y de los grupos destinatarios.

En su estructura general, el proceso de contribución de la GTZ comprende:

- la identificación de la situación inicial y del objetivo de la cooperación;
- la concepción de las medidas de fomento;
- la ejecución de las medidas de fomento y su desarrollo ulterior conforme a las necesidades.

Esto significa, en concreto, lo siguiente: La GTZ analiza y evalúa, en primer lugar, la propuesta de cooperación<sup>4</sup> con relación a las necesidades manifiestas en el nivel de los grupos destinatarios. Examina la concepción del proyecto propuesto para determinar si satisface las necesidades de los grupos destinatarios y si éstos la aceptan. Efectúa una evaluación de la probabilidad de que la concepción elaborada hasta

<sup>3</sup> "F" significa "formalizado", refiriéndose a las relaciones de trabajo estandarizadas y a los instrumentos y procedimientos formalizados que en ellas se emplean.

<sup>4</sup> En caso de asumir funciones de asesoramiento antes de la presentación de la solicitud por la contraparte, la GTZ aplica los criterios de examen aquí mencionados, que le servirán de orientación en la planificación.

ese momento se lleve a la práctica con éxito, p.ej. en lo que atañe al compromiso asumido por las organizaciones contraparte, a la disponibilidad de recursos o a la relación de los costos y beneficios. En este proceso se atribuye especial importancia al hecho que el país interesado haya previsto encargar la ejecución de las acciones a organizaciones adecuadas y al tipo de apoyo que necesiten. Todo ello determinará la contribución alemana. En muchos casos, la asistencia prestada servirá, en primer término, para crear las condiciones necesarias para la cooperación deseada, mediante la aclaración de los procesos a nivel de los grupos destinatarios y de las organizaciones contraparte. La GTZ puede ofrecer asesoramiento ad hoc antes de firmar el acuerdo intergubernamental (canje de notas). Ese servicio comprende desde la evaluación previa hasta la fase de orientación abierta, pasando por el apoyo en la concepción del proyecto y de la estructura ejecutora<sup>5</sup>.

En muchos casos, la GTZ se enfrenta a problemas cuya solución exige un nivel de calificación y de responsabilidad específica que desborda la capacidad de la contraparte en el momento de iniciarse la cooperación. Sin embargo, para asegurar la persistencia de los efectos del proyecto, es de fundamental importancia que la contraparte reúna dichos requisitos en el curso del proyecto. A menudo, esto se puede conseguir distribuyendo las tareas y responsabilidades en una estructura diversificada de organizaciones contraparte. La existencia de un conjunto de organizaciones y de grupos en un permanente proceso de concertación es la mejor manera de defender los intereses divergentes que se presentan en todo proceso de desarrollo. En estos casos, la GTZ habla de una "estructura pluralista". El desarrollo puede verse obstaculizado o encaminado erróneamente si una organización - en muchos casos el Estado - pretende armonizar prematuramente los diferentes intereses existentes. Esos intereses son, en definitiva, la fuerza que impulsa el desarrollo. Para identificar y concebir sus prestaciones, la GTZ aplica el método de planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP), que pone también a disposición de las organizaciones contraparte, si éstas lo desean.

### **3. Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)**

La planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP) es un método para configurar los procesos de planificación. No sólo sistematiza la planificación sino que tiene también debidamente en cuenta

<sup>5</sup> Los pasos de análisis, evaluación y decisión de la GTZ, o bien el procedimiento acordado entre el BMZ y la GTZ, para determinar si están dadas las condiciones para una cooperación se describen con mayor detenimiento por separado.

las necesidades de comunicación. El ZOPP se basa en un concepto específico de lo que es la planificación y su calidad. A continuación, se exponen los elementos esenciales del método.

