



Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)

Orientaciones para la planificación de proyectos
y programas nuevos y en curso



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Este documento ha sido elaborado por Stefan Helming y Michael Göbel por encargo de la Unidad “Estrategia de Desarrollo de la Empresa” (04). Agradecemos a los numerosos colegas y amigos que han contribuido a esta publicación con indicaciones constructivas.

Publicado por la
Deutsche Gesellschaft
für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Unidad 04
Estrategia de Desarrollo de la Empresa
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania

Texto:
Stefan Helming, Michael Göbel

Traducción del alemán:
Inés Ahumada

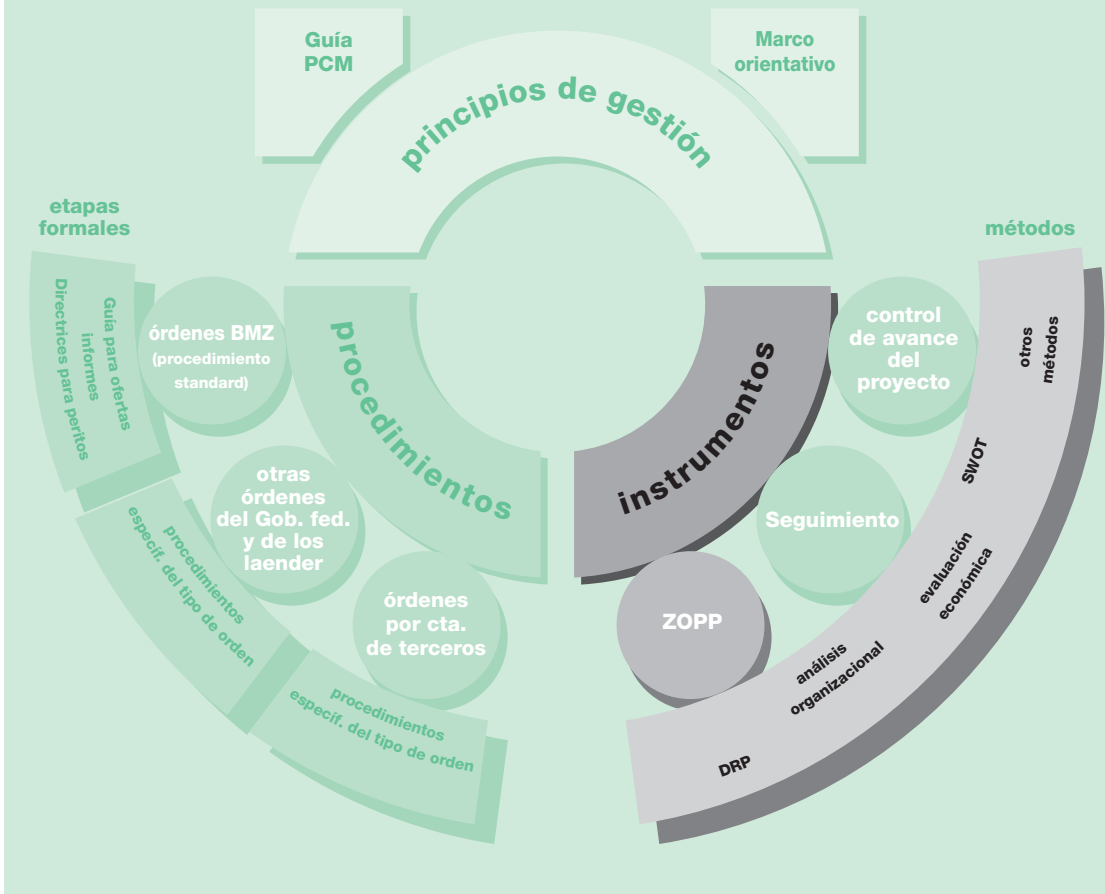
Diseño gráfico:.
Stefan Mümpfer - grafik works -, 60316 Frankfurt

Portada:
La foto de portada nos fue gentilmente cedida por el proyecto:
“Urban Development through Local Effects” (UDLE), Nepal

Impresión:
Multiprint, 60487 Frankfurt

Eschborn 1998

Gestión de proyectos por la GTZ



En el “Marco orientativo para la ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica alemana a través de la GTZ”, la Dirección General de la GTZ ha expuesto de forma clara las tareas y la función de la empresa, alentando a los colaboradores y colaboradoras a proceder de manera flexible.

En el marco establecido por el “Marco orientativo”, el folleto “Gestión del ciclo del proyecto (PCM) y planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)” describe qué principios aplica la GTZ en la planificación y la conducción de sus contribuciones a la cooperación.

El presente folleto tiene por finalidad describir el rol del ZOPP, el instrumento de planificación de la GTZ. Sus principios básicos son la calidad y la orientación hacia los procesos. El ZOPP es el resultado

de muchos años de experiencia de la GTZ en materia de cooperación. En el texto se alude a una serie de métodos y técnicas que pueden aplicarse en el marco de la planificación de proyectos orientada a objetivos, y que serán objeto de una publicación complementaria

Paralelamente, la GTZ ha publicado el folleto “Vías de la cooperación ¿Cómo funciona el ‘procedimiento standard?’”, en el cual se expone el procedimiento formal acordado con el BMZ para la cooperación técnica y los procesos que se derivan de éste para la GTZ, tanto dentro de la empresa como en la cooperación con las instituciones contraparte.

Prólogo

La abreviación ZOPP se ha utilizado ya durante muchos años para denominar la planificación de proyectos orientada a objetivos. 'ZOPP' ha pasado a ser la marca de fábrica de la GTZ para un enfoque de planificación participativo, orientado hacia las necesidades de las organizaciones contraparte y de los grupos destinatarios.

Los folletos sobre ZOPP utilizados durante más de diez años tienen que ser actualizados. Hoy la planificación tiene lugar en un contexto diferente. En 1989 la Central de la GTZ fue reorganizada, adoptando una estructura regional y se creó el departamento de Planificación y Desarrollo. Actualmente, la GTZ está descentralizando las competencias de gestión y flexibilizando los procesos internos. Quisiéramos alentar a los colaboradores de todos los niveles a actuar con mayor autonomía. Esto se aplica también a la planificación del proyecto, como función continua de gestión, y va dirigido en particular a los miembros del personal asignado en los países en desarrollo, junto con sus contrapartes. La Central de Eschborn prestará, naturalmente, toda la asistencia necesaria.

La presente guía no expone nuevas teorías sobre la planificación de proyectos, sino que describe cómo aplicar el ZOPP de forma flexible en el marco de la Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM) de la GTZ. Hoy empleamos el término 'ZOPP' en un sentido más amplio. Ya no designa una secuencia determinada de pasos prefijados de forma vinculante y de métodos prescritos, sino como el marco de planificación global de la GTZ. El ZOPP tiene que ilustrar la calidad de planificación a la que aspira la GTZ, pero sin dictar qué métodos o instrumentos deben usarse en cada uno de los pasos de la planificación.

La presente publicación proporciona a las colaboradoras y colaboradores de la GTZ una orientación para la planificación de proyectos nuevos y en curso. No es un 'libro de recetas' que cubre todas las posibles cuestiones imaginables relativas a la planificación. Los usuarios deben aportar sus propias ideas. Tampoco pretende ser la última palabra en materia de planificación. Por el contrario, si gracias a las ideas y experiencias de los lectores en los próximos años podemos actualizar y mejorar este texto, habrá cumplido con su cometido.

Deseamos a todos nuestros colaboradores y colaboradoras en la Central y en el extranjero mucho éxito con el nuevo ZOPP.

Franziska Donner

Directora de la Unidad
Estrategia de Desarrollo de la Empresa

Índice

1	EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	4
1.1	La cooperación en el proyecto	4
1.2	¿Qué es la planificación?	6
1.3	Sistemas complejos	8
2	OBJETIVOS	10
2.1	¿Por qué necesitamos objetivos?	10
2.2	Requerimientos que deben cumplir los objetivos.	10
2.3	Categorías de objetivos en la cooperación al desarrollo	11
2.4	Los objetivos en la práctica de los proyectos.	14
3	ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN	15
3.1	Involucrados	15
3.2	Problemas y potencial.	16
3.3	Entorno del proyecto.	16
4	LA ESTRATEGIA DEL PROYECTO	17
4.1	Resultados y alternativas	17
4.2	Actividades y recursos	18
4.3	Riesgos y supuestos.	18
4.4	Indicadores	19
5	RESPONSABILIDADES Y ROLES	20
6	ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO	21
7	PARTICIPACIÓN Y TALLERES DE PLANIFICACIÓN	22
7.1	Participación	22
7.2	Talleres	22
8	LA MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (MPP)	24
9	CONCLUSIONES	27
	ANEXO 1: BIBLIOGRAFÍA	28
	ANEXO 2: HISTORIA DEL ZOPP	30

1 El proceso de planificación

1.1 La cooperación en el proyecto

**Tres niveles de cooperación:
GTZ – institución
contraparte –
grupos
destinatarios**

En general, todo lo que emprendemos en la cooperación técnica (CT) está estructurado como sigue: La GTZ

presta servicios a instituciones contraparte que quieren ejecutar un proyecto de desarrollo. Dicho proyecto tiene grupos destinatarios que desean mejorar su situa-

ción. Las instituciones contraparte son responsables de su proyecto. La GTZ asume la responsabilidad de apoyar al proyecto de manera que los grupos destinatarios puedan alcanzar el desarrollo al que aspiran.

Este modelo básico de cooperación es ilustrado por el modelo de los tres niveles de cooperación (véase el gráfico 1).

Llamamos “contraparte” a las orga-

nizaciones y unidades de trabajo con las cuales cooperamos directamente. Son los clientes que asesoramos y los receptores de nuestros servicios. En la mayoría de los casos, en un proyecto cooperamos con varias organizaciones contraparte. Llamamos “grupo(s) destinatario(s)” a los beneficiarios de las prestaciones de nuestra contraparte.

En principio, este modelo es aplicable a todos los tipos de proyectos, independientemente de si la organización contraparte es un organismo estatal, un banco, una asociación u otra organización no gubernamental, y de si el grupo destinatario está constituido por los habitantes de un poblado o por empresas del sector privado. Incluso vale como modelo básico cuando prestamos ayuda de emergencia en una región azotada por una crisis, si bien en estos casos la GTZ suele co-assumir también la función de las

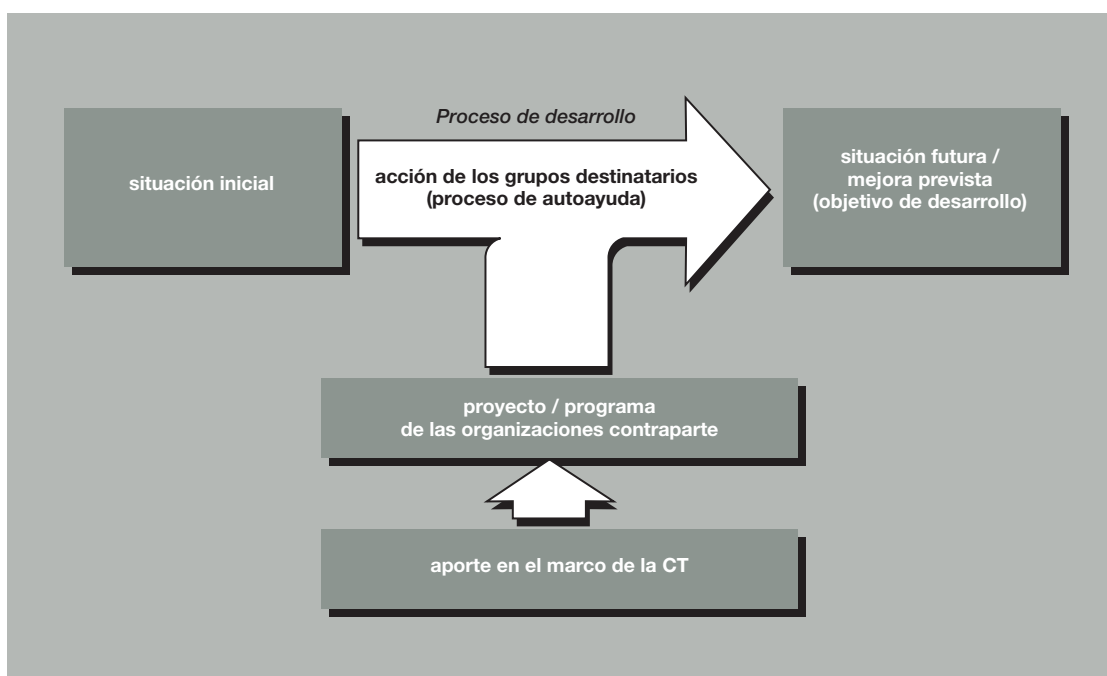


Gráfico 1:
Tres niveles de
cooperación

organizaciones contraparte y presta su contribución directamente a los grupos destinatarios.

