

El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos

Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo

Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante, Héctor Sainz

(Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C)



El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos

Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo

ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos

Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo



© CIDEAL – Fundación CIDEAL
Blasco de Garay, 94, 28003 Madrid
Tels.: + (34) 915 538 488 / + (34) 915 546 402
Fax: + (34) 915 985 180
E-mail: cideal@cideal.org
Web: www.cideal.org

© *Acciones de Desarrollo y Cooperación*
Topete, 30. 28039 Madrid.
Tels.: Fax: + (34) 913 014 639 / + (34) 915 395 827
E-mail: adconsul@teleline.es

© Hugo Camacho
© Luis Cámara
© Rafael Cascante
© Héctor Sainz

Diseño y maquetación:
Nieves Gómez-Inés Meyer

ISBN: 84-87082-17/3
D.L.: M-41850-2001

Índice

Presentación	7
Preámbulo	9
1. Introducción al enfoque del marco lógico	14
2. Casos docentes	43
Presentación	44
1. Las enfermedades de la comunidad de Montecito	46
2. Los agricultores de Vallegrande	58
3. La educación en el departamento de Casanillo	70
4. Los jóvenes del barrio de los Chorrillos	86
5. La atención sanitaria en la región de la Plata	98
6. El parque Natural de Aldehuéla	110
7. Los pescadores de la isla Wasini	124
3. Reflexiones y sugerencias para la aplicación práctica del EML	138
4. Casos reales	155
Presentación	157
1. Fortalecimiento de la Oficina Nacional de Estadística ONE	170
2. Proyecto regional para el fortalecimiento de la organización de los adultos mayores de bajos ingresos y/o sin ingresos de la Región Andina.....	178
3. Diagnóstico participativo, identificación de problemas y una aproximación a la planificación estratégica en una ONG ecologista	
5. Anexos	205
Materiales docentes	206
Lista de comprobación	222
Bibliografía comentada	228

Presentación

Desde su aparición inicial hace casi treinta años el enfoque del marco lógico (EML) ha sido el método más utilizado por la mayor parte de las agencias de cooperación internacional para la planificación y gestión de proyectos de desarrollo.

En los últimos años, el tratamiento teórico del EML se ha llevado a cabo por autores e instituciones de distintos países en diversos estudios y publicaciones, algunos de ellos de gran interés. En España fue publicado, en 1999, un manual elaborado conjuntamente por Héctor Sainz y por el autor de estas líneas de presentación, destinado a aplicar paso a paso las herramientas del EML. Su tercera edición en castellano ya en preparación, es una buena muestra, entre otras muchas, de la atención que actualmente se le está prestando al EML.

En el presente texto, sus cuatro autores –Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz– combinan una amplia trayectoria práctica y una experiencia docente que, tanto personalmente como de modo institucional en CIDEAL, conocemos muy bien.

Durante años de trabajo en común hemos compartido tareas de asistencia técnica en el terreno y hemos impartido juntos cursos y seminarios dirigidos a profesionales, técnicos de proyectos, funcionarios, académicos y responsables de instituciones públicas y privadas, principalmente de España y de América Latina.

La novedad del trabajo que tiene el lector en sus manos es su carácter eminentemente práctico, con uso casos inspirados en la realidad y otros elaborados con objetivos didácticos. Este texto pretender ser, sobre todo, un cuaderno de trabajo para ejercitarse en aplicar el EML. El peculiar formato que presentamos permite una mayor comodidad a la hora de utilizarlo como herramienta profesional con cuyas páginas podrá el lector ir familiarizándose progresivamente.

Los mencionados supuestos prácticos aparecen en el texto vinculados a la acción de una institución pública, de una organización popular y de una ONGD, siendo todos agentes de desarrollo aunque con características distintas.

Es bien sabido que un proyecto que alcanza el éxito en un contexto y un período de tiempo determinados no produce automáticamente los mismos efectos positivos, ni obtiene el mismo impacto, en otros momentos o en situaciones distintas. La cooperación internacional al desarrollo ya está habituada a presenciar fracasos de proyectos por llevar a la práctica intervenciones que constituyen una mera repetición de otras anteriores. Este error, sin embargo, no invalida que un mismo enfoque sea común a todos los proyectos, los cuales pueden ser objeto de una misma metodología, convenientemente aplicada a cada caso concreto.

Aunque el debate sobre si el EML es la mejor metodología práctica para los proyectos de desarrollo no esté definitivamente cerrado, cada vez en mayor medida los organismos de cooperación bilateral y multilateral (agencias de Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, España, Reino Unido, Bélgica, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Suiza, Italia, Francia, Grecia, Austria, PNUD, FAO Banco Mundial, BID, BasD, BafD, entre otros) utilizan este método en sus distintas versiones (ZOPP, enfoque integrado, etc.). También cada vez son más las universidades y centros de formación especializada que incluyen el estudio del EML como parte de los programas de sus cursos de postgrado sobre cooperación internacional al desarrollo.

Puede afirmarse que, actualmente, constituye una herramienta de obligado conocimiento para poder realizar tareas profesionales en el departamento de proyectos de las instituciones de cooperación al desarrollo, sean éstas públicas o privadas.

El objetivo de la presente publicación es, por tanto contribuir a un mejor conocimiento del conjunto de técnicas que componen la metodología del EML y de su aplicación práctica en la gestión del ciclo de los proyectos. Por ello, confiamos resulte de utilidad a los profesionales que trabajan en el ámbito del desarrollo.

CIDEAL, en su permanente esfuerzo para intentar contribuir a un profesionalización de la cooperación al desarrollo, cree muy adecuado poner un texto como el que presentamos al alcance de las personas e instituciones que estén interesadas en la aplicación de su contenido. Esperamos que su lectura y utilización pueda contribuir, en alguna medida, a la deseable calidad que requieren las intervenciones de cooperación internacional al desarrollo.

Manuel Gómez Galán

Director de CIDEAL

Madrid, septiembre de 2001

Preámbulo

Si bien el enfoque del marco lógico (EML) ya cuenta en algunos países con décadas de aplicación en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo, los últimos años han sido testigos de su utilización cada vez más generalizada como principal herramienta de gestión de proyectos de desarrollo.

No es exagerado afirmar que este método se ha constituido en un referente obligado para los profesionales de la planificación y en requisito indispensable para la obtención de financiación de distintas agencias y organismos donantes. Esta es precisamente, al margen de las ventajas evidentes del método, la razón a la que más se acude para justificar la conveniencia de su utilización y que explica en gran medida la proliferación de cursos y talleres para su aprendizaje.

El presente manual recoge la experiencia de los autores, miembros de Acciones de Desarrollo y Cooperación (ADC), en la aplicación del EML durante los últimos años. Esta experiencia se ha adquirido a través de

la docencia en múltiples cursos para profesionales de las administraciones públicas española y latinoamericanas, de las delegaciones de la Comisión Europea en América Latina, de otros organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, así como mediante la moderación de talleres EML para la identificación y diseño de proyectos concretos, principalmente en España y América Latina. Aunque se cuenta ya con una extensa bibliografía sobre el enfoque y con algunos manuales en español, lo novedoso de este texto es su formato de “cuaderno de ejercicios”, que deja traslucir su vocación eminentemente práctica.

Dos han sido los motivos principales que nos han movido a elaborar el presente texto. En primer lugar, el convencimiento de que en el EML, como ocurre con cualquier otra técnica o procedimiento “se aprende haciendo”, por lo que la mejor y tal vez la única forma de conocerlo en profundidad y de utilizarlo adecuadamente es poniéndolo en práctica de manera habitual. En segundo término, la constatación de que la mayoría de

manuales del EML se centran casi exclusivamente en los aspectos teóricos del método, recurriendo para ilustrar el enfoque a ejemplos excesivamente simples y a menudo alejados de las experiencias habituales en los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Por estas razones, aunque se parte de una breve introducción al enfoque, el grueso del manual lo constituye un conjunto de siete casos elaborados específicamente por ADC a lo largo de los últimos años para facilitar la impartición del método. Se trata de casos docentes que intentan cubrir un abanico representativo de sectores en los que se despliega habitualmente el trabajo de las organizaciones de cooperación internacional y de desarrollo local y sobre los que es posible practicar.

Algunos de estos casos están resueltos y comentados, mientras que en otros se exige del lector una implicación activa para aplicar cada uno de los pasos del EML, identificando grupos sociales, elaborando árboles de problemas u objetivos, analizando y seleccionando alternativas o completando matrices de planificación.

Adicionalmente, el manual incorpora tres ejemplos de proyectos reales identificados y diseñados conforme a este procedimiento. Esos casos van precedidos de un capítulo destinado a reflexionar acerca de la utilización del EML en talleres de identificación y di-

seño de proyectos de desarrollo, además de ofrecer algunas sugerencias para aquellos que deseen aplicar esta herramienta en la práctica y en todo su potencial, como instrumento que facilita la participación y la construcción de consensos.

Por último, el texto incluye como anexos una lista de comprobación de la calidad del proyecto diseñado conforme al EML, una bibliografía básica comentada sobre el tema y algunos materiales de apoyo a la docencia que ADC ha ido preparando a lo largo de estos años y que utiliza habitualmente en los cursos que imparte.

El trabajo de los autores con el EML a lo largo de estos años no hubiera sido posible sin la actuación de diversas entidades que vienen impulsando decididamente la formación de sus cuadros técnicos y socios institucionales en materia de planificación del desarrollo e incorporando dinámicas participativas en los proyectos que acometen, con el fin de alcanzar acuerdos de base sobre los que fundamentar de forma sólida el trabajo conjunto de cooperación con las principales partes implicadas.

En este sentido, deseamos expresar nuestro especial agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional; al Instituto de la Juventud y al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; al Instituto Na-

cional de Estadística del Ministerio de Economía y Hacienda y al Centro Europeo para la Formación de Estadísticos de Países en Desarrollo (CESD-Madrid); al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid; a la Cruz Roja Española; a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y a tantos otros que depositaron su confianza en ADC para esta labor.

Vaya también nuestro reconocimiento y gratitud a CIDEAL por su constante esfuerzo editorial en favor de la divulgación y la docencia de mejores prácticas en materia de cooperación para el desarrollo, de lo cual este manual es una clara muestra.

Los autores

Madrid, septiembre de 2001

1

Introducción al enfoque del marco lógico

Introducción al enfoque del marco lógico (EML)

El ciclo de gestión de los proyectos de desarrollo

En este apartado se presenta un resumen, sumamente esquemático, de las características centrales del ciclo de vida de los proyectos de desarrollo. La bibliografía al respecto es abundante y, por otra parte, éste no es el foco de atención central de este manual. No obstante, sí parece oportuno, a efectos didácticos, recoger brevemente algunas de las principales categorías que están en la base de los capítulos que siguen.

El proyecto es la unidad básica de intervención en la cooperación para el desarrollo. Tiene como finalidad satisfacer un conjunto de necesidades concretas a través de la aplicación de una serie de técnicas que ponen en juego un determinado número de recursos para obtener ciertos beneficios.

Podemos afirmar, en tal sentido, que todo proyecto de desarrollo debe poseer una voluntad explícita de cambio.

Si bien pueden existir tantas definiciones de proyecto como manuales disponibles o agencias de corporación activas, hemos seleccionado una que nos parece suficientemente significativa. Señala la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GTZ) en la presentación del método ZOOPP: “Se entiende por proyecto una tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación... La tarea principal es capacitar a las personas e instituciones participantes para que ellas puedan continuar sus labores de forma indepen-

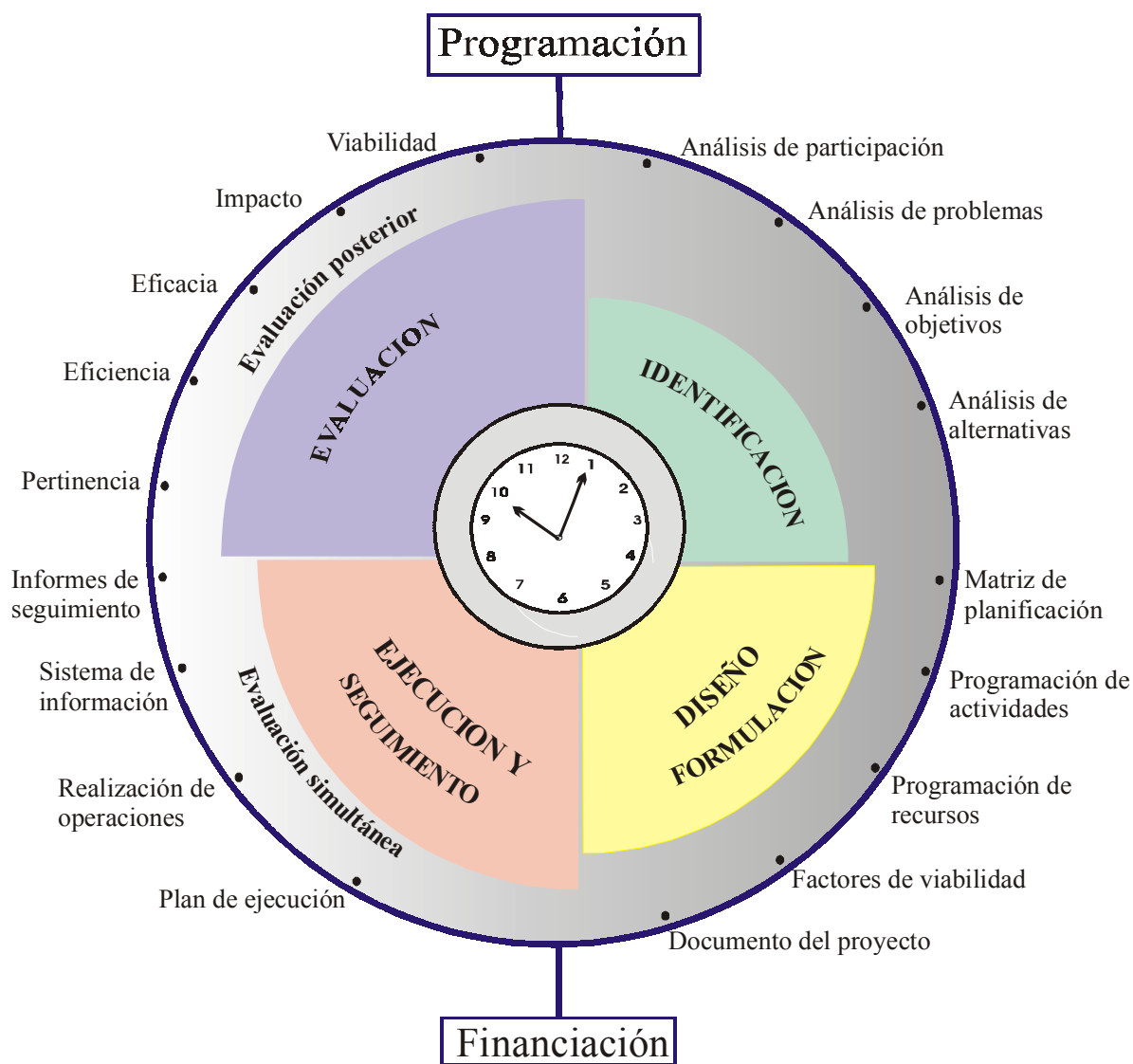
diente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo”. (Deutsche Gessellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, Gmbh, ¿?c, página 2).

Obsérvese en la anterior definición la inclusión implícita de la sostenibilidad de los proyectos como elemento de reflexión central e inexcusable en las estrategias de cooperación para el desarrollo. Los términos “viabilidad” y “sostenibilidad” son en este contexto sinónimos y se utilizarán indistintamente a lo largo de esta publicación.

Podemos añadir, además, que la estructura de todo proyecto transita por distintas fases articuladas que corres

ponden, en mayor o menor medida, a diferentes etapas temporales. Estas etapas no son lineales sino que interactúan entre sí en una suerte de retroalimentación permanente. Esta estructura es la que se viene en denominar como ciclo de gestión o ciclo de vida de los proyectos de desarrollo.

Tal como se señaló en el caso de las diversas definiciones de proyecto, también podemos encontrar un número significativo de propuestas de etapas proyectuales y de ciclos de gestión. A efectos demostrativos, en el gráfico adjunto se incluye una de ellas que puede resultar suficientemente ilustrativa, por su construcción intencionada desde el punto de vista del enfoque del marco lógico (EML).



Fuente: Basado en Gómez Galán, M. Y Sainz Ollero, H. (1999, página 21)

Se puede observar en este gráfico que aparecen cuatro fases centrales –que incluyen un conjunto de categorías internas o subetapas– y algunas otras fases complementarias. Su importancia reside en la lógica circular –y de flujos– que subyace a la propuesta y no tanto en la denominación de cada etapa, que forma parte de convenciones y usos distintos, todos ellos en principio equivalentes y aceptables.

Algunas de las preguntas claves que fundamentan la utilidad de un ciclo de gestión tipo serían: ¿cómo se estructura un proyecto?, ¿cuáles son sus pasos básicos?, ¿cómo se codifican dichos pasos?, ¿cómo se actúa técnicamente sobre ellos?.

Nos vamos a referir, en esta introducción, a las cuatro fases centrales que, con los matices de cada caso, son comunes a las diversas propuestas que pueden encontrarse.

Identificación

La primera etapa, identificación, constituye la fase menos formalizada del ciclo. Supone el momento de gestación del proyecto y está orientada a sentar sus bases. Se trata, en esta fase, de determinar cuáles son los problemas que han de resolverse o, en su caso, las oportunidades que pueden aprovecharse. Implica aproximarse a un cierto análisis de la realidad en la que se

desenvuelve la eventual intervención a poner en marcha.

Supone, fundamentalmente, contextualizar y madurar la idea de aquello que se puede, se desea y es necesario hacer. Idea que puede surgir de múltiples fuentes pero que, en cualquiera de los casos, ha de ser filtrada por el correspondiente análisis técnico-político. No cabe duda de que en este análisis de la identificación juega un papel básico la precisión, justificación y tipificación del colectivo de beneficiarios (¿para quién?, ¿con quién?) al que iría destinada la acción de cooperación, así como de aquellas otras categorías poblacionales que, de un modo u otro, forman parte del contexto de la intervención.

Algunas de las cuestiones relacionadas con la etapa de identificación tratan de responder a las preguntas de ¿qué sucede?, ¿por qué sucede?, ¿a quiénes y cómo afecta?, ¿cómo se puede solucionar?.

El EML otorga una importancia central a esta fase ya que sobre ella se va a construir buena parte de la estructura, sistematización y lógica del proyecto. Es así que los cuatro pasos iniciales del método –análisis de la participación, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas– constituyen la fase de identificación del proyecto.

Diseño

La etapa de diseño, también denominada en ocasiones de formulación, trata de avanzar a partir de los análisis efectuados en la fase anterior. Consiste, por tanto, en formalizar y organizar los resultados obtenidos en el proceso de identificación, estableciendo estrategias, plazos, recursos, costes, etc. Supone responder, fundamentalmente, a preguntas tales como ¿qué queremos hacer?, y ¿cómo pretendemos realizarlo? Pero también a cuestiones del tipo de ¿a quién se dirige la acción?, ¿por qué y para qué actuar?, ¿con quién, dónde, cuándo y con qué recursos?.

La formalización de todo ello se establece a través del denominado documento de diseño del proyecto, que expresa la lógica de la intervención, supone una guía para la acción y constituye un elemento de comunicación indispensable entre las distintas partes y entidades involucradas.

En el EML la etapa de diseños está articulada en torno a la denominada Matriz de Planificación del Proyecto (MPP). Esta herramienta, esqueleto básico del diseño, trata de presentar de forma clara, lógica y secuenciada, los elementos centrales de la intervención propuesta. La MPP no sustituye sino que complementa al documento de proyecto. Cuenta habitualmente con cuatro columnas. La primera es el re-

sumen descriptivo, o lógica interna, del conjunto articulado de actividades, resultados y objetivos. La segunda establece los indicadores que miden o valoran el nivel de logro esperando por la intervención.

En la tercera se incluye las fuentes de verificación a través de las cuales se pueden objetivar los indicadores. La cuarta, finalmente, determina los supuestos o hipótesis que atienden al conjunto de factores externos que, desde el entorno de la intervención, actúan como condiciones necesarias para asegurar el desarrollo adecuado de la acción de cooperación.

Ejecución y seguimiento

La etapa de ejecución supone el momento de aplicación de los resultados del diseño (y por consiguiente de la identificación) a la acción práctica de cooperación con intención de transformar una determinada realidad. Se trata, por tanto, de llevar a cabo lo previsto. Sus márgenes de maniobra dependerán de la calidad, consistencia y pertinencia del correspondiente diseño.

En esta fase se puede optar por distintas modalidades en cuanto a procedimientos de gestión, planes de trabajo *ad hoc*, estrategias de organización interna, etc. Si bien no se abundará en su estudio en este contexto, sí cabe señalar la importancia de actuar con la adecuada dosis de flexibilidad en la

ejecución, evitando traslaciones mecánicas y acrílicas que en ocasiones fuerzan la adecuación de la realidad a un impecable diseño.

Para ello es conveniente contar con un sólido y contextualizado sistema de seguimiento, que favorezca la atención y análisis permanente de la ejecución. Este sistema permitirá conocer -para en su caso reencauzar- las características y evolución de la ejecución del proyecto.

En el EML se señala, con frecuencia, que la etapa de seguimiento afecta fundamentalmente a la “parte baja de la MPP”. Es decir, su foco de atención prioritaria se orientaría a la supervisión del desempeño de actividades, recursos y costes, así como a la interrelación entre estas categorías.

Evaluación

La cuarta y última etapa central del ciclo de gestión es la evaluación. Diversas definiciones y tipologías pueden ser encontradas en numerosos manuales al uso. Digamos tan sólo que la evaluación es la fase en la que se aprecia y valora –para extraer conclusiones y de-seablemente utilizarlas– el conjunto de la acción de cooperación antes, durante y después de su ejecución. Esta temporalidad define distintos tipos de evaluación que, a grandes rasgos, pueden ser denominados como previa, simultánea, final y posterior. La utilidad de esta importante fase está asociada a la elaboración de un robusto sistema de re-

copilación, análisis y tratamiento de la información, tan objetiva y sistemáticamente como ello sea posible. En tal sentido, resulta obvio que la evaluación se apoya significativamente en el proceso de seguimiento.

El EML ha venido incorporando un conjunto de componentes -pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad- como elementos básicos de atención en las prácticas evaluativas. Este manual existe un apartado específico sobre la viabilidad y sus correspondientes factores.

Matriz de planificación del proyecto

		LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS	ÁREA PREFERENTE DE LA EVALUACION
ÁREA PREFERENTE DEL SEGUIMIENTO	OBJETIVO GENERAL					
	OBJETIVO ESPECIFICO					
	RESULTADOS					
	ACTIVIDADES	RECURSOS	COSTES			
					CONDICIONES PREVIAS	

El enfoque del marco lógico (EML)

Resulta un hecho suficientemente conocido la enorme influencia que un método concreto de planificación de proyectos por objetivos, el EML, ha obtenido durante los últimos tiempos entre los principales agentes e instituciones que centran sus actividades en la cooperación internacional para el desarrollo. Hoy por hoy, el EML es prácticamente el método universal a la hora de gestionar las intervenciones de desarrollo y la mayor parte de su terminología más característica (objetivo específico, resultados, hipótesis o supuestos, etc.) ha pasado ya al lenguaje común de los cooperantes y de los documentos de proyecto.

En España este fenómeno es relativamente reciente, pero no por ello menos intenso. En la actualidad contamos con una serie de manuales e introducciones más que aceptables al enfoque del

marco lógico que se relacionan en la bibliografía comentada que se incluye al final de este libro. No parece, por tanto, necesario preparar un nuevo manual que venga a repetir lo ya sabido. Los problemas en la aplicación del EML no son atribuibles a la falta de materiales de calidad donde se expliquen los rasgos y los procesos fundamentales del método. De hecho, las dudas acerca de la utilidad práctica de esta herramienta no se encuentran, seguramente, muy justificadas, teniendo en cuenta que el enfoque del marco lógico es un método del cual se habla mucho más de lo que se aplica. El verdadero peligro es que esta técnica ha pasado a convertirse en una especie de procedimiento administrativo para justificar la asignación de fondos más que en un método de gestión de los proyectos de desarrollo.

Si el EML acaba siendo un requisito para solicitar recursos, los proyectos del futuro serán formalmente más presentables que los que hasta ahora he-

mos conocido, pero adolecerán de los mismos defectos y errores de siempre.

Esa contradicción entre la retórica de la planificación, las inercias de funcionamiento de la mayoría de las instituciones que forman parte del sistema español de cooperación para el desarrollo y los propios requerimientos de la aplicación del enfoque del marco lógico constituyen la principal amenaza que puede acabar convirtiendo a este esfuerzo de racionalización de la gestión en una especie de vía muerta.

En otro orden de cosas, la experiencia en el trabajo concreto de identificación, diseño y evaluación de proyectos de desarrollo y en tareas puntuales de asistencia técnica y capacitación muestra que, más que volver a insistir en la conceptualización de un método cuya principal característica es su sencillez, es necesario ofrecer ejemplos concretos de aplicación práctica, ya sea en el ámbito de la docencia o como resumen de trabajos específicos de consultoría.

Las discusiones de carácter escolástico en torno a los límites del enfoque del marco lógico y su aplicabilidad tienden a ser poco útiles, fundamentalmente cuando, la principal debilidad consiste, sencillamente, en que en muy pocas ocasiones se intenta aplicar este método de una manera consecuente.

Esa es la razón por la que nos hemos decidido a ofrecer una serie de ejem-

plos de aplicación del marco lógico, con objeto de facilitar la comprensión de una técnica que, como todas, sólo puede ser plenamente dominada y criticada cuando se practica sistemáticamente.

A pesar de la evidente vocación aplicada de este texto, nos ha parecido conveniente presentar esquemáticamente los rasgos esenciales del enfoque del marco lógico, a modo de introducción.

No deben esperarse en las líneas que se presentan a continuación grandes matizaciones ni aportaciones novedosas. Simplemente trataremos de presentar, de la manera más sintética posible, las principales características de este método.

Aproximaciones para una definición del método

Cada manual presenta una o varias definiciones del EML, unas más afortunadas que otras. En cualquier caso, creemos que es posible extraer algunos rasgos comunes que pasamos a continuación a presentar:

- El EML es un método de planificación por objetivos que se utiliza de manera esencial, pero no en exclusiva, en la gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo. Cada vez más, el EML, o al menos algunos de sus elementos más característicos, tiende a ser utilizado en otros ámbitos (desarrollo local, etc.)

en otras intervenciones de la cooperación para el desarrollo que no son proyectos.

- Como cualquier método de planificación, se trata de un sistema de toma de decisiones que, se supone, permite tomar (y justificar) decisiones mejores y más razonadas.
- El EML es un método de planificación participativa. Esa insistencia en la participación nunca es suficiente, ya que, a pesar de toda la retórica al respecto, tiende a ser la característica que más rápidamente se olvida. Todas las técnicas que propone el EML son técnicas de discusión en grupo y, dentro de esos grupos, es fundamental que los presuntos colectivos beneficiarios ocupen un lugar preferente.
- Hay que insistir en que los proyectos no se preparan en un despacho ni de manera individual. Los proyectos se identifican y diseñan en equipo y en el seno de esos equipos deben estar representados los beneficiarios, siempre que eso sea posible. Si olvidamos esa perspectiva, la mayoría de los pasos que vamos a comentar habrán perdido su sentido.
- Se supone que el EML es un método utilizable para la gestión de todo el ciclo del proyecto, desde la identificación hasta la última evaluación. Esa suposición es cierta, pero sólo en parte, ya que hay que reco-

nocer que las etapas más sistematizadas y clásicas del método son las de identificación y diseño. En ese sentido, de una manera un tanto imprecisa, pero gráfica, podemos decir que el EML aparece esencialmente como un método para preparar buenos documentos de proyectos.

- Un rasgo esencial del EML es su sencillez. La pretensión de ser utilizado como un vehículo para la participación hace que exista una opción básica por la simplicidad. La terminología para iniciados se reduce al mínimo y los procedimientos pueden ser utilizados prácticamente por cualquiera. Hay que reconocer que el dominio de la lectura y la escritura tienden a ser unos importantes factores limitantes a la hora de promover la participación. Se han ensayado diversas tentativas para facilitar la integración de personas que no saben leer y escribir, aunque se plantean problemas de difícil solución.
- El EML es un método de discusión secuencial. Cuando decimos esto nos referimos a que los temas de las discusiones grupales se encuentran predeterminados y se presentan en una secuencia lineal única. Cada paso del método se construye sobre la base de los acuerdos alcanzados en el paso anterior.
- Como todos los métodos de planificación participativa, el EML trabaja

por consensos. Los juegos de mayorías y minorías están en principio descartados. Se trata de alcanzar territorios de confluencia entre todos los participantes y no de imponer una visión sobre todas las otras posibles.

- El EML, además de ofrecer una serie de temas ordenados de discusión en los que es preciso llegar a acuerdos entre todas las partes implicadas, propone una serie de procedimientos para las discusiones y una manera de visualizar los acuerdos alcanzados. Esas técnicas de visualización de los consensos tienden a ser los rasgos más conocidos del método: árboles de problemas y objetivos, discusión de alternativas, matriz de planificación.

Podemos, por tanto, afirmar que el EML es un método de planificación participativa por objetivos que se utiliza de manera esencial, pero no exclusiva, en los proyectos de cooperación para el desarrollo. Este método ofrece una secuencia ordenada de las discusiones para la preparación de una intervención y unas técnicas de visualización de los acuerdos alcanzados.