### 3.1. La planificación como proceso de entendimiento

La planificación es, ante todo, un proceso de aclaración y de entendimiento entre personas que se proponen modificar conjuntamente una situación. En su transcurso se elaboran los elementos de un plan. Un plan es la intención de hacer cierta cosa, proyectada hacia el futuro. En él se prevén las contribuciones necesarias para lograr un objetivo determinado. Sirve de orientación a todas las partes involucradas para coordinar sus acciones encaminadas al objetivo definido y posibilita un manejo racional de recursos en general escasos. Dada la imposibilidad de prever todos los factores, es importante que los plazos y el grado de detalle del plan sean realistas. La inseguridad inherente a todo esfuerzo por anticipar un desarrollo no significa que la planificación sea superflua. Sin embargo, puede ocurrir que ante ciertos problemas y condiciones generales la planificación del procedimiento a seguir suponga una limitación de las opciones de acción que resulte contraproducente. En esos casos, el consenso sobre los objetivos y sobre el marco de acción debería servir de marco de referencia para actuar de forma que permita alcanzar los objetivos. En el contexto del debate de fondo sobre los límites de la planificación, se alienta al personal de la GTZ a ensayar también en el futuro otros caminos<sup>6</sup>.

En el pasado, la GTZ destacó la planificación del contexto de las demás funciones de gestión. Sin embargo, con frecuencia pudo comprobarse que si los planes se entendían como una pauta rígida y como una disposición administrativa inflexible, ello dificultaba los esfuerzos por la ejecución flexible de los proyectos. Además, la GTZ se ha dado cuenta de que la importancia que se atribuye a la planificación y, en particular, hasta qué punto se consideran vinculantes los planes elaborados, puede variar enormemente de un círculo cultural a otro. Por este motivo, la GTZ asigna hoy la máxima importancia a los aspectos comunicativos y al carácter procesual de la planificación.

<sup>6</sup> Véase al respecto los "Lineamientos para la gestión de las actividades de la Cooperación Técnica alemana", elaborado por la Dirección General de la GTZ (agosto de 1995)

### 3.2. Elementos de un plan y matriz de planificación de proyectos (MPP)

En el plan se definen los distintos elementos de un proyecto o programa. Contiene, en particular, información sobre los siguientes aspectos:

- ¿Qué se aspira a mejorar en la situación de vida de los grupos destinatarios? (objetivo de desarrollo)
- ¿Qué cambios se desean alcanzar en la manera de actuar de los grupos destinatarios? (objetivo del proyecto, efecto de la actuación del proyecto)
- ¿Qué hay que lograr para que ese efecto se produzca? (resultados)
- ¿Qué aportes hay que prestar para lograr esos resultados? (actividades)
- ¿Qué recursos (humanos, materiales, financieros, de tiempo) se necesitan para ejecutar las actividades? (cuantificación de insumos y costos)
- ¿Qué condiciones generales deben estar dadas para que se puedan lograr los resultados y los efectos? (supuestos)
- ¿Qué parámetros señalan la aparición de los efectos, resultados y supuestos? (indicadores).

La importancia atribuida al objetivo de un proyecto y, con ello, las razones que justifican la ejecución del mismo, se expresan en la información que indica:

- ¿Por qué se desea lograr el objetivo del proyecto? ¿A qué objetivo más amplio (estratégico, de política de desarrollo) contribuye el proyecto? (objetivo superior)

Las actividades, los resultados, el objetivo del proyecto, el objetivo de desarrollo y el objetivo superior, junto con los respectivos supuestos, describen la hipótesis de desarrollo de un proyecto. Con ello, queda perfilada su lógica inherente. Para representar de forma sistemática los elementos del plan e ilustrar la lógica que guardan entre sí, se ha desarrollado una matriz especial, *la matriz de planificación del proyecto* (MPP, denominada también "logical framework"), que ha sido integrada en el método ZOPP.

Los elementos de la MPP deben elaborarse en el proceso de planificación. Dependiendo del grado en que las correspondientes casillas de la MPP contengan información fidedigna, será posible hacer una estima-

ción razonable de los riesgos<sup>7</sup> que pueden amenazar el logro del objetivo y la eficiencia económica de un proyecto y fundamentar la decisión sobre la conveniencia de su ejecución. La validez de una MPP debe verificarse permanentemente durante la ejecución del proyecto.