En una sociedad, los grupos rara vez son homogéneos. En general se distinguen de acuerdo, p.ej., a sus intereses económicos y a su status social, que incluso pueden ser antagónicos.

Nuestras organizaciones contraparte tienen que incorporar al proceso de planificación, de manera diferenciada, el punto de vista de los diversos receptores de sus prestaciones, transformándolos así en actores. La experiencia demuestra que los proyectos sólo tienen éxito cuando se basan en el esfuerzo propio de los grupos destinatarios. Por ello, la GTZ debe alentar y capacitar a las organizaciones contraparte, a fin de que adopten esta perspectiva. Es precisamente su orientación hacia los grupos destinatarios lo que determina si las organizaciones contraparte son idóneas para cooperar con ellas. No se puede fomentar a un servicio de asesoramiento que no desea saber cuál es la demanda de sus diversos grupos de "clientes". Un criterio esencial en la selección de nuestras contrapartes es su voluntad y capacidad de establecer un diálogo constructivo con distintos grupos destinatarios.

La cooperación alemana al desarrollo se atiene a objetivos políticos y está sujeta al control de los organismos públicos de vigilancia.

Los objetivos prioritarios de la política de desarrollo del Gobierno federal alemán son la reducción de la pobreza y las injus-

ticias sociales, la protección del medio ambiente y los recursos naturales y el mejoramiento de la situación de las mujeres. Los contribuyentes esperan que la ayuda al desarrollo mejore la situación de la población de los países contraparte.

Éste es el contexto en el cual el BMZ imparte órdenes a la GTZ.

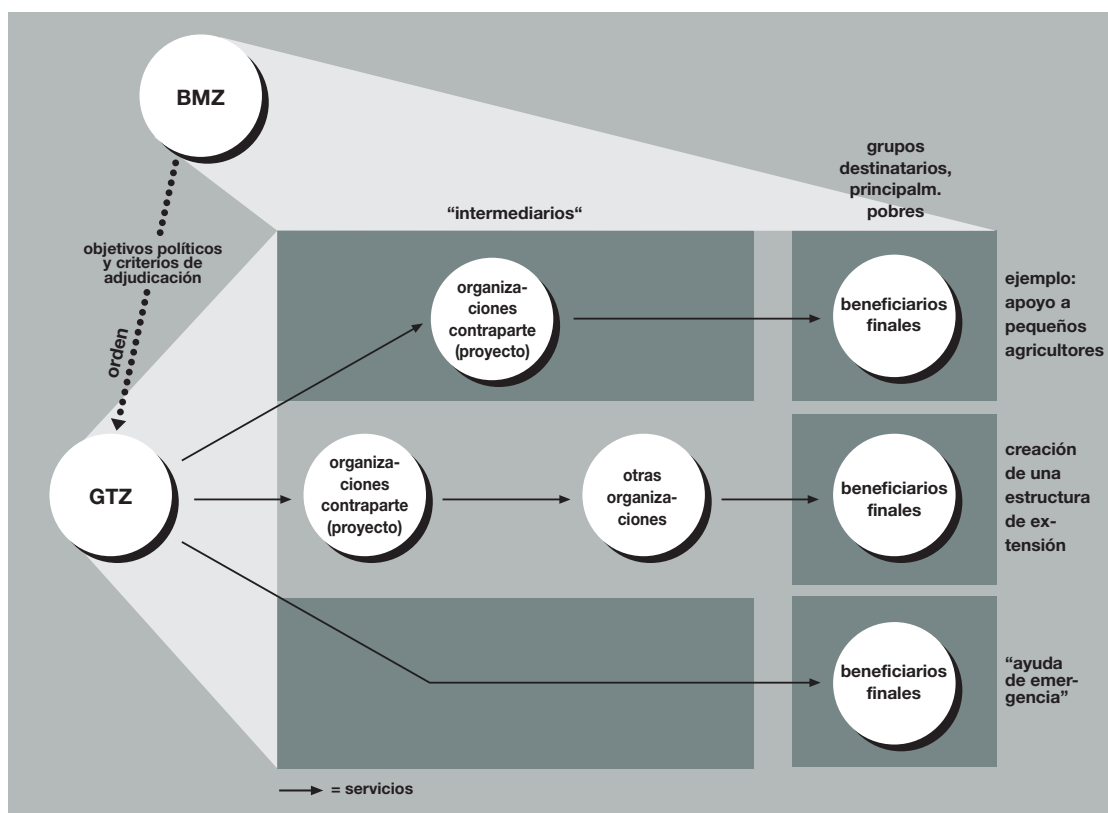
Las órdenes provenientes de clientes internacionales siguen principios análogos. Lo que importa no es que la escuela profesional funcione, sino que sus egresados consigan empleo. El hecho de que una administración de recursos hídricos trabaje de manera eficiente y profesional no interesa a nadie fuera del ámbito sectorial; la finalidad de la política de desarrollo es asegurar que la población tenga acceso equitativo a agua potable y que esto se logre de forma ecológicamente sostenible. Lo que cuenta, en última instancia, no son los servicios que se ofrecen, sino el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Cada proyecto tiene sus grupos meta, que son los beneficiarios de la contribución de las organizaciones que ejecutan el proyecto. Según sea el tipo de proyecto, los beneficiarios últimos en la cadena de contribuciones pueden ser directamente grupos poblacionales pobres, p.ej. los habitantes de barrios marginales urbanos. No obstante, con frecuencia los destinatarios directos de un proyecto sólo están vinculados a los beneficiarios finales a través de una cadena de causalidad más o menos larga, como es el caso de la fundación de una cámara de artesano que representa los intereses de las pequeñas empresas, o el de un ente de protección ambiental. Pero también en estos casos debe resultar visible de qué forma aprovechará el proyecto a los sectores pobres de la población.

Planificar es sustituir la casualidad por el error

Las organizaciones contraparte son "intermediarias" entre los donantes y los grupos meta

Gráfico 2:
Concatenación
de servicios
en la CT



1.2 ¿Qué es la planificación?

La planificación implica que

- los grupos destinatarios y las organizaciones contraparte,
- las organizaciones contraparte y la GTZ, así como también
- la GTZ y sus comitentes desarrollen un concepto común de
- los objetivos de la cooperación: ¿Qué queremos conseguir? (capítulo 2)
- la situación de partida: ¿De qué datos partimos? (capítulo 3)
- la estrategia para alcanzar los objetivos, sus riesgos y los criterios de éxito: ¿Qué tiene que cambiar? (capítulo 4) y
- la distribución de tareas en la ejecución: ¿Quién es responsable? (capítulo 5)

“Calidad” es un concepto relativo

Si las partes involucradas logran responder conjuntamente a estas preguntas de forma honesta y realista, se ha hecho un buen “ZOPP”.

No existen planes de proyecto “objetivamente” correctos, pero podemos indicar dos criterios de calidad que definen un concepto relativo de buena planificación:

- La gerencia del proyecto y los grupos destinatarios aceptan el plan como línea de actuación.
- Los organismos financiadores aceptan el plan como base para justificar la asignación de recursos.

La elaboración de los criterios mencionados y la estructuración del proceso de planificación (planificación de la planificación) recaen sobre los planificadores.

El plan tiene que concordar con lo que quieren (compromiso de intereses), lo que pueden (factibilidad, rentabilidad) y lo que les es dado hacer (condiciones marco) a todos los involucrados importantes.

Para la GTZ, el término “proyecto” significa un paquete delimitado de medi-

**Deseo
Capacidad
Poder**

das ejecutadas por una o más organizaciones contraparte a fin de alcanzar un objetivo determinado de antemano. La GTZ presta una contribución al proyecto. Por el contrario, en muchos casos, para las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios los proyectos “son” las actividades y la contribución de la GTZ. Esta diferencia en la forma de ver los proyectos puede conducir a malentendidos sobre los roles y las responsabilidades. Por ello es muy importante que definamos conjuntamente con las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios qué debe entenderse por proyecto y quién es responsable de qué.

A menudo los proyectos son integrados en programas a fin de elevar su eficacia para el desarrollo y lograr efectos sinérgicos. En este texto no distinguimos entre proyectos y programas, ya que los requerimientos para la planificación son similares; además, la delimitación entre proyectos y programas es, a veces, una cuestión de punto de vista. Un ejemplo: el Ministro de Economía considera la reforma económica como su “proyecto”; el director de la Subsecretaría competente habla de un “programa” de reforma impositiva derivado de la mencionada reforma económica, dentro del cual la introducción del impuesto al valor añadido (IVA) constituye un “proyecto” individual.

La planificación de proyectos es un proceso de negociación continua entre organismos ejecutores, grupos destinatarios y asesores externos (GTZ). La planificación no concluye de ningún modo con el comienzo de la ejecución. Un buen proyecto siempre está basado en el consenso. Las partes acuerdan trabajar juntas por un período de tiempo determinado para

alcanzar un objetivo común. No se trata de ponerse de acuerdo en el mínimo común denominador, sino de tener muy claro qué es lo que se emprende en conjunto. Siempre persisten diferencias entre distintos intereses y también difiere la forma de ver las cosas. Es mejor ponerse de acuerdo en que no se está de acuerdo (“to agree not to agree”) y descartar o modificar totalmente un enfoque de proyecto que llevarlo adelante en contra del interés masivo de involucrados importantes.

La cooperación técnica interviene siempre en los sistemas sociales y las redes de intereses existentes, y además persigue ella misma intereses políticos. Un ejemplo: cuando un barrio es incorporado al sistema público de abastecimiento de agua, se perjudica un lucrativo negocio para los vendedores privados de agua. De este modo, un proyecto lleva a mejorar la situación de muchas personas, pero probablemente existan perdedores. En este conflicto, la cooperación técnica alemana asume la causa de los sectores sociales más débiles. Quien interviene en una situación, asume responsabilidad. Los planificadores deben ser conscientes de la responsabilidad ética que asumen.

Los colaboradores y colaboradoras de la GTZ se ven a veces en el papel de “mediadores honestos” que ayudan a posibilitar la acción procurando que los diversos roles resulten transparentes.