Los pasos del método

Como puede verse en todos los manuales disponibles, el EML consta en sus versiones más clásicas de cinco pasos de discusión que sistematizan las tareas imprescindibles durante las eta-

pas de identificación y diseño de un proyecto de desarrollo. Esos pasos son los siguientes:

- Análisis de la participación
- Análisis de los problemas
- Análisis de los objetivos
- Análisis de las alternativas
- Matriz de planificación del proyecto

Los cuatro primeros pasos son pasos de la identificación y contribuyen a sistematizar una de las fases más importantes de la vida de un proyecto que habitualmente tiende a quedar en una nebulosa de generalidades. A través de esos pasos se pretenden hacer explícitos los mecanismos que han llevado a justificar la oportunidad de la opción seleccionada. Para ello, es preciso mostrar qué problemas afectan a qué personas, cuáles son las relaciones entre los diferentes grupos que conforman una realidad, entre esos grupos y los problemas identificados y, por último, entre los propios problemas que se han detectado, para finalmente avanzar los criterios de priorización de la alternativa considerada más deseable.

La Comisión Europea, sin justificar las razones, ha suprimido en su manual de

proyectos el primero de los pasos de la identificación, aunque en su documento de proyecto plantea, como no podía ser de otra manera, la determinación de los colectivos beneficiarios y del resto de los grupos e instituciones implicados en la futura intervención. No podemos entrar muy a fondo en este tema espinoso que exigiría un tratamiento mucho más detallado. Cuando describamos mínimamente las características de cada uno de estos pasos volveremos sobre la cuestión, aunque ahora puede señalarse que para las propuestas "marcologistas" más clásicas, y según nuestra opinión más acertadas, un proyecto comienza siempre determinando los colectivos cuya situación se pretende mejorar.

La matriz de planificación del proyecto constituye, por su parte, la estructura del diseño, el armazón sobre el que se construye el documento de formulación. La matriz es la base del diseño pero no es todo el diseño. Para que éste pueda considerarse completado es preciso realizar la programación de las actividades y los recursos (calendarios, presupuestos y organización del personal adscrito a la ejecución de todas esas actividades), completar los diseños técnicos siempre que éstos sean necesarios y efectuar una valoración de las posibilidades de viabilidad de la futura intervención. Sólo cuando todas esas tareas han sido realizadas puede consi-

derarse finalizado el diseño de un proyecto. Los diseños "a medias" (aquellos en los que falta alguno, o algunos, de los elementos descritos con anterioridad), tan habituales en la cooperación para el desarrollo, pueden justificarse en ocasiones atendiendo a los prolongados plazos que los organismos financiadores suelen necesitar para adoptar la decisión de apoyar (o no) una propuesta de proyecto, pero establecen una incertidumbre grave con respecto a la propia intervención y son, desde el punto de vista técnico, una opción claramente indeseable.

En los ejemplos que siguen a continuación se ha limitado la secuencia hasta la elaboración de las matrices respectivas de los diferentes proyectos, pero debe quedar perfectamente claro que una matriz no completa el diseño de una intervención y necesita de otros documentos esenciales para convertirse en una opción operativa realista.

A continuación se indican de una manera telegráfica algunas de las principales características de cada uno de estos pasos. Vale la pena reiterar que los lectores interesados en profundizar en alguno de los aspectos que aquí simplemente se enunciarán pueden recurrir a los manuales que se relacionan en la bibliografía comentada que se incluye al final de este libro.

Comentarios sobre los pasos del método

Análisis de la participación

Con el análisis de la participación se pretenden básicamente dos cosas. En primer lugar, se trata de tener una visión, lo más precisa posible, de la realidad social sobre la que el futuro proyecto pretende incidir. Muchas intervenciones de desarrollo fracasan, precisamente, por haber efectuado un diagnóstico excesivamente superficial del contexto en el que deben insertarse. Tendemos a pensar que los proyectos tienen éxito gracias a nuestras propias capacidades y subestimamos el marco en el que debemos actuar. Los gestores de proyectos pueden ser vistos, a veces, como actores en gira de provincias para quienes los beneficiarios no dejan de ser caras anónimas que, a la mañana siguiente, se olvidan. El problema es que los beneficiarios de un proyecto no son el público de una representación en la que nosotros actuamos, sino sus auténticos protagonistas y que es preciso asumir nuestro papel subsidiario (somos los que montamos los decorados y nos preocupamos de la iluminación). Si no lo hacemos, estamos ocupando un puesto que no nos corresponde y la función, por mucho entusiasmo y “saber hacer” que le pongamos, estará condenada al fracaso.

Por lo tanto, el análisis de la participación debe pretender, antes que nada,

establecer el “quién es quién” dentro de una realidad determinada. Para ello no es necesario contar con expertos consagrados ni elaborar un remedo de tesis doctoral. Se trata de realizar un diagnóstico liviano y, como siempre, de carácter operativo.

Pero el análisis de la participación no consiste tan sólo en precisar ese “quién es quién”. Tan importante, o más, es determinar, dentro de los grupos identificados, el que debe acabar convirtiéndose en los beneficiarios directos del futuro proyecto de desarrollo. Por lo tanto, el análisis de la participación es una especie de diagnóstico focalizado, en el sentido de que se hace “desde un punto de vista” particular y explícito. Eso es algo que, por otra parte, ocurre en cualquier tipo de diagnóstico; la presunta objetividad de estos análisis no es más que otro mito tranquilizador.

Evidentemente, la determinación de los presuntos beneficiarios es una decisión de tipo político, más que técnico. No hay ningún criterio técnico que pueda determinar quién o quiénes deben convertirse en beneficiarios de un proyecto. Muy a menudo, percibimos en el seno de las instituciones en las que trabajamos, resistencias a la hora de tomar decisiones que implican una determinada opción de carácter esencialmente político o, mejor dicho, lo que percibimos es una cierta resistencia a hacerlas explícitas.

La tentación de suponer que el desarrollo es una opción “técnica”, más que política, y el viejo paradigma funcionalista que sueña con una especie de armonía social en la que es posible imaginar proyectos que mejoran “a todo el mundo”, son dos vicios de sombra muy alargada en la cooperación para el desarrollo.

Tomar decisiones es muy a menudo ingrato, porque el hecho de seleccionar a unos supone, como contrapartida, rechazar a los demás. Pero la cosa se complica porque, además de ese rechazo, percibimos que los proyectos suelen tener, junto a unos beneficiarios más o menos bien definidos, unos perjudicados que son igualmente significativos.

Los criterios para la selección de los beneficiarios son específicos en cada ocasión y dependen de las prioridades que cada persona o cada institución establezca. Sabido es que las preguntas generales que deben valorarse en cada caso son:

- **¿Quién o quiénes** se encuentran en situación de mayor necesidad?
- **¿Quién o quiénes** parecen tener mayores posibilidades de aprovechar los beneficios generados por la intervención?
- **¿Qué** conflictos puede suponerse que ocurrirán al apoyar a determinados grupos?

Para realizar este tipo de análisis existen algunos procedimientos que gozan de cierto éxito, pues permiten ordenar la información recopilada y, se supone, facilitan la inevitable elección de los colectivos “con quienes queremos trabajar”. En los últimos tiempos se habla bastante del análisis de los implicados (*stakeholder analysis*), un método desarrollado por el Department for International Development (DfID) británico y que tiende a ser utilizado en muchos contextos. El programa informático Team Up establece una categorización más sencilla para ese mismo propósito. También el análisis de Capacidad y Vulnerabilidad pretende, utilizando otro tipo de criterios, facilitar la clasificación de los colectivos que componen una cierta realidad social, indicando cuáles son los grupos más vulnerables que, en principio, deberían ser priorizados como la población objetivo de un proyecto de desarrollo.

Por su parte, la GTZ planteó un esquema sumamente sencillo de clasificación en cuatro categorías esenciales:

BENEFICIARIOS DIRECTOS

BENEFICIARIOS INDIRECTOS

NEUTRALES/EXCLUIDOS

PERJUDICADOS/OPONENTES

Sea como sea, el análisis de la participación resulta un momento clave a la hora de comenzar la preparación de un proyecto. Hay que saber a quién queremos mejorar, antes de determinar qué es lo que queremos hacer.

Ese dilema (¿qué es antes la identificación de los beneficiarios o la de los problemas?) tiene en ocasiones el aspecto de una discusión absurda como la del viejo cuento del huevo y la gallina. En la realidad personas y problemas forman una combinación indisoluble que es imposible separar. Cada problema tiene su nombre y apellido social y, como contrapartida, hay que reconocer que no existen problemas generales que afecten de igual manera a todo el mundo. La determinación de los problemas siempre se realiza desde un determinado punto de vista y no es, no puede ser, neutra.

Una última cuestión con respecto al análisis de la participación. Aunque pueden indicarse excepciones al respecto, una de las reglas de oro básicas a la hora de identificar un proyecto es que éste debe tener como beneficiarios a un colectivo concreto de personas y no a una institución. Los proyectos van destinados a las personas y no a las instituciones que deben ser concebidas como medios que, de alguna manera, contribuyen a mejorar la situación de aquellas. Es verdad que existen proyectos de fortalecimiento institucional e incluso hemos incluido algunos caos reales que van orientados en ese sen-

tido, pero hay que manejar con cuidado ese tipo de iniciativas. Según nuestra experiencia, en muchas ocasiones esos proyectos no “llegan” a las personas y se limitan a “dotar” a determinadas instituciones de ciertos bienes o servicios (vehículos, computadoras, pasantías, etc.), cuya incidencia en la transformación de la realidad es inapreciable.

Análisis de los problemas

Los problemas “van” siempre con las personas o, dicho de otra manera, no hay problemas sin personas. Por lo tanto, el llamado análisis de la situación es, de hecho, el análisis de la participación más el análisis de problemas.

En el análisis de problemas se complementa la indagación efectuada con anterioridad pero, si antes ésta se efectuaba en función de los distintos agentes sociales que componen una realidad, ahora se trata de identificar los problemas que afectan a los colectivos inicialmente priorizados y de establecer las relaciones que existen entre esos problemas.

De lo que se trata es de elaborar un diagrama de causas y efectos entre los distintos problemas identificados árbol de problemas y que supone el documento quizás más característico de la identificación de proyectos de desarrollo según el enfoque del marco lógico. Ese diagrama fue “importando” por la

GTZ al área de la cooperación para el desarrollo desde el mundo empresarial, donde tuvo su origen. Fue un ingeniero japonés, Kaoru Ishikawa quien lo utilizó por primera vez en 1952 en la empresa Kawasaki para analizar los problemas de las cadenas de montaje. Se le conoce como diagrama de espina de pescado, diagrama de río o, menos imaginativamente, como diagrama de Ishikawa y está incluido en los estándares de calidad de las empresas japonesas.

Está claro que esta representación simplificada de la realidad es más adecuada para el análisis de procesos

relativamente sencillos, como los que pueden detectarse en una cadena de montaje, que para establecer las relaciones entre fenómenos sociales cuyas interacciones tienden a resultar mucho más complejas. En cualquier caso, hay que recordar que no se trata (al menos no sólo) de analizar la realidad, sino de establecer las bases de una intervención operativa y, para eso, el árbol de problemas resulta una herramienta sumamente potente.

Sin más comentarios, podemos indicar que un árbol de problemas se construye siguiendo una secuencia más o menos similar a la que ahora se relaciona:

- Identificar los problemas existentes.
- Escribir cada problema en una tarjeta, preferiblemente con letras mayúsculas.
- Determinar cuál es, dentro de los problemas identificados, aquel que ocupa un lugar central que permite ordenar en torno a él la mayor parte de la información recopilada. Colocar esa tarjeta en el centro de un panel.
- Determinar las causas que provocan ese problema, preguntándose el por qué se produce esa situación considerada indeseable. Situar esas tarjetas en el nivel inmediatamente inferior al del problema considerado focal o central.
- Avanzar hacia abajo preguntándose por las causas de las causas.
- Establecer los efectos provocados por el problema central. Situar esas tarjetas en la parte superior del árbol.
- Recomprobar las relaciones causales y dibujarlas en el panel.

Introducción al EML

Los problemas más típicos que nos solemos encontrar al elaborar un árbol de problemas son los siguientes:

1	Dificultad en la identificación de los problemas. Es muy típico que los problemas se enuncien con un carácter muy poco preciso. Por ejemplo, se dice que el problema es “la marginalidad” o “la salud” o cosas así; no hay que estar muy familiarizado con el marco lógico para darse cuenta de que enunciados de ese tipo sirven para muy poco. Hay que intentar expresar los problemas de la forma más inequívoca posible.
2	Dificultad en la valoración de lo que es efectivamente un problema. Los problemas se perciben siempre desde un determinado punto de vista, desde una cultura y desde un conjunto de intereses específicos. Es típico que la percepción del técnico no coincida al 100% con la percepción de los beneficiarios. Frente a este tipo de conflictos no hay recetas universales, aunque, en principio, se trata de dejar que todo el mundo exprese lo que considere conveniente.
3	Definición de los problemas como “falta de soluciones”. En principio, los problemas no deben describirse como ausencia de determinadas soluciones. Todas las tarjetas que expresan “falta de...” “no hay...” no serían, en una visión ortodoxa del EML, aceptables. Nos han contado experiencias con algunos moderadores de talleres “marcologistas” más apegados a la ortodoxia que nosotros que rompen las tarjetas escritas de esa manera. La verdad es que, sin llegar a esos extremos (de hecho en los ejemplos que se incluyen a continuación aparecen algunos pecados en ese sentido) hay que reconocer que no es, en general, deseable enunciar los problemas como la falta de una solución, ya que de esa manera se está describiendo lo que quiere hacerse y no, en realidad, el problema que existe.
4	Dificultades para establecer la causalidad entre los problemas. La verdad es que, en la realidad, las causalidades verticales y unívocas que propone este tipo de análisis funcionan tan sólo a medias. Las relaciones entre los problemas tienden a ser bastante más complejas. Un mismo problema puede aparecer en varias raíces del árbol o se establecen retroalimentaciones entre los problemas que no hacen tan fácil el establecimiento de la lógica vertical que sustenta el árbol de problemas. En cualquier caso, y sin tener una solución absoluta, hay que señalar que el árbol de problemas. En cualquier caso, y sin tener una solución absoluta, hay que señalar que el árbol debe tender a “abrirse” en los niveles inferiores o, dicho de otra manera, que cualquier problema, es provocado por más de una causa. Igualmente hay que rechazar radicalmente la existencia de problemas–madre cuya resolución determinaría la solución de numerosos efectos situados en los niveles superiores. Ese tipo de problemas (el “subdesarrollo”, el “intercambio desigual”, la “marginalidad” o enunciados similares) tiende a ser un enunciado–resumen de un gran número de problemas más concretos que son, en principio, los que deben interesarnos.

En resumen, el árbol de problemas debe ofrecer una visión parcial de la realidad, estructurada en torno a los problemas que padece un colectivo o unos colectivos de personas concretos, estableciendo las relaciones de causalidad que se establecen entre esos problemas. Evidentemente, esas relaciones constituyen una simplificación de la realidad, pero permiten determinar una jerarquización de los problemas y ofrecen una base para una posible intervención.

Análisis de los objetivos

El análisis de objetivos es un paso de la identificación de un proyecto de desarrollo que se construye sobre los resultados obtenidos en el anterior análisis de los problemas. Los problemas que habían sido descritos como “situaciones negativas percibidas como tal

por algunos de los implicados” pasan ahora a ser definidos como “estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas anteriormente identificados”. Es decir, para el enfoque del marco lógico, los objetivos de desarrollo se construyen sobre la solución de problemas concretos que afectan a personas concretas y cuya definición y relaciones se han establecido en el paso anterior. De esa manera, se trata de construir un árbol de objetivos que, en principio, es una copia en positivo del árbol de problemas, pero donde la relación causal pasa a convertirse en una relación de carácter instrumental, donde las tarjetas inferiores son los medios para alcanzar las superiores que, con respecto a aquellas, son los fines que se esperan alcanzar.

Para construir el árbol de objetivos hay que hacer las siguientes cosas:

- Convertir las **tarjetas-problema** en **tarjetas-objetivo** teniendo un cierto cuidado en la redacción para que exista una mínima coherencia: no se trata de establecer un enunciado inverso sino de expresarlo en unos términos que resulten razonables.
- Las tarjetas que se considere que no son modificables pasan sin cambios (es decir como problemas) al nuevo árbol.
- Se incluyen nuevas tarjetas que representen medios adicionales que consideramos importantes a la hora de garantizar la consecución de las tarjetas superiores.
- Se comprueba la relación medios-fines. En este caso la pregunta clave es “¿cómo?” y se supone que las respuestas serán en cada caso las tarjetas situadas en los niveles inferiores.
- Se dibuja un “árbol” que será el inverso en positivo del de problemas, con algunas tarjetas no modificadas y algunas tarjetas nuevas en los niveles inferiores y en el que la relación causal ha pasado a convertirse en una relación de carácter instrumental.

Análisis de las alternativas

El análisis de alternativas es un paso fundamental dentro de la gestión de una intervención, aunque inevitablemente presenta un nivel de indefinición que resulta enojoso a la hora de plantear una explicación de carácter más bien esquemático y superficial. Dicho de una manera rápida, puede decirse que la función básica del análisis de alternativas, también llamado discusión de estrategias según la Comisión Europea, es la de comparar las diferentes opciones que pueden identificarse en el árbol de objetivos, rechazando las que no nos parezcan deseables o presentan un grado excesivo de incertidumbre y seleccionando, dentro de la alternativa que parece óptima, la tarjeta-objetivo que va a convertirse en el objetivo del futuro proyecto de desarrollo.

El análisis de alternativas cierra, por tanto, la etapa de la identificación y da paso al diseño o formulación de la intervención.

Los procedimientos para realizar esa selección son muy variados y no puede ofrecerse una “receta” de validez universal. Lo que puede resultar adecuado en determinadas circunstancias puede ser completamente inapropiado en otras. Evidentemente, las preferencias, más o menos justificadas, de las instituciones participantes en el proceso tienden a jugar un papel esencial en esa toma de decisiones.

Con carácter general puede señalarse que la transparencia, la negociación y la asunción de la necesidad de alcanzar un cierto consenso entre todas las partes implicadas en el proceso tienden a ser elementos que refuerzan la “bondad” de una determinada selección. Las imposiciones no suelen dar buen resultado y tienden a provocar que los proyectos sean vistos como una propiedad particular (normalmente de los financiadores o de quienes se encuentran en disposición de aportar los recursos necesarios para su puesta en marcha), generando la consiguiente inhibición del resto. De esa forma, la esperada viabilidad de los proyectos se encuentra seriamente amenazada, pues nadie se mostrará muy dispuesto a “defender” el proyecto cuando concluya el aporte externo de fondos.

Según nuestra experiencia, lo más habitual suele ser que se efectúe un análisis de decisión multicriterio, en ocasiones no todo lo explícito que sería deseable, mediante el que se valoran cada una de las alternativas que en principio se consideran más interesantes en función de toda una serie de criterios que se consideran significativos. Las valoraciones pueden efectuarse manejando criterios cualitativos (bueno-regular-malo; alto-medio-bajo, etc.) o, bien, asignando puntuaciones numéricas en una escala predeterminada a cada una de las alternativas en función de cada criterio.

Las posibilidades en ese sentido tienden a ser muy variadas y no es posible recomendar un procedimiento estándar para todas las ocasiones. Es conveniente recordar que el proceso de toma de decisiones debe ser comprendido y asumido por todas las instancias implicadas, porque esa asunción constituye

un requisito básico para el éxito de la futura intervención.

Los criterios que pueden manejarse para la valoración de las diferentes alternativas detectadas son muy variados pero pueden avanzarse algunos que se consideran, con carácter general, como fundamentales:

Recursos disponibles, tanto en lo que hace referencia a los recursos materiales –financieros– como a los recursos humanos –capacidades–.

Tiempo estimado para el logro de los distintos objetivos que se valoran.

Adecuación a las prioridades de cada una de las partes implicadas en el proceso.

Riesgos identificados en cada una de las alternativas/Probabilidades de logro de los objetivos.

Contribución de las diferentes alternativas al logro de objetivos de carácter más general.

Posibles efectos generados por el logro de los diferentes objetivos valorados.

Vinculación entre las distintas alternativas y los colectivos seleccionados como beneficiarios prioritarios.

Posibilidades de viabilidad de cada una de las alternativas.

Es evidente que esa pequeña relación no concluye con un tema tan amplio pero puede ofrecer algunas pistas para entender el tipo de valoraciones que se considera importante efectuar. Hay que recordar que la identificación (y concretamente el análisis de alternativas) debe ser un proceso rápido y de bajo coste, ya que, de momento, no existe ninguna garantía acerca de la efectiva puesta en práctica de la intervención que está preparándose.

De manera esquemática, puede indicarse que el análisis de las alternativas se realiza normalmente (si es que en verdad se “hace” y no se parte de una decisión previa que tiende a tomarse muy lejos del lugar donde los problemas existen realmente) siguiendo una secuencia parecida a la que a continuación se presenta:

- Identificar las relaciones medio–fines dentro del árbol de objetivos sobre las que, en principio, parece existir un mayor interés en actuar.
- Comparar esas alternativas en función de algunos criterios que pueden coincidir en parte con los enunciados con anterioridad.
- Seleccionar la alternativa que, entre todas las contempladas, parece reunir una combinación más adecuada de elementos positivos.
- Precisar la tarjeta–objetivo que va a convertirse en objetivo del proyecto que comienza a continuación a diseñarse; en ocasiones la discusión de alternativas es más bien una “discusión de objetivos”, por lo que el punto anterior y éste se convertirían en el mismo.

Sea como sea, con mayor o menor participación, con mayor o menor análisis y manejo de datos, el análisis de alternativas concluye cuando se selecciona un objetivo concreto que constituye la orientación esencial que per-

mite comenzar el diseño de la futura intervención. Después de esa decisión, puede considerarse que comienza la fase de diseño o formulación del proyecto.

Matriz de planificación del proyecto

La matriz de planificación del proyecto es el documento–herramienta más característico del enfoque del marco lógico. De hecho, el marco lógico comenzó siendo una matriz y hasta que la GTZ estableció la secuencia de pasos previos que conducen hasta ella, lo que constituye la principal originalidad del método ZOPP, la identificación entre un término y otro fue absoluta. En la actualidad, aunque la mayoría de las versiones del método asumen esa secuencia como un todo, la matriz continúa siendo el elemento más típico del EML.

En su origen, la matriz apareció como un intento de sistematizar y ordenar los

principales contenidos del diseño de un proyecto en un formato simplificado que facilita, en un golpe de vista, comprender la lógica interna de una intervención. Hoy, más de 30 años después de que la Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional (USAID) comenzará a utilizar las matrices de planificación de los proyectos, éstas siguen cumpliendo esa función. A las matrices de los proyectos se las suele criticar por su esquematismo y rigidez, cosas ciertamente reales, pero compensan esas deficiencias gracias a su claridad y fácil comprensión. De momento, no parecen existir opciones realistas que puedan sustituir con ventaja al modelo actual de matriz.

Una matriz de planificación es, aproximadamente, un cuadro como el que sigue:

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GENERAL				
OBJETIVO ESPECÍFICO				
RESULTADOS				
ACTIVIDADES		RECURSOS	COSTES	
				CONDICIONES PREVIAS

En ese documento quedan sintetizados los principales componentes del diseño de un proyecto. Además, existe una relación entre todos esos elementos que, de alguna manera, están vinculados entre sí. Existen dos lógicas básicas

que establecen esa interdependencia.

Se llaman las lógicas vertical y horizontal.

La primera establece la siguiente relación:

Si se dan unas **condiciones previas** (entonces) se libera un **presupuesto** con el que se movilizan unos **recursos** para hacer unas **actividades**. Si se hacen esas **actividades** y se producen unos **supuestos** (que están fuera de la competencia de la intervención) se logran unos **resultados**. Si se logran esos resultados y se producen los **supuestos** situados a su nivel, se alcanza el **objetivo específico**. El logro de ese objetivo específico, unido al cumplimiento de los **supuestos** colocados en su nivel, supondrá una contribución significativa a un **objetivo general** (o superior). Y si se producen los supuestos de ese nivel el objetivo general podrá perdurar.

La lógica horizontal, más sencilla, indica que:

todo **resultado** u **objetivo** se expresa mediante, al menos, un **indicador verificable objetivamente**. Ese **indicador** debe poder comprobarse mediante una **fuentes de verificación** específica.

De esa manera, con un vistazo rápido es posible saber “de que va” un proyecto concreto y descubrir sus principales fortalezas y debilidades. Evidentemente, existe la posibilidad de realizar un marco lógico (una matriz) irreprochable desde el punto de vista de su coherencia interna, aunque su correspondencia con una situación concreta sea escasa o, en un caso extremo, nula, pero eso ocurre con cualquier procedimiento de planificación. Las críticas que señalan la posibilidad de utilizar “mal” el marco lógico no invalidan la utilidad del método. Muy a menudo, esas críticas se caracterizan por no plantear ningún tipo de alternativa, con lo que se mueven en un terreno más bien estéril.

De manera esquemática, vamos a describir brevemente los contenidos principales de las columnas de la matriz:

Primera columna. En ella se describe el proyecto, “lo que hacemos” y la lógica interna que vincula a cada uno de sus elementos. El objetivo del proyecto, normalmente llamado objetivo específico, es, de alguna manera, el que establece la direccionalidad de la intervención, su punto de referencia. Hay que recordar que éste es un método de planificación por objetivos y que las actividades (lo que hacemos) se encuentran siempre subordinadas a lo que pretendemos conseguir. Esa confusión entre lo que hacemos y lo que queremos obtener, confusión que parece un tanto pueril, constituye una de las defi-

ciencias más comunes de un gran número de proyectos.

El objetivo específico debe ser uno; cada objetivo específico justifica la realización de otra matriz y, por lo tanto, de otro proyecto. El objetivo superior con el que el específico se encuentra en relación en el árbol de objetivos es el que llamamos general, global o de desarrollo. De hecho, se encuentra fuera del ámbito de actuación de la intervención (resulta más ambicioso y sólo puede ser alcanzado por una combinación de proyectos), pero orienta nuestra iniciativa. Nuestra contribución al logro de ese objetivo es un criterio esencial para valorar la calidad de cualquier proyecto.

Los resultados (también llamados productos, componentes o metas) son los medios necesarios para alcanzar el objetivo específico. Constituyen el conjunto de bienes y servicios que entrega el proyecto durante o al finalizar su ejecución. Estos resultados surgen, al menos en parte, del propio árbol de objetivos (son las tarjetas inferiores que se encuentran vinculadas a la seleccionada). Es preciso valorar si resultan medios suficientes y necesarios para el logro de ese objetivo y, en caso de no ser así, habrá que incluir nuevos resultados (es decir, que no estén en el árbol de objetivos) a nuestra matriz.

Las actividades constituyen el conjunto “de lo que hacemos” y deben estar claramente vinculadas a la consecución de

cada uno de los resultados enunciados. En principio, no debe haber actividades (más allá de las generales de administración, seguimiento y evaluación) que no se encuentren inequívocamente relacionadas con alguno de los resultados. Cada actividad deberá llevar especificados el conjunto de recursos, medios o insumos necesarios para su ejecución. Los costes de movilización de esos recursos ofrecerán el presupuesto de cada una de las actividades. La suma de todos esos costes constituirá el presupuesto general del proyecto.

Los objetivos y resultados tienden a ser redactados como situaciones ya alcanzadas, mientras que las actividades suelen redactarse en infinitivo.

Una vez que se tiene establecida de manera provisional la primera columna de la matriz, es conveniente comenzar a cumplimentar la columna de la derecha, la que incluye las hipótesis, supuestos o factores externos. Si un proyecto se ejecutase en un ambiente controlado (como un experimento) las variables exteriores no serían significativas. A nadie se le escapa que eso nunca es así y que un proyecto interactúa en un contexto al que influye y del que recibe influencias. Con las hipótesis se plantea la necesidad de valorar ese contexto y de identificar los principales aspectos que pueden tener una incidencia grave en la propia lógica de intervención. Las hipótesis son, por tanto, todas las situaciones y decisiones que tienen que producirse, pero cuyo cum-

plimiento se encuentra fuera de nuestro ámbito concreto de competencia. Dicho de otra manera, la probabilidad de cumplimiento de las hipótesis son los riesgos del proyecto. No existe un procedimiento a partir del cual tengamos plena garantía de haber identificado todas las hipótesis significativas que pueden afectar a un proyecto concreto. En cualquier caso, su valoración, aún cuando sea incompleta, siempre será deseable frente a su no consideración. Es necesario situar las hipótesis en el lugar en que son significativas para la propia lógica de la intervención.

Los indicadores pretenden traducir a términos inequívocos los objetivos y los resultados de un proyecto. Se trata de poder expresar de la manera más precisa posible lo que vamos a hacer y lo que queremos conseguir con nuestra intervención. Cualquier indicador debe reflejar la cantidad de producto que se pretende alcanzar, su calidad y el tiempo para su logro. En caso de no resultar evidente, será preciso clarificar las personas beneficiarias que se encontrarán incluidas y el área geográfica considerada.

Los indicadores tienen una cierta mala prensa, pues afirma que no todo puede ser cuantificado y que esa obsesión numérica puede provocar graves distorsiones en la propia lógica de la intervención. Esas objeciones pueden ser ciertas en ocasiones pero lo más habitual es que esa resistencia frente a los indicadores esconda un desconoci-

miento de lo que se pretende conseguir. Objetivos enunciados como “Mejora de la calidad de vida”, sin indicadores concretos y operativos resultan esencialmente inútiles, dada su radical incomprensibilidad.