### 3.3. El procedimiento según ZOPP

El ZOPP abarca diferentes *pasos de análisis y de planificación* que sirven para determinar la situación inicial, el sistema de objetivos y la concepción del proyecto. En la medida de lo posible, estos trabajos habrán de realizarse en *equipo*. La *moderación* y técnicas especiales de *visualización*, así como la *documentación* de todas las fases, sirven de apoyo para la comunicación y la toma de decisiones.

El método ZOPP se caracteriza por:

- la participación de las personas o grupos concernidos y de todos los actores importantes,
- un procedimiento iterativo y una aplicación flexible,
- la búsqueda de consenso,
- la transparencia en el análisis y en las decisiones, y
- la flexibilidad en el empleo de instrumentos adecuados en el proceso de planificación.

La experiencia indica cuáles son los elementos que caracterizan un plan sólido y cuál debe ser la calidad de la información. Un objetivo, p.ej., sirve de orientación si ha sido formulado con claridad y en términos verificables, si es posible lograrlo con los recursos dados y si las personas afectadas lo aceptan. Para que un plan en su conjunto sirva de instrumento para orientar la acción es imprescindible que haya consenso entre las partes involucradas sobre sus elementos y su importancia. Para ello se requiere un proceso de entendimiento, que se procura apoyar a través de la moderación. La forma de trabajar en talleres ha dado un buen resultado como foro de intercambio de opiniones entre las partes involucradas. Pueden variar mucho de un caso a otro, dependiendo, p.ej., de los temas abordados, los participantes y la manera en que son realizados. Cada taller se organiza en función de la finalidad específica para la que ha de servir. En ningún caso se deben confundir estos talleres con el método ZOPP propiamente dicho ni reducir el proceso de planificación al "taller ZOPP".

<sup>7</sup> Para estimar los riesgos es particularmente importante determinar qué factores políticos, socioculturales, económicos y ecológicos pueden poner en peligro el cumplimiento de los supuestos.

Los puntos de vista de los distintos participantes y afectados por un proceso de planificación pueden variar considerablemente entre sí. A fin de llegar a un entendimiento común, deben sacarse en claro, primeramente, las diferencias. Para ello se han integrado en el método ZOPP las técnicas de visualización de Metaplan (p.ej. mediante tarjetas), el trabajo en equipo y la moderación. La documentación permanente es otro elemento básico del ZOPP, ya que es posible que se sumen nuevos actores a medida que se desarrolla un proyecto.

El método ZOPP se aplica en cada caso según lo que resulte necesario aclarar y determinar en el ciclo del proyecto. El análisis de participantes, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas son pasos que sirven para definir los objetivos y las estrategias necesarias para alcanzarlos. El método ZOPP permite emplear todos los instrumentos, técnicas y procedimientos adecuados para llevar a cabo los pasos de análisis en un contexto cultural dado (p.ej. procedimientos de evaluación ecológica o económica; relevamientos de datos "base-line"; estudios sectoriales; instrumentos para el análisis de las relaciones de interacción; técnicas de toma de decisión).

Para poder llegar a un entendimiento entre todas las partes involucradas es imprescindible que todas ellas hayan tenido la debida participación en el proceso preparativo del proyecto. Esto vale en especial para los grupos destinatarios cuya situación de vida y de trabajo se pretende modificar. Una de las características decisivas de la calidad del ZOPP es el hecho de que todos los que intervienen directamente en un proyecto o se ven afectados por él puedan exponer, en el proceso de consenso y elucidación, sus puntos de vista sobre los problemas y potenciales existentes, para incrementar así la relación entre los aportes y la realidad, y su aceptación en el marco del proyecto.