Siempre tiene que estar abierta la posibilidad de modificar un plan de mutuo acuerdo. Es un error creer que sólo se trata de elaborar un plan y luego aplicarlo tal cual. En realidad, en el transcurso de la ejecución, las partes que cooperan en el proyecto adaptan continuamente los detalles del plan. Incluso pueden modificarse las orientaciones básicas y los objetivos del proyecto,

“Lo sé cuando lo veo”

(Título de un ensayo sobre la calidad)

Aclarar qué se entiende por proyecto y a quién “pertenece”

Planificar es negociar

La cooperación técnica interviene en los sistemas sociales

No existen soluciones “listas para el uso”

si bien lo normal es que persistan durante un período largo de tiempo. Naturalmente, no es cuestión de que a fuerza de planificar y replanificar se olvide el trabajo propiamente dicho, ni menos aún debe permitirse que se piense que “todo vale”. Planear ocasiona costos que deben poder justificarse con los beneficios que acarrea la adaptación del plan.

Cuanto más orientado esté un proyecto hacia procesos de cambio social y menos hacia resultados técnicos, tanto más deberán evitar los planificadores establecer de antemano demasiadas actividades y rubros de costos. Pero incluso en proyectos de carácter predominantemente técnico, como p.ej. la construcción de una represa, puede ocurrir que durante la realización de las obras se llegue a la conclusión de que los datos sobre el fundamento sobre los cuales se basaban los planes eran erróneos, y en tal caso se modifican los planes de construcción.

También es importante recordar que prácticamente ningún plan parte de cero. En general ya se han formulado hace tiempo objetivos, deseos e intereses. Por eso es importante incorporar al nuevo plan la historia previa.

La mayor parte del trabajo de planificación se lleva a cabo durante la ejecución de los proyectos, ya sea que se adapten los planes a la situación dada o que sean revisados en el marco de evaluaciones externas y/o controles de avance de los proyectos.

No es indiferente quién plantea las preguntas y quién define los métodos según los cuales se desarrolla el proceso de planificación: ¿la Central de la GTZ? ¿el asesor principal en el proyecto (AP)? ¿los organismos contraparte? ¿los grupos destinatarios? Es frecuente que quien conduce

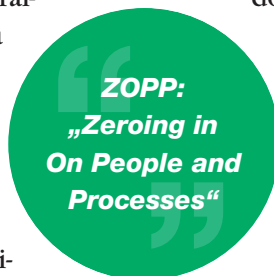
el proceso determine también los contenidos. Los métodos no son ajenos a las valoraciones, ya que pueden favorecer o desfavorecer a determinados grupos. Un ejemplo: si en un seminario en el cual una parte de los participantes no saben leer se visualizan por escrito las opiniones expresadas en la discusión, se pone en desventaja a los analfabetos. La selección de los métodos es parte de la “planificación de la planificación”, y también en ella tendrían que ponerse acuerdo los participantes. La ética de planificación requiere que, cuando se quiera sugerir a los otros participantes una determinada forma de proceder, no se hagan valer simplemente “directivas de instancias superiores”.

Con frecuencia las organizaciones contraparte tienen sus propios métodos de planificación establecidos. La cooperación “en pie de igualdad” exige que se consideren dichos métodos con la misma seriedad que los propios. Cuál se aplique en definitiva en la cooperación es algo que deben decidir las partes en conjunto. Naturalmente, si las organizaciones contraparte lo desean, la GTZ puede asesorarlas en su planificación.

1.3 Sistemas complejos

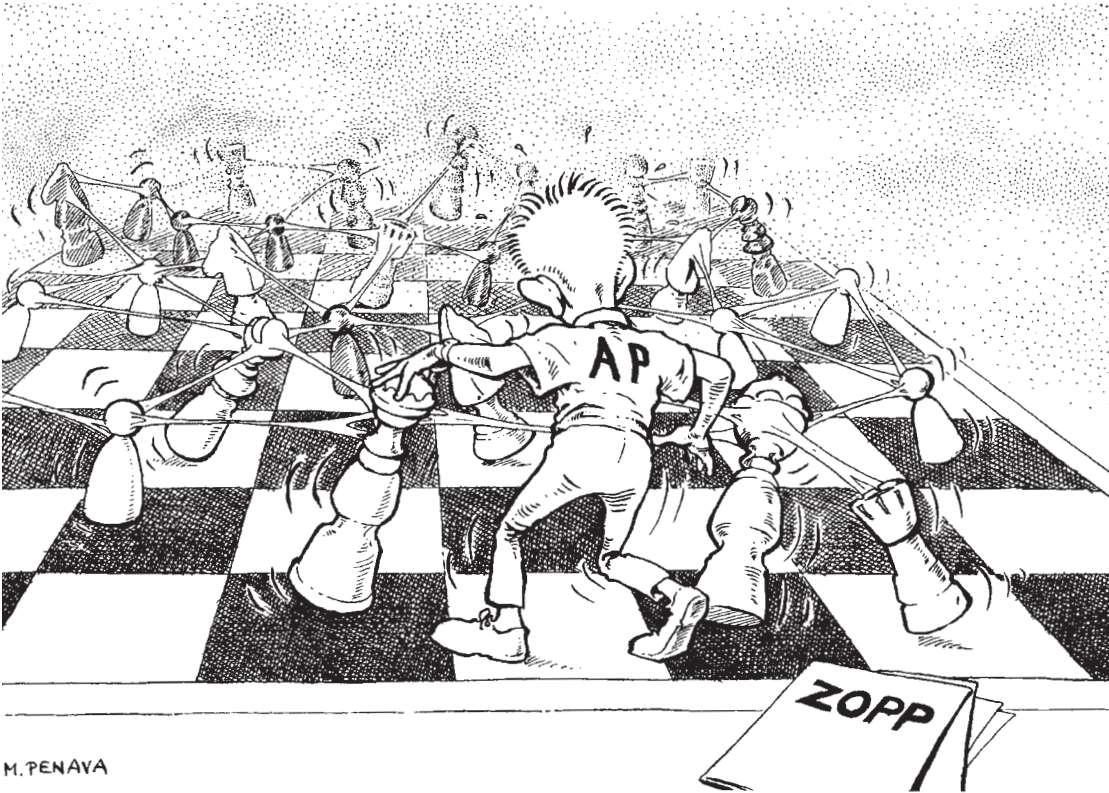
“La cooperación técnica abarca proyectos y programas que apuntan a elevar la eficiencia de los individuos y las organizaciones en los países en desarrollo” (definición oficial de la cooperación técnica).

Básicamente, se trata de poner en marcha procesos de cambio en personas y organizaciones. Dichos procesos están sometidos a la dinámica de sistemas complejos. “Un actor es como un jugador de ajedrez que tiene que jugar con muchas figuras (p.ej. algunas docenas) ligadas entre sí por cintas elásticas, de modo que es imposible mover una sola figura. Además, sus figuras, y las de su rival, se



La planificación se lleva a cabo sobre la marcha

Los métodos siempre implican una valoración



M. PENAYA

mueven por sí mismas, siguiendo reglas que no conoce exactamente o sobre las cuales tiene falsas suposiciones. Y para colmo una parte de sus figuras y de las de su rival se encuentran en una zona de niebla y no son reconocibles, o apenas si lo son” (Dietrich Dörner, *Die Logik des Mißlingens* [La lógica del fracaso]).

Este gráfico se puede aplicar a la realidad social de muchos proyectos: los grupos destinatarios y las organizaciones contraparte no son homogéneas, sino que tienen diversos intereses y potenciales.

Se requieren modestia y “capacidad de caos”.

Terratenientes, pequeños agricultores y centros urbanos, todos quieren un sistema seguro de abastecimiento de agua. Pero en caso de sequía ¿quién se verá (más) afectado si no se cuenta con suficiente agua? La respuesta dependerá de la influencia política que ejerzan los distintos actores.

En una situación de este tipo hay que abandonar la idea de que “el experto” debe “manejar todos los hilos”. Esto requiere

de los planificadores no sólo una cierta modestia, sino también lo que podríamos llamar “capacidad de caos”: poder trabajar sin saber lo que ocurrirá mañana, y confiar en que, pase lo que pase, en cooperación con los otros podrá deducir de los objetivos del proyecto la forma de actuar correcta.

No es cuestión de tratar de abarcar la complejidad en todos sus detalles, ya que esto provoca confusión y hace que perdamos el hilo. Por el contrario, se trata de elegir algunas relaciones particularmente importantes entre las figuras de ajedrez y simplificar en la mente el esquema, a fin de poder actuar. Esto es lo que en la teoría de planificación se llama reducción de la complejidad. Todos los métodos de planificación intentan identificar modelos dentro de la complejidad de las relaciones. En este sentido, no debemos engañarnos y actuar como si las figuras no estuviesen interrelacionadas, o como si conociésemos las reglas del juego, o como si el tablero estuviese bien iluminado. Esto exige optimismo.

Planear significa simplificar

2 Objetivos

2.1 ¿Por qué necesitamos objetivos?

Los objetivos imprimen su orientación a la acción

Los objetivos sirven para orientar a los actores. Sólo los objetivos explican por qué la gerencia del proyecto puede obtener dinero de los contribuyentes. Para desarrollar objetivos y una visión de futuro a partir del presente, tenemos que invertir sentimientos, intuiciones y creatividad. Para retornar del nivel de los objetivos al presente, necesitamos pensamiento analítico, lógica, lenguaje y comunicación.

Los objetivos pueden perder sentido

En general los objetivos se mantienen constantes durante varios años. Esto no quiere decir que sean definitivos. Por ello, la dirección del proyecto debería volver a comprobar de tanto en tanto si siguen teniendo sentido y si aún corresponden a lo que quieren y pueden y a lo que les está permitido a las instancias involucradas en el proyecto: la GTZ, las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios. De lo contrario, se invierte la dinámica de la orientación por objetivos: los objetivos pierden su sentido y en lugar de movilizar paralizan. El cumplimiento del plan se transforma en un fin en sí mismo.

Los responsables políticos de un proyecto (en general un Ministerio) estarán dispuestos a aceptar y asumir una modificación justificada de los objetivos del proyecto, siempre que resulte claro cuál es el sentido de dicha modificación, y que los beneficios que representa compensen los costos que pueda ocasionar. En la cooperación técnica bilateral de la República Federal de Alemania, la fijación conjunta de nuevos objetivos depende de las ofertas de modificación presentadas por la GTZ al BMZ y de las negociaciones intergubernamentales

2.2 Requerimientos que deben cumplir los objetivos

Los objetivos deben ser realistas

Los objetivos deben ser realistas, es decir, se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.

El BMZ prescribe varios objetivos políticos para la cooperación bilateral al desarrollo: reducción de la pobreza, protección del medio ambiente y los recursos naturales, educación básica y formación profesional, integración de la mujer al desarrollo y fomento de la iniciativa privada y de reformas económicas. Otras directivas políticas más detalladas están formuladas en las estrategias de desarrollo por países, las estrategias de política sectorial y las estrategias suprasedectoriales del BMZ. Por otro lado, el BMZ condiciona la cooperación al cumplimiento de cinco criterios en los países contraparte: respeto a los derechos humanos, orientación hacia la economía de mercado, seguridad jurídica, participación de la población en las decisiones políticas y actuación del Estado orientada hacia el desarrollo.

Naturalmente, no es necesario que cada proyecto suscriba todos los objetivos mencionados. Por ello, no tiene sentido incluir en la formulación del objetivo de un proyecto todos los objetivos políticamente deseables para protegerse contra cualquier contingencia. Lo mejor es describir claramente qué se pretende conseguir y qué no. En caso de duda, la GTZ tiene que aclarar con su comitente qué objetivos políticos deberían priorizarse en el proyecto concreto.