La regla establece que cada objetivo y resultado debe llevar, al menos, un indicador de las características antes reseñadas. Todo el mundo asume que el nivel de concreción de los indicadores disminuye a medida que “subimos” por la matriz y que los indicadores del objetivo superior tenderán a ser mucho menos operativos que los de los resultados. Si no existe una correspondencia evidente entre el objetivo (o el resultado) y su indicador, puede ser conveniente incluir más de uno.

Cada indicador debe poseer su correspondiente fuente de verificación, que son procedimientos y soportes puestos en marcha para comprobar el cumplimiento del indicador. Un indicador sin fuente de verificación carece de operatividad, por lo que debe ser considerado como un indicador inútil. Fuentes típicas de verificación son encuestas, registros, certificados, actas, etc. Podemos calificar las fuentes de verificación en “internas” y “externas”. Las primeras son las generadas por el propio proyecto, mientras las segundas se encuentran fuera de la intervención. Por una consideración de costes, estas

últimas son en principio deseables, aunque en muchas ocasiones no están disponibles, no poseen la fiabilidad exigible o su nivel de desagregación no resulta adecuado, por lo que será preciso recurrir a fuentes propias, de las que será preciso valorar sus costes e incluirlos en el presupuesto.

La matriz y el diseño de los proyectos

La matriz de planificación constituye la base del diseño de un proyecto pero no lo agota. Un documento de proyecto tiene, aparte de los reseñados, otros elementos que resultan imprescindibles. Básicamente podemos referirnos a los siguientes:

- **Programación de las actividades (calendario y asignación de responsabilidades entre las diferentes personas o instituciones implicadas)**
- **Programación de recursos (presupuesto)**
- **Un análisis de las posibilidades de permanencia del proyecto una vez concluida la asistencia externa (valoración de los llamados factores viabilidad)**

De esa manera, un documento-tipo de proyecto consta de las siguientes partes:

1	Análisis del contexto y justificación de la alternativa seleccionada. Se trata de incluir aquí los trabajos efectuados durante la etapa de identificación, con especial mención a los colectivos beneficiarios y al resto de los grupos afectados, a los problemas detectados y a la selección de la estrategia concreta para su solución.
2	Intervención. En este caso, es preciso describir qué queremos conseguir (objetivo específico), para qué queremos lograr ese propósito (objetivo general), cómo vamos a lograrlo (resultados-actividades), qué hipótesis consideramos importantes para el logro de nuestro objetivo y cuáles riesgos se han identificado, cómo vamos a medir el éxito de lo realizado (indicadores) y dónde a través de qué procedimientos vamos a establecer esas mediciones (fuentes de verificación).
3	Ejecución. En este apartado se describe cómo vamos a hacer las actividades, con qué recursos, quién lo va hacer (organización y reparto de responsabilidades), cuándo se va a hacer (calendario) y cuánto va a costar (presupuesto).
4	Viabilidad. Se considera imprescindible efectuar una valoración de las posibilidades de permanencia de los objetivos de la intervención más allá del período de ejecución. Para esa valoración se consideran habitualmente siete factores que tienen una incidencia especial en la posible viabilidad de un proyecto. Esos factores son: políticas de apoyo, capacidad institucional y de gestión, factores socioculturales, enfoque de género, tecnológica, factores medioambientales y viabilidad económica y financiera.

En este texto no se han incluido los aspectos que afectan a la programación de las actividades, a pesar de su indudable importancia. Se ha considerado más interesante centrar el análisis en

los aspectos más tradicionales del EML y concluir todos los ejercicios que se incluyen a continuación con la formulación de las matrices de planificación.

Sobre la viabilidad

Se entiende habitualmente por viabilidad (o sostenibilidad), un análisis acerca de las posibilidades de continuidad de los efectos positivos del proyecto una vez que éste haya finalizado.

Con frecuencia en el diseño del proyecto de desarrollo y en las normas de calidad aplicables en la evaluación previa de los proyectos, se presta una atención especial a la viabilidad, entre los componentes de la evaluación. Estos son, aparte de la propia viabilidad, la pertinencia, el impacto, la eficacia y la eficiencia. Este

subrayado también se suele registrar en las subsiguientes fases evaluatorias.

¿A qué obedece esta circunstancia? Desde el primer momento debe rechazarse la idea de que la viabilidad sea un componente de la evaluación más relevante que la pertinencia, el impacto o la eficacia; ya que analíticamente se debe aceptar que la eficiencia tiene un nivel de importancia subordinado a los otros componentes.

La explicación de este tratamiento específico de la viabilidad se justifica debido a que:

La viabilidad es un componente identificativo del proyecto de desarrollo (véase la definición de proyecto de desarrollo en las páginas 16 y 17 de este Manual), y que por tanto lo diferencia y singulariza con respecto a otras intervenciones de desarrollo; por ejemplo; las intervenciones de ayuda de emergencia, en las que la viabilidad no es un criterio relevante.

Es un componente que radica esencialmente en la lógica interna del diseño del proyecto de desarrollo.

Tiene una respuesta básicamente dicotómica. Un proyecto de desarrollo es, desde un punto de vista analítico, viable o no lo es.

Es sumamente visible. Tras la finalización del proyecto, o pasado un período de tiempo adecuado para cada actuación, se puede valorar con relativa facilidad la permanencia del flujo de beneficios dirigidos a la población meta o, en determinados casos, la continuidad institucional o la prestación de los servicios que el proyecto pretendía proveer.

Naturalmente, en cada fase de la evaluación la certeza del enjuiciamiento sobre la viabilidad varía. Lo que en la evaluación previa es un ejercicio razonado de prospectiva, en la evaluación

simultánea y final se convierte en la valoración de la información ya disponible sobre su desempeño. En la evaluación posterior el juicio se basa en una apreciación casi evidencial.

Los factores de viabilidad

Se entiende por factores de viabilidad los componentes básicos para facilitar su análisis.

Existe un consenso generalizado sobre los siguientes factores de viabilidad:

Políticas de apoyo. Es decir, la coherencia del proyecto de desarrollo con las políticas (generales y locales) del espacio en que se inscribe el proyecto. Se manifiesta por la coincidencia con los objetivos de las políticas y la existencia de compromisos específicos razonablemente seguros.

Tecnología adecuada. Se refiere a su coherencia con las condiciones reinantes en el medio en que se ejecuta el proyecto; así como a la capacidad que tienen las entidades que cogestionan el proyecto de desarrollo para asimilar las tecnologías transferidas por la intervención y, especialmente, su capacidad para mantenerlas en funcionamiento una vez finalizado el apoyo externo. Hay que prestar especial atención a su aptitud para reponer los elementos tecnológicos que se deterioren o se desgasten.

Protección del medio ambiente. Es la apreciación de los efectos que sobre el medio ambiente tiene el proyecto de desarrollo y los efectos que éste genere tras su finalización, valorando si son negativos, tolerables o beneficiosos. Ha de asegurarse el uso razonable de los recursos renovables y no renovables.

Aspectos socioculturales. Se trata de valorar las transformaciones socioculturales que inevitablemente conlleva cualquier proyecto de desarrollo (dado su carácter transformador) para comprobar que son adecuadamente sopesados, deseados e incorporados por los beneficiarios. Asimismo debe acreditarse que todos los componentes del grupo meta reciben un flujo equitativo de beneficios.

Mujer y desarrollo. Hay que enjuiciar los eventuales efectos perjudiciales que el proyecto de desarrollo puede conllevar para las mujeres, para evitarlos, al mismo tiempo que se debe actuar para que las necesidades específicas de las mujeres dentro de los grupos beneficiarios se contemplen y se actúe en consecuencia.

Capacidad institucional de gestión. Se contempla la capacidad de los socios locales para asumir la gestión autónoma de lo puesto en pie por el proyecto de desarrollo tras la finalización de éste; manteniendo para ello el personal que se requiere y el compromiso de las entidades que agrupan a los beneficiarios.

Factores económicos y financieros. Se debe analizar cuidadosamente si los socios locales podrán hacerse cargo de los costes de operación y de depreciación que la permanencia de los efectos del proyecto demande. Usualmente se establece la diferencia entre los aspectos financieros, que son los que debe afrontar internamente el proyecto o la continuación del mismo (capacidad de vender los productos o servicios a precios rediticios, por ejemplo); y los económicos, que hacen referencia a la certeza existente sobre los aportes externos que la intervención precisa para asegurar su continuidad (por ejemplo, suficientes recursos presupuestarios públicos).

2

Casos docentes

Presentación

1. Las enfermedades de la comunidad de Montecito
2. Los agricultores de Vallegrande
3. La educación en el departamento de Casanillo
4. Los jóvenes del barrio de los Chorrillos
5. La atención sanitaria en la región de La Plata
6. El Parque Natural de Aldehuela
7. Los pescadores de la isla Wasini

Presentación

Se incluyen a continuación siete casos utilizados en los talleres y seminarios realizados por los autores para la presentación y aplicación del EML. Como ya se ha señalado con anterioridad, este método sólo puede dominarse a partir de una práctica cotidiana, por lo que en todas las actividades formativas que se llevan a cabo se utiliza alguno de estos casos, u otros, para permitir a los participantes una cierta familiaridad con este procedimiento de planificación por objetivos.

Los casos seleccionados para este manual pretenden ofrecer una cierta panorámica de las áreas de intervención más comunes dentro de la cooperación internacional para el desarrollo. Dos de ellos (“Las enfermedades de la comunidad de Montecito” y “La atención sanitaria en la región de La Plata”) se enmarcan dentro del sector de la salud y del manejo y tratamiento del agua; otros dos (“Los agricultores de Vallegrande” y “Los pescadores de la isla Wasini”) hacen referencia a problemas vinculados con la producción y el desarrollo económico, mientras que los

restantes abordan aspectos relativos al desarrollo educativo (“La educación en el departamento de Casanillo”), la problemática juvenil (“Los jóvenes del barrio de los Chorrillos”) y al desarrollo turístico y manejo de los recursos ambientales (“El Parque Natural de Aldehuela”).

Todos los casos que se presentan están basados en experiencias reales, aunque han sido modificados y simplificados con fines docentes. En todos ellos se incluye una primera descripción de la realidad sobre la que se pretende intervenir, a partir de la cual es posible avanzar en los diferentes pasos que forman el proceso de planificación propuesto por el enfoque del marco lógico.

Los tres primeros ejemplos se encuentran completamente desarrollados y pueden ser utilizados como modelos para la realización de los trabajos propuestos en los cuatro casos restantes. En estos últimos se avanzan algunos elementos del proceso de planificación y se indican los ejercicios que es preciso abordar para concluir de manera

satisfactoria el diseño de un proyecto según el EML. Hay que recordar que todos los ejemplos incluidos terminan con la elaboración de la matriz de planificación. La programación de la actividades y recursos y el análisis de los factores de viabilidad, aún siendo elementos claves para dar por finalizado el diseño de un proyecto de desarrollo, no han sido incluidos en los ejercicios propuestos. Se ha considerado más oportuno trabajar de manera intensiva en los pasos más clásicos del EML, los que van del análisis de la participación a la matriz de planificación del proyecto, en vez de incluir otros aspectos

que tenderían a complicar en exceso este texto.

El nivel de complejidad de los casos presentados es muy variable. Esto es así porque, en su origen, han sido utilizados en talleres y seminarios con duraciones muy diferentes. Por último, es preciso recordar que el EML es una técnica de trabajo en equipo, por lo que es conveniente efectuar las tareas que se proponen entre varias personas, discutiendo y estableciendo diferentes niveles de consenso. De todas maneras, los ejercicios propuestos pueden ser también para un trabajo individual.

Las enfermedades de la comunidad de Montecito

El departamento de Floresta presenta graves carencias en diversos órdenes socioeconómicos. La capital del mismo es el municipio de los Naranjos. La ciudad es atravesada por el río Curicó, única corriente superficial de agua en la zona.

La región tiene un clima tropical, con alternancia de épocas de lluvia y períodos secos. En verano se alcanzan unas temperaturas medias de 30°C, mientras que en invierno la media desciende hasta los 19°C. Las lluvias torrenciales aparecen en verano y otoño.

La actividad económica principal es la agricultura de exportación, siendo los principales productos el banano y la piña. Junto a la actividad agrícola existen estancias ganaderas dedicadas a la cría de vacuno.

Conectados con la ganadería, se encuentran en actividad un matadero y una fábrica de curtidos.

Muchas familias poseen alguna pequeña chacra donde cultivan algunos productos para el autoconsumo (mandioca, frijoles, maíz, etc.) y crían algunos animales; aves y cerdos especialmente. Las mujeres suelen tener una participación muy destacada en esta producción doméstica y se encargan de todas las labores de la casa. Los niños, muy numerosos, colaboran en las tareas domésticas y asisten de forma irregular a la escuela.

En los últimos tiempos, algunos informes de los servicios de salud han detectado un aumento significativo de la mortalidad, especialmente infantil, provocado por la alta incidencia de las enfermedades infecciosas de transmisión hídrica. El malestar causado por estos problemas es muy patente en las comunidades campesinas.

Para interpretar las causas de esta situación y buscar soluciones, la Asociación de Pobladores de Floresta ha creado, con la colaboración de su socio español, un equipo técnico de planifi-

cación. Se espera que este equipo pueda diseñar alguna iniciativa concreta de desarrollo que ayude a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona, reduciendo de esa manera la situación de tensión que actualmente se vive. Por decisión de la propia Asociación se ha optado por diseñar una primera intervención en la comunidad de Montecito. Se trata de un poblado rural de asentamiento reciente, de unos 400 habitantes, situado a orillas del río Curicó.

La primera constatación que se ha efectuado es que los servicios médico-sanitarios se prestan de una manera muy deficiente y desarrollan una actividad exclusivamente curativa. El único Centro de Salud de departamento se encuentran en un edificio que no reúne ninguna condición para ese tipo de usos. El equipamiento básico y el material sanitario, están en muy mal estado y está atendido únicamente por un enfermero. Hay que señalar que en el municipio se localizan otros cinco médicos que atienden consultas privadas, con mucha mejor cobertura sanitaria, aunque sus precios impiden que la población más necesitada pueda utilizar sus servicios. Aparte de estos servicios médicos institucionales, existe un número importante de curanderos que cumplen funciones sanitarias.

El manejo del agua para consumo humano en la comunidad de Montecito es completamente inadecuado. No existe ninguna red pública de abastecimiento

de agua y las mujeres y los niños suelen ser los encargados de ir a buscar el agua al río y a los pocos pozos que existen en la zona. Por lo que se ha observado, no tienen apenas nociones de las implicaciones sanitarias que representa el consumo de agua en malas condiciones y no se efectúa ninguna de las prácticas generalmente recomendadas; cocción de agua, uso de filtros, etc. Tampoco existen en las distintas escuelas programas específicos de educación para la salud. De todas formas, no es el desconocimiento la única causa que provoca un mal manejo del agua. Las pésimas condiciones higiénicas de estos poblados, sin apenas letrinas ni ningún otro tipo de infraestructura sanitaria, también contribuyen a esta situación.

Los informes existentes sobre la calidad del agua muestran que ésta no es apta para el consumo humano. Por una parte, la agricultura de la zona, basada en el monocultivo de muy pocos productos destinados a la exportación y la extensión reciente de las estancias ganaderas han provocado la deforestación de buena parte de los bosques autóctonos, aumentando de forma significativa la erosión.

Por otra, la utilización intensiva de productos químicos para aumentar la productividad ha generado unos niveles preocupantes de contaminación de los acuíferos subterráneos, lo que afecta a la salud de la población que se abastece en los pozos.

También se encuentran en la zona vertederos incontrolados, debido a la escasez e insuficiencia de los servicios prestados por el Municipio, que contribuyen significativamente a la contaminación de las reservas subterráneas de agua. La comunidad, por su parte, muestra una escasa educación referente al manejo de basuras.

Las aguas del río Curicó presentan unos niveles preocupantes de contaminación debido, aparte de la erosión ya reseñada, a los vertidos incontrolados de las aguas negras y a la contaminación industrial que producen el madero y la fábrica de curtidos.

Especialmente ésta utiliza grandes cantidades de agua sin ningún tipo de control higiénico.

Es conveniente señalar que la Asociación de Pobladores del departamento de Floresta es una organización que

agrupa a unas 200 personas que viven en los asentamientos campesinos periféricos. Su influencia en la región es bastante importante. Carece de sede social y las reuniones se realizan en la casa de alguno de los asociados o en un lugar abierto cuando se trata de una asamblea más numerosa.

No existe una estructura organizativa mínimamente sólida. La Junta Directiva de la Asociación está compuesta por nueve personas que no tienen apenas experiencia en la gestión de una asociación pública, aun cuando su entusiasmo y su prestigio dentro de la comunidad son muy importantes. La Asociación tiene personalidad jurídica y está reconocida por Ley.

Después de esta descripción somera de la situación de la zona, el equipo de planificación se propone efectuar:

Un análisis de los distintos agentes, grupos y sectores sociales implicados en los problemas del departamento y, más específicamente, de los habitantes de la comunidad de Montecito.

Un análisis de los problemas identificados determinando sus causas y sus efectos.

Un análisis de los objetivos de desarrollo.

Un análisis de las distintas alternativas identificadas.

El diseño de una intervención de desarrollo propuesta en el departamento, a través de la formulación de una matriz de planificación del proyecto.

Análisis de participación

Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos/ Neutrales	Perjudicados/ Oponentes potenciales
Comunidad de Montecito: Mujeres Niños Campesino	- Asociación de Pobladores de Floresta - Servicios médico-sanitarios - Escuelas (maestros)	Médicos privados Matadero Fábrica de curtidos Estanciero	
	Curanderos		

Explicación:

Tal como se señala en el texto, la comunidad de Montecito, compuesta por unas 400 personas, ha sido seleccionada como beneficiaria de la intervención que se pretende diseñar. De todas formas sería deseable contar con más informaciones sobre los distintos grupos sociales que forman parte de la comunidad (mujeres, niños, campesinos, etc...).

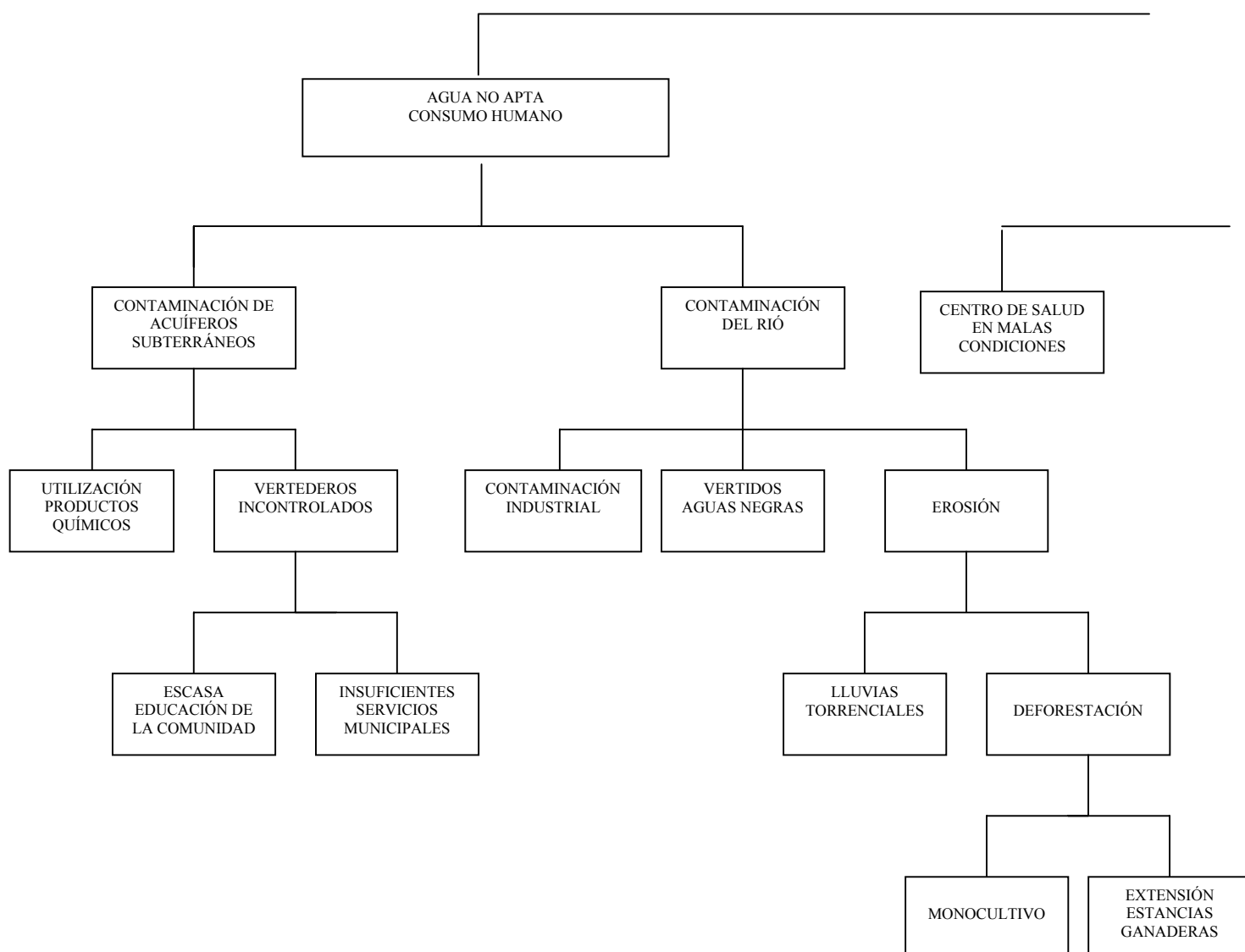
Entre los beneficiarios indirectos aparecería, con claridad, la Asociación de Pobladores de Floresta y, posiblemente, habría que incluir a los servicios médico-sanitarios y a los educativos, aunque en estos últimos casos su posición relativa puede variar en función de la selección del proyecto que

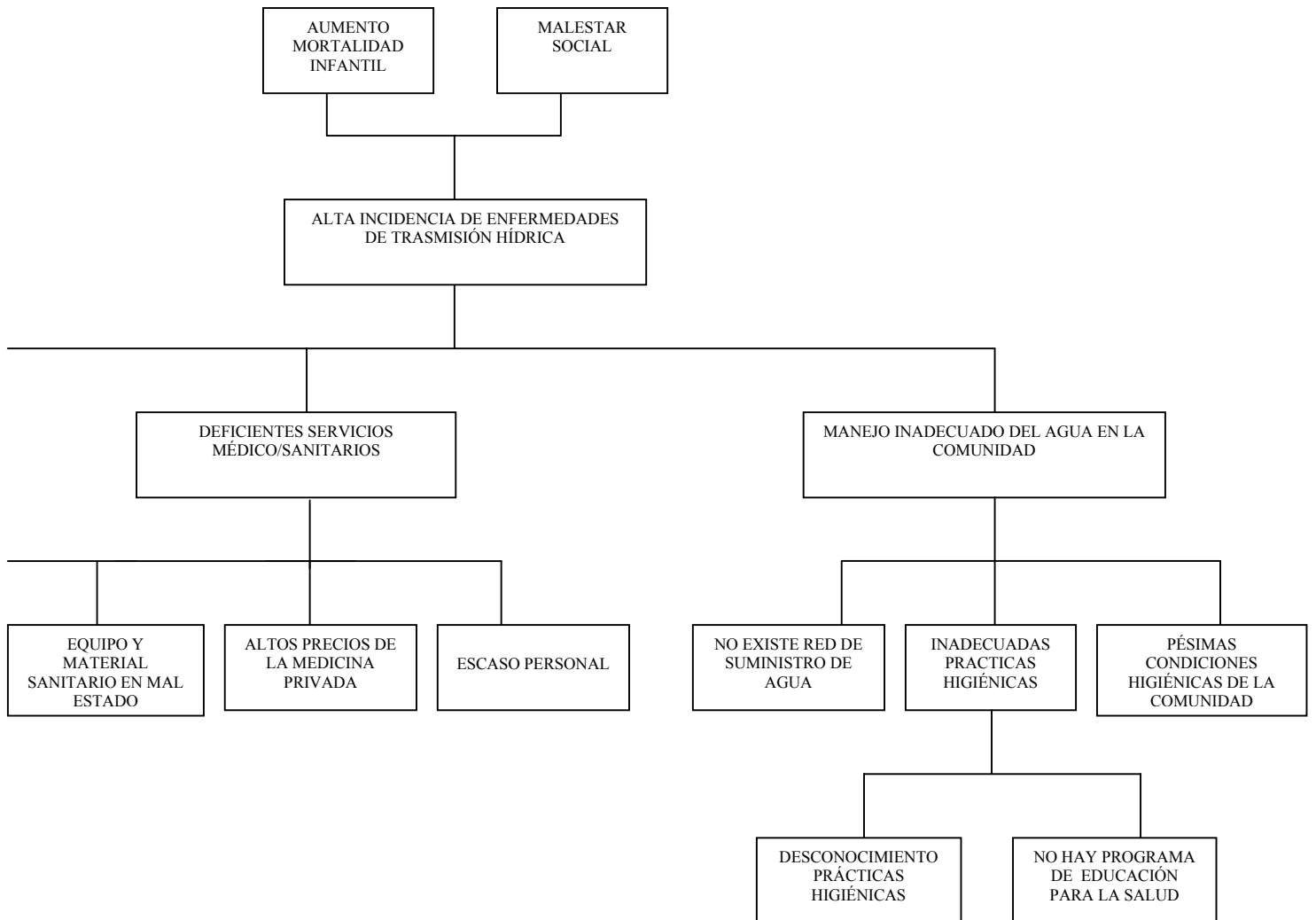
posteriormente se realice. Algo similar ocurrirá con los curanderos, tal como se percibe en el cuadro.

Los médicos privados quedarán en principio, excluidos de la intervención, así como el matadero, la fábrica de curtidos y los estancieros, quienes dependiendo de la alternativa seleccionada podrán ser considerados excluidos o perjudicados por la intervención.

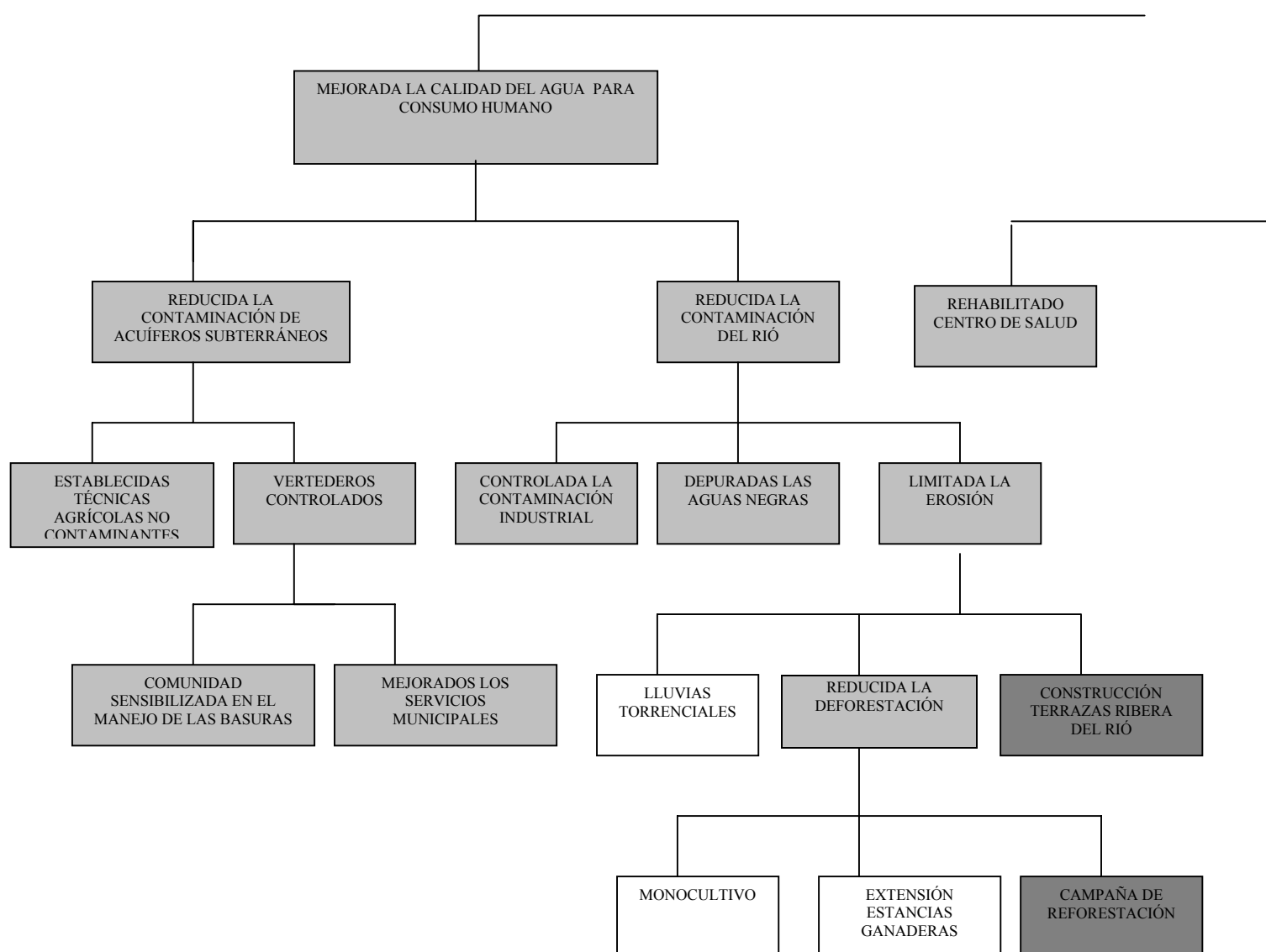
Obsérvese, en todo caso, que el análisis de la participación tal como se presenta aquí, tiene un cierto grado de provisionalidad y puede ser matizado en función de la selección que se realice en el análisis de alternativas.