Sin embargo, la experiencia indica que, a menudo, no se alcanza el nivel de calidad deseado en el análisis y la planificación de carácter participativo. De la misma manera que el método ZOPP fue equiparado, en muchos casos, con el "taller ZOPP", con frecuencia también la participación de las partes involucradas ha sido confundida con la mera presencia de representantes de los grupos destinatarios en "el taller - sin tener en cuenta, p.ej., el abismo cultural que pueda separarlos de ese tipo de reuniones. Hoy se dispone de técnicas adecuadas para aplicar una metodología flexible, desarrollando conjuntamente

con los grupos sociales concernidos los pasos de planificación y de evaluación apropiados. En este contexto cabe destacar, en particular, el procedimiento de evaluación participativa ("participatory appraisal", en inglés), cuya aplicación ha dado buenos resultados. Está previsto intensificar el empleo de esas técnicas en el marco del método ZOPP.

Puede constatar, en resumen, que el método ZOPP ha sido aplicado con frecuencia de manera excesivamente rígida y ritualizada. La fuerte concentración en las estructuras lógico-rationales de la matriz de planificación del proyecto ha tenido por consecuencia que no se dedicara la atención debida al proceso participativo de elucidación y consenso que precede a su elaboración. En muchos casos, se descuidó también el aspecto igualmente importante de la definición de los roles y las responsabilidades de las diferentes partes involucradas. En vista de lo anterior, es necesario señalar que el método ZOPP sólo posibilitará la mejora de la calidad de los proyectos si

- es aplicado con flexibilidad en el curso de la planificación entendida como proceso;
- es empleado también para aclarar y definir los objetivos, expectativas, roles y responsabilidades de las diferentes partes involucradas.

### 3.4. Instrumentos directores de la ejecución de los proyectos

La función de gestión en la fase de ejecución no se limita a llevar a la práctica el plan acordado. La responsabilidad de dirección incluye, además, la continua verificación y adaptación de lo planificado. La GTZ ha desarrollado otros instrumentos y procedimientos formalizados que apoyan el cumplimiento de esas tareas de gestión. El método es el mismo en todos los casos, siendo posible aplicar esos elementos en todo el ciclo de un proyecto. La matriz de planificación del proyecto sirve de fundamento lógico. En base a esa estructura, se han introducido los siguientes elementos:

- plan de operaciones;
- monitoreo y evaluación (M+E);
- informe sobre el avance del proyecto;
- control de avance del proyecto.

El plan de operaciones tiene por finalidad detallar las actividades expuestas en la matriz de planificación del proyecto en fases de eje-

cución claramente delimitadas en el tiempo, asignar los correspondientes recursos humanos, materiales y financieros, así como las responsabilidades para la ejecución, y determinar el cronograma. Se dispone para ello del formulario GTZ-Form 21-50.

El seguimiento y evaluación (S+E; véase la publicación n° 229 de la GTZ) es un instrumento para la conducción interna de un proyecto. Hace posible la continua observación y evaluación del avance del proyecto. El S+E no sólo se refiere a los resultados y las actividades, sino que se extiende también a los efectos, tanto planificados como no previstos ("impact monitoring"), y a las condiciones en el entorno del proyecto. El S+E constituye también la base para la presentación de informes.

El informe sobre el avance del proyecto (véase GTZ-Form 24-26) es el procedimiento empleado para la elaboración de informes a cargo del asesor principal / coordinador de la GTZ en el proyecto (AP), presentados por éste a la división responsable de la orden en la Central, así como por esta última al BMZ.

El control de avance del proyecto (véase GTZ-Form 23-18) es una verificación sistemática de la planificación, la ejecución y los efectos de un proyecto. Su ejecución corre a cargo de expertos independientes.

También aquí vale el principio expuesto anteriormente: estos instrumentos sólo desplegarán su utilidad si están orientados a los fines previstos, si son empleados con flexibilidad y si su aplicación es aceptable en el contexto cultural dado.



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

– Cooperación técnica alemana –

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
Postfach 51 80  
65726 Eschborn  
Téléphone (+49 61 96) 79-0  
Télex 4 07 501-0 gtz d  
Téléfax (+49 61 96) 79-11 15