Un objetivo constituye la proyección al futuro de una situación que los afec-

tados consideran deseable. En las matrices de planificación de proyectos se ha esta-

Los objetivos deben formularse de forma comprensible

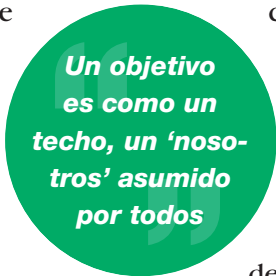
blecido la costumbre de formular los objetivos en participio perfecto: “Se ha mejorado la gestión” (véase el cap. 8). Por

un lado, esto tiene su razón de ser, por cuanto la planificación parte de la situación que se espera “haber alcanzado” en el futuro. No obstante, no corresponde al lenguaje cotidiano y resulta afectado, casi deliberadamente académico, y no deberíamos insistir en que se utilice.

2.3 Categorías de objetivos en la cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo distingue entre diversas categorías de objetivos:

- objetivos de la política de desarrollo
- objetivos superiores
- objetivo de desarrollo
- objetivo del proyecto.



Objetivos de la política de desarrollo

Al igual que el BMZ, los gobiernos de los países contraparte han formulado los objetivos nacionales, regionales o sectoriales de su política de desarrollo.

Los objetivos políticos están prescritos

Si los objetivos de la política de desarrollo de ambas partes coinciden en buena medida, la cooperación podrá prosperar sobre un fundamento sólido.

Objetivos superiores

Ambos gobiernos inician un diálogo político para negociar los objetivos comunes de política de desarrollo y las áreas prioritarias de cooperación. En esta plataforma conjunta se definen los objetivos superio-

res para los proyectos individuales, y con ello la orientación estratégica de la cooperación. Los proyectos que persiguen dichos objetivos superiores en general pueden ser fomentados. Un proyecto puede perseguir varios objetivos superiores. Los objetivos superiores proporcionan no solamente criterios para seleccionar los proyectos que incluirá la cooperación, sino también un marco para el diseño del proyecto.

Los objetivos superiores definen la orientación estratégica de la cooperación al desarrollo

Un ejemplo: El BMZ ha acordado con un gobierno contraparte, como objetivo superior del proyecto, mejorar la situación de la población pobre en zonas urbanas y rurales. Al mismo tiempo, se debe dar participación en proyectos a organizaciones no gubernamentales y fomentar las iniciativas privadas. Los efectos de los proyectos

deben beneficiar por igual a hombres y mujeres. El BMZ fomenta un proyecto del Ministerio de Agricultura para construir un sistema de riego, siempre que resulte claro que éste puede contribuir a alcanzar uno o varios de dichos objetivos superiores. ¿Se

trata aquí de estabilizar la producción de los pequeños agricultores, a fin de satisfacer las necesidades de alimentos de la región? ¿Está previsto involucrar a organizaciones privadas? Estas cuestiones estratégicas, en las cuales a veces se juegan profundos conflictos de poder y de intereses, p.ej. con relación a la distribución de la tierra y del agua, tienen gran influencia sobre la concepción del proyecto. Para estabilizar la producción de los pequeños agricultores, puede ser necesario implementar medidas para establecer el marco jurídico y controlar su observancia. Si en el transcurso de la ejecución del proyecto de riego no se mantiene la orientación hacia los pequeños agricultores, el BMZ debería comprobar si puede continuar fomentando el proyecto.

Objetivo de desarrollo ¹

El objetivo de desarrollo concentra la atención de todos los actores involucrados en el proyecto en el proceso de desarrollo de los grupos destinatarios. En este nivel se deben ejercer, prioritariamente, los efectos de la cooperación al desarrollo

Los proyectos se llevan a cabo para fomentar procesos de cambio que afectan siempre a determinadas personas y organizaciones. Éstas no son meros receptores pasivos de los aportes que presta el proyecto, sino actores activos, que quieren y deben participar en la decisión de hacia dónde debe dirigirse su desarrollo. La función del objetivo de desarrollo es dar una perspectiva conjunta al proceso de cambio que se aspira a impulsar.

El objetivo de desarrollo describe el cambio que quieren lograr los propios grupos destinatarios, es decir, las personas hacia las cuales se dirige el proyecto.

Puede ser, p.ej.: “Todos los niños del distrito logran concluir con un título sus estudios primarios”, o “Ha disminuido el índice de criminalidad en las zonas residenciales”. En el objetivo de desarrollo se manifiesta claramente qué beneficios esperan los grupos destinatarios de la cooperación con el proyecto. En última instancia, la cooperación sólo tiene éxito si se alcanza el objetivo de desarrollo.

Al comienzo de la planificación se plantea la siguiente cuestión: ¿De qué proceso de cambio se trata? ¿Cuál es la orientación común? Los planificadores deberían considerar de manera diferenciada quién, concretamente, persigue qué objetivos, y si se puede llegar a un compromiso sostenible a largo plazo. Los grupos destinatarios no son homogéneos. Pongamos, por ejemplo, un proyecto de apoyo a organiza-

ciones autónomas del sector privado. Los intereses de las federaciones de la industria no coinciden con los de las federaciones del comercio. Los primeros quieren tasas de importación elevadas, los otros las quieren bajas. ¿Podrán definir un objetivo común sobre el cual puedan estar de acuerdo?

Un objetivo asumido en común resulta de un compromiso negociado entre los diversos grupos. Las negociaciones requieren tiempo.

El objetivo de desarrollo tiene que corresponder a **lo que quieren** los grupos destinatarios, a sus valores y a sus esperanzas. Tiene que orientarse hacia

lo que pueden, de lo contrario sólo conducirá a decepciones y desaliento. Sólo se podrá alcanzar si las personas y organizaciones involucradas toman ellas mismas la iniciativa y asumen la responsabilidad. Además, ningún proceso de desarrollo es sostenible si procura continuamente ir contra la corriente, es decir, si no toma en cuenta **lo que le es dado hacer**, tal como está definido por las condiciones generales respectivas.

Objetivo del proyecto

Una vez que los planificadores, al definir el objetivo de desarrollo, han delimitado el proceso de desarrollo que se trata de implantar, se plantea la cuestión siguiente: ¿En qué se tendría que centrar el proyecto, para apoyar dicho proceso de la forma más eficaz posible? Por ejemplo, el objetivo de desarrollo es: “Los habitantes de un distrito pueden cubrir sus necesidades de agua potable”. Un proyecto podría centrarse en las comunidades de los poblados, si se trata sobre

El ZOPP tiene que tener más en cuenta el sentido común

El objetivo de desarrollo describe la mejora de su situación que desea el grupo destinatario

El objetivo del proyecto describe cómo los receptores de la contribución del proyecto cambian su forma de actuar

¹ En las ofertas que presenta al BMZ, la GTZ no expone por separado los objetivos de desarrollo, ya que la información sobre los grupos destinatarios ya se encuentra incluida en el punto 2.2.3 de la oferta.

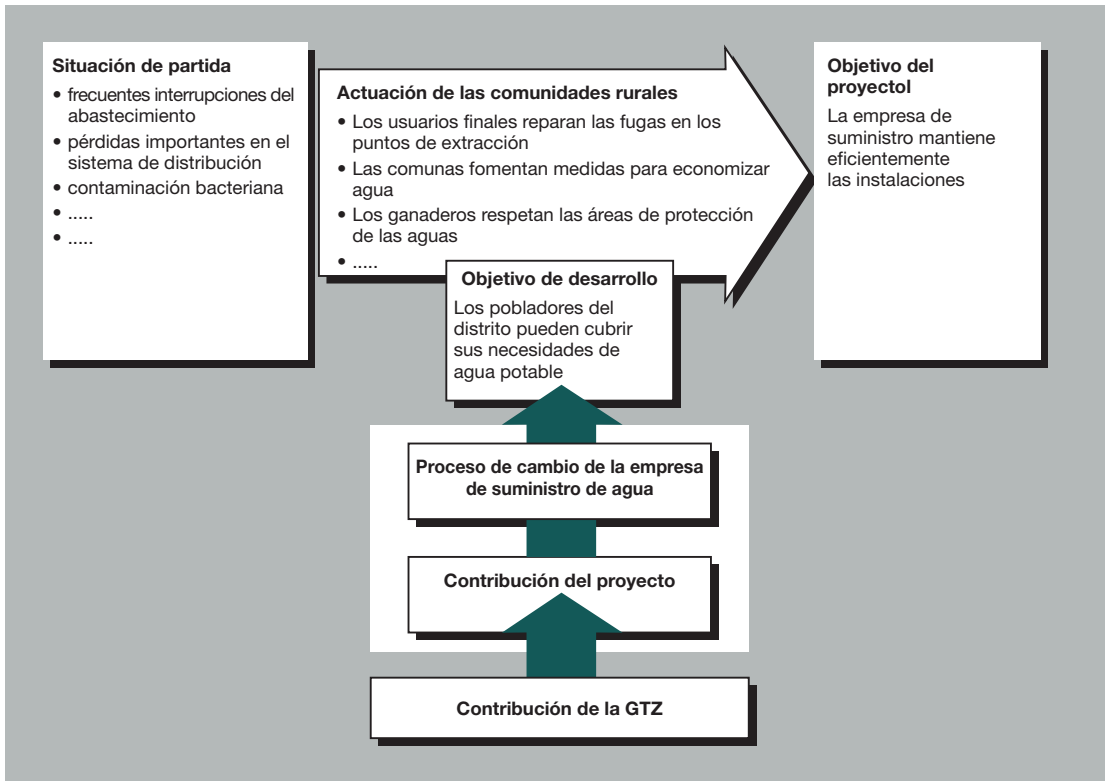


Gráfico 3:
Tres niveles
de cooperación:
variante
de aplicación

todo de utilizar de forma más económica el agua disponible. Podría concentrarse en el servicio de abastecimiento de agua, si éste constituyese el cuello de botella más importante. Tal vez hay que trabajar en ambas direcciones. La próxima tarea de planificación será, entonces, determinar el efecto que tiene que alcanzar, concretamente, el proyecto en las comunidades o en el servicio de abastecimiento de agua. Éste es el objetivo del proyecto. En el caso del ejemplo, éste podría ser: “El servicio de abastecimiento de agua mantiene las instalaciones de manera efectiva”. El objetivo del proyecto describe el cambio que se desea introducir en la actuación de personas u organizaciones. La contribución del proyecto está orientada a lograr que se produzca dicho cambio. A través de ella los grupos destinatarios estarán en condiciones de mejorar su situación. También se puede describir el objetivo del proyecto como un hito en el camino hacia el objetivo de desarrollo. Para lograr el objetivo del proyecto es necesario que las personas y organizaciones en las cuales debe producirse el cambio participen activamente. En

la planificación hay que distinguir entre los aportes a prestar y los efectos que éstos deben generar. El proyecto puede “garantizar” su contribución, pero no los efectos que resulten de ella. Siempre se plantea la cuestión de hasta qué punto llega la responsabilidad de la gerencia del proyecto. La gerencia del proyecto tiene que observar el nivel de los efectos. De lo contrario corre el peligro de que se realice la contribución como un fin en sí mismo. Por decir así: “Hemos perdido de vista el objetivo, de modo que deberemos redoblar nuestros esfuerzos”.

El proyecto no puede garantizar efectos específicos

Los expertos en planificación no se ponen de acuerdo en si un proyecto sólo puede tener un objetivo (del proyecto) o varios. En principio, podría parecer que tan sólo está dado un marco de referencia para todas las actividades y alternativas cuando el proyecto no tiene más que un objetivo. No obstante, no debería darse demasiada importancia a este punto. Si se introducen en el proyecto varios objetivos, se lo puede dividir en distintos subproyectos.