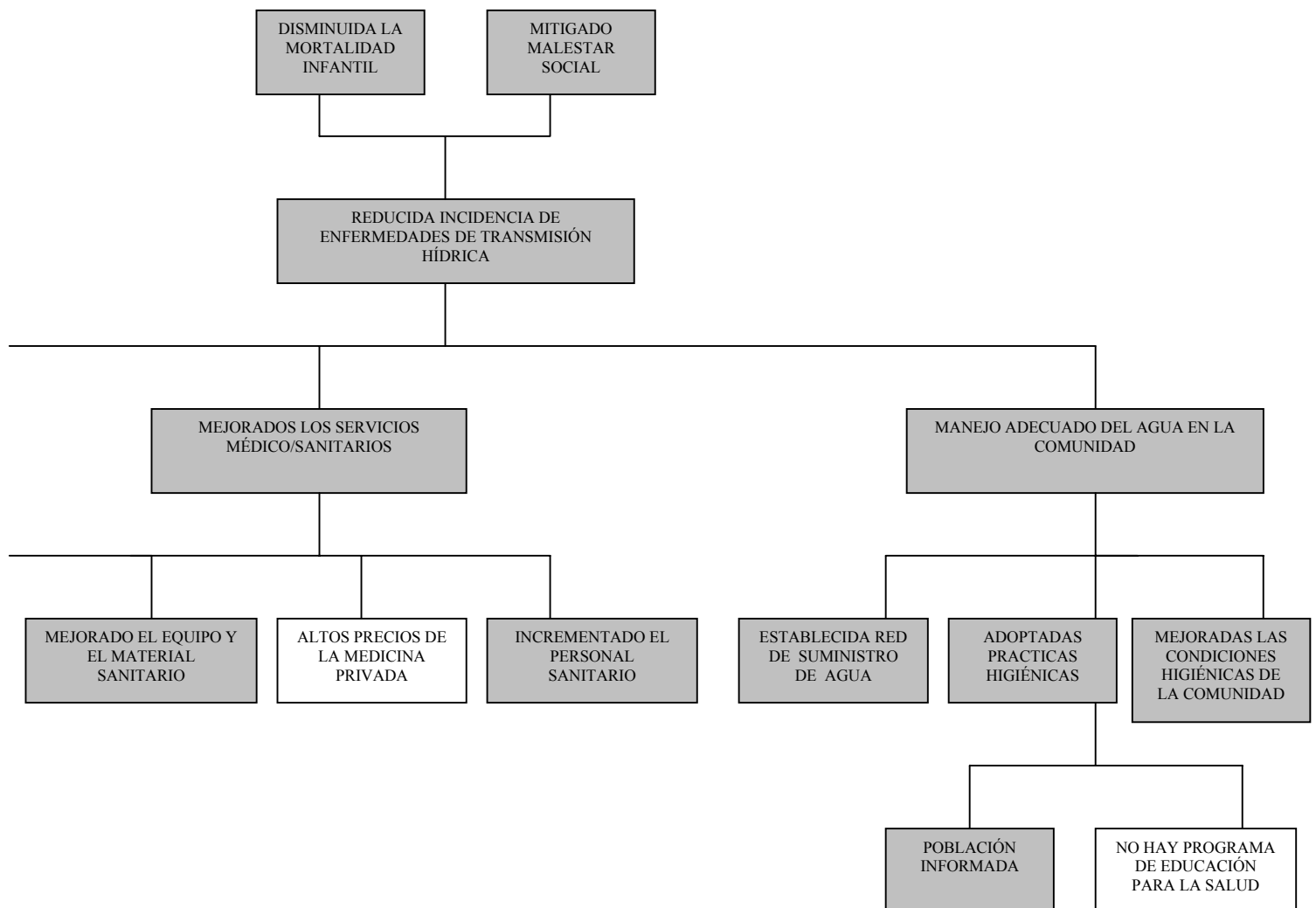
Árbol de problemas





Árbol de objetivos





Comentario:

Nótese que algunos problemas mantienen su enunciado tal como aparecía en el árbol anterior, por considerarse imposible su solución o fuera del ámbito de la intervención. Ese es el caso de

“las lluvias torrenciales”, “la extensión de las estancias ganaderas”, “el monocultivo” o “la no existencia de programas de educación para la salud en las escuelas”.

Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Mejora de la calidad del agua	Alternativa 2: Mejora de los servicios sanitarios	Alternativa 3: Tratamiento adecuado del agua
Coste	Alto ++	Medio / alto	Medio
Tiempo	Largo	Medio	Medio
Concentración sobre los beneficiarios	Media / baja	Baja	Alta
Riesgos sociales	Medio / altos	Medios	Bajos
Impacto ambiental	Alto ++ (positivo)	Bajo	Medio (positivo)
Impacto de género	Bajo	Medio	Medio / alto
Viabilidad	Media / baja	Media	Media / alta

Notas explicativas:

Sobre el coste: Se asume que éste no sería muy elevado en el caso del sistema de agua potable ya que se trata de una obra muy sencilla.

La concentración sobre el grupo beneficiario de la alternativa dos se ha valorado como “baja”, dado que el centro de salud presta sus servicios a una población muy amplia.

Las restantes valoraciones no precisan explicaciones especiales y su justificación se deriva de los comentarios incluidos en el texto inicial.

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios	Coeficiente	Alternativa 1: Mejora de la calidad del agua		Alternativa 2: Mejora de los servicios sanitarios		Alternativa 3: Tratamiento adecuado del agua	
Coste	4	1	4	2	8	3	12
Tiempo	2	1	2	3	6	3	6
Concentración sobre los beneficiarios	5	2	10	1	5	4	20
Riesgos Sociales	3	2	6	3	9	4	12
Impacto Ambiental	4	5	20	2	8	3	12
Impacto de Género	4	2	8	3	12	4	16
Viabilidad	5	2	10	3	15	4	20
TOTAL			60		63		98

Notas explicativas:

La cuantificación de las valoraciones cualitativas presentadas en la tabla anterior se ha realizado asignando en primer lugar unos coeficientes a cada uno de los criterios utilizados, en los que las puntuaciones más elevadas significan una mayor importancia.

De la misma manera se ha valorado cada alternativa en función de cada criterio. En tercer lugar, se ha multiplicado el valor asignado a cada alternativa por el coeficiente, obteniendo unas puntuaciones ponderadas.

La suma total de esas puntuaciones constituye la valoración final de las tres estrategias consideradas. La máxima puntuación supone que esa alternativa aparece como la más deseable. En este caso se trata de la tercera alternativa: “Tratamiento adecuado del agua”.

La base numérica utilizada ha sido de 1 a 5, en la que las puntuaciones más altas representan las valoraciones más positivas y las más bajas, las que se consideran menos adecuadas. No se han manejado en este caso puntuaciones negativas.

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Reducida la incidencia de las enfermedades de transmisión hídrica de la población de la comunidad de Montecito.	1. Disminución en un 30% en el tercer año (último del proyecto) y en un 50% en el sexto año de las enfermedades provocadas por el mal uso del agua, en particular cólera y parasitosis intestinal, entre los pobladores de la comunidad de Montecito, tratadas en el centro de salud local.	1. Estadísticas del centro de salud.	Los beneficiarios continúan considerando como prioritarios los temas de salud.
		2. Incremento de la asistencia de los niños de Montecito a la escuela en un 20% en el tercer año y 30% en el cuarto año.	2. Informe de los maestros de la escuela local.	
O. ESPECÍFICO	Manejo adecuado del agua para consumo humano entre la población de la comunidad de Montecito, departamento de Floresta.	1. El 50% en el primer año y el 80% en el tercero de las mujeres de Montecito realizan habitualmente las prácticas higiénicas relacionadas con el uso de agua.	1. Informe del equipo del proyecto a partir de una encuesta.	El proyecto de mejora de la atención sanitaria realizado por la Cooperación Española cumple su objetivo.
		2. Un 90% de las familias de la comunidad de Montecito consume al final del proyecto agua que cumple con los estándares de calidad establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS).	2. Estudio realizado sobre muestra representativa.	El cuadro de enfermedades de transmisión hídrica permanece sin modificaciones. La calidad del agua no empeora significativamente.
RESULTADOS	1. Establecida una red de suministro de agua en la comunidad de Montecito.	1. Dos fuentes en funcionamiento en Montecito al final del segundo año del proyecto.	1. Certificación de las obras emitida por las autoridades municipales.	Las tareas de mantenimiento de las letrinas son asumidas por los beneficiarios.
	2. Mejoradas las condiciones higiénicas de la comunidad.	2. Diez letrinas en funcionamiento final del primer año del proyecto.	2. Informe de los responsables de la Asociación de Pobladores.	Los volúmenes de agua se mantienen estables.
	3. Adoptadas prácticas higiénicas	3. Un 90% de las casas de Montecito al final del proyecto no dispone de recipientes de agua inadecuados.	3. Informe de los responsables de la Asociación de Pobladores a partir de observación directa.	El crecimiento demográfico de la comunidad se mantiene en los términos actuales.
	4. Fortalecida la capacidad operativa de la Asociación de Pobladores en la comunidad de Montecito.	4. Los responsables locales de la Asociación de Pobladores de Montecito efectúan por sí mismos las tareas de gestión del sistema de suministro de agua a partir del tercer año.	4. Informe de los supervisores municipales.	

ACTIVIDADES

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
1.1. Realización del estudio técnico.	Recursos	Costes	
1.2. Realización de trabajos comunitarios para la canalización del agua.	Recursos materiales Recursos humanos	Pesetas/Euros y/o, en su caso, en divisas de referencia en el país receptor (detallar por actividades)	Los propietarios de los terrenos permiten la instalación de las letrinas.
1.3. Construcción de un depósito y dos fuentes.	Recursos financieros (especificar por actividades)		Los hombres aceptan la participación de las mujeres en los talleres formativos
2.1. Determinación de los puntos de colocación de las letrinas.			
2.2. Realización de los trabajos de acondicionamiento.			Se mantiene el interés de la población local en prestar su trabajo para el proyecto.
2.3. Construcción de las letrinas (10)			
3.1. Cursos de formación para mujeres.			
3.2. Campaña de sensibilización acerca del uso del agua.			
4.1. Formación de líderes comunitarios			
4.2. Construcción de una sede para la Asociación de Pobladores			
4.3. Formación en gestión del servicio de agua.			
CONDICIONES PREVIAS			
Las autoridades municipales conceden los permisos de obra y se comprometen al mantenimiento de las fuentes.			

Los agricultores de Vallegrande

Vallegrande es una región campesina, alejada de los grandes centros urbanos de la zona. En Vallegrande hay varias pequeñas comunidades que recibieron sus títulos de propiedad hace más de una década. Desde entonces, la agricultura se ha intensificado de una manera muy notable.

El crecimiento demográfico ha sido también importante. El clima es templado y resulta sumamente apto para la actividad agrícola.

Un número significativo de los agricultores de Vallegrande se encuentra organizado en una Asociación que defiende sus intereses. Nuestra institución ha trabajado con esta Asociación de Pequeños Agricultores en varios proyectos durante los últimos tiempos.

En la actualidad, se pretende identificar y diseñar alguna nueva intervención que tienda a mejorar las condiciones de vida de este colectivo. Por ese motivo, se ha desplazado a la región un equipo técnico de planificación que ha elaborado el informe que se presenta a continuación.

Los pequeños agricultores de Vallegrande han visto como disminuían sus ingresos de forma alarmante durante los últimos tiempos. Por este motivo, en la zona se han dejado de cultivar las parcelas menos productivas y algunos de los agricultores más jóvenes han emigrado hacia la ciudad. En la región se percibe un fuerte descontento social y una desmoralización generalizada.

Este diagnóstico coincide con el expresado por los técnicos del Servicio de Extensión Agraria que la Delegación del Ministerio de Agricultura desplaza de manera puntual a la región.

La principal fuente de ingresos de los pequeños agricultores proviene de la venta de sus cosechas de tomate, ya que no existen otras fuentes alternativas de ingresos, a pesar de contar la región con claros valores paisajísticos e históricos que podrían sustentar alguna iniciativa de tipo turístico. Tampoco se obtiene ningún valor añadido de las ricas producciones tradicionales que perduran en la comarca y que son elaboradas básicamente por las mujeres.

Los ingresos de estos agricultores han disminuido en los últimos tiempos por diversos motivos. En primer lugar, se señala que los costes de producción soportados por estas personas son muy elevados y tienden a aumentar todavía más. Los insumos (maquinaria, plásticos, fertilizantes, etc.) resultan muy caros y, además, su utilización es muy poco eficiente, debido a las pequeñas dimensiones de la mayoría de las propiedades y al desconocimiento de su manejo adecuado por parte de los pequeños agricultores.

En la zona existen unos pocos proveedores de materiales y maquinaria que aprovechan su situación para obtener unos altos márgenes comerciales. Además de lo ya señalado, hay que reconocer que la elevada inflación soportada en el país ha contribuido al incremento de los precios de esos insumos.

Por otra parte, se ha detectado que las cosechas son cada vez más escasas. Según un informe de la Delegación del Ministerio de Agricultura, con el que está básicamente de acuerdo la Asociación de Pequeños Agricultores de Vallegrande, las causas principales de estas bajas cose-

chas son las pérdidas por plagas, la utilización de técnicas productivas inadecuadas y el agotamiento general de la tierra.

La escasez de agua es también señalada como una de las razones que explican el poco rendimiento obtenido en las parcelas de cultivo.

Los pequeños agricultores no consiguen unos beneficios más importantes debido a los bajos precios de venta de sus productos. Las ventas se efectúan en la misma zona a intermediarios mayoristas que, en la práctica, acaban imponiendo los precios.

Estos intermediarios forman un grupo cohesionado y resultan fundamentales en la actualidad para la comercialización de las cosechas de tomate. Una buena parte de los agricultores desconocen los mecanismos de funcionamiento del mercado.

Los intermediarios justifican sus bajos precios por las malas comunicaciones existentes en la región. También hay que reconocer que el tomate ha perdido valor en esos mercados debido a una clara sobreoferta estacional, provocada por la aparición de nuevos competidores.

Teniendo en cuenta la situación existente, un equipo de planificación está intentando diseñar alguna intervención que contribuya a mejorar la situación de estas personas. Para ello se propone efectuar:

Un análisis de los distintos grupos implicados

Un análisis de los objetivos de desarrollo.

La matriz de planificación de un proyecto de desarrollo.

Un análisis de los problemas.

Un análisis de alternativas.

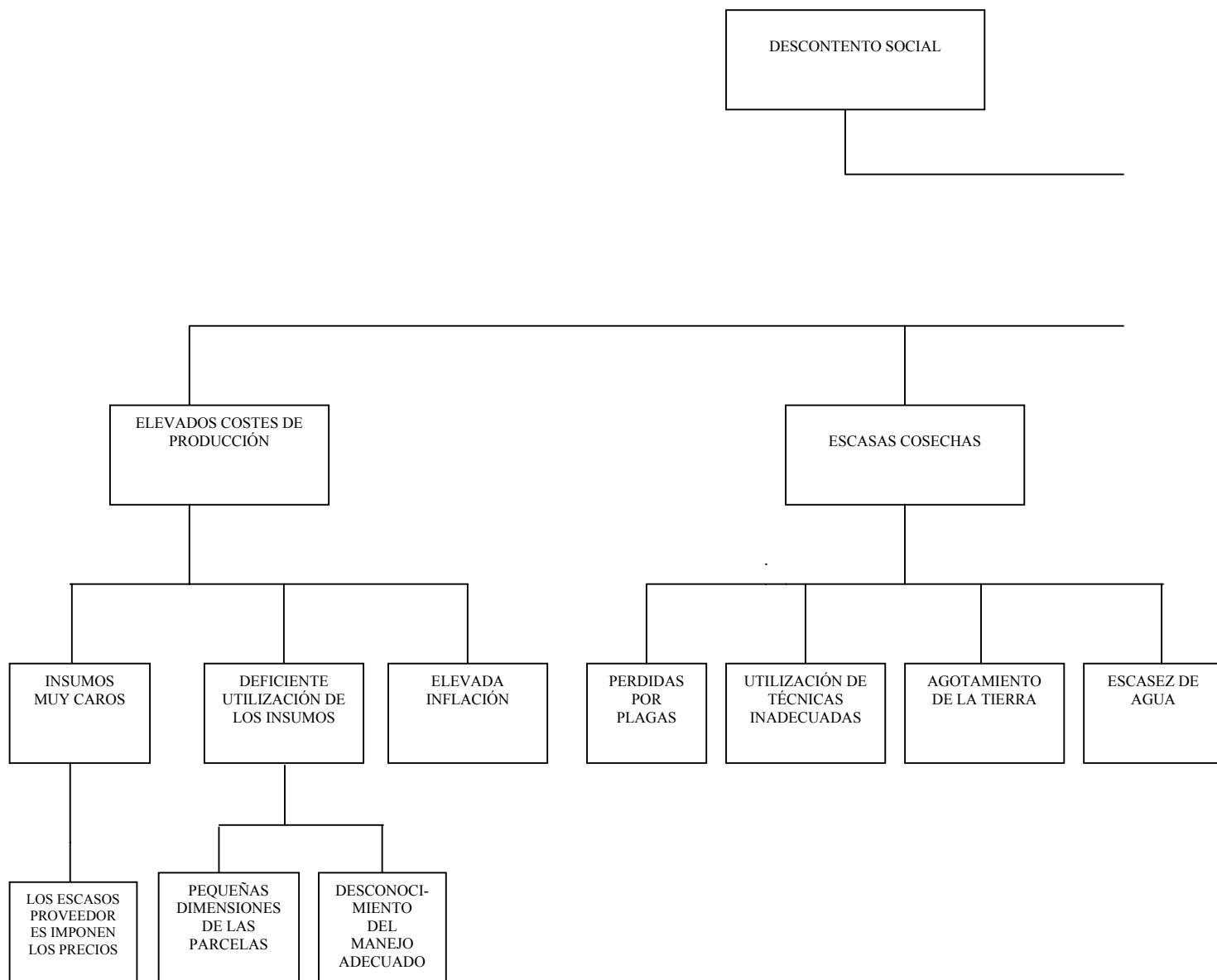
Análisis de participación

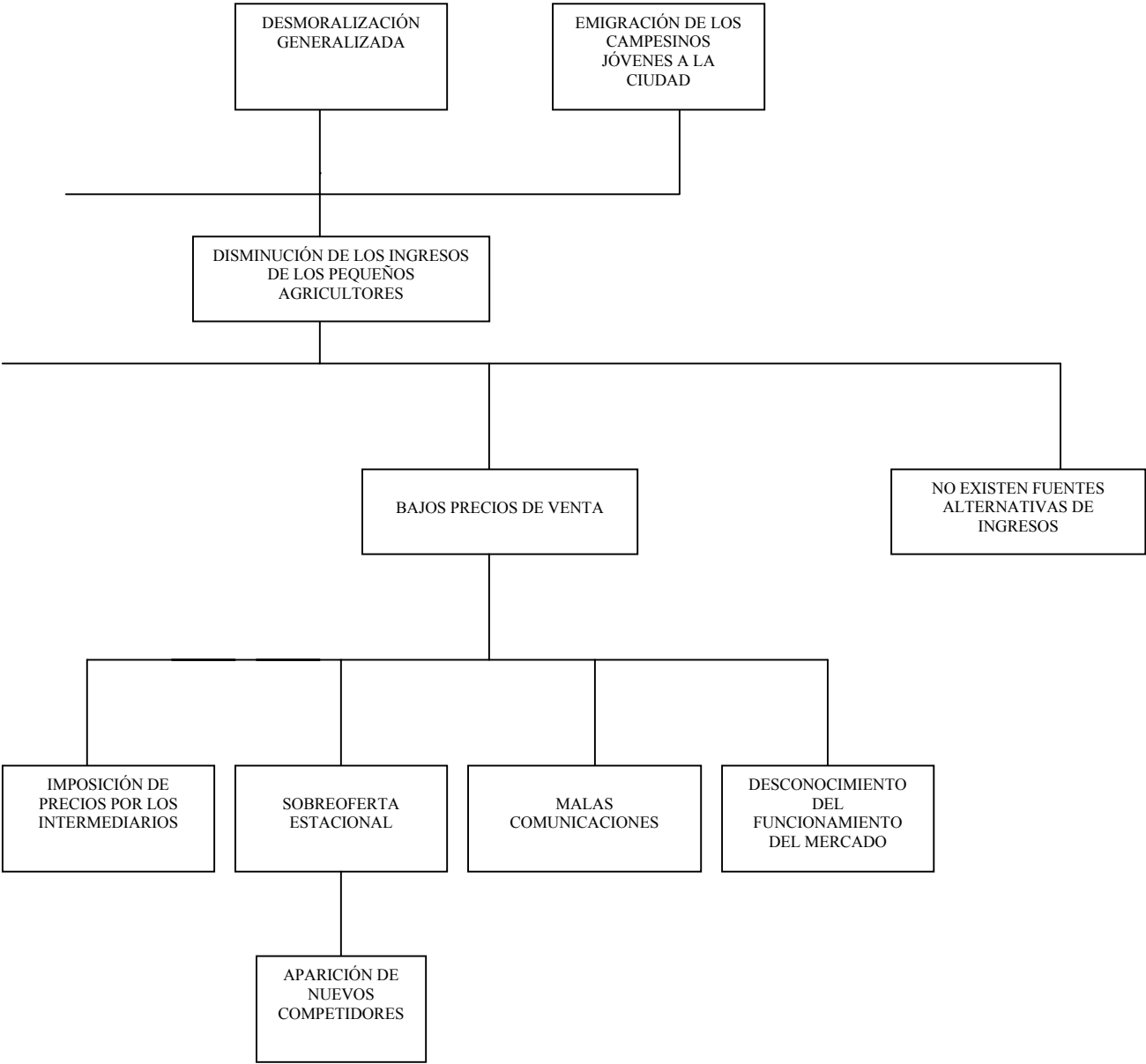
Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos/ Neutrales	Perjudicados/ Oponentes potenciales
Pequeños agricultores	Asociación de Pequeños Agricultores	Proveedores de materiales y maquinaria	Intermediarios mayoristas
	Delegación del Ministerio de Agricultura		

Explicación:

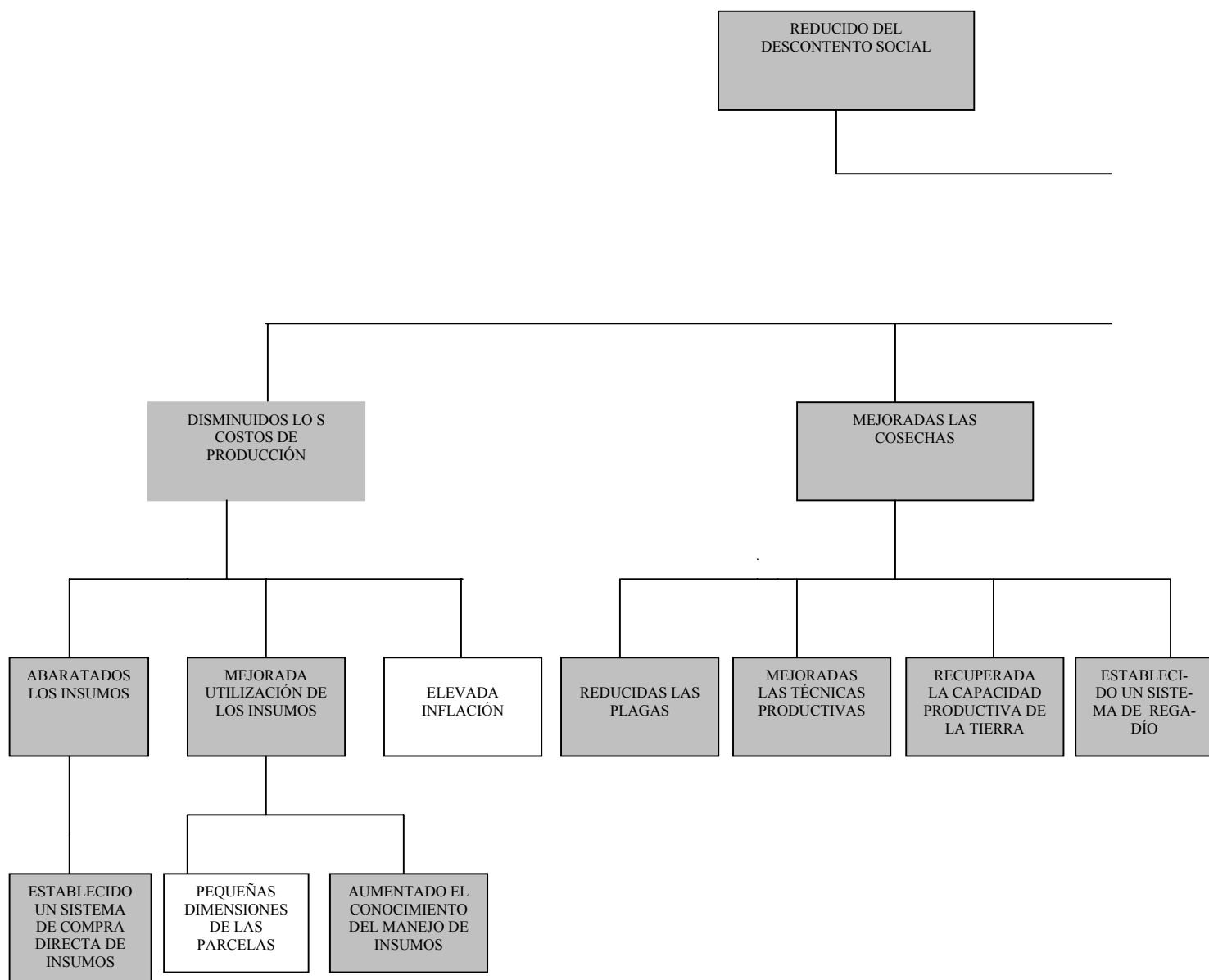
La elección de los pequeños agricultores como beneficiarios directos de la futura intervención muy probablemente afectará a los intereses de los intermediarios.

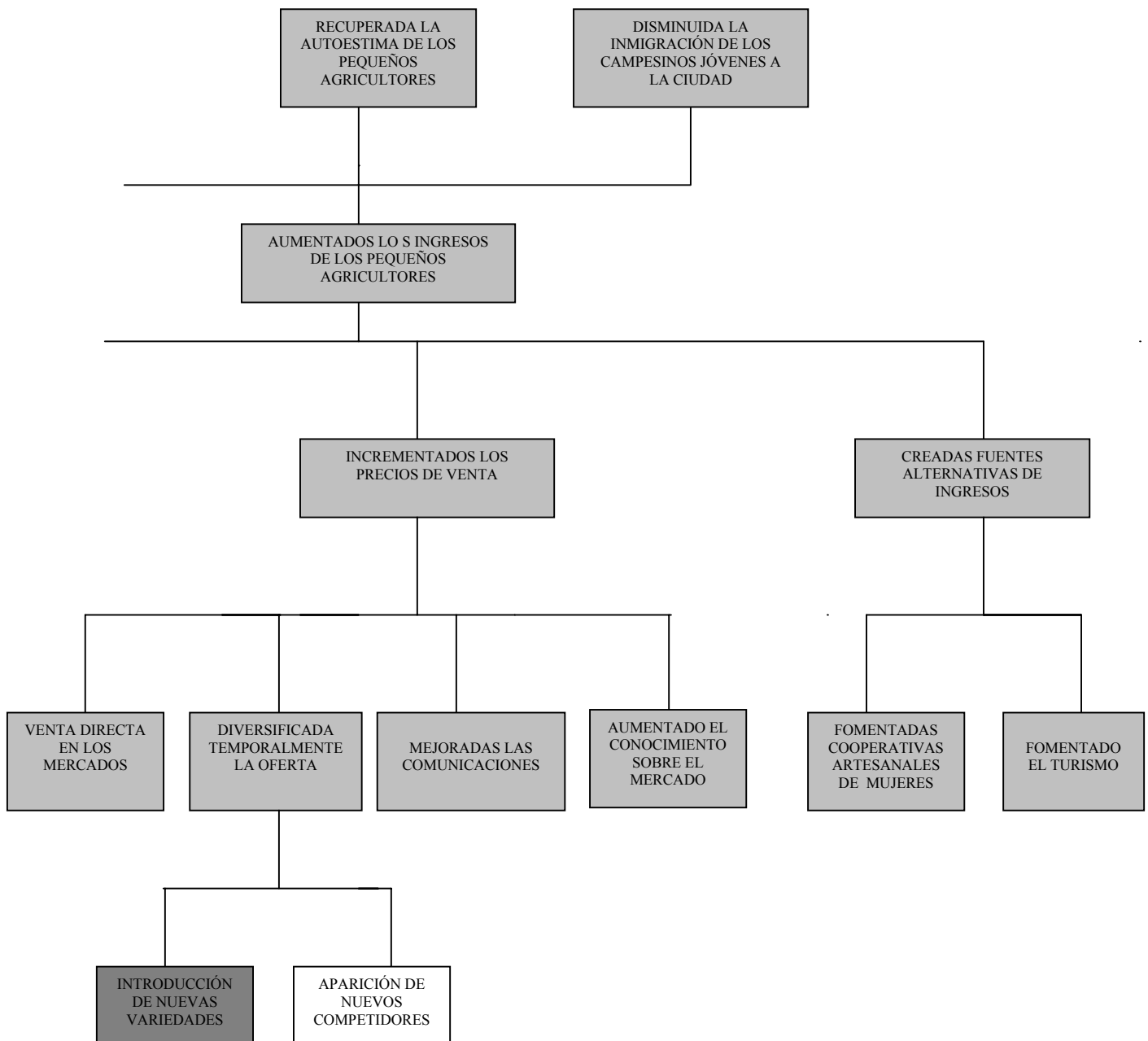
Árbol de problemas





Árbol de objetivos





Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Disminuidos los costes de producción	Alternativa 2: Mejora de las cosechas	Alternativa 3: Incremento de los precios de venta	Alternativa 4: Creación de fuentes alternativas de ingresos
Coste	Medio	Medio / Alto	Alto	Medio / Alto
Tiempo	Medio	Medio	Largo	Largo
Concentración sobre los beneficiarios	Alta	Alta	Media	Media
Impacto de género	Bajo	Medio / Bajo	Bajo	Alto (Positivo)
Impacto ambiental	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Riesgos sociales y económicos	Medio / Altos	Bajos	Altos	Medios
Viabilidad	Media	Media / Alta	Media / Baja	Media

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Disminuidos los costes de producción		Alternativa 2: Mejora de las cosechas		Alternativa 3: Incremento de los precios de venta		Alternativa 4: Creación de fuentes alternativas de ingresos		
	Coeficiente								
Coste	3	3	9	2	6	1	3	2	6
Tiempo	2	3	6	3	6	1	2	1	2
Concentración sobre los beneficiarios	5	5	25	5	25	3	15	3	15
Impacto de género	4	1	4	2	8	1	4	5	20
Impacto Ambiental	4	1	4	5	20	1	4	1	4
Riesgos sociales y económicos	3	2	6	5	15	1	3	3	9
Viabilidad	5	3	15	4	20	2	10	3	15
TOTAL	69		100		41		71		

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Incremento los ingresos de los pequeños agricultores de Vallegrande.	El 80% de los hogares de los pequeños agricultores de Vallegrande ha realizado mejoras en sus viviendas: (tejados, puertas, ventanas) en los tres años siguientes a la finalización del proyecto.	Visitas sobre el terreno realizada por el equipo evaluador.	Los pequeños agricultores continúan efectuando las inversiones necesarias para garantizar el incremento de sus cosechas.
	Mejoradas las cosechas de los pequeños agricultores de Vallegrande.	1. La producción de tomate del conjunto de los miembros de la Asociación de Pequeños Agricultores de Vallegrande aumenta en un 20% en el tercer año con relación a la situación de partida.	1. Registros de la báscula de la Asociación de Pequeños Agricultores de Vallegrande.	La cotización del tomate se mantiene estabilizada (+/-10%) en el periodo considerado.
O. ESPECIFICO		2. Al menos un 30% de la producción de tomate de los pequeños agricultores se comercializa en la categoría "Extra" en el tercer año.	2. Registros de ventas.	El coste de los recursos necesarios para la producción (maquinaria, semillas, etc.) no se incrementa significativamente.
	1. Reducidas las plagas.	1. Disminución en un 65% de la presencia de gusanos en los tomates comercializados por los pequeños agricultores en el segundo año.	1. Estudio efectuado sobre muestra representativa.	La superficie cultivada no disminuye por causa de la emigración
RESULTADOS	2. Mejoradas las técnicas productivas.	2. En el tercer año un 80% de los pequeños agricultores aplican en sus propiedades las técnicas recomendadas.	2. Informe de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto.	
	3. Recuperada la capacidad productiva de la tierra.	3. En el segundo año aumenta en un 40% la presencia de fosfatos y nitratos en la tierra con relación a la situación de partida.	3. Estudio realizado por el laboratorio edafológico del Ministerio de Agricultura.	
	4. Establecido un sistema de regadío.	4. A partir del segundo año el 80% de la superficie cultivada de Vallegrande se encuentra en regadío.	4. Observación directa efectuada por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto.	

ACTIVIDADES	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
		Recursos	Costes	
	1.1. Realizar estudio fitosanitario.			No aparecen más las plagas en la comarca.
	1.2. Efectuar campaña sanitaria.			
	1.3. Mejorar el sistema de almacenamiento.			Los pequeños agricultores se muestran interesados en aplicar las técnicas recomendadas y en efectuar en sus explotaciones las inversiones necesarias.
	2.1. Impartir cursos de capacitación para los pequeños agricultores.			
	2.2. Poner en marcha una explotación demostrativa.			Las precipitaciones oscilan dentro de los parámetros considerados normales en la comarca.
	3.1. Establecer un diagnóstico sobre la situación de las tierras de uso agrícola de Vallegrande.			
	3.2. Realizar tareas de abonado			
	3.3. Establecer sistemas de rotación de cultivos.			
	4.1. Diseñar reglamento de gestión del agua.			
	4.2. Formar a los agricultores.			
	4.3. Realizar las obras de canalización			
	4.4. Constituir una comunidad de regantes.			

CONDICIONES PREVIAS

Las autoridades de Vallegrande autorizan las obras del sistema de regadío.

Firma del convenio entre el Ministerio de Agricultura, las autoridades municipales y la Asociación de Pequeños Agricultores.

La educación en el departamento de Casanillo

El departamento de Casanillo presenta una situación de graves carencias socioeconómicas. Se trata de una región de media montaña, en la que la población se dedica fundamentalmente al cultivo del maíz, la patata, el algodón y algunas especies hortícolas. También existe una ganadería importante, especialmente de ovejas. En la capital del departamento, La Victoria, hay algunos comercios, dos o tres pensiones, varias cantinas, una emisora de radio muy escuchada en toda la región, un centro de salud, una farmacia, dos escuelas públicas y otra regentada por monjas españolas y un puesto de policía. Todos los viernes se celebra un mercado al que acuden los campesinos de las comunidades de los alrededores para vender sus productos y adquirir los insumos que necesitan.

La población de La Victoria es de unos 5.000 habitantes, mientras que otras 20.000 personas viven en las pequeñas aldeas campesinas que se encuentran en las colinas de los alrededores. Se trata de una población mayoritariamente indígena, con un fuerte sentido de solidaridad grupal y unas ricas tradiciones. La mayor parte de estas personas se expresan habitualmente en su propio idioma y conocen

muy deficientemente el español. Aunque existen algunas grandes propiedades en manos de no residentes, las comunidades todavía poseen importantes extensiones de terreno que tienden a cultivar en lotes familiares. Una única carretera comunica el departamento con la vía principal y un servicio de autobuses establece la relación entre la capital y el departamento. Se trata de un largo y pesado viaje de más de seis horas, ya que la carretera se encuentra en bastante mal estado.

El último conflicto civil destruyó buena parte de las infraestructuras del departamento y provocó un empeoramiento muy perceptible de los niveles de vida de la población. Las tasas de mortalidad, la desnutrición y el analfabetismo son muy superiores a los índices medios del país. En tiempos, existió una fábrica textil en La Victoria pero quebró y en la actualidad las únicas actividades manufactureras son las realizadas por algunos pequeños talleres que se dedican a la fabricación y reparación de aperos agrícolas. También hay un número considerable de pequeños artesanos y es corriente que las mujeres se dediquen en sus hogares a tejer ponchos y otras prendas textiles.

Para intentar mejorar la situación existente, el Gobierno de la Nación ha puesto en marcha un Plan de Desarrollo Regional que pretende en cinco años equiparar los niveles de vida del departamento con los del resto del país. En este sentido, se ha solicitado a nuestra organización no gubernamental (ONG) que contribuya de alguna manera a esta tarea, diseñando una intervención concreta en el terreno educativo en la región de Casanillo. Un equipo técnico de nuestra organización, en compañía de los responsables educativos de la zona, ha elaborado el siguiente diagnóstico a través del que se pretenden ofrecer claves que expliquen los muy bajos niveles educativos que se perciben entre la población del departamento.

En concreto, se señala la existencia de altísimos niveles de analfabetismo, tanto infantil como entre la población adulta y, en general, una escasa cualificación educativa de la población mayor de quince años. Por supuesto, esa situación contribuye a que las actitudes de violencia familiar, intolerancia, alcoholismo, etc. se vean incrementadas y también a que se constate una escasa participación en la vida sociopolítica nacional y departamental. Además, este bajo nivel educativo puede relacionarse asimismo con la dificultad de acceso a trabajos cualificados y, en última instancia, con los bajos niveles de renta que percibe buena parte de los habitantes de la región. Todos estos fenómenos, entre otros, provocan que la situación de marginalidad en la que se desarrolla la vida en el departamento se haya acentuado en los últimos tiempos.

Como se dijo en su momento los únicos centro educativos existentes en la región son dos escuelas públicas y otra regentada por misioneras dominicas. Las dos primeras se encuentran situadas en edificios bastante deteriorados, con los tejados en situación precaria, ventanas sin cristales, material escolar en muy mal estado, etc. Asisten regularmente unos 800 niños estas escuelas, hacinados en las aulas. Dieciséis maestros sobrecargados de trabajo y percibiendo unos sueldos escasos son los responsables de la educación de todos estos niños.

El colegio regentado por las religiosas españolas se encuentra en un edificio más cuidado y atiende a otros 300 niños, algunos en régimen de internado. Diez personas, entre religiosas y personal contratado, son las responsables educativas de esta institución. En la región había con anterioridad otros tres centros educativos diseminados en las comunidades pero fueron abandonados en los últimos tiempos, debido a la situación bélica y a la falta de presupuesto, y en la actualidad no funcionan de forma regular. Se tienen noticias de que en algunas aldeas personas sin titulación académica enseñan a algunos niños a leer y escribir.

La primera constatación que se impone es, pues, que muchos niños en edad escolar no asisten a la escuela de forma regular, fundamentalmente los niños que viven en las comunidades campesinas más alejadas. Aunque no existen recuentos demográficos recientes, se calcula que en torno al 40% de la población del de-

partamento tiene menos de quince años, lo que arroja un total de 10.000 niñas y niños, de los que algo más de una décima parte tiene una cobertura escolar más o menos regular. Muchos niños no van a la escuela porque realizan tareas productivas impropias de su edad: pastoreo, labores agrícolas, auxiliares de los pequeños comerciantes, limpiabotas, etc.

Tampoco es fácil el acceso a las escuelas, concentradas en la capital departamental y sin transportes escolares y malas comunicaciones que imposibilitan que los niños de las aldeas más distantes se desplacen diariamente a la escuela. Según los maestros, muchos padres muestran un escaso interés en que sus hijos vayan a la escuela y, ya sea por necesidad o por apatía, prefieren que éstos ayuden en las tareas domésticas, en el caso de las niñas, o colaboren en las faenas del campo. Además, se ha identificado toda una serie de pequeños empresarios que utilizan niños para labores auxiliares, aprovechando el bajo coste de esta mano de obra.

A estas razones hay que añadir la enorme incidencia de las enfermedades infantiles, provocadas básicamente por la desnutrición o por la deficiente atención sanitaria que puede prestar el centro de salud. Hay bastantes casos, no cuantificados con rigor, de niños con discapacidades graves.

En otro orden de cosas, el equipo de planificación ha constatado que entre los niños escolarizados existen unos altísimos niveles de fracaso escolar. Los

maestros consultados consideran que esta situación es provocada por las malas condiciones psíquico-físicas de muchos de los alumnos, cansados por sus actividades laborales o con síntomas más o menos acusados de desnutrición y, además, por la situación de hacinamiento en la que se imparten las clases, debida a la mala situación de los edificios y a la ausencia de personal suficiente. El director de uno de los centros señaló también la escasez de materiales escolares y el deficiente diseño de muchos de ellos: por ejemplo, no existen textos en idiomas nativos y los existentes plantean ejemplos fuera de los contextos vitales de los niños. Por último, se nos indicó la inadecuación de los programas escolares vigentes. A estas razones, los padres de los niños con los que se ha podido conversar añadieron que la formación profesional de muchos de los maestros, tanto en las escuelas públicas como en la religiosa, deja mucho que desear y que su motivación es escasa.

Si la situación educativa infantil es muy deficiente, los sistemas de educación para adultos son completamente inexistentes. Entre la población mayor de quince años se dan unas tasas de analfabetismo elevadísimas. Se calcula que alrededor de un tercio de esas personas son analfabetos funcionales; bien porque no asistieron a la escuela en su momento o, porque en la actualidad no existe ningún programa formativo específico dedicado a este segmento de la población.

Juntos al analfabetismo ya señalado, más acusado entre los campesinos que en los

habitantes de La Victoria, se percibe una bajísima cualificación profesional de la población activa departamental. Por una parte la existencia de muy pocas fuentes de trabajo, fuera de la agricultura, en la zona dificulta la capacitación laboral de las personas; pero no es ésta la única razón que explica la situación. No se ha realizado ningún estudio para identificar alternativas profesionales válidas, aunque hay una clara demanda potencial de servicios asociados a la comercialización de los productos artesanales y, quizás, de actividades de transformación agropecuaria. Algunos comerciantes locales y las religiosas españolas tienen establecidos sistemas de comercialización de las artesanías regionales pero están muy poco desarrollados. El turismo, teniendo en cuenta las experiencias de regiones limítrofes, es una actividad que tampoco debe descartarse. Por otra parte, no existe en la actualidad ningún programa de formación profesional que pueda cubrir esas demandas.

Por último, el equipo de planificación ha detectado un clima social claramente enrarecido, en el que las secuelas del último conflicto se dejan sentir con mucha intensidad. Se percibe una incomprensión ab-

soluta de los valores y actitudes de una sociedad democrática y un desconocimiento casi total de los derechos y deberes asociados a la nueva situación. Las responsables de la Asociación de Mujeres de Casanillo, con una presencia notable en el departamento, nos han indicado que la violencia en el seno de las familias es una situación preocupante y muy común. Por supuesto, los prejuicios sociales existentes en la zona y el desconocimiento de las implicaciones de algunas de estas actitudes son una de las causas que puede explicar esta falta de sintonía entre la situación política del país y los comportamientos de la población del departamento de Casanillo.

También la violencia vivida en los últimos tiempos puede explicar la pervivencia de actitudes y comportamientos indeseables.

Hay que señalar que ni en los programas escolares ni en ninguna actuación pública o privada, si exceptuamos algunas iniciativas desarrolladas desde la misión religiosa, se ha intentado realizar una formación en valores que ayude a mitigar estas secuelas de situaciones felizmente superadas.

Después de esta descripción somera de la situación de la zona, el equipo de planificación se propone efectuar:

Un análisis de los distintos agentes, grupos y sectores sociales implicados en los problemas del departamento.

Un análisis de los objetivos de desarrollo.

El diseño de una intervención de desarrollo propuesta en el departamento, a través de la formulación de una matriz de planificación de un proyecto.

Un análisis de los problemas identificados, determinando sus causas y sus efectos.

Un análisis de las distintas alternativas identificadas.

Análisis de participación / Análisis de implicados

FASE 1

Implicados	Principales intereses	Posible impacto del proyecto Sobre los intereses
Primarios		
• Dos escuelas públicas	mejorar la calidad educativa y aumentar la cobertura escolar	+
800 niños escolarizados	obtener la calificación académica	+
16 maestros	realizar su trabajo educativo en mejores condiciones	+
• Una escuela religiosa privada	ídem escuelas públicas	=
300 niños	ídem 800 niños de los colegios públicos	=
10 maestros	realizar su trabajo educativo con normalidad	=
• Personas sin titulación académica que cumplen funciones educativas	reconocimiento a su función educativa	?
• Padres niños escolarizados	mejora de la calidad de la educación recibida por sus hijos	+
• Unos 8.900 niños no escolarizados	mejorar sus condiciones de vida y recibir algún tipo de educación	+
• Padres de los niños no escolarizados	garantizar la supervivencia familiar	?
• Adultos analfabetos	incrementar su educación	+
• Población activa con baja cualificación	mejorar su formación profesional	+
• Empresarios contratantes de mano de obra infantil	aprovechar los beneficios derivados del bajo coste del trabajo infantil	-
Secundarios		
• ONG (equipo técnico)	diseñar una propuesta viable que mejore la situación en el departamento	+
• Gobierno Nacional	equiparar los niveles de vida del departamento con los del resto del país.	+
• Responsables educativos de la zona	ídem ONG (equipo técnico)	+
• Centro de Salud	mejorar la calidad de la atención sanitaria que prestan	=
• Emisora de radio	mantener y/o aumentar su presencia e influencia en la región	=
• Religiosas españolas	cumplir su compromiso religioso y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población	=
• Asociación de Mujeres de Casanillo	reducir los niveles de violencia familiar	=+

Análisis de participación /

Fase 2

Alta importancia

Baja influencia



Potenciales beneficiarios

800 niños escolarizados en las escuelas públicas

8.900 niños no escolarizados

Adultos analfabetos

Población activa con baja cualificación

16 maestros de la escuela pública

Baja importancia

Baja influencia



Otros colectivos: potenciales beneficiarios indirectos; neutrales / excluidos...

Personas sin titulación académica que cumplen funciones educativas

Padres niños escolarizados

Padres niños no escolarizados

300 niños escolarizados en la escuela privada

10 maestros escuelas privadas

Análisis de implicados

Alta importancia

Alta influencia

} Potenciales contrapartes

Gobierno Nacional

Responsables educativos de la zona

Emisora de radio

Asociación de Mujeres de Casanillo

Centro de Salud

O N G

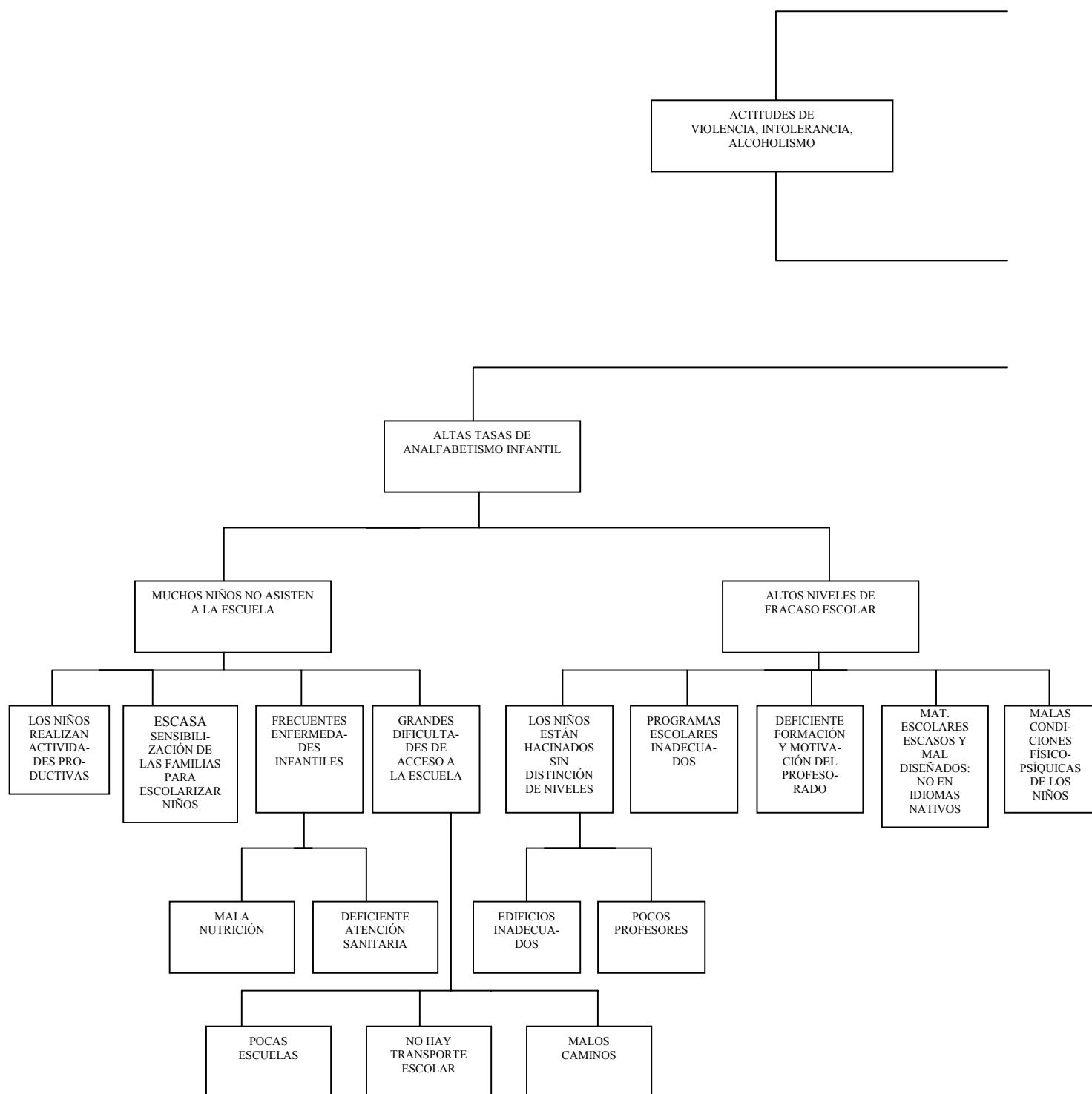
Baja importancia

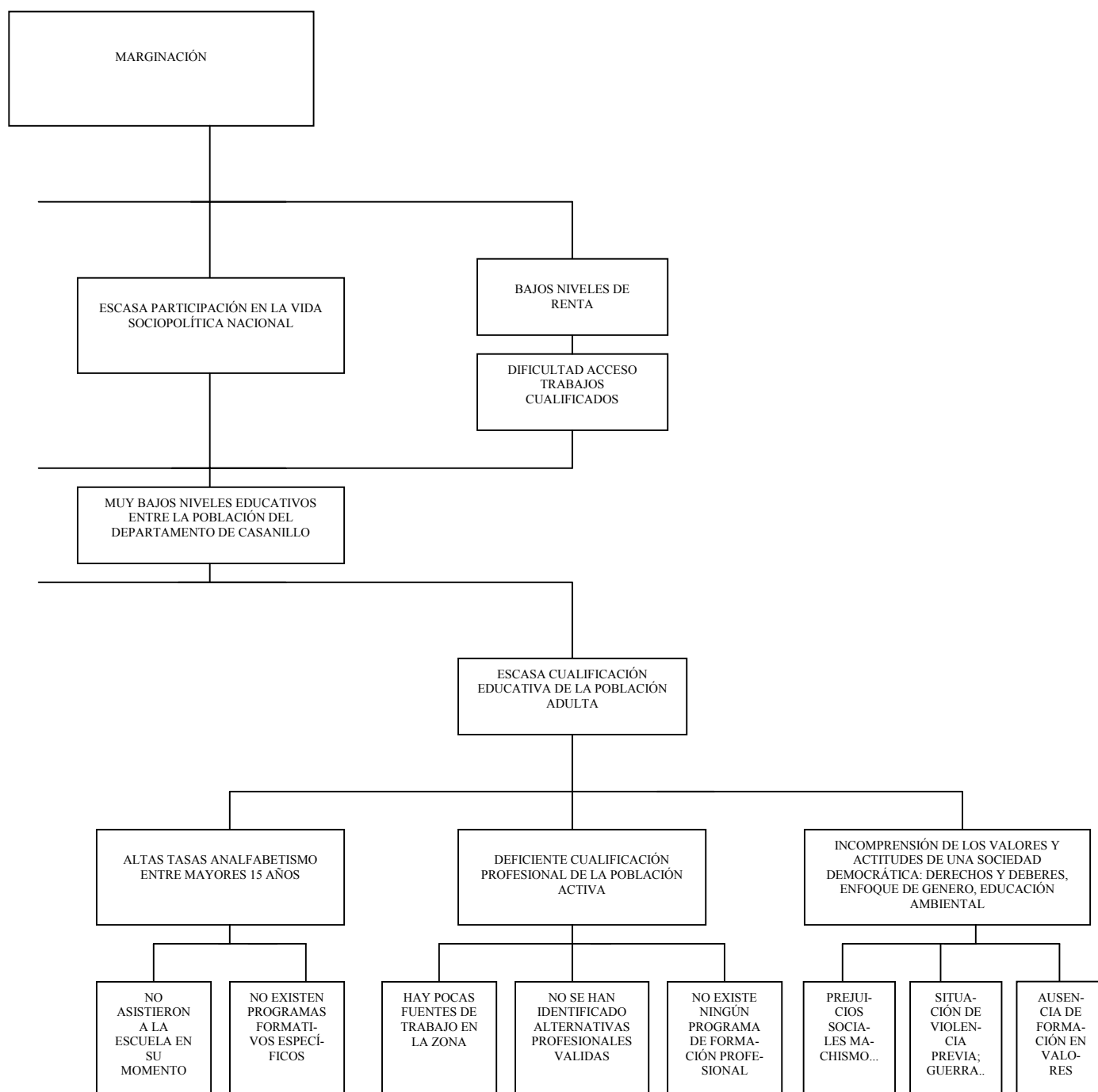
Alta influencia

} Potenciales oponentes

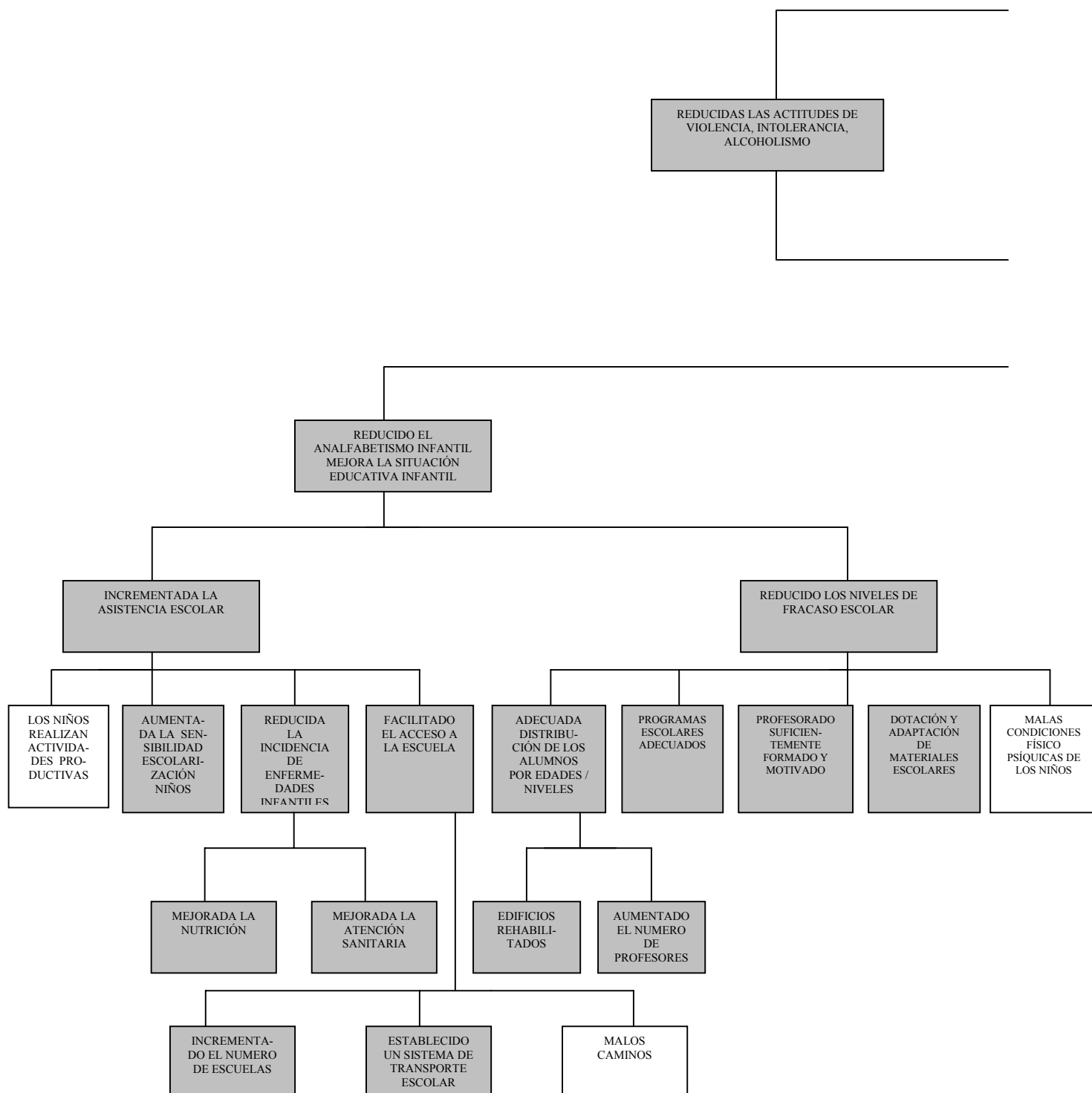
Empresarios contratantes de mano de obra infantil