2.4 Los objetivos en la práctica de los proyectos

Un proyecto sólo puede tener éxito cuando los grupos destinatarios y las organizaciones contraparte lo aceptan y se movilizan activamente en pro del desarrollo que se desea lograr. Nadie puede planificar un proyecto sin saber a quién afecta el proceso de desarrollo que procura apoyar y qué piensan los propios afectados al respecto. El proceso de planificación se lleva a cabo “desde abajo” (bottom-up). En primer lugar se establecen las necesidades y objetivos de los grupos desti-

Los objetivos son fijados “desde abajo” y “desde arriba”

natarios y a partir de ellos se desarrolla el proyecto. Sin embargo, una parte importante del árbol de objetivos de un proyecto ya está establecida antes de comenzar con la planificación del proyecto. Los objetivos de desarrollo están prefijados. Las organizaciones involucradas actúan de acuerdo a orientaciones ya establecidas, incluso si el objetivo superior concreto se precisa en el curso de la planificación del proyecto. Desde la perspectiva de los planificadores, los objetivos de desarrollo y los objetivos superiores son determinados “desde arriba” (top-down) y fijan el marco en el que se pueden diseñar los proyectos.

Para que pueda participar en la planificación el mayor número posible de personas y organizaciones afectadas, se requieren tiempo suficiente y métodos adecuados. La planificación “desde abajo”, con una amplia participación, cuesta un gran esfuerzo. Además, se plantea una pregunta ética: ¿No es irresponsable iniciar un amplio proceso participativo que, evidentemente, despierta expectativas, antes de estar seguros de que el proyecto va a realizarse?

Los planificadores deberán decidir, a partir de la situación dada, en qué medida es necesario y posible planificar “desde abajo” para asegurar que el punto de vista de los grupos destinatarios sobre su proceso de desarrollo sea adecuadamente incorporado a la planificación.

En general se dispone ya de estudios, estadísticas, planes de desarrollo comunal y regional, etc. Además, los planificadores pueden consultar a personas que conocen de cerca la situación. Lo importante es involucrar actores que estén realmente legitimados por los grupos destinatarios. Los planificadores deben averiguar con sentido crítico quién tiene el mandato de hablar en nombre de los grupos destinatarios y en qué se basa ese mandato. Una buena fuente de información suelen ser las que trabajan desde hace tiempo en la región.

Un ejemplo: Una primera recolección de información podría arrojar como resultado que muchas personas de una región consideran prioritario mejorar el sector de la educación básica. Además, se comprueba que en la región existe ya un plan de desarrollo que aspira a que todos los niños alcancen un título escolar primario. Este objetivo de desarrollo sirve de orientación para continuar con el proceso de planificación. Un análisis de las razones por las cuales muchos niños no llegan a obtener su título primario permite establecer en qué podría centrarse el apoyo. El equipo de planificación organiza diversas ruedas de discusión en las que participan representantes de los municipios, una asociación campesina, una organización femenina y las autoridades escolares. Poco a poco, el panorama se va aclarando: muchas familias no envían sus niños al colegio porque los necesitan para trabajar en el campo. Además, en muchos casos, sobre todo el padre teme que la escuela aleje a sus hijos de los valores tradicionales. Si con la ayuda del proyecto se pudiesen introducir cambios en estas áreas, podrían eliminarse obstáculos importantes para el objetivo de desarrollo. Tras identificar en qué aspectos puede centrarse el trabajo, el próximo paso es definir con más precisión el objetivo y la contribución del proyecto.

La clarificación de los objetivos es un elemento esencial del análisis de los involucrados

3 Análisis de la situación

Todos los métodos de planificación incluyen un análisis de la situación en la que se inserta el proyecto: involucrados, problemas y entorno. En cada caso concreto deberá decidirse en qué orden se analizan los elementos de la situación, según lo que parezca más practicable.

3.1 Involucrados

El análisis de los involucrados se centra en los principales actores en una situación, sus intereses y sus objetivos, sin olvidar sus relaciones entre sí. Hay que examinar la realidad social y las relaciones de poder. Los principales actores no son sólo las organizaciones y grupos beneficiarios, sino también los perjudicados.

Tenga en cuenta las relaciones de poder y las estructuras sociales

En el análisis de los involucrados hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Es fácil equivocarse sobre la forma de ver el mundo y los intereses específicos de otras personas, si no se les pregunta directamente.

Hay que permitir que los afectados expresen ellos mismos lo que quieren

Muchos proyectos parten de suposiciones erróneas, como p.ej.: “La población se beneficia si se le suministra agua limpia; por lo tanto, apoyará el proyecto, aunque no entienda nada de higiene”, o: “La reforma económica es racional, de modo que los funcionarios estarán de acuerdo”. Cuando estas suposiciones no son acertadas, el proyecto fra-

casa. Conclusión: hay que permitir sin falta que los propios afectados expresen de forma diferenciada su parecer.

- Las mujeres y los hombres tienen diferentes márgenes de acción y formas de ver las cosas. Los hombres, por ejemplo podrían rechazar un nuevo sistema de abastecimiento de agua porque tienen que cargar con los costos. Las mujeres recibirían positivamente un proyecto en este sentido, porque facilita su trabajo. Para que los intereses de las mujeres no sean pasados por alto, los planificadores tendrían que realizar mayores esfuerzos por lograr que las mujeres puedan expresar ellas mismas lo que quieren.
- Los planificadores tendrían que distinguir entre los involucrados activos y pasivos. Muchos proyectos intentan transformar a los involucrados pasivos en participantes activos.
- No hay que hacerse ilusiones de que los involucrados actúen con entera independencia. Todos están integrados en sus respectivos contextos sociales. Quien no tiene esto en cuenta, corre el peligro de crear un “limbo” que tras la retirada del apoyo externo volverá a ser absorbido por la influencia del entorno.

Para efectuar el análisis de los involucrados, se pueden aplicar diversos métodos², p.ej.: mapas de relaciones, matriz de campos de fuerzas, análisis de interacción, análisis de los grupos destinatarios, análisis organizacional, diagnóstico participativo rápido (DPR).

² Los métodos descritos aquí y más adelante están descritos brevemente en una guía de métodos compilada por la división 402 como ayuda para la planificación en el ámbito del medio ambiente. Véase igualmente la Bibliografía en el Anexo 1.

3.2 Problemas y potencial

Los problemas no existen independientemente de las personas que los tienen. El que una persona perciba algo como

Hay problemas donde las personas los perciben como tales

problema y esté motivada para solucionarlo dependerá de la presión que el problema ejerza sobre ella. No todos los problemas se “hacen sentir”. Si los grupos

destinatarios u otros involucrados no perciben como problema un problema “objetivo” – p.ej. la falta de higiene del agua potable –, no se van a movilizar por un proyecto de agua. En este sentido se habla de “necesidades **sentidas**” (felt needs).

Con frecuencia se expresa un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolverlo: falta

Cuidado con confundir la falta de solución con el problema

de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Hay que examinar la cuestión con mucho cuidado. A menudo las “soluciones” propuestas no resuelven

el problema propiamente dicho. Un crédito no ayuda si la producción que posibilita no puede colocarse en el mercado. Hay que evitar confundir un problema existente con la falta de una solución, ya que en la planificación esto lleva a encarar prematuramente una opción determinada sin examinar otras alternativas. En nuestro ejemplo, se optaría por un proyecto de créditos que no llevará a ninguna parte.

Los planificadores tienen que aplicar métodos que partan de la forma de ver las cosas de los afectados y comparen entre sí las distintas perspectivas.

No siempre es la necesidad de superar problemas lo que induce al cambio: el deseo de cambiar de profesión, por ejemplo, puede surgir porque aparecen posibilidades atractivas. Por ello, una planificación que deduce mecánicamente los objetivos a partir de los problemas existentes es demasiado limitada, ya que concibe el futuro meramente como una prolongación del pasa-

do. Un potencial o una visión de futuro pueden ser motores igualmente efectivos para el cambio.

Para efectuar el análisis de problemas y potencial, se cuenta con diversos métodos, p.ej.: SWOT, matriz de problemas y objetivos, mind map, escenario writing (desarrollo de hipótesis), árbol de problemas, diagnóstico rápido participativo (DRP).

3.3 Entorno del proyecto

El análisis de la situación tiene que incluir también los factores relevantes del entorno del proyecto. Son relevantes para un proyecto todos los factores

de su entorno que ejercen influencia sobre los procesos de contribución y sobre

¿Qué factores externos son relevantes?

los efectos esperados. Del análisis del entorno se pueden extraer conocimientos sobre condiciones importantes para el desarrollo del proyecto. Éstas incluyen las directivas políticas del país contraparte y del BMZ u otros comitentes, las condiciones generales jurídicas y económicas, las actividades de otras organizaciones donantes, tecnologías, estrategias sectoriales, características del entorno natural y geográfico, etc. También estos factores se modifican.

Al encarar un proyecto nuevo, los planificadores comienzan por investigar el entorno del proyecto, que al principio les es desconocido. En proyectos en curso, las modificaciones del entorno del proyecto son observadas, a fin de identificar sus posibilidades y riesgos. Dentro de ciertos límites, el proyecto puede ejercer influencia sobre su entorno. Hay, por tanto, una interacción recíproca entre el proyecto y su entorno.

En este contexto, la GTZ y su contraparte tienen que volver a analizar la situación repetidas veces durante la ejecución del proyecto. Esto no es fácil cuando se está inmerso en el ajetreo de la ejecución, ya que no se tiene suficiente distancia de lo que sucede, de modo que los árboles impi-

den ver el bosque. Es necesario, por decir así, alejarse del quehacer – como quien se eleva en un helicóptero – y observar el proyecto y la propia actuación en el proyecto desde la perspectiva de un pájaro. Esto con frecuencia sólo es posible con ayuda de instancias externas, a las cuales habría que recurrir con mayor frecuencia que lo que prevé el plan de controles de avance del

proyecto. Los asesores principales (AP) en los proyectos pueden ser asistidos por colegas de otros proyectos o del departamento de Planificación y Desarrollo, o bien por asesores externos.

Para efectuar el análisis del entorno del proyecto se puede aplicar una amplia gama de métodos, p.ej.: *scenario writing*, estudios sectoriales, análisis económico-político.

4 La estrategia del proyecto

La estrategia del proyecto describe la forma en que el proyecto prevé actuar para alcanzar su objetivo, incluyendo los resultados que hay que obtener y los recursos requeridos. La estrategia del proyecto registra también los riesgos vinculados a esa forma de proceder.

4.1 Resultados y alternativas

Los resultados son los productos y servicios que aportan las organizaciones que ejecutan el proyecto para que puedan producirse los cambios esperados

Los resultados son los productos y servicios del proyecto en los receptores de la contribución (objetivo del proyecto).

Los resultados son lo que la gerencia del proyecto puede llevar a cabo bajo su propia responsabilidad.

Un ejemplo: El objetivo del proyecto es que los niños del distrito Y asistan regularmente a las clases de la escuela básica. El proyecto no puede garantizar esto. Si bien existe escolaridad obligatoria, ésta no se cumple. En particular los jefes de familia varones y los ancianos ofrecen resistencia a enviar los niños a la escuela. El proyecto puede garantizar los siguientes resultados: (1) Las

autoridades escolares organizan los horarios de enseñanza de tal modo que incluso los niños que ayudan en las labores agrícolas puedan asistir a clase. (2) Las autoridades escolares modifican los currículos y el material de enseñanza, teniendo en cuenta las normas y formas de comportamiento tradicionales. (3) Las autoridades comunales involucradas organizan programas de divulgación para informar a los padres y ancianos y, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, entrenan equipos de asesores. (4) Las autoridades comunales organizan el transporte escolar y (5) prestan ayuda financiera.