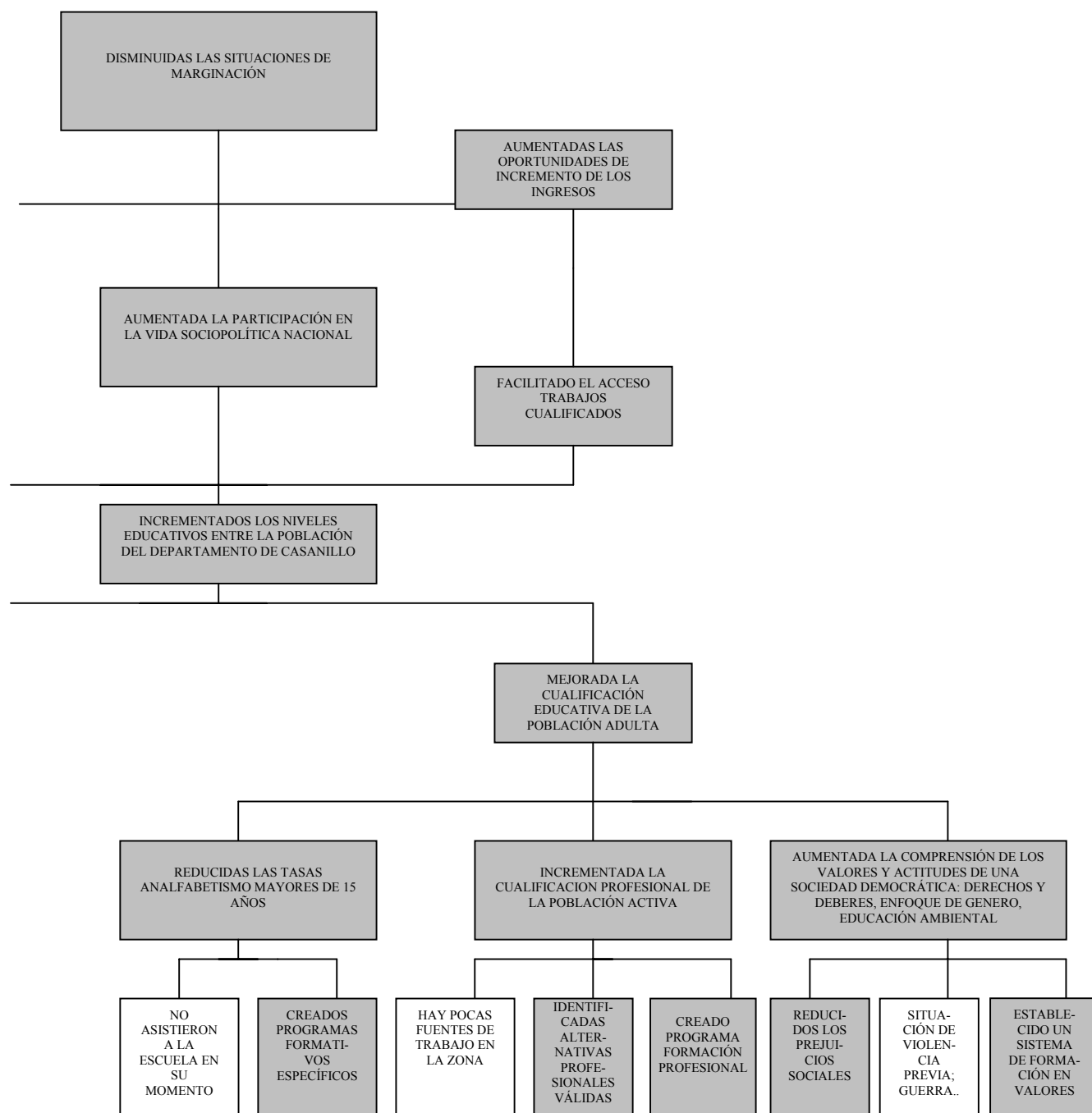
Árbol de problemas





Árbol de objetivos





Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Incremento de la asistencia escolar	Alternativa 2: Disminución de los niveles de fracaso escolar	Alternativa 3: Mejora de la cualificación educativa de la población adulta
Coste	Medio / Alto	Medio / Bajo	Bajo
Riesgos	Altos	Medio / Bajos	Altos
Prioridades de la política de desarrollo	Alta	Alta	Alta
Tiempo	Largo	Medio / Corto	Medio / Largo
Impacto de género	Medio	Medio	Positivo
Concentración sobre grupos prioritarios	Alta	Media / Alta	Media / Alta
Probabilidad de alcanzar el objetivo	Media / Baja	Media / Alta	Media
Viabilidad institucional	Media / Baja	Media / Alta	Media
Aprovechamiento recursos locales	Medio	Medio / Alto	Medio / Bajo

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios	Coeficiente	Alternativa 1: Incremento de la asistencia escolar		Alternativa 2: Disminución de los niveles de fracaso escolar		Alternativa 3: Mejora de la cualificación educativa de la población adultas	
Coste	3	2	6	4	12	5	15
Riesgos	4	1	4	4	16	1	4
Prioridades de la política de desarrollo	4	5	20	5	20	5	20
Tiempo	2	1	2	4	8	2	5
Impacto de género	4	3	12	3	12	4	20
Concentración sobre grupos prioritarios	4	5	20	4	16	4	16
Probabilidad de alcanzar el objetivo	5	2	10	4	20	4	20
Viabilidad institucional	5	2	10	4	20	3	15
Aprovechamiento recursos locales	3	3	9	4	12	2	6
TOTAL			93		136		115

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la situación educativa infantil en el departamento de Casanillo.	1. Al menos el 75% de los alumnos egresados de la educación primaria de las escuelas públicas de Casanillo saben leer y escribir correctamente en el cuarto año. 2. Al menos se incrementa en un 40% las peticiones de libros de la Biblioteca Municipal de la Victoria en el cuarto año. 3. Al menos se incrementa en un 25% las solicitudes de ingreso en los colegios públicos de Casanillo en el quinto año.	1. Pruebas orales y escritas de comprensión y expresión realizadas por el Comité Pedagógico del Proyecto sobre una muestra representativa. 2. Registro de la Biblioteca Municipal de La Victoria. 3. Listas de peticiones de ingreso en los colegios públicos de La Victoria.	
	Reducidos los niveles de fracaso escolar entre la población infantil escolarizada en la educación primaria en el departamento de Casanillo.	1. Al menos aumenta en un 30% el número de aprobados en las evaluaciones finales de la educación primaria de los colegios públicos de Casanillo en el tercer año. 2. Las deserciones escolares en la educación primaria se reducen al menos un 40% en los colegios públicos de Casanillo en el tercer año.	1. Actas oficiales de calificaciones de los colegios públicos de La Victoria. 2. Registro de alumnos de los colegios públicos de la Victoria.	El trabajo infantil en el departamento de Casanillo se mantiene en las dimensiones existentes inmediatamente antes de iniciarse el proyecto. Los temas educativos continúan siendo una prioridad. El apoyo público y gubernamental se mantiene.
O. ESPECÍFICO	1. Profesorado suficientemente formado y motivado.	1.1. Los 16 maestros de los centros públicos superan con éxito un curso de adaptación pedagógica en el primer año. 1.2. Se realizan un mínimo de 40 salidas pedagógicas fuera del aula a partir del segundo año.	1.1. Informe de los responsables pedagógicos del curso. 1.2. Informes de los profesores de los colegios.	Las condiciones psicofísicas de los alumnos no empeoran. Los padres apoyan las innovaciones pedagógicas efectuadas en las escuelas públicas del departamento de Casanillo.
	2. Programación escolar adecuada de acuerdo con la Ley de Educación.	2. Los centros públicos del departamento disponen, en el segundo año, de las programaciones curriculares correspondientes a todos los niveles.	2. Decretos de aprobación de programaciones escolares.	Se establecen relaciones de colaboración entre los antiguos y nuevos profesores.
	3. Los niños escolarizados están correctamente distribuidos de acuerdo a su edad / conocimiento y aula.	3.1. Los niños escolarizados en los centros públicos de Casanillo están distribuidos por grupos de edad / conocimientos y no rebasan el número de 40 alumnos por aula, en el segundo año. 3.2. Se contratan 10 nuevos profesores en los colegios públicos de Casanillo a finales del tercer año.	3. Informe del Delegado Educativo del departamento. 3.2. Copia de los contratos laborales.	
	4. Existen los materiales escolares precisos y responden a las características culturales de los alumnos.	4. Al final del tercer año todos los alumnos escolarizados disponen de textos bilingües y un material básico de lecto-escritura.	4. Informe del Delegado Educativo del departamento.	
RESULTADOS				

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/HIPÓTESIS/FACTORES EXTERNOS
	Recursos	Costes	
1.1. Realizar un curso de adaptación pedagógica para los profesores de los colegios públicos del departamento de Casanillo.	1.1. Docentes + infraestructuras + materiales + viáticos.		El personal docente capacitado permanece en sus puestos de trabajo.
1.2. Establecer un sistema de incentivos económicos para los profesores.	1.2. Comisión encargada de diseñar el sistema de retribución.		Los agentes implicados (autoridades, profesores, educadores y padres) participan activamente en el proyecto.
1.3. Abonar los incentivos a los profesores.	1.3. Gestión + presupuesto.		La Comisión Pedagógica Central del Ministerio de Educación aprueba las propuestas de los centros.
2.1. Crear una Comisión Pedagógica compuesta por padres, profesores y educadores.	2.1. Material + responsable		El precio de los insumos necesarios para el proyecto permanece estable (+/-10% anual).
2.2. Diseñar la programación educativa.	2.2. Pedagogos + material.		Existe suficiente personal formado interesado en trabajar en los centros públicos.
3.1. Diseñar las obras de remodelación de los centros docentes.	3.1. Arquitectos + permisos legales.		La motivación de los padres para enviar a sus hijos al colegio no sufre cambios significativos.
3.2. Realizar las obras de remodelación.	3.2. Materiales + maquinaria + mano de obra.		Existen proveedores de los bienes y servicios precisos para el proyecto capaces de suministrarlos en tiempo y forma.
3.3. Contratar 10 profesores de apoyo.	3.3. Personal encargado de la selección + salarios		
4.1. Crear una comisión pedagógica para la elaboración de los materiales didácticos.	4.1. Personal + materiales		
4.2. Elaborar los materiales didácticos.	4.2. Salarios.		
4.3. Editar los materiales didácticos.	4.3. Revisar material + editar 500 ejemplares		
4.4. Adquirir el material escolar.	4.4. 600 cuadernos + 200 pupitres + 20 pizarras.		
5.1. Seguimiento y evaluación.	5.1. Personal + viáticos.		

CONDICIONES PREVIAS

El Ministro de Educación se compromete al pago de los profesores, al mantenimiento de las instalaciones educativas y al suministro de material escolar una vez finalizado el apoyo externo.

Se aprueba y se desarrolla reglamentariamente una nueva Ley de Educación que contempla la educación bilingüe y establece las bases de la programación curricular.

Los jóvenes del barrio de Los Chorrillos

Un problema reciente e importante que se ha podido observar en el barrio de Los Chorrillos es el del incremento espectacular de la delincuencia juvenil, lo que ha provocado un evidente malestar social, un aumento de la presencia policial en la zona y un número significativo de muertos, heridos y damnificados en general por este auge de las conductas antisociales protagonizadas por algunos grupos locales de jóvenes.

El barrio de Los Chorrillos constituye un área degradada de la ciudad, habitado mayoritariamente por poblaciones inmigrantes de origen rural que se han ido estableciendo durante los últimos tiempos en algunos de los barrios tradicionales del centro urbano. Los porcentajes de población juvenil son muy elevados y se calcula que en torno a un 25% de los habitantes del barrio tienen entre 15 y 24 años.

Para intentar comprender las causas que han motivado el auge de este tipo de conductas un equipo de planificación se ha entrevistado con diferentes agentes sociales de la zona y ha constatado que los jóvenes apenas están integrados en la vida comunitaria. Los canales para la participación juvenil se encuentran blo-

queados o son inexistentes, las organizaciones juveniles locales son muy débiles y existen claros prejuicios sociales que impiden la integración de este grupo de edad.

En otro orden de cosas, hay que reconocer que la mayoría de los jóvenes del barrio cuentan con unos ingresos escasísimos o carecen completamente de ellos. Por una parte, las empresas de la zona no muestran un interés especial en contratar a trabajadores jóvenes, alegando su falta de experiencia y de seriedad. Además, muchos jóvenes apenas tienen información sobre el mercado laboral y desconocen sus posibilidades de contratación.

Por último, debe señalarse que la deficiente capacitación laboral del colectivo juvenil provoca el subempleo o el paro de muchos de ellos. Esta escasa capacitación puede deberse a la ausencia de una formación laboral específica pero, también, a los muy bajos niveles de escolaridad que tienen muchos de estos jóvenes.

Aparte de todo esto, el estudio muestra que buena parte de los hábitos de vida de los jóvenes del barrio son muy poco saludables y que el consumo de drogas, el alcoholismo o las relaciones sexuales de

riesgo son mucho más comunes de lo que en principio podía suponerse. Los jóvenes entrevistados manifestaron un completo desconocimiento acerca de las implicaciones que esos comportamientos tienen para su salud. Esta

ignorancia va unida a la práctica inexistencia de servicios de salud accesibles a los jóvenes. Además, no hay en el barrio ningún equipamiento deportivo ni de ningún otro tipo que permita la realización de un ocio creativo.

Teniendo en cuenta la situación descrita, el equipo de planificación se propone realizar:

Un análisis de los distintos grupos implicados.

Un análisis de los problemas.

Un análisis de los objetivos de desarrollo.

Un análisis de las alternativas.

Una matriz de planificación del proyecto de desarrollo.

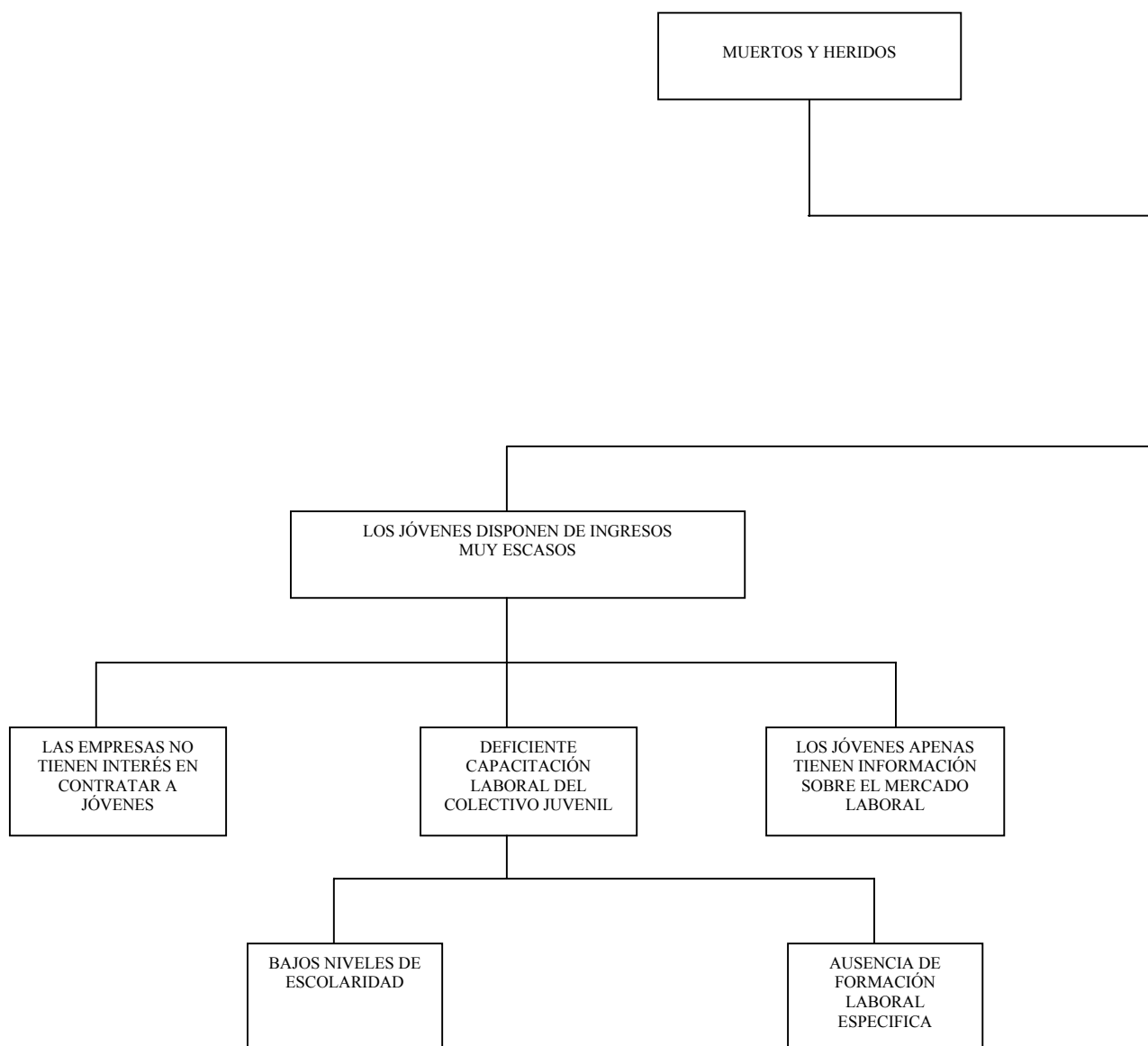
Análisis de participación

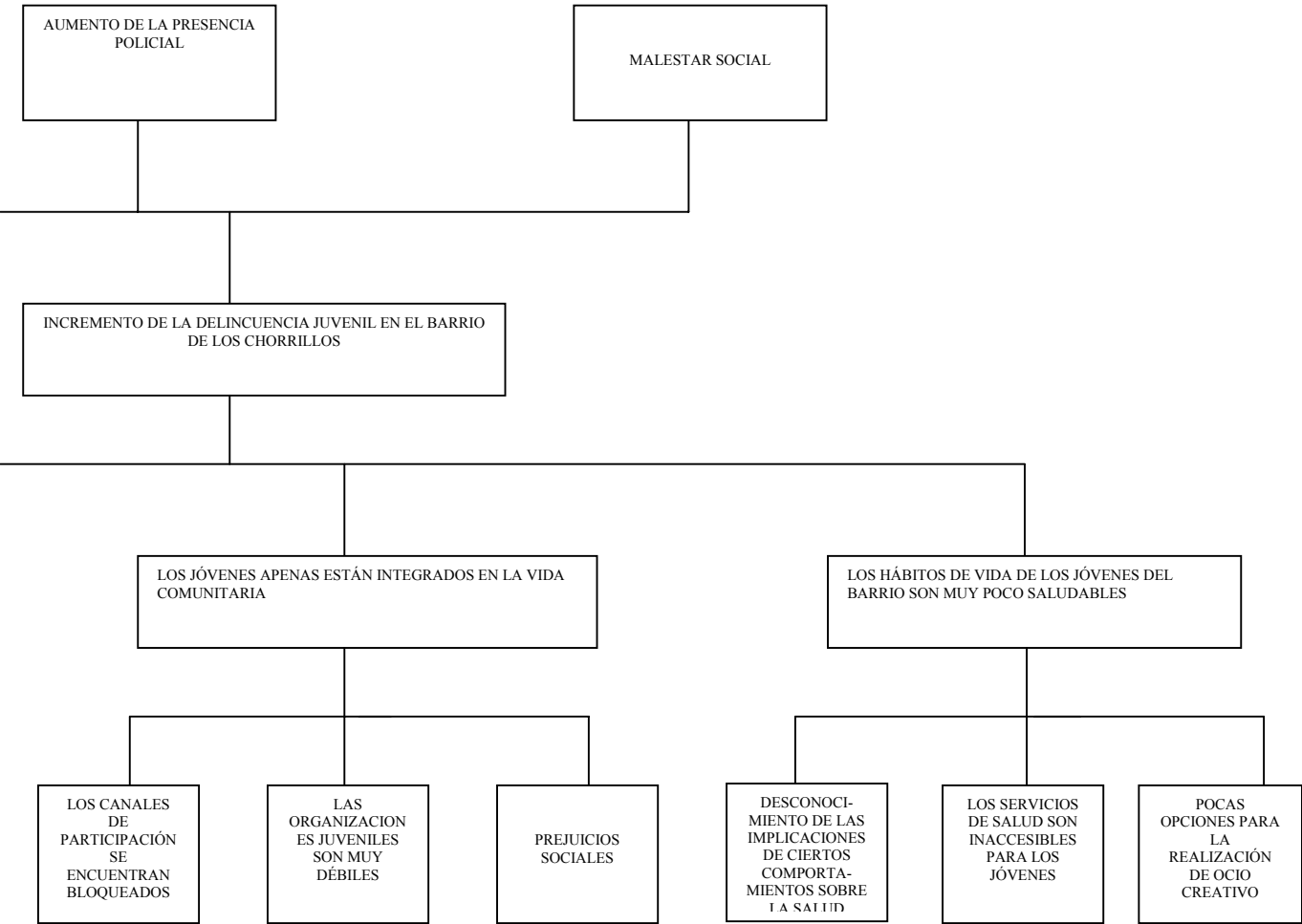
Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos / Neutrales	Perjudicados / Oponentes potenciales
Jóvenes del barrio de Los Chorrillos	- Familiares de los jóvenes beneficiarios - Organizaciones juveniles locales - Empresas de la zona		Traficantes de drogas Vendedores de alcohol

Explicación:

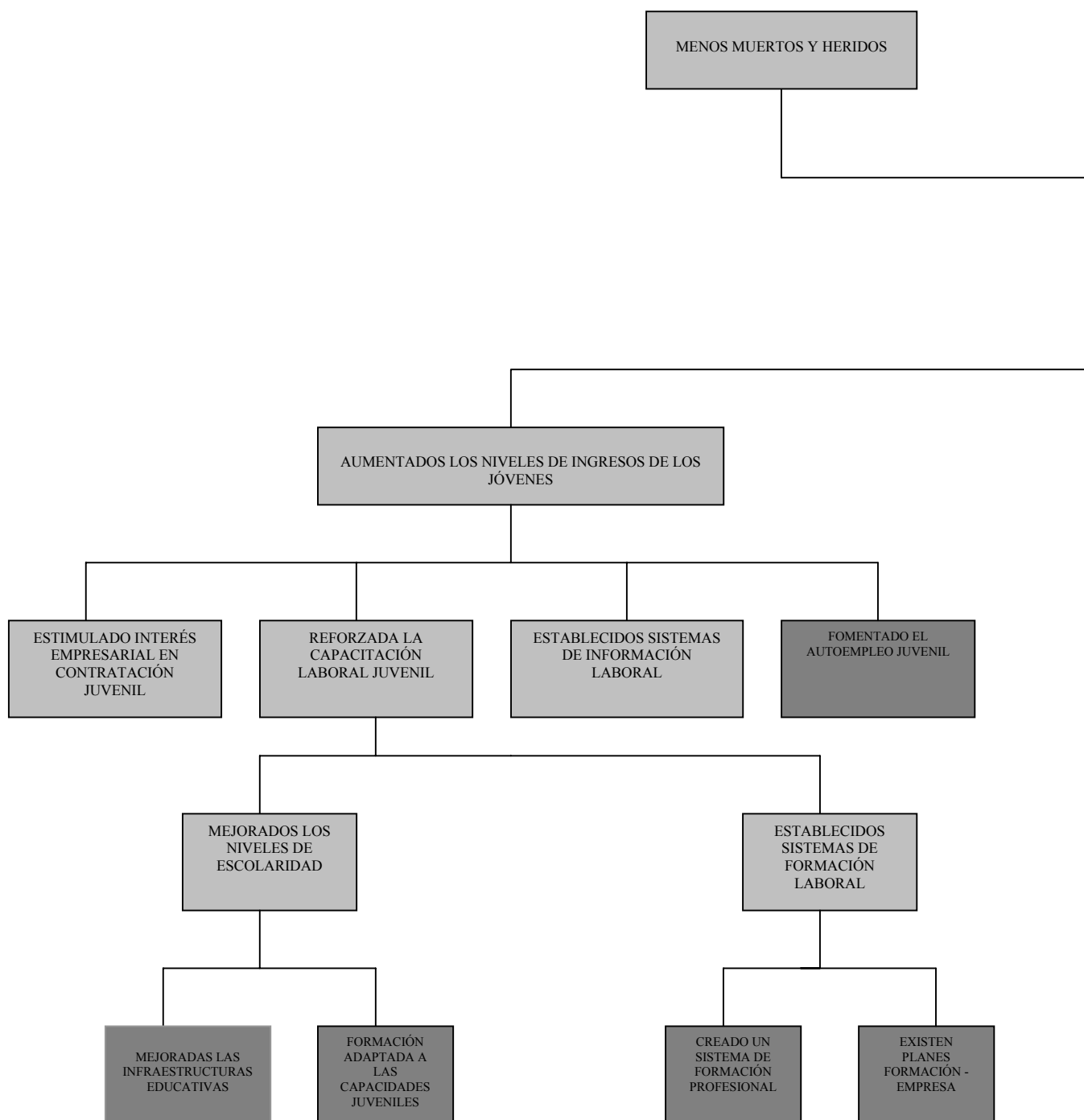
En este caso se presenta una muy escasa información sobre los diferentes grupos o agentes sociales del área de intervención: En principio, queda claro que el colectivo juvenil es el directamente beneficiario, aunque sería deseable disponer de más información al respecto. Los familiares de esos jóvenes, las organizaciones juveniles locales y las empresas de la zona serían hipotéticos beneficiarios indirectos. Como excluidos u oponentes aparecerían los traficantes de drogas y los vendedores de alcohol.

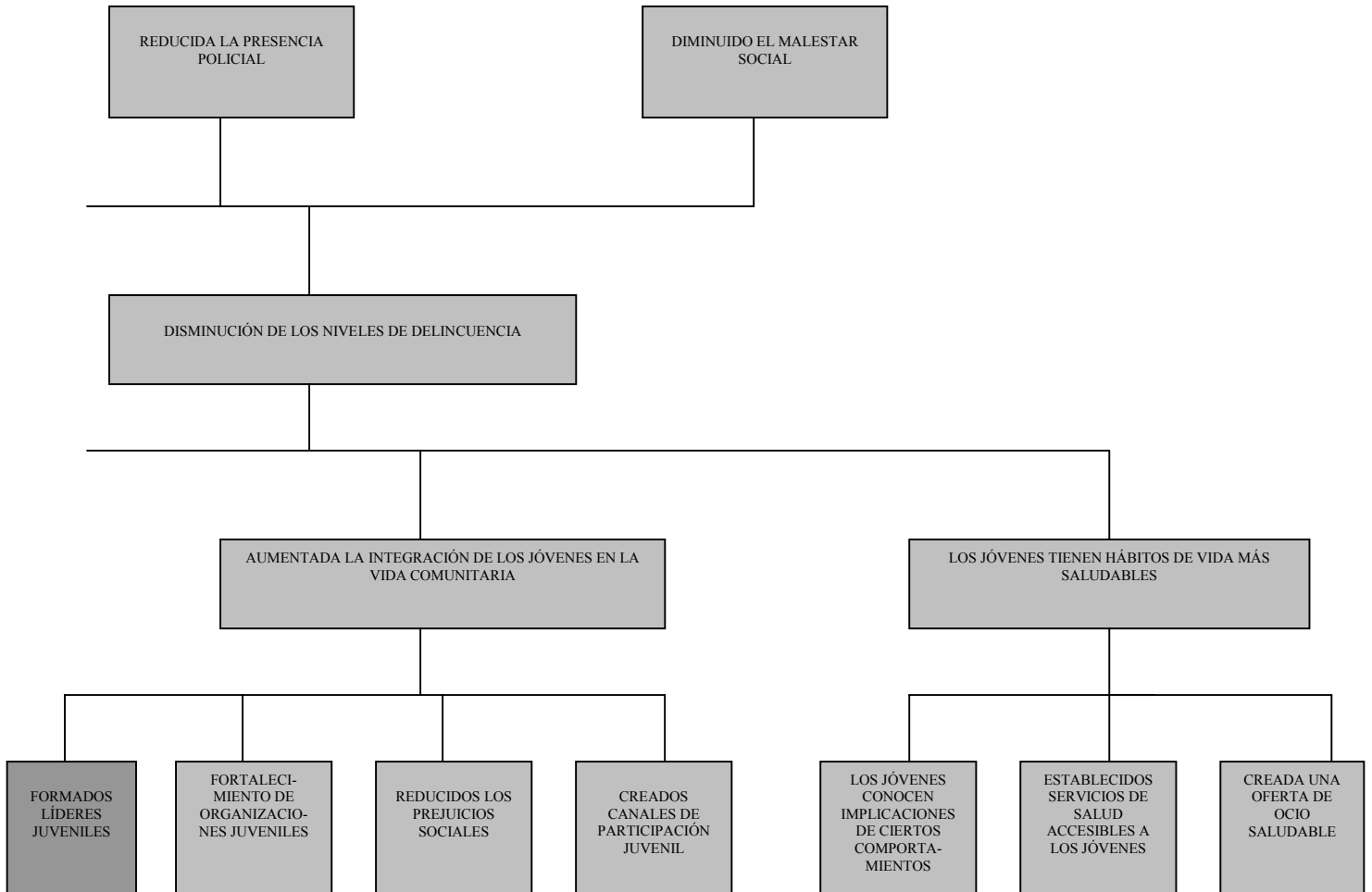
Árbol de problemas





Árbol de Objetivos





Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Hábitos saludables de vida	Alternativa 2: Incrementados los ingresos	Alternativa 3: Integración de los jóvenes en la vida comunitaria

Ejercicio:

Efectúe un análisis cualitativo y cuantitativo de alternativas para justificar la selección de alguna de las matrices de planificación incompleta que se presentan posteriormente.

Complete la MPP seleccionada.