“Todos los caminos llevan a Roma”. La planificación tiene que determinar cuál es el mejor, para lo cual debe tener claro de qué modo se podría proceder y cuáles sería las ventajas y desventajas respectivas. En muchos casos, los planificadores sólo pueden percibir las alternativas si logran desprenderse de todo lo pensado hasta el momento y desarrollar posibles escenarios sobre la base de lo que se conoce de una situación.

Para la evaluación de alternativas, las partes que cooperan en el proyecto tienen

Todos los caminos llevan a Roma. La planificación tiene que identificar el más conveniente.

que ponerse de acuerdo y fijar criterios conjuntamente. Por lo general se considera más conveniente el camino que lleva a un objetivo dado con los más bajos costos de inversión y operación. No obstante, a menudo no sirve la comparación de costos sin más, ya que hay que comparar entre sí combinaciones completas de factores. En parte, los criterios de los involucrados están predeterminados por sus sistemas de valores y sus objetivos políticos.

El BMZ ha formulado orientaciones básicas para la cooperación técnica alemana, en particular con respecto a los temas de género, medio ambiente y reducción de la pobreza. La GTZ valora alternativas sobre la base de los criterios deducidos de dichas orientaciones.

4.2 Actividades y recursos

Las actividades son los pasos individuales que conducen hacia la obtención de un resultado. Para determinar las actividades hay

Las actividades son los pasos requeridos para alcanzar un resultado, y posibilitan la estimación de los recursos necesarios.

que saber en qué etapa de la planificación nos encontramos. En la planificación general de un proyecto nuevo o de una nueva fase de un proyecto en curso, no tiene sentido planificar por anticipado con gran lujo de detalles, ya que con seguridad habrá que

descartar gran parte de ellos. De hecho, las cosas evolucionan a menudo de una manera completamente diferente de como se pensó. Es suficiente redactar una descripción sumaria de lo que el proyecto debe hacer.

Sin embargo, las actividades son, por otra parte, la base para el cálculo de insumos y costos que debemos presentar con antelación en una oferta a nuestros clientes (ya se trate del BMZ o de otros). Éste es un factor limitante, pero no debe llevarnos a realizar una planificación innecesariamente detallada. El BMZ sabe cuán compleja es la situación en

los proyectos, y no tiene interés en los detalles de la ejecución, sino en una oferta comprensible, redactada en lenguaje corriente, en la cual pueda verse claramente la correspondencia de la concepción de proyecto propuesta con los objetivos de la política de desarrollo (véase 2.3).

Decida cuál es el grado de detalle requerido

La planificación y la ejecución no pueden ser separadas de forma esquemática, sino que van de la mano y, en la práctica, esto significa que la planificación debería empezar por una estimación *grosso modo* que se irá afinando a medida

La planificación y la ejecución van de la mano

que se planifican las operaciones. No hay que temer modificar la planificación durante la ejecución. Mientras no se encare una modificación de los objetivos, del marco financiero o de partes relevantes de la concepción, no es necesario informar al BMZ³.

4.3 Riesgos y supuestos

Pueden existir riesgos en el propio proyecto o en su entorno.

El proyecto alberga riesgos cuando las partes no se han puesto de acuerdo y realizan esfuerzos en direcciones divergentes. Como cualquier otra organización que presta asistencia externa, la GTZ corre en ocasiones el peligro de imponer a las organizaciones contraparte concepciones de proyectos que éstos no comparten realmente.

Riesgos internos: ¿queremos lo mismo que la contraparte?

En este contexto hay que mencionar las estrategias sectoriales y suprasedectoriales desarrolladas en los países donantes.

Estas causas de fracaso endógenas sólo se pueden evitar si se procura ser abiertos, enfrentar la realidad tal como es y orientarse hacia los clientes.

3 Las ofertas de modificación están descritas en: "Vías de la cooperación. ¿Cómo funciona el procedimiento standard?" (GTZ, 1997)

Otro riesgo interno está dado cuando las organizaciones contraparte no cumplen con los aportes acordados. En tal caso, hay que preguntarse cuáles son las razones de que eso sea así. ¿No se habían definido los aportes de manera realista? ¿O es que la contraparte no está totalmente convencida de la concepción, de modo que no quiere invertir mucho? Cuando no se comparten los términos en los que está planteado el proyecto, en el peor de los casos hay que considerar la suspensión de la cooperación.

Los riesgos externos también ponen en peligro el proyecto, pero escapan totalmente o en gran parte a la influencia de la gerencia del proyecto.

Se llama supuestos a los factores externos que tienen que estar dados para que un proyecto tenga sentido y sea realista. Un ejemplo: el Banco Central asesora a bancos pequeños en el establecimiento de relaciones de crédito comercial con microempresas. El objetivo del proyecto es: “Las microempresas solicitan y reciben créditos en las condiciones habituales del mercado”. Un supuesto podría ser que las organizaciones no

**Supuestos:
¿Cuán grande
es el riesgo?**

gubernamentales activas en la zona meta no ofrezcan créditos subvencionados. La gerencia del proyecto tiene

que mantener bajo observación la evolución de dichos factores, a veces incluso valiéndose de métodos de observación costosos, para tener una idea de las dimensiones del riesgo. Si un riesgo se torna realmente amenazador, hay que modificar la concepción del proyecto. En situaciones extremas puede ser necesario dar por terminado el proyecto.

Los métodos para efectuar el análisis de riesgos y supuestos incluyen, p.ej.: *mind map*, árbol de problemas, mapa de relaciones, modelo de evaluación de supuestos.

4.4 Indicadores

Los indicadores describen qué significan exactamente los objetivos, resultados y su-

puestos del proyecto, y en qué se puede reconocer si se han alcanzado. Además, permiten formarse una idea sobre el nivel de exigencias y los criterios de éxito del proyecto. Los indicadores sirven a la gerencia del proyecto como “hilo conductor” en sus actividades de seguimiento y evaluación. No existen indicadores “listos para el uso”, sino que son siempre definidos ad hoc. Son el resultado de un proceso de consenso y reflejan el parecer conjunto de todos los involucrados. Si no se han definido indicadores precisos, esto en general tiene repercusiones negativas en la ejecución, dando lugar a malentendidos y conflictos, debido a que los involucrados interpretan de manera diferente el nivel de exigencias o el alcance de los objetivos a los que se aspira.

Hay que ponerse de acuerdo en el nivel que se pretende alcanzar y en los criterios de éxito

Las organizaciones contraparte con frecuencia se conforman con comprender los objetivos de manera cualitativa y en general, mientras que nosotros queremos saber “exactamente” lo que queremos lograr. También en estos casos hay que tratar de entender la posición del otro. Sería un error que los asesores de la GTZ definiesen indicadores “porque hay que hacerlo”, pero las organizaciones contraparte no se interesasen por ellos y, en consecuencia, no se atuviesen a ellos.

Los indicadores describen los rasgos esenciales de los objetivos, resultados y supuestos

Los indicadores tienen que describir las características esenciales de un objetivo, de un resultado o de un supuesto, y ser independientes. Esto significa que no puede considerarse, por ejemplo, al número y duración de los cursos realizados como un criterio para el éxito de la capacitación. Un indicador podría ser, en este contexto, la disminución de las fallas de calidad en la producción.

Los indicadores pueden referirse a productos físicos (p.ej. productos de la cosecha) o a cambios en la organización (p.ej. la organización contraparte planifica mejor).

5 Responsabilidades y roles

Cada actor es responsable de su proceso

En el modelo de los “tres niveles de cooperación” (véase 1.1), se distingue entre los procesos de contribución de la GTZ, de las organizaciones contraparte y de los grupos destinatarios. Los grupos destinatarios tienen la responsabilidad del proceso de desarrollo, mientras que las organizaciones contraparte asumen la responsabilidad por los resultados. Es su proyecto, al cual nosotros prestamos nuestro aporte. Esto no significa que la GTZ no pueda asumir también la responsabilidad de una parte previamente definida de los resultados y de la gestión del proyecto, si esto es conveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad.

En la planificación debe determinarse, hasta qué punto

- los grupos destinatarios pueden modificar su situación por su propio esfuerzo, y en qué necesitan apoyo del proyecto;
- las organizaciones contraparte pueden obtener los resultados por sus propios medios y en qué necesitan apoyo de la GTZ.

Esto permite determinar con mayor claridad la contribución que deben prestar los diversos actores y poner en claro las respectivas responsabilidades. Esto no debe ser mal entendido, en el sentido de que la GTZ rehusa asumir responsabilidad en el proyecto o de que se intenta crear una división entre la GTZ y las organizaciones contraparte. Se

¿Son compatibles entre sí las expectativas de los distintos actores?

trata, por el contrario, de organizar la cooperación de tal modo que tenga mejores perspectivas de éxito a largo plazo.

Para distribuir las tareas y responsabilidades hay que aclarar los roles de cada uno y las expectativas de cada uno con respecto a los otros:

- ¿Qué debe hacer el equipo de la GTZ,

“asesorar” o “actuar”? El rol de la GTZ es más difícil de precisar de lo que parece, si se tiene en cuenta que los asesores de la GTZ tienen el control sobre los fondos asignados por la GTZ.

- ¿Cómo se distribuye la responsabilidad de funciones de gestión tales como la planificación del proyecto, el plan de operaciones, el seguimiento y evaluación, la elaboración y presentación de informes, el control de avance del proyecto, etc. entre el equipo de la GTZ y las organizaciones contraparte?
- ¿Cómo es la cooperación con otros proyectos?
- ¿De quién es el plan? ¿Quién fracasa si el proyecto fracasa? ¿A quién se le echa la culpa? ¿A quién se elogia si el proyecto tiene éxito?
- ¿Quién paga qué? ¿A quién se le da qué? Por ejemplo: ¿Quién está autorizado a utilizar los vehículos y para qué fines?

Estas preguntas no se pueden aclarar de una vez para siempre. Algunas sólo pueden encararse en el momento en que se presentan.

Se recomienda fijar

por escrito lo que se acuerde al respecto.

Sin embargo, lo más importante es que las partes asuman lo acordado. En muchos proyectos se ha recurrido con éxito a la intervención de asesores externos al proyecto para aclarar conjuntamente los roles y las responsabilidades. A menudo vale más la pena invertir en el establecimiento de buenas relaciones de cooperación que redoblar esfuerzos en el nivel técnico.

Los métodos para determinar las responsabilidades y los roles incluyen, p.ej.: SWOT, análisis de interacción de los servicios, taller de planificación del equipo.

Los roles se desarrollan y modifican, y deben ser revisados repetidas veces

6 Organización del proyecto

Las organizaciones contraparte han recibido el mandato de ejecutar un proyecto de una instancia con responsabilidad política - en general un ministerio - que también es responsable, junto con el BMZ, del contenido del acuerdo intergubernamental. La GTZ, por su parte, ha recibido la orden del BMZ o de otra instancia financiadora.

Cuando el AP reflexiona con la contraparte sobre los objetivos del proyecto, esto ya es ZOPP.

Hay muchos actores involucrados y tienen que ser integrados a la organización del proyecto

En un proyecto pueden estar involucradas muchas organizaciones, estatales y no gubernamentales, de utilidad pública o del sector privado, organizaciones de base u organizaciones de apoyo, de producción y de servicios. Cada una

tiene sus propios objetivos e intereses, su propia cultura organizacional. Con frecuencia no es fácil armonizar los distintos intereses.

Para la GTZ, se trata de encontrar contrapartes que

- quieran realmente el proyecto,
- sean aceptadas por los diversos grupos destinatarios y estén en condiciones de comunicarse y cooperar con ellos de forma efectiva,
- cuenten con las condiciones jurídicas necesarias para la ejecución del proyecto.

Los métodos para analizar la organización del proyecto incluyen: análisis organizacional, mapa de relaciones y otros métodos indicados para el análisis de los involucrados.



Gráfico 4:
El "panorama de organizaciones" de un sistema de riego

7 Participación y talleres de planificación

7.1 Participación

En la cooperación al desarrollo, la participación suele ser entendida como un objetivo por derecho propio. Cuando los afectados son involucrados y se hacen cargo ellos mismos de mejorar sus condiciones de vida, ya se ha logrado un éxito desde el punto de vista del desarrollo.

En cada etapa de planificación dependerá del asunto en cuestión a quién se da participación y en qué forma. ¿Quién puede aportar informaciones y buenas

Tenga cuidado con las soluciones en las cuales no han participado los afectados.

ideas, mejorando la planificación? ¿Quién debería ya tomar parte en el proceso de planificación porque habría que tenerlo informado acerca del desarrollo del proyecto? Y, sobre

todo: ¿De la participación de quién depende el éxito del proyecto? La participación sirve para desarrollar la concepción del proyecto a partir del punto de vista de los afectados.

Sobre la participación se funda la lealtad a la concepción del proyecto. Quien siente el proyecto como algo propio, va a prestar la contribución a la cual se compromete.

Aquí se ponen de manifiesto también los límites de la participación. Sólo debe

Participación no implica en todos los casos participación en la toma de decisiones

ser involucrado en decisiones el que se vea realmente afectado por ellas y quien deba contribuir para que el proyecto tenga éxito. En otras palabras: quien asume responsabilidad

debe poder participar en las decisiones. Pero participar no significa necesaria-

mente decidir. A menudo sólo se trata de informar y consultar.

Así pues, en muchos casos hay que involucrar en distintas fases de la planificación a diferentes grupos o personas, y distribuir la participación según sea la profundidad de la planificación. La participación no significa que tome parte en la toma de decisiones quien no aporta nada a ellas ni asume ninguna responsabilidad al respecto. De lo contrario se lograrán planes poco realistas y de escasa utilidad para la actuación.

Es preferible no darle participación a un grupo que darle una participación aparente. Si en un taller, por ejemplo, un grupo elabora una concepción, en la convicción de ser responsable de lo que se resuelve al respecto, y luego, a otro nivel, esa resolución es modificada, esto puede ser el golpe de gracia para la motivación y la colaboración de dicho grupo. Por ello es aconsejable pensar primero con tranquilidad quién debe tener derecho a opinar sobre qué asunto, y no despertar falsas expectativas.

No finja dar participación

7.2 Talleres

Los talleres son instrumentos de la gestión de proyectos con una finalidad determinada. Se pueden realizar talleres para

Los talleres no son un fin en sí mismos

- transmitir información y conocimientos,
- mejorar las relaciones de trabajo entre los miembros del equipo, y

- apoyar funciones de gestión, tales como planificación y evaluación.

Los talleres complementan otros tipos de actividad, tales como reuniones o trabajo de escritorio, pero no lo reemplazan. Son uno de los elementos del proceso, y no el proceso en sí.

Los talleres constituyen fases de gran insumo de energía en el proyecto. Son relativamente caros y cuestan tiempo. Se puede aprovechar la realización de un taller para tematizar cuestiones difíciles que resultan difíciles de encarar en el trabajo cotidiano del proyecto. No habría que derrochar la energía generada en un proyecto para tratar asuntos banales.

Cada taller es como un pequeño proyecto. Las partes que cooperan en el

Hay que planificar cada taller como un pequeño proyecto

proyecto piensan qué es lo que quieren lograr y cómo deben actuar para conseguirlo. De lo que se decida depen-

de a quién se invita, cuánto tiempo se le dedica y qué etapas de trabajo se planifican. Todos los aspectos organizativos de un taller deben decidirse de acuerdo a los objetivos que se plantea: lugar de reunión, gastronomía, alojamiento, elementos para facilitar que los miembros estén relajados y motivados, moderación, idioma de la discusión, distribución de los lugares, visualización, etc.

El círculo de participantes será muy diferente si se trata de informar a un grupo amplio, consultar a grupos de intereses importantes, tomar decisiones o resolver tensiones en la dinámica del grupo. A veces resulta conveniente invitar a diversas personas o grupos a participar en distintas fases del taller.

En el marco del ZOPP, los talleres son especialmente indicados para concretar informaciones, lograr un consenso en la forma de considerar la situación, poner de

manifiesto las diferencias entre distintos intereses y puntos de vista y resolver cuáles son los próximos pasos a dar. Además, los talleres han demostrado ser eficaces para aclarar una situación de necesidad y estrategias de solución directamente con los afectados o para informar a los comitentes sobre resultados de planificación y decisiones pendientes importantes.

La responsabilidad de la realización de un taller recae sobre la gerencia del proyecto, y no puede ser delegada en moderadores externos. Los expertos externos que apoyan a la gerencia del proyecto en la planificación deben ser más que moderadores. Un término más adecuado es “asesor de procesos”.

La planificación es una tarea a realizar de forma conjunta con las otras partes involucradas. Esto no se cumple si la GTZ ordena realizar los talleres, confecciona las listas de participantes y llega con los planes listos. Los grupos e instituciones contraparte no deben sentirse como participantes pasivos del ZOPP.

La aplicación de técnicas de visualización en los talleres – p.ej. tarjetas de colores y carteleras – ha demostrado ser eficaz. La visualización complementa la comunicación oral. La visualización impide que lo que se dice “entre por un oído y salga por el otro” y eleva las probabilidades de que se preste atención a opiniones y puntos de vista de los participantes que de otro modo no se habrían manifestado.

Algunos métodos apropiados para los talleres son: moderación, visualización, trabajo en grupos, filmación en video.

El ZOPP tiene que liberarse de brumas y misterios (mystery and mist).

8 La matriz de planificación del proyecto (MPP)

Quién tiene que documentar qué y para quién depende de las necesidades de los distintos actores

Lo que hay que documentar en el ciclo del proyecto depende de las necesidades de información de las organizaciones y personas involucradas.

El Gobierno contraparte y el BMZ tienen la función de decisión, conduc-

ción y control de la política de desarrollo y ponen a disposición los fondos requeridos. Para cumplir con su función necesitan datos transparentes sobre la justificación y los objetivos del proyecto, su estrategia y

los costos involucrados. Las organizaciones contraparte y la GTZ son responsables de que las contribuciones respectivas en el marco de la cooperación se presten de acuerdo a la orden y en concordancia con los principios por los que se rigen las organizaciones respectivas. Para ello, la dirección de las diversas organizaciones necesitan informaciones “agregadas” sobre la marcha y los efectos del proyecto.

Cuanto más inmerso está alguien en un proyecto, tanta más información necesita. Sólo la gerencia del proyecto y el equipo de la GTZ *in situ* necesitan informaciones detalladas sobre las operaciones, la marcha y los efectos del proyecto. Los grupos destinatarios y otros grupos involucrados en el proyecto necesitan informaciones sobre lo que se espera concretamente de ellos y sobre lo que ellos pueden esperar de los demás.

La MPP es la punta del iceberg que ven los donantes. Sólo quien tiene el largo aliento y las gafas de buceo que le permitan “sumergirse” en él puede ver el proyecto real.

La matriz de planificación del proyecto es particularmente adecuada para informar a las instancias que asumen la responsabilidad política del proyecto y otras instancias relativamente alejadas. Está inspirada en una matriz norteamericana llamada “logical framework”. La MPP ilustra “de un vistazo” los elementos fundamentales del plan y sus relaciones recíprocas. Es aplicada de una u otra forma en casi todas las organizaciones de la cooperación al desarrollo. También la GTZ la utiliza para la toma de decisiones interna.

Rara vez se pueden presentar todas las informaciones sobre la planificación en una única matriz de planificación del proyecto (MPP). De hecho, tampoco es necesario, ya que es raro que todos los involucrados necesiten todas las informaciones. Una variante práctica de la matriz que provee todas las informaciones básicas sobre el proyecto se presenta en el gráfico 5.

Los conceptos utilizados en esta matriz⁴ se explican en los capítulos 2 a 4. Hay muchas formas posibles de utilizar esta matriz. Para un programa, por ejemplo, puede valer la pena confeccionar una matriz global y exponer cada componente en una matriz por separado. También se puede ilustrar el proyecto por un lado y el aporte alemán por otro, en dos matrices de planificación del proyecto por separado (es decir, confec-

La MPP no es un esquema rígido

⁴ En las ofertas que presenta al BMZ, la GTZ presenta sólo cuatro niveles de la matriz de planificación del proyecto (MPP): objetivo superior, objetivo del proyecto, resultados y actividades. En ellas no aparece el nivel del objetivo de desarrollo.

LA MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (MPP)

Estrategia	Indicadores	Supuestos	Indicadores de los supuestos
Objetivo superior: objetivo estratégico hacia el que se orienta el proyecto			
Objetivo de desarrollo: situación a la que aspiran los grupos destinatarios	Cómo reconocer si se ha alcanzado el objetivo de desarrollo		
Objetivo del proyecto: Cambios en la forma de actuar de los grupos destinatarios	Cómo reconocer si se ha alcanzado el objetivo del proyecto	Factores ajenos a la influencia de los grupos destinatarios que deben darse para que puedan alcanzar el objetivo de desarrollo.	Cómo reconocer si se ha cumplido el supuesto
Resultados: Productos y servicios generados por la gerencia del proyecto	Características fundamentales de los resultados	Factores ajenos al proyecto que deben darse para que se pueda alcanzar el objetivo del proyecto.	Cómo reconocer si se ha cumplido el supuesto
Actividades requeridas para alcanzar los resultados.	Insumos y costos		

Gráfico 5:
Matriz de planificación del proyecto

cionando por separado una matriz de planificación para el aporte alemán), cuyo contenido estaría, por supuesto, estrechamente relacionado. La ventaja de esta forma de proceder es que permite distinguir más claramente las esferas de responsabilidad en la cooperación.

Si la matriz de planificación del proyecto (MPP) no resulta adecuada, por ejemplo porque una estructura lógica ra-

cional de este tipo no encuadra en el contexto sociocultural, puede documentarse el proceso de planificación de otra manera. La transferencia de la información a la matriz de planificación del proyecto puede realizarse también fuera del proceso participativo de planificación si al hacerlo no se modifica unilateralmente lo acordado.

La función de la matriz de planifica-

La MPP tendría que asegurar la transparencia

ción del proyecto en hacer que la planificación sea transparente. La conexión lógica entre las casillas ayuda a comprobar la coherencia del plan. Sin embargo, si el debate sobre las relaciones de causalidad entre resultados y objetivos, etc., se convierte en un juego intelectual, la MPP puede perder fácilmente su utilidad.

Para el trabajo práctico con la matriz de planificación del proyecto hay que recordar tres cosas:

- Cuando se ha escrito algo en la matriz de planificación del proyecto, esto crea la sensación de que ha alcanzado un grado mayor de realidad.
- Un plan escrito en un texto corrido puede dar la impresión de que se

trata de algo bien madurado, “redondo”. Pero si el mismo contenido es volcado en una MPP, de pronto resultan visibles lagunas, p.ej. en los indicadores, y toda la atención se concentra de pronto en lo que falta. Esto puede ser positivo, ya que pone de manifiesto que la orientación aún no está completa, pero también puede tener un efecto paralizante, ya que a fuerza de querer perfeccionar los planes no se llega a actuar.

- Una matriz que no se modifica en años, no vale el papel en el cual se ha escrito. Por principio todo puede modificarse. Cuanto más profundo el nivel de planificación, tanto más frecuentemente se requieren modificaciones.