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios				
	Coeficiente	Alternativa 1: Hábitos saludables de vida	Alternativa 2: Incrementados los ingresos	Alternativa 3: Integración de los jóvenes en la vida comunitaria
TOTAL				

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Disminución de los niveles de delincuencia juvenil en el barrio de Los Chorrillos.	El número de denuncias en la comisaría de Los Chorrillos por asaltos de bandas juveniles se reduce en un 30% dos años después de la finalización del proyecto.	Estadísticas policiales.	
	Hábitos saludables de vida para los jóvenes del barrio de Los Chorrillos.	1. El número de casos atendidos en el hospital de Los Chorrillos de jóvenes con cuadro étílico y enfermedades venéreas se reduce en un 25% en el segundo año del proyecto. 2. Las muertes provocadas por sobredosis se reducirán en un 15% en el segundo año.	1. Estadísticas hospitalarias. 2. Estadísticas hospitalarias.	Las condiciones socioeconómicas de los jóvenes no sufren variaciones importantes. Los padres mantienen su actitud de apoyo a los jóvenes con problemas.
O. ESPECÍFICO	1. Los jóvenes conocen las implicaciones de ciertas conductas para la salud.	1. El 80% de los jóvenes del barrio de Los Chorrillos declara utilizar habitualmente preservativos en sus relaciones sexuales a partir del primer año del proyecto.	1. Encuesta realizada sobre muestra representativa.	No crece significativamente el número de narcotraficantes en la zona.
	2. Creada una oferta de ocio saludable.	2.1. 100 jóvenes participan anualmente en el programa de campamentos en el segundo año del proyecto. 2.2. Al menos 500 jóvenes de Los Chorrillos se encuentran inscritos en las actividades del polideportivo.	2.1. Informe de los monitores de la actividad. 2.2. Registro administrativo del polideportivo.	El deporte sigue siendo uno de los principales focos de atención de la juventud. Los niveles adquisitivos de los jóvenes continúan permitiéndoles pagar las tarifas médicas.
	3. Establecidos servicios accesibles para los jóvenes	3. En el consultorio son atendidos anualmente 200 pacientes jóvenes a partir del primer año proyecto.	3. Estadísticas consultorio.	
RESULTADOS				

ACTIVIDADES

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
	Recursos	Costes	
1.1. Impartir cursos de educación sexual.	Maestros.		Los jóvenes se muestran interesados en asistir a los cursos.
1.2. Impartir cursos sobre droga y alcoholismo.	Locales.		
1.3. Realizar campaña de sensibilización.	Material.		Las asociaciones juveniles del barrio establecen programas deportivos para utilizar las instalaciones construidas.
2.1. Habilitar consultorio juvenil de salud.	Publicidad.		
2.2. Contratar equipo médico especializado.	Etc.		
2.3. Dotar de equipamiento sanitario-farmacéutico: preservativos, metadona...			
3.1. Construir polideportivo.			
3.2. Establecer campamentos de verano.			

CONDICIONES PREVIAS

El municipio asume los gastos de funcionamiento del consultorio juvenil de salud una vez finalizado el proyecto.

Matriz de planificación del proyecto (1)

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Disminución de los niveles de delincuencia juvenil en el barrio de Los Chorrillos.	El número de denuncias en la comisaría de Los Chorrillos por asaltos de bandas juveniles se reduce en un 30% dos años después de la finalización del proyecto.	Estadísticas policiales.	
O. ESPECIFICO	Incrementados los ingresos de los jóvenes.			La venta de droga no se incrementa en la zona.
RESULTADOS	1. Establecidos sistemas de información laboral para jóvenes. 2. Estimulado el interés empresarial en la contratación juvenil. 3. Reforzada capacitación laboral. 4. Fomentado el autoempleo.	1. 50 jóvenes solicitan mensualmente información en la oficina de empleo en el año. 2. 3. 4.	1. Listado visitas oficina.	
ACTIVIDADES		Recursos	Costes	

CONDICIONES PREVIAS

Matriz de planificación del proyecto (2)

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Disminución de los niveles de delincuencia juvenil en el barrio de Los Chorrillos.	El número de denuncias en la comisaría de Los Chorrillos por asaltos de bandas juveniles se reduce en un 30% dos años después de la finalización del proyecto.	Estadísticas policiales.	
O. ESPECÍFICO	Integración de los jóvenes en la vida comunitaria.			El interés de las autoridades municipales continúa.
RESULTADOS	1. Fortalecidas las organizaciones juveniles. 2. Formación de líderes juveniles.	1. La organización juvenil "La Oveja Negra" incrementa su número de afiliados en un 30% en el segundo año. 2. 3. 4. El 80% de los adultos de los Chorrillos identifican los 4 motivos centrales de la campaña de sensibilización en el primer año.	Registro asociación. Encuesta de opinión sobre muestra representativa.	Los jóvenes muestran interés en integrarse en las asociaciones.
ACTIVIDADES		Recursos	Costes	

CONDICIONES PREVIAS

La atención sanitaria en la región de La Plata

Los últimos informes de la Delegación Regional del Ministerio de Salud en La Plata han puesto de manifiesto que los índices de mortalidad infantil y de las madres con hijos lactantes son significativamente más altos que el promedio nacional.

Para analizar esa situación y proponer una intervención que contribuya a mitigar el malestar detectado, el Ministerio ha solicitado la colaboración de una institución de cooperación internacional. Se ha enviado a la región un equipo de consultores, quien después de recorrer la zona, ha decidido organizar un taller de planificación participativa con representantes de los principales sectores implicados.

Asistieron a la reunión algunas directivas de las asociaciones de mujeres de la región junto a representantes de los grupos de médicos y enfermeras, la concejal de salud del Ayuntamiento de La Plata, algunos alcaldes de los municipios periféricos y el gerente del hospital.

Las representantes de los grupos de mujeres comenzaron señalando que la aten-

ción recibida en el hospital que se encuentra situado en la capital de la región es muy deficiente y que ello provoca, sin duda, un aumento de los índices de mortalidad. En concreto se refirieron a la escasa cualificación de buena parte del personal médico, a la suciedad en que se encuentran las salas y quirófanos y a la escasez de los materiales y medicinas más imprescindibles.

Los médicos y enfermeras del citado hospital que participaban en la reunión reconocieron que pueden existir algunos casos aislados de baja cualificación, pero señalaron que, según su punto de vista, los problemas más graves radican en el deterioro de los equipos, lo que les impide desarrollar su trabajo en las mejores condiciones.

Específicamente, estuvieron de acuerdo en la grave falta de medicinas y materiales y añadieron que el sistema de mantenimiento de los equipos no resulta adecuado. Ante estas afirmaciones, el administrador del hospital intervino diciendo que había que tener en cuenta las restricciones presupuestarias, pero que, aparte

de éstas, era preciso reconocer que el almacén de las medicinas no tenía condiciones para guardarlas, por lo que muchas se deterioraban. De todas maneras, señaló que se detectaba un uso ineficiente por parte de los médicos, además de un porcentaje significativo de desapariciones o robos. Abundando en esto, señaló que el deterioro de los equipos estaba provocado por la escasa cualificación del personal disponible, más que por un sistema inadecuado de mantenimiento. Por último, respondiendo a las mujeres precisó que el cuerpo de limpiadoras era muy escaso y que éstas se encontraban muy poco motivadas a la hora de realizar su trabajo, fundamentalmente por los bajos salarios percibidos y la precariedad de su contratación.

Algunos representantes de los municipios periféricos plantearon que, para ellos, los problemas del hospital no resultaban muy significativos pues apenas tenían posibilidades de acceder a él. Por el contrario, se quejaron de la poca utilidad de la red de salud que opera a nivel regional. En concreto, señalaron que su cobertura es muy escasa y apenas tiene incidencia en las zonas más alejadas.

También se quejaron de la poca presencia de personal médico en los centros locales de salud y de las dificultades para conseguir que las pacientes sean trasladadas desde esos centros al hospital, lo que hace que los casos más graves se atiendan inadecuadamente.

Según ello, las pocas ambulancias disponibles y los trámites burocráticos impiden que las mujeres lleguen al hospital de manera rápida. Los médicos presentes en la reunión que trabajan en estos centros locales reconocieron esas dificultades, pero indicaron que no parecía realista esperar que todas las pacientes pudieran ser llevadas al hospital o que se incrementara de forma notable el número de centros y de personal asignados al Sistema de Atención Primaria de la Salud, a pesar de reconocer su insuficiencia actual. Por el contrario, señalaron que para ellos el problema radicaba en la deficiente formación de las personas que atienden a nivel local a las parturientas y los recién nacidos.

Según su opinión, muchas mujeres son atendidas por parteras, quienes no siempre tienen la experiencia deseable. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en ese tema.

Cuando se preguntó a los asistentes a la reunión si pensaban que existían algunas otras causas que podían haber contribuido al incremento de los índices de mortalidad de bebés y madres con hijos lactantes, surgieron diversas opiniones acerca de los altos niveles de desnutrición en la zona, la mala calidad del agua o las inadecuadas prácticas higiénicas llevadas a cabo en muchas comunidades.

Teniendo en cuenta la extremada variabilidad de estos problemas y la dificultad de precisar las causas que los provocan, se decidió no avanzar más en ese camino y centrar los esfuerzos en una intervención que tienda a mejorar la

atención sanitaria materno-infantil en la región de La Plata.

Teniendo en cuenta la situación descrita, es preciso elaborar:

Un análisis de los diferentes grupos e instituciones implicadas en los problemas detectados.

Un análisis de los objetivos que se identifican después de la resolución de los problemas anteriormente detectados.

Un análisis de los problemas, determinando sus relaciones causales y elaborando un árbol de problemas.

Una comparación de las diferentes estrategias identificadas, seleccionando la que parezca más adecuada.

La elaboración de una matriz de planificación del proyecto seleccionado.

Análisis de participación

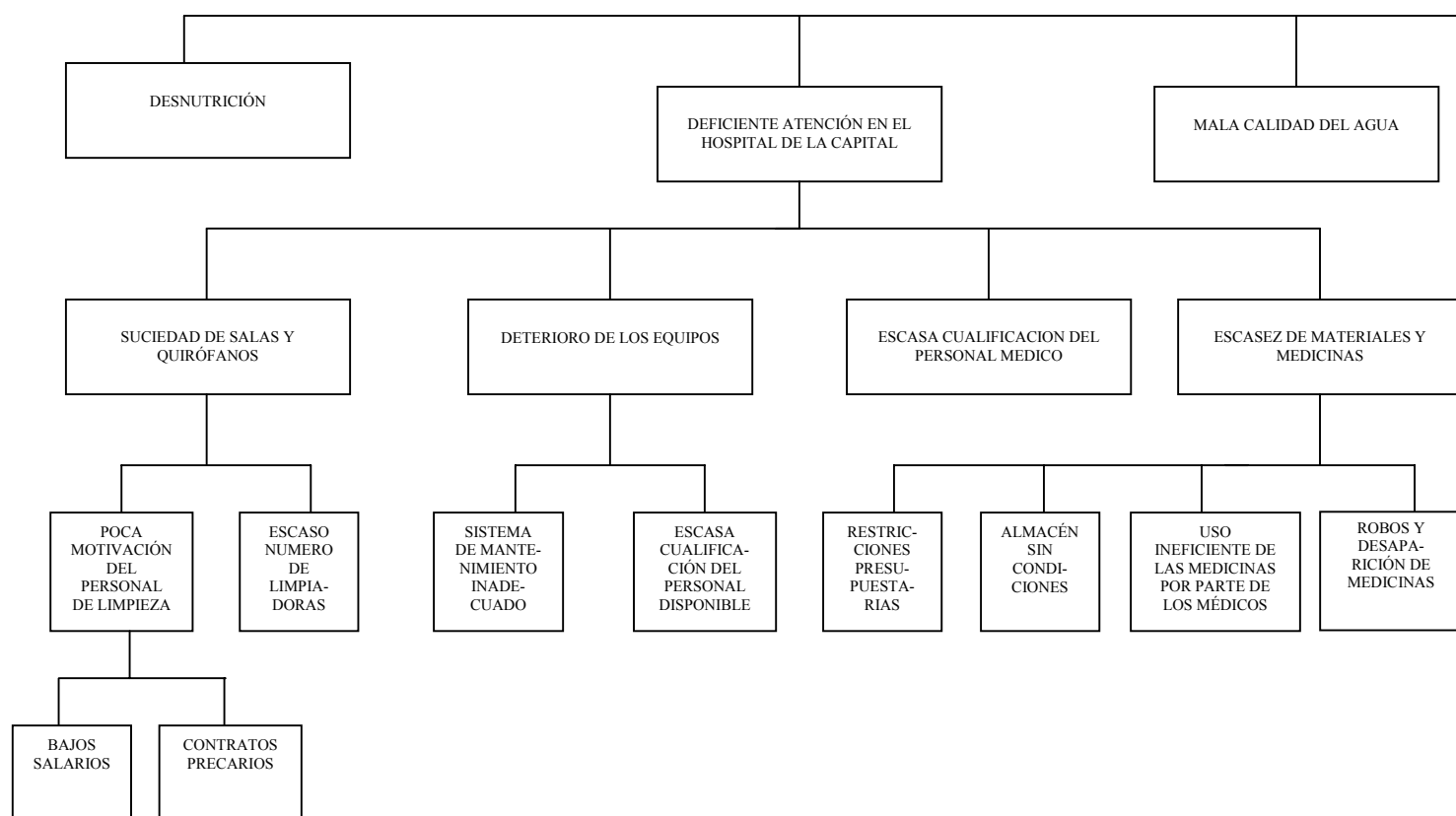
Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos/ Neutrales	Perjudicados/ Oponentes potenciales
---------------------------	-----------------------------	-------------------------	--

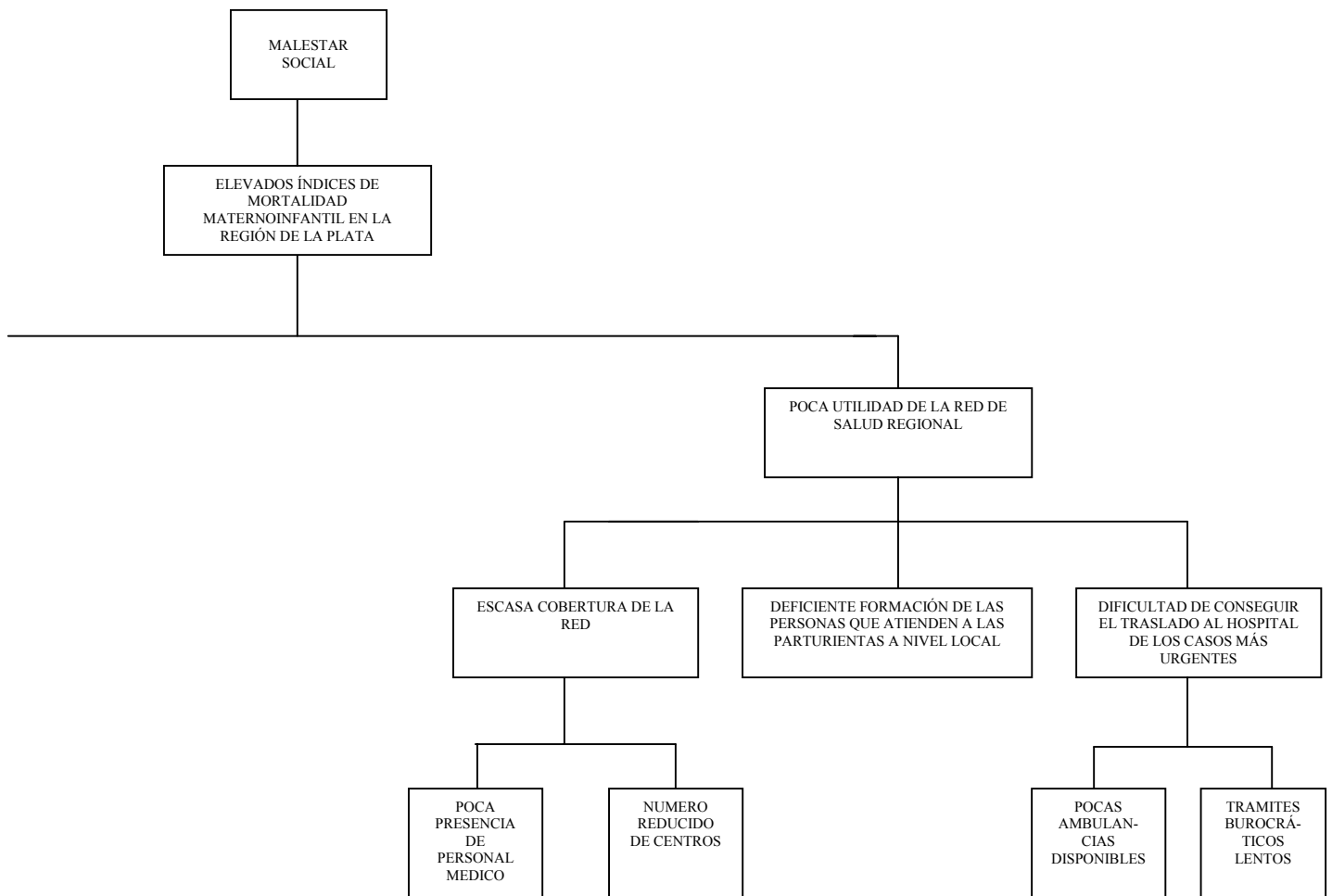
Madres con hijos lactantes que residen en los municipios periféricos de la región.

Ejercicio:

1. Habiendo establecido que las madres con hijos lactantes que residen en los municipios periféricos de la región forman el colectivo de beneficiarios directos, sitúe al resto de los grupos e instituciones identificados en las otras categorías prevista
2. Revise el análisis de participación una vez seleccione la alternativa del proyecto.

Árbol de problemas



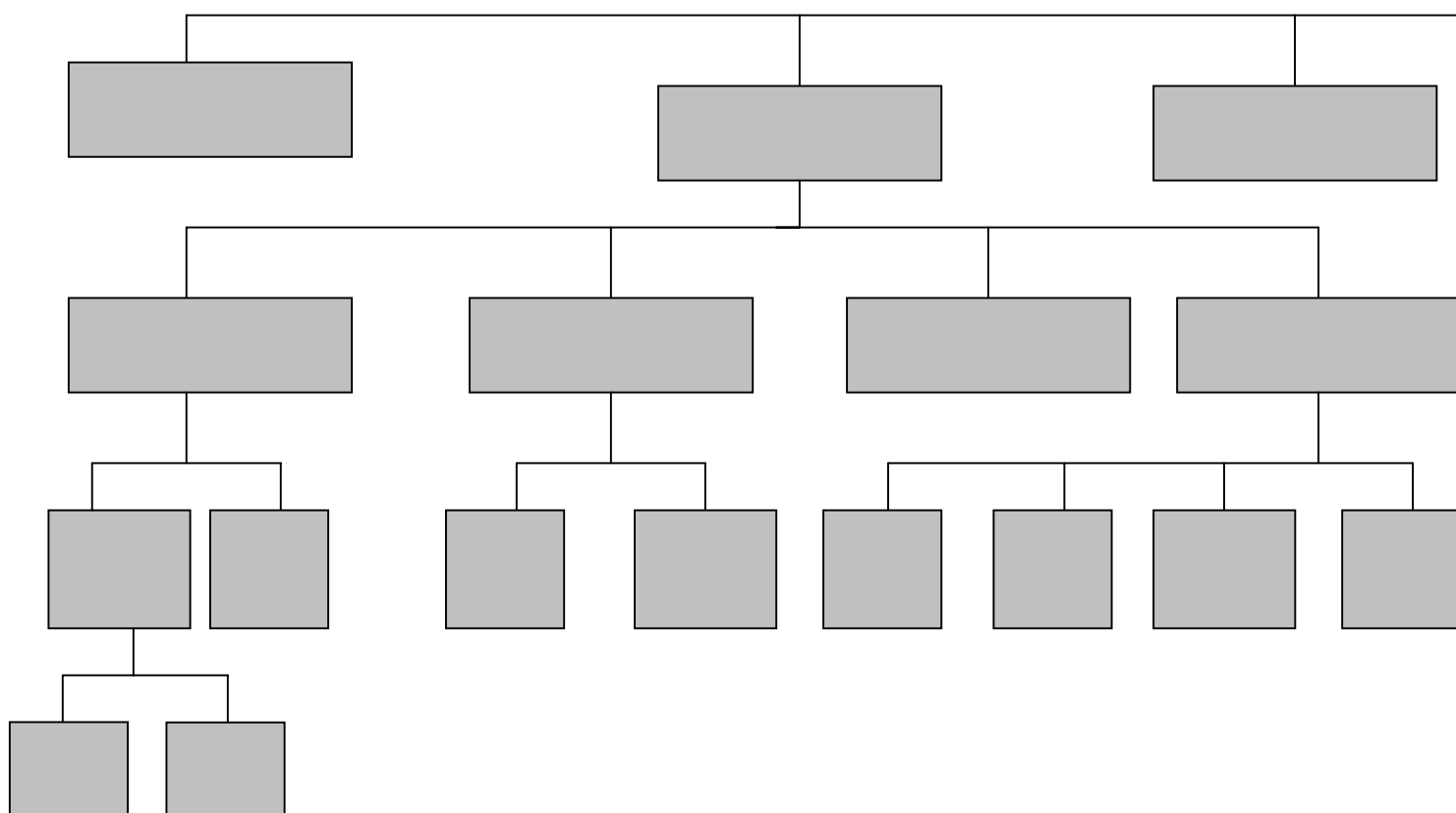


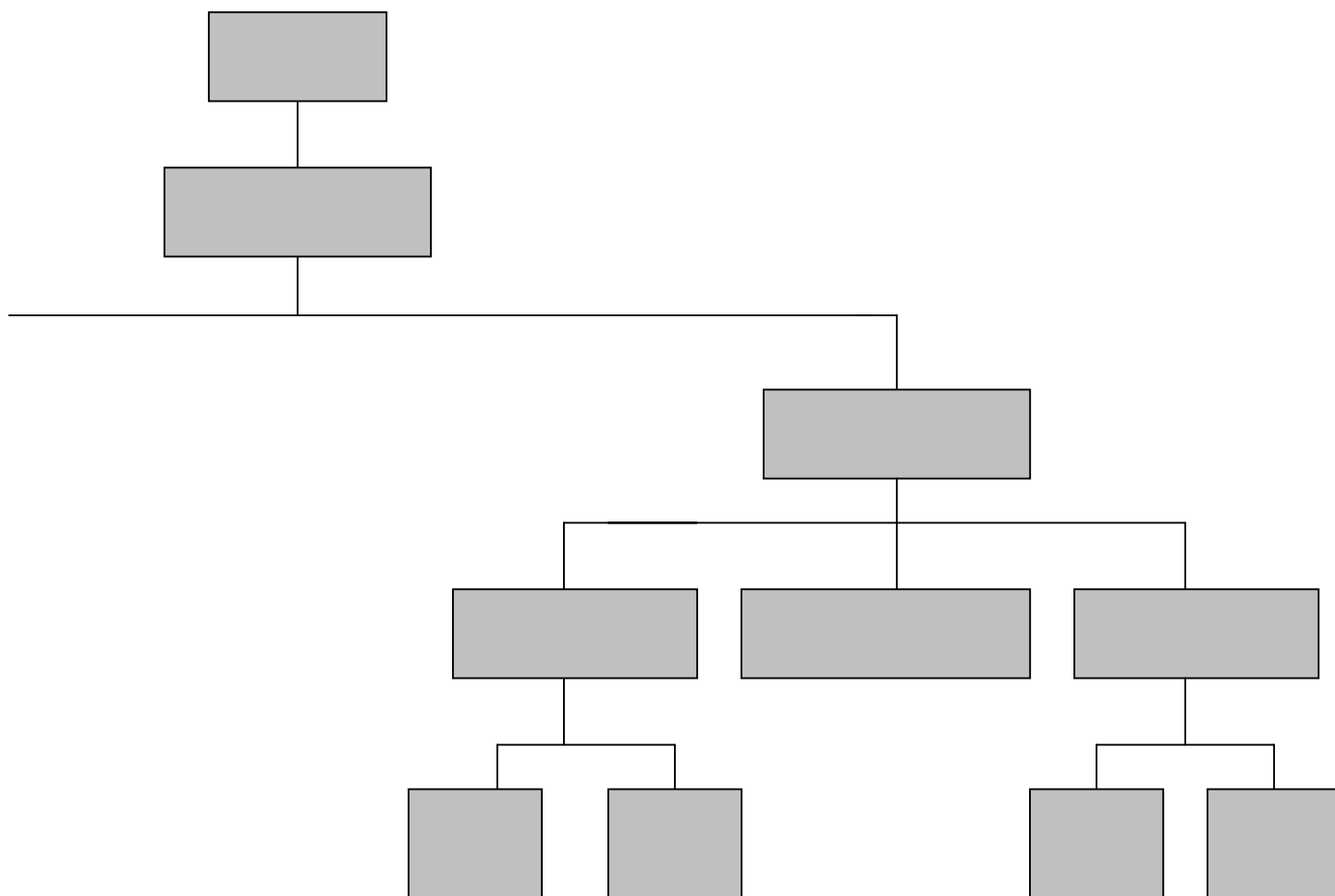
Explicación:

Tal como se señala en el texto existen otras causas (desnutrición, mala calidad del agua, etc...) que contribuyen a

provocar el problema focal, sobre las cuales se carece de información para poder desarrollar el árbol.

Árbol de objetivos





Ejercicio:

Elabora el árbol de objetivos que pueda construirse sobre la base del anterior árbol de problemas.

Considere las tarjetas que no pueden reconvertirse en objetivos y añada los medios que estime oportunos.

Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1: Mejorada la atención en el hospital de la capital	Alternativa 2: Incrementada la utilidad de la Red de Salud regional

Ejercicio:

Efectúe el análisis de alternativas cualitativo y cuantitativo que le permita seleccionar la estrategia del proyecto incluida en la matriz de planificación que se presenta a continuación. (Página 108 y 109 de manual).

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1:		Alternativa 2:	
	Coeficiente	Mejorada la atención en el hospital de la capital	Incrementada la utilidad de la Red de Salud regional	
TOTAL				

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Reducidos los índices de mortalidad materno infantil de la región de La Plata.			
O. ESPECIFICO	Incrementada la utilidad de la Red de Salud regional de La Plata.			
RESULTADOS	1. Ampliada la cobertura de la red regional de salud. 2. Mejorada la formación del personal que atiende a las parturientas y recién nacidos a nivel local. 3. Facilitado el traslado de pacientes al hospital de la capital			

Ejercicio:

Complete la MPP

ACTIVIDADES	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
		Recursos	Costes	

CONDICIONES PREVIAS

El Parque Natural de Aldehuela

La comarca de Aldehuela cuenta con 15 municipios diseminados en el área de influencia del Parque Natural del mismo nombre, en los que vive una población total de unos 6.000 habitantes, según el último censo.

Por su proximidad al mar, el clima de la región es templado a lo largo de todo el año, con inviernos algo más frescos debido a la cercanía de la Sierra de Artajo y veranos calurosos. El parque es atravesado por el río Guadalmar.

Las actividades económicas principales se han venido centrando tradicionalmente en el sector primario, en especial en la producción de corcho, ya que se trata de una de las zonas del país donde más abundan los alcornoques. Otras actividades de cierta importancia son la caza y la cría de cerdos.

Recientemente se ha creado la Mancomunidad de Municipios de Aldehuela, con el fin de aunar esfuerzos para elevar el nivel de desarrollo de la comarca, ante la crisis que padece la producción de corcho desde hace ya algunos años, y que está provocando que una buena parte de los jóvenes emigren a las zonas urbanas de la región. Algunos pueblos han sido

completamente abandonados y la población está envejeciendo progresivamente.

Con el fin de poner en marcha algunas medidas en este ámbito que permitan incrementar el desarrollo en la zona y ofrecer alternativas económicas y laborales a los jóvenes, la Mancomunidad ha encargado una misión de identificación a un equipo de agentes de desarrollo local que se ha desplazado a la zona.

El parque cuenta con una gran variedad de especies animales y vegetales, así como con bellos paisajes que le proporcionan un enorme atractivo para el turismo rural y ecológico, cuya demanda es claramente creciente en el país.

No obstante, el informe preliminar del equipo señala que el potencial turístico del Parque y su área de influencia y, por tanto, las posibilidades de creación de empleo que su explotación adecuada podría generar, se aprovechan muy deficientemente en la actualidad.

En principio salvo algunos trípticos simples y poco sistemáticos editados por la asociación cultural “El Alcornocal” apenas existe información disponible acerca del Parque y sus atractivos. A esto

se suma la aparente descoordinación y falta de entendimiento entre las instituciones municipales y autonómicas, todo lo cual redundará en una promoción muy deficiente del Parque en los mercados turísticos. Los responsables de la Mancomunidad se quejan del olvido y abandono al que está sometida la comarca por parte de las autoridades regionales, cuya política turística favorece a su juicio principalmente a las zonas costeras.

El Consejero de Turismo de la región, por su parte, manifestó al equipo de planificación que el Gobierno Regional está dispuesto a invertir recursos significativos en el Parque y en su promoción, siempre que la Mancomunidad tome algunas medidas, dentro de su ámbito de competencias, para mejorar la inadecuada infraestructura de servicios de apoyo al turismo existentes en la zona.

Según manifestó dicho representante, en general se detecta una escasa actitud emprendedora por parte de muchos jóvenes, inmersos en la tradicional “cultura del subsidio”, provocada por largos períodos de ayudas y subvenciones que desde el Ministerio de Agricultura se venían ofreciendo en los últimos años a la actividad del descorche.

Además de ser muy reacios a asumir riesgos empresariales, sus niveles de formación tanto en gestión empresarial como en materia de turismo y hostelería son muy deficientes. No obstante, reconoció, hasta el momento no han existido en la región programas específicos de

formación profesional en estos campos, aunque en los últimos presupuestos regionales se ha aprobado una partida presupuestaria especial para este fin.

Tan sólo un pequeño grupo de trabajadores del corcho, agrupados en la Asociación de Corcheros de Aldehuela (ACA), comienza a comprender la importancia del tema y ha montado por su propia iniciativa, infraestructuras muy básicas de alojamiento y comidas en sus propias casas, organizando incluso en ocasiones pequeñas excursiones guiadas para los visitantes. Sin embargo, no parecen estar lo suficientemente capacitados para esta labor y su conocimiento del entorno natural y del patrimonio arqueológico existente en el parque son muy limitados.

Por otra parte, aunque en la comarca hay algunas pensiones, fondas y hostales, así como un Parador Nacional a unos 70 kilómetros, en realidad apenas se puede cubrir la demanda de alojamiento de la zona, sobre todo en temporada alta.

Paradójicamente, existen numerosos inmuebles abandonados en algunos pueblos del Parque Natural, así como algunos molinos de viento, ranchos y cortijos vacíos diseminados por el Parque que presentan un deterioro considerable, sin que se hayan tomado hasta el momento medidas de protección o rehabilitación de ninguna clase.

Un alto responsable de la Consejería de Medio Ambiente manifestó que se han comenzado a constatar quejas de algunos visitantes, principalmente en el periódico

de la capital, por el deterioro ambiental en los márgenes del Parque, principalmente causado por la acumulación de basuras. Los servicios municipales de recogida de residuos sólidos no cubren determinadas áreas aledañas al Parque y éste no cuenta con una dotación suficiente de contenedores de basura. Por otra parte, tanto la población local, como algunos visitantes, dan muestras de una nula educación ambiental.

Por estas razones, aunque la mancomunidad y algunos productores de corcho están muy interesados en fomentar la actividad turística, ya se están levantando voces de grupos ecologistas de la región que demandan ciertas medidas de control del número de visitantes y de la práctica de la caza furtiva, que está, a su juicio, poniendo en peligro algunas especies. En general, estos grupos también se muestran muy reacios al establecimiento de industrias o de cualquier otra actividad que pueda romper el equilibrio ecológico de la zona.

Los caminos forestales en el Parque están en bastante mal estado y carecen de señalización básica, la información al visitante acerca de los lugares de interés es escasa e incompleta y el único lugar teóricamente delimitado para la acampada carece de equipamiento y servicios mínimos.

En el Parque también existe un interesante patrimonio arqueológico. Particularmente significativos son algunos restos de antiguas minas y asentamiento roma-

nos, así como algunas pinturas rupestres en las Cuevas del Moro. A pesar de su importancia y atractivo turístico y cultural, estos lugares no se han considerado como un activo de desarrollo de la zona. El acceso a los mismos resulta muy complicado y apenas son conocidos, lo cual no ha impedido, desafortunadamente, la frecuente expoliación de los restos arqueológicos que contienen, sin que, por el momento, se hayan tomado medidas al respecto.

Desde el punto de vista cultural, al patrimonio arqueológico citado hay que añadir una incipiente actividad artesanal desarrollada por la cooperativa de mujeres artesanas del municipio de Pedralba, que ha alcanzado cierta fama a nivel regional por el esfuerzo de promoción realizado y por la originalidad de sus diseños artesanales utilizando el corcho y el brezo, muy abundante en la zona y con el que fabrican pipas de gran calidad.

Después de esta descripción de la situación de la zona, el equipo de agentes de desarrollo local se propone efectuar:

Un análisis de los distintos agentes, grupos y sectores sociales implicados en los problemas de la comarca.	Un análisis de los problemas identificados, determinando sus causas y sus efectos. Un análisis de los objetivos de desarrollo.	Un análisis de las distintas alternativas identificadas. Un diseño de una intervención de desarrollo propuesta en la zona, a través de una matriz de planificación del proyecto.
--	---	---

Análisis de participación /

Fase 1

Implicados	Principales intereses	Posible impacto del proyecto sobre los intereses
Primarios		
Secundarios		

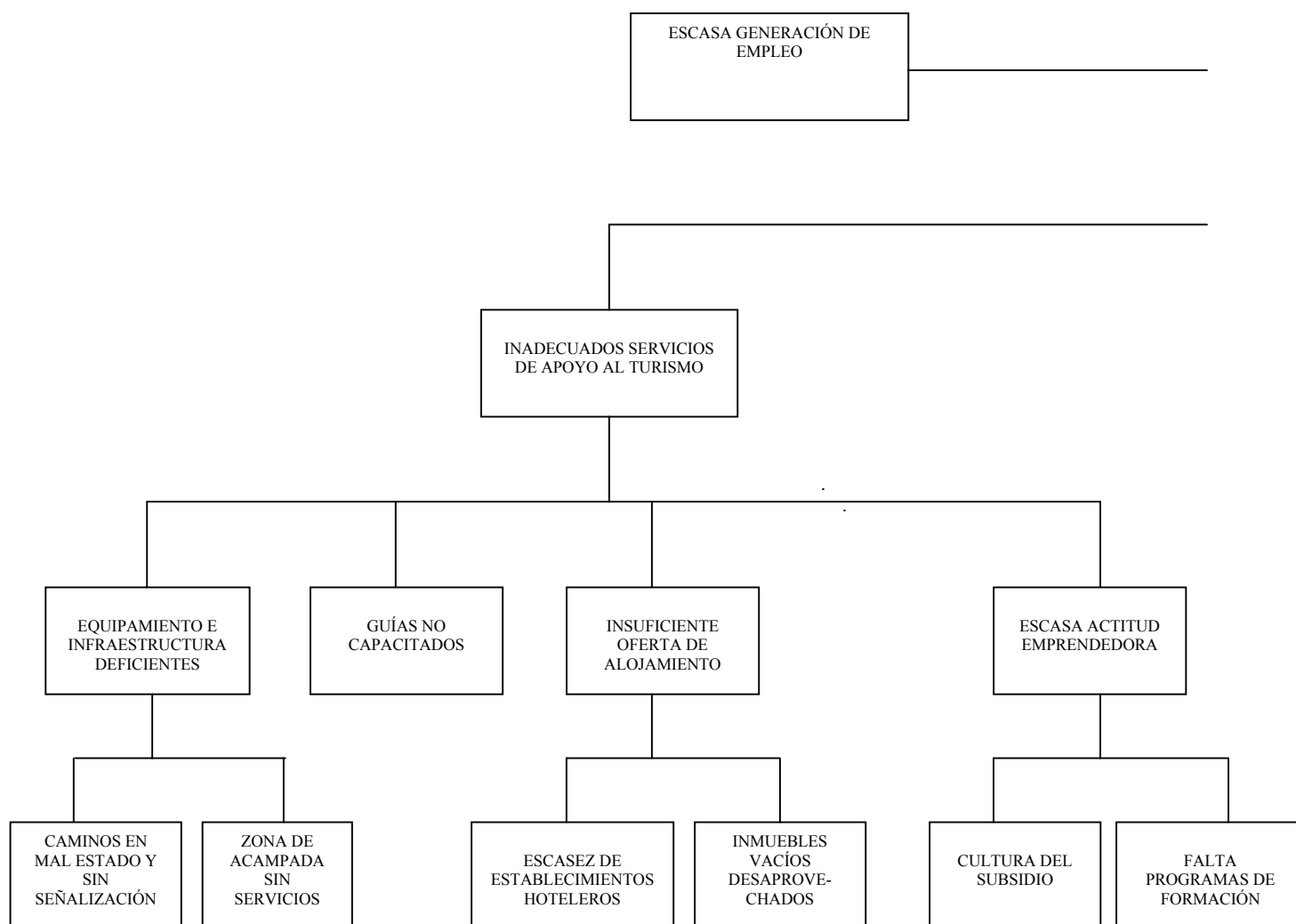
/ Análisis de implicados

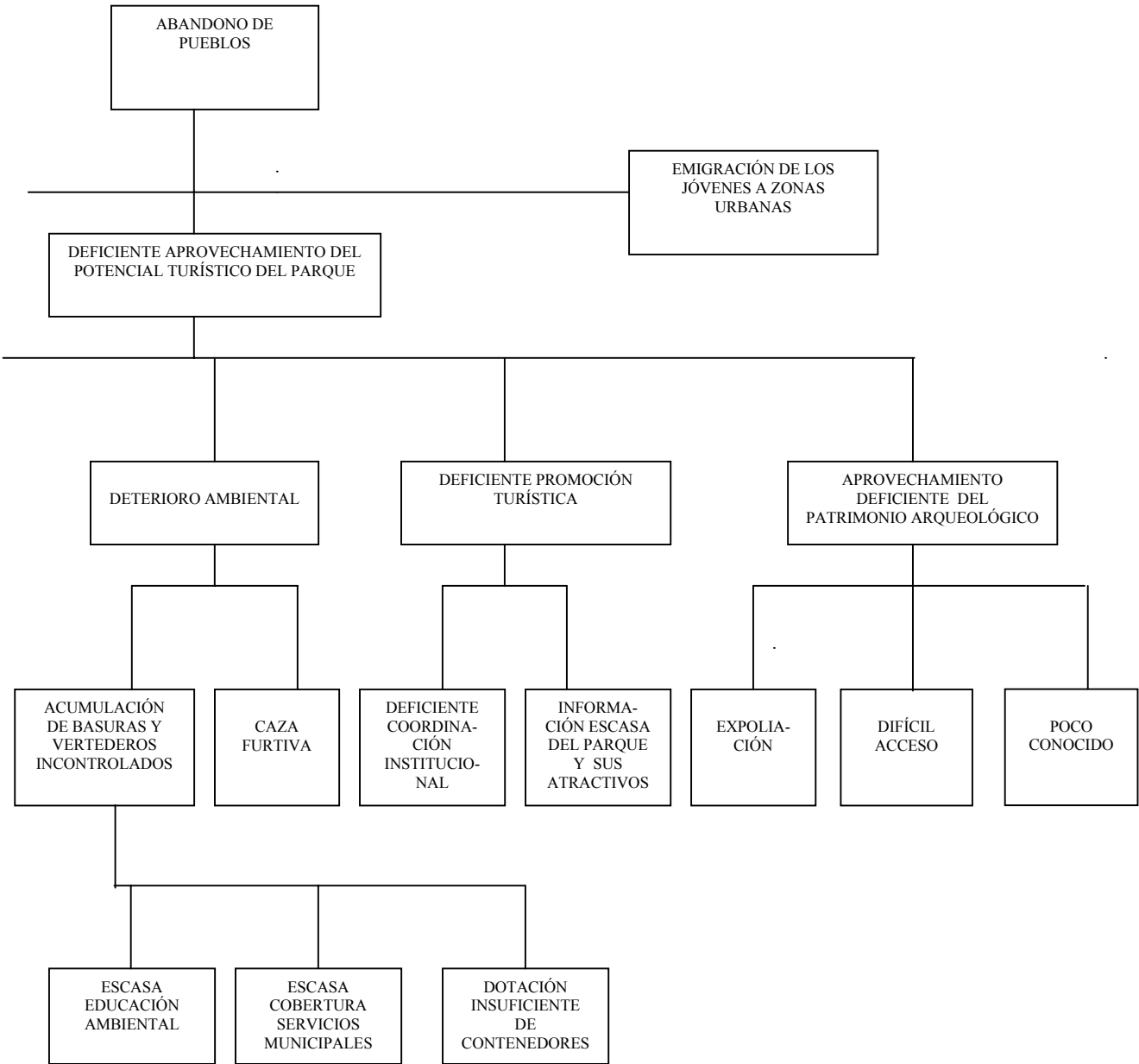
Fase 2

Alta importancia Baja influencia	} Potenciales beneficiarios	Alta importancia Alta influencia	} Potenciales contrapartes
Baja importancia Baja influencia	} Otros colectivos indirectos: potenciales beneficiarios indirectos; neutrales / excluidos...	Baja importancia Alta influencia	} Potenciales oponentes

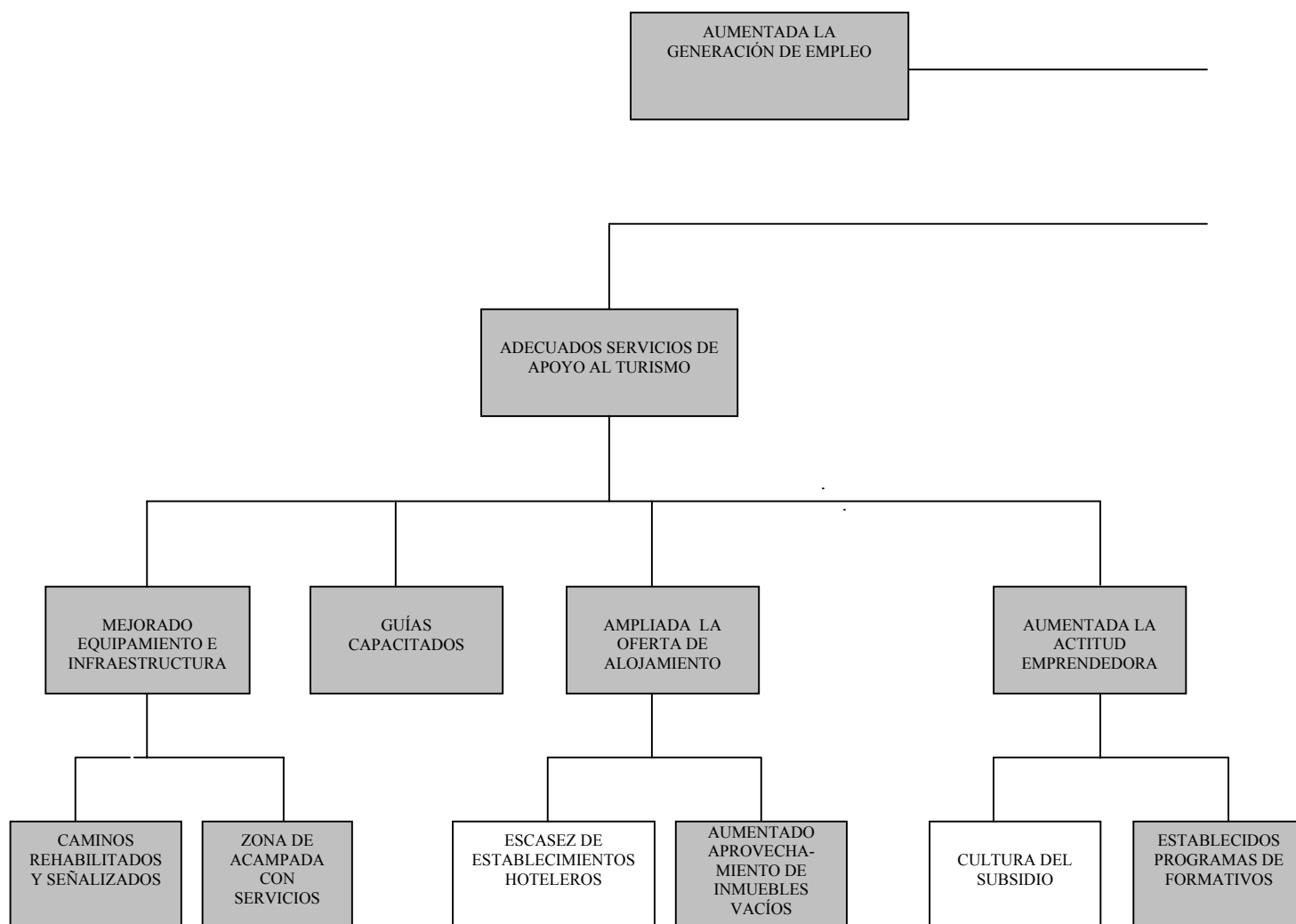
Ejercicio: Realice un análisis de implicados, identificando a los agentes principales existentes en la zona y señale sus principales intereses y el posible impacto del proyecto sobre los mismos. Posteriormente ordene a los grupos identificados en base a su importancia e influencia respectivas. Puede tomar como referencia el ejemplo del caso “La educación en el departamento de Casanillo” (Página 70-85 del Manual).

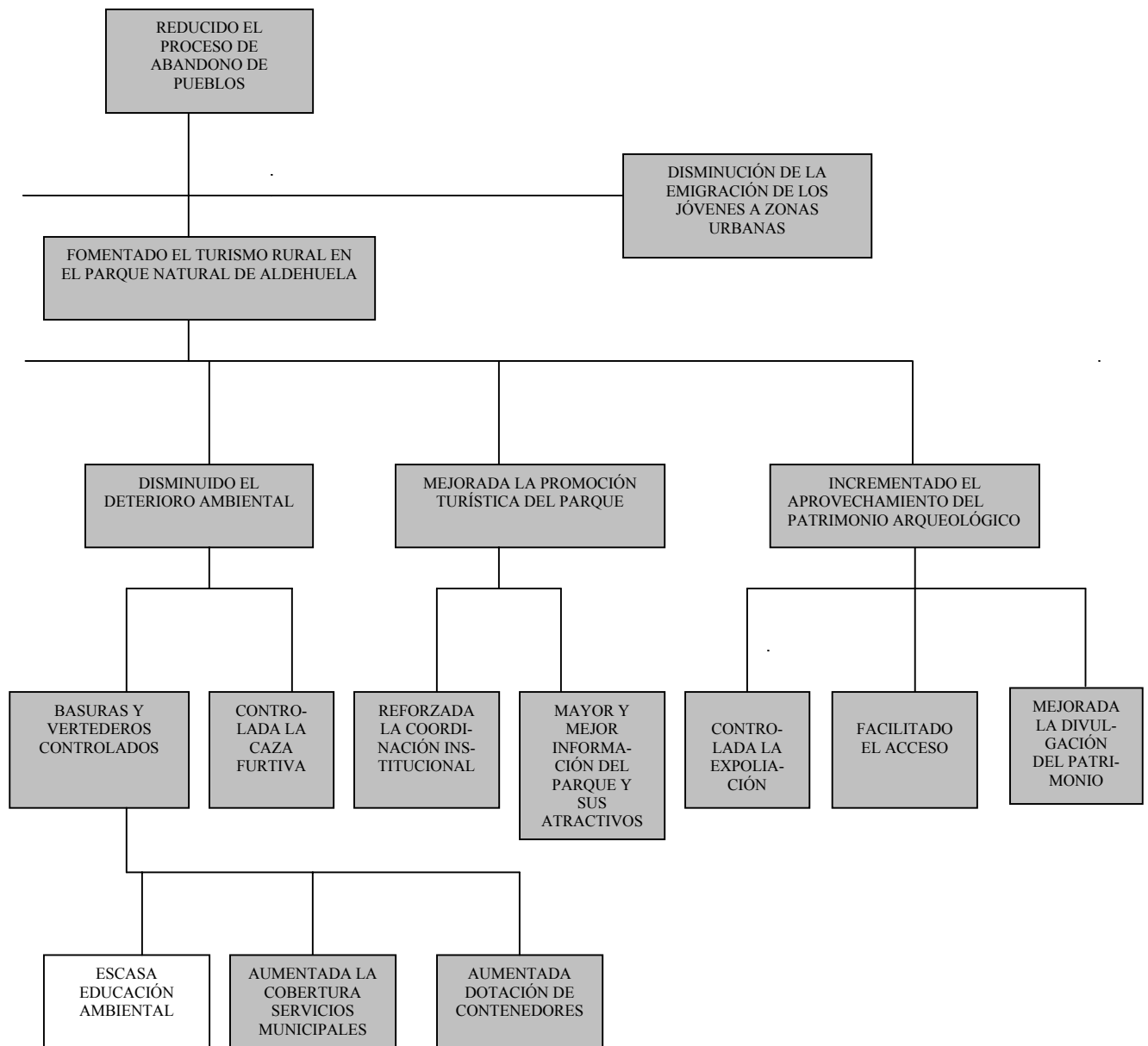
Árbol de problemas





Árbol de Objetivos





Ejercicio: Amplíe la relación medios–fines añadiendo nuevas tarjetas

Explicaciones: Se han considerado como problemas que no pueden reconvertirse en objetivos los siguientes: “ESCASEZ DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS”, “CULTURA DEL SUBSIDIO” Y “ESCASA EDUCACIÓN AMBIENTAL”.

Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1:	Alternativa 2:	Alternativa 3:

Ejercicio: Efectúe un análisis, cualitativo y cuantitativo, de alternativas y seleccione una estrategia de proyecto, utilizando los criterios que estime oportunos.

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios	Coeficiente	Alternativa 1:	Alternativa 2:	Alternativa 3:
TOTAL				

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL				
O. ESPECIFICO				
RESULTADOS				

ACTIVIDADES	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
		Recursos	Costes	
				CONDICIONES PREVIAS

Ejercicio: Elabore la MPP de la estrategia seleccionada.

Los pescadores de la isla Wasini

La isla Wasini se encuentra frente al continente, separada de éste por un estrecho canal que en la marea baja casi puede atravesarse a pie. La isla es muy plana, con manglares en la costa oeste y algunas plantaciones de cocos en su centro. En la isla hay dos pequeñas comunidades de pescadores, sin luz ni agua corriente ni ningún otro tipo de infraestructura básica. Las familias viven de la pesca, aunque también tienen algunas pequeñas huertas y mantienen algunos animales domésticos. La población es musulmana y habla swahili. Todavía pueden visitarse las ruinas de una antigua mezquita decorada con cerámica china que recuerda la época de la gran expansión islámica en la costa oriental africana.

En los últimos tiempos los pescadores han expresado su malestar por las dificultades crecientes que encuentran a la hora de comercializar sus productos pesqueros artesanales. Pescan en viejas, aunque perfectamente adaptadas a las características del entorno, barcas de vela en las que salen a faenar tres o cuatro personas. Estas dificultades han provocado que sus ingresos hayan disminuido de forma notable y que buena parte de los pescado-

res hayan abandonado la actividad y emigren hacia las ciudades cercanas.

Para conocer las causas de esta situación y diseñar alguna intervención que contribuya a paliar estos problemas se ha desplazado a la zona un equipo de planificación que se ha reunido con algunos de los principales pescadores de la isla. De las reuniones mantenidas se ha obtenido una información muy significativa que se expone a continuación.

En primer lugar, se ha determinado que las capturas obtenidas por los pescadores son cada vez más escasas y, además, muy poco variadas. Los pescadores señalan que se detecta una evidente reducción de los bancos de pesca en las aguas superficiales. Según dicen, “donde antes recogían diez, ahora apenas consiguen tres”, lo que resulta frustrante para ellos y, además, provoca que los más jóvenes no tengan el más mínimo interés en dedicarse a esta actividad. En su opinión, la destrucción de los manglares, donde hacen las puestas muchas de las especies que capturan, es la causa principal que puede explicar esa reducción de la fauna marina. Esto puede ser cierto, aunque para el equipo de planificación el aumento de la contaminación de las

aguas superficiales resulta otra causa evidente que contribuye a disminuir la población marina de la zona.

Aparte de esto, hay que reconocer que las técnicas pesqueras utilizadas resultan claramente inadecuadas. Por una parte, los materiales empleados son poco útiles para incrementar las capturas, ya que tienden a romperse con mucha facilidad. También hay una evidente escasez de artes de pesca. Por último, los pescadores muestran un desconocimiento esencial acerca de nuevas técnicas pesqueras que, sin duda, les permitirían incrementar el volumen de sus capturas.

Los pescadores se quejan también de los bajos precios que obtienen por sus producciones cuando las llevan a vender en el continente. Para ello, tienen que transportarlas a los puertos cercanos del continente, con unos costes de transporte que consideran muy elevados. Los volúmenes de pesca tan reducidos, la dispersión geográfica de los desembarcaderos y la lejanía de los mercados potenciales contribuyen a que los precios que perciben les resulten muy poco atractivos. Pero no sólo los altos costes de transporte son la causa que hace que el precio percibido por sus productos sea insatisfactorio. Hay que recordar que las estructuras comerciales de que disponen son muy deficientes. Las tecnologías de transformación son muy escasas, por no decir inexistentes, y sus estrategias comerciales son incapaces de introducir su oferta de manera efectiva en los mercados potenciales. En concreto, existe en la actualidad un turismo significativo en la zona

que podría consumir esas producciones, pero hasta ahora no ha sido posible colocar sus ofertas en ningún establecimiento hotelero.

Los pescadores desconocen completamente esas demandas potenciales y las preferencias de los posibles consumidores. Eso es debido, por una parte, a la propia debilidad de las organizaciones de pescadores, quienes apenas han realizado actividades en ese sentido. Las relaciones entre los pescadores de la isla no son muy positivas y existe una gran enemistad entre los habitantes del poblado del norte y el del sur.

Además, unos y otros manifiestan una clara desconfianza hacia los técnicos pesqueros que han pretendido fortalecer sus organizaciones y les han propuesto la aplicación de algún tipo de novedades en sus actividades tradicionales. Junto a este fenómeno, hay que reconocer que los estudios existentes sobre demandas potenciales resultan completamente insatisfactorios. De hecho, nadie parece saber qué es lo que se demanda en los establecimientos turísticos que se encuentran en el área potencial de influencia de estos pescadores. El Instituto Pesquero, dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, principal institución responsable de la promoción de la pesca artesanal, apenas tiene presencia en la zona y muestra una debilidad preocupante. Su personal carece de la preparación imprescindible y los medios de los que dispone son insuficientes para cumplir sus funciones.

Por último, es preciso señalar que los pescadores de la isla Wasini están sopor-
tando en los últimos tiempo una fuerte
competencia por parte de los pescadores
de altura que comercializan en los mer-
cados locales parte de las capturas que no
pueden exportar hacia Europa. Esa pesca

congelada es mucho más barata y hace
que los consumidores clásicos de la pesca
artesanal prefieran esa nueva oferta.

**Teniendo en cuenta la situación des-
crita, el equipo de planificación se pro-
pone realizar:**

**Un análisis de los diferentes
actores involucrados en los
problemas antes descritos.**

**Un análisis de los problemas
identificados, estableciendo
sus relaciones de causas y
efectos.**

**Un análisis de los posibles
objetivos de desarrollo.**

**Una valoración de las dife-
rentes alternativas que se
definen, seleccionando la
que sea considerada más
deseable.**

**La preparación de una in-
tervención de desarrollo, a
través de la elaboración de
una matriz de planificación
de un proyecto**

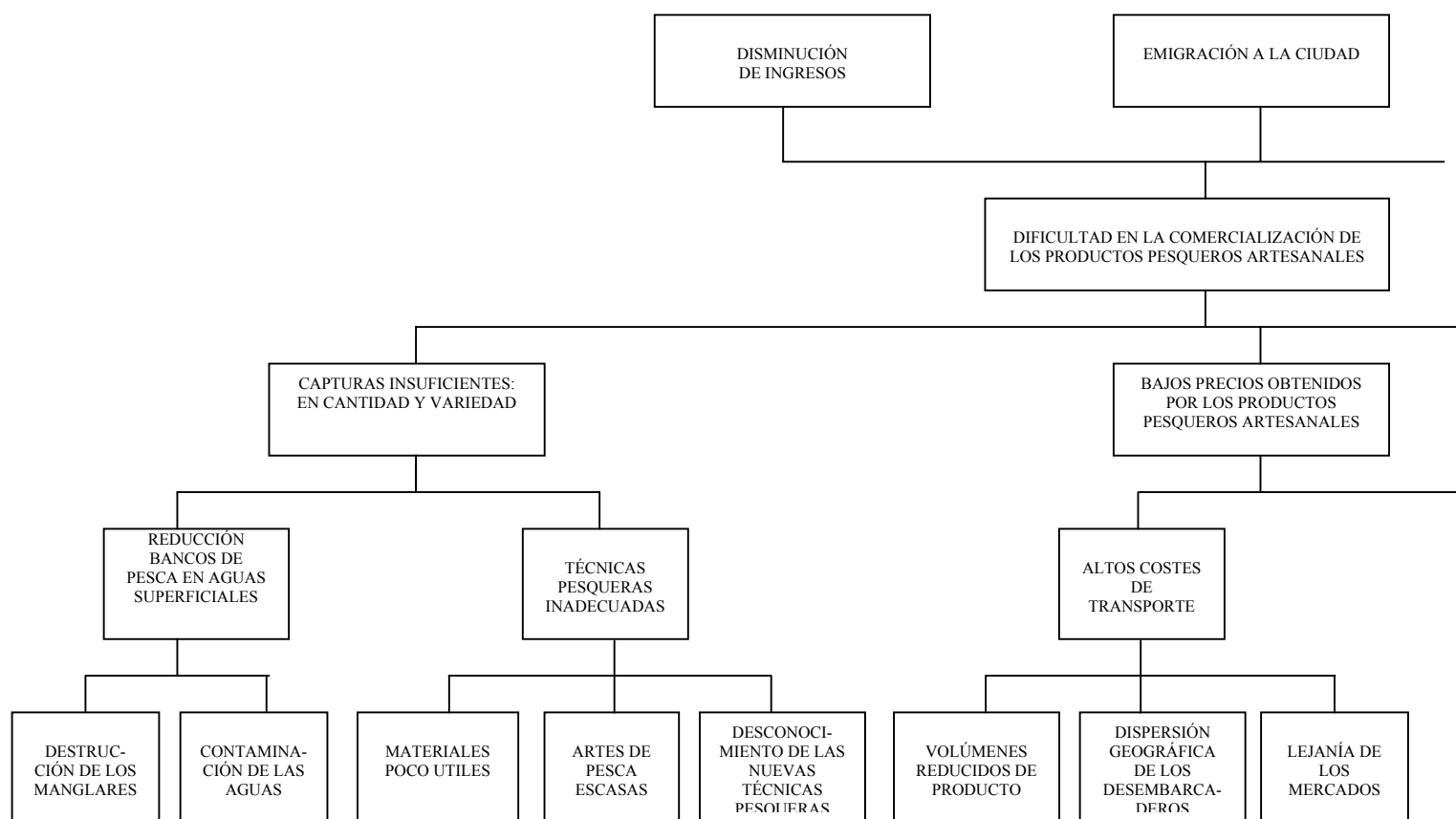
Análisis de participación