9 Conclusiones

Entre una guía y la acción en la práctica puede haber un abismo. Quien se adentró en este texto con la expectativa de recibir más indicaciones prácticas y útiles para la planificación tal vez se sienta defraudado. Otros, en cambio, considerarán positivo que las cuestiones se planteen de forma abierta, y que no se prescriban normas

rígidas y métodos esquemáticos para la gestión del proyecto. Para estos lectores, tal vez no vayamos suficientemente lejos. El texto se ha limitado a presentar diferentes posiciones en una plataforma común, a partir de la cual hay que diseñar y seguir desarrollando en la práctica el ZOPP.

Anexo 1: Bibliografía

- GTZ** Unternehmen in Entwicklung -
Unser Unternehmensverständnis; 1995
(Una empresa en desarrollo, 1997)
- GTZ** Marco orientativo para la ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica alemana a través de la GTZ; 1995
- GTZ, Unidad 04** Gestión del ciclo del proyecto (PCM) y planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP) - Guía -; 1995
- GTZ, Unidad 04** Vías de la cooperación. ¿Cómo funciona el procedimiento standard? 1997
- GTZ, Unidad 04:** Forster, Reiner / Juliane Osterhaus: Análisis de grupos destinatarios - ¿Para qué, cuándo, qué y cómo? (1996)
Resumen de las preguntas, los métodos y la bibliografía sobre el tema
- GTZ, Unidad 04:** Forster, Reiner (ed.): ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action - A Challenge for our Services and Institutions. Workshop Documentation (1996)
Crítica constructiva del ZOPP, pero no sólo elogiosa
- GTZ, Unidad 04:** Mabile, Yvonne: Markt der Möglichkeiten. Partizipative Lernansätze in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Dokumentation (1995)
Informe sobre un "mercadillo" de ideas estimulantes.
- GTZ, Unidad 04:** Osterhaus, Juliane / Walter Salzer: "Diferenciación según género en el ciclo del proyecto. Indicaciones para la planificación, monitoreo y evaluación". GTZ, Unidad 04, 1995
La pequeña diferencia y sus grandes consecuencias
- GTZ, División 402:** Methodenkompaß, Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich, 1996, 402 / 21 d PVI (por el momento, sólo en alemán).
Una compilación de métodos de análisis y planificación orientados hacia la participación y el diálogo que complementan el ZOPP. Pese a haber sido elaborada especialmente para el área del medio ambiente, es aplicable en todos los sectores.

- Huppert, Walter** Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung.
En: GTZ/interact: Dienstleistungsorientiertes Management
in der Bewässerung, Vol. 1 (Grundlagen). 1994
- Huppert, Walter** Partizipation und Dienstleistungsorientierung.
En: GTZ/interact: Dienstleistungsorientiertes Management
in der Bewässerung, Vol. 1 (Grundlagen). 1994
*Se ejemplifica cómo la participación depende de qué asunto se
trate, concretamente.*

Anexo 2: Historia del ZOPP

1 Génesis

La historia del ZOPP comienza con la fundación de la GTZ como empresa de derecho privado en 1975. La intención general de flexibilizar la cooperación técnica y elevar su eficiencia se reflejan no sólo en la elección del status legal de una empresa privada, sino también en la adopción de instrumentos modernos de gestión. Muy pronto el interés se centró en el “Logical Framework Approach (LFA)”, un instrumento de gestión muy conocido a nivel internacional y de gestión muy adecuado como base para la planificación, la ejecución y la evaluación de proyectos.

En los años setenta, la GTZ, por deseo del BMZ, puso a prueba en algunos proyectos el “Logical Framework Approach”. En 1980-1981, tras realizar las primeras experiencias positivas, la GTZ llevó a cabo una fase piloto y a partir del LFA desarrolló el ZOPP. Éste incluía algunos elementos nuevos, como el análisis de participantes (involucrados), de problemas y de objetivos. El trabajo en equipos interdisciplinarios e interculturales, es decir, en talleres en los que tomaban parte la GTZ, las organizaciones contraparte y los grupos destinatarios pasó paulatinamente a ser la norma.

También se fue estableciendo el perfil profesional del moderador o facilitador de ZOPP. Cientos de moderadores fueron entrenados en Alemania o en los propios países contraparte.

Los talleres ZOPP utilizaban técnicas de visualización de las etapas de trabajo y de los resultados mediante tarjetas de colores.

2 Logical Framework

La GTZ incorporó al enfoque de ZOPP la matriz de planificación del proyecto (MPP, en inglés logical framework, logframe). En

el original, la MPP comprende 16 casillas, que contienen los elementos esenciales del enfoque de gestión por objetivos (management by objectives) para la ejecución de proyectos. Las casillas de la matriz están ordenadas en cuatro columnas, siguiendo una estructura lógica. La primera columna (empezando por la izquierda) comprende la hipótesis de desarrollo del proyecto, con los elementos objetivo superior, objetivo del proyecto, resultados y actividades, que se relacionan entre sí según el esquema “Si A, entonces B”. La segunda columna contiene “indicadores objetivamente verificables” para el objetivo superior, el objetivo del proyecto y los resultados. En la tercera columna se añaden “fuentes de verificación” para los diversos indicadores. La cuarta columna, por último, contiene los supuestos que deben cumplirse a cada uno de los niveles de planificación. La casilla que indica la “especificación de costos” está subordinada a la casilla de actividades. El ámbito de competencia de la gerencia del proyecto abarca las casillas de resultados, actividades y especificación de costos (factores manejables).

3 Introducción

Desde el punto de vista formal, el ZOPP fue introducido primero provisionalmente, en 1983, mediante una instrucción organizativa, y en 1987 como norma obligatoria y parte integral del ciclo del proyecto, conforme a lo establecido en el capítulo 4211 del Manual de Organización de la empresa.

Hasta fines de 1988, todos los directivos de la GTZ, colaboradores involucrados en la ejecución de proyectos y contratistas habían recibido entrenamiento en el método ZOPP y la forma de aplicarlo. El dominio del ZOPP pasó a ser una condición in-

dispensable para cualquier promoción jerárquica o carrera en la empresa. Hasta hoy se sigue ofreciendo un amplio programa de entrenamiento en ZOPP, a todos los niveles, en Alemania y en el exterior.

El ZOPP pasó a ser el “sello de fábrica” de la GTZ en los países contraparte.

En 1989, en el marco de la reorganización de la GTZ conforme a criterios regionales y de la creación del departamento de Planificación y Desarrollo, se modificó la distribución de responsabilidades de la aplicación del ZOPP, pero no su contenido ni su carácter vinculante. Paso a paso, en concertación con su comitente, el BMZ, la GTZ fue modificando todos los instrumentos de gestión de proyectos sobre la base del ZOPP, p.ej. la estructura de la descripción del proyecto, los informes de avance, los controles de avance de proyectos, etc.

4 Difusión

La reacción de las organizaciones contraparte de la GTZ fue en conjunto positiva. A menudo se oyó decir: “Es la primera vez que los donantes realmente nos escuchan”. En particular eran apreciadas la coherencia lógica, la orientación hacia los problemas y la forma de actuar participativa, más allá de las jerarquías. Numerosas organizaciones contraparte se inspiraron en el ZOPP para reformar sus propios procedimientos.

Otras instituciones de la cooperación internacional manifestaron también interés en el método. Existen algunas publicaciones al respecto de organizaciones como NORAD, DANIDA, el Asian Development Bank, la Unión Europea, la agencia de desarrollo japonesa FASID y la suiza DEH. El ZOPP forma parte de los currículos de numerosas universidades, especialmente en carreras relacionadas con los países en desarrollo.

5 Crítica

En los años noventa comenzaron a hacerse oír voces críticas, tanto en el entorno de los proyectos como en la propia GTZ. Pese

a que ni en la documentación relativa al ZOPP ni en los cursillos de capacitación se percibe una intención en este sentido, los seminarios ZOPP solían llevarse a cabo de manera esquemática, como un ritual, insuficientemente adecuado a las circunstancias particulares de la situación en los proyectos.

Los participantes en los talleres ZOPP se sentían a veces como objetos pasivos de un libreto que se desarrollaba sin ser entendido. Muchos colaboradores de la GTZ y de las organizaciones contraparte, así como representantes de los grupos destinatarios veían al ZOPP como un instrumento de poder dictado por la Central, y sentían que los habían “pasado por el ZOPP”. La situación artificial típica de los talleres hacía que la concepción del proyecto que surgía de ellos reflejase más lo que se había dado, como por casualidad, durante la realización del taller, que planes verdaderamente realizables y realistas, resultado de un compromiso sostenible y viable. A los ojos de muchos de los involucrados, el ZOPP se reducía a talleres y tarjetas de colores, muy lejos de la realidad práctica del trabajo cotidiano en los proyectos.

Esta reducción de la planificación de proyectos a talleres llevó a que tanto la participación de los grupos destinatarios en la planificación como la obtención de una visión diferenciada de los puntos de vista de los involucrados pasaran a segundo término, contradiciendo de este modo la auténtica intención del ZOPP.

Algunos planificadores encontraban que el ZOPP, por concentrarse excesivamente en los problemas, sus antecedentes y sus responsables, tenía un efecto paralizante.

Entre 1992 y 1995, la GTZ se dedicó activamente a estudiar cuáles fueron los errores cometidos en la aplicación del ZOPP. Bajo la dirección de los directores de departamento, se llevó a cabo un proyecto interno denominado “Planificación y sostenibilidad”. En el marco de dicho

proyecto, la GTZ precisó los criterios de calidad para la gestión de proyectos, flexibilizó el procedimiento de preparación de proyectos y desarrolló los principios de “Gestión del ciclo del proyecto”.

6 Evolución ulterior

Paralelamente a las aplicaciones insatisfactorias del ZOPP, y con la intención expresa de salir al encuentro de las críticas, se desarrollaron en la práctica numerosas nuevas formas de planificación de proyectos. Algunos moderadores creativos introdujeron en los talleres elementos “imprevistos”, cambiaron el orden de sucesión de algunas etapas, dejaron de lado parte de ellas o introdujeron otras nuevas. El ZOPP cobró nueva vida en estos intentos incoordinados y autoorganizados.

Como alternativa al método ZOPP original, se desarrollaron nuevas secuencias, como Sinfonía[®], un conjunto de instrumentos metodológicos en 12 etapas “a fin de mejorar la comprensión de interrelaciones sistémicas y desarrollar estrategias de acción en sistemas complejos”.

La GTZ reaccionó aligerando las prescripciones. Ya en 1990 se habían incorporado al Manual de Organización instrucciones para aplicar el ZOPP de forma flexible y económica. En 1996, el capítulo correspondiente fue substituido por una guía sobre el procedimiento standard de elaboración de ofertas (véase el anexo 1). Por último, la Dirección General resolvió que durante el proceso de descentralización (1996 - 1998), se fuesen desregulando todas las directivas organizativas relacionadas con los proyectos que no fuese impuestas a la GTZ por instancias externas. En adelante, los pasos correspondientes podrán llevarse a cabo de manera flexible, en concertación con los involucrados respectivos.

Entre 1993 y 1996, el BMZ llevó a cabo una evaluación en serie de la teoría y la práctica del ZOPP. El resultado: el ZOPP debe conservarse sin falta. Pero se requieren adaptaciones en la concepción y en la ejecución. El ZOPP debe ser más realista y tener más en cuenta las cuestiones sociales.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

– Cooperación técnica alemana –

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

Postfach 51 80

65726 Eschborn, Alemania

Teléfono: ++49 (0) 61 96 79-0

Télex: 4 07 501-0 gtz d

Telefax: ++49 (0) 61 96 79-11 15

Internet: <http://www.gtz.de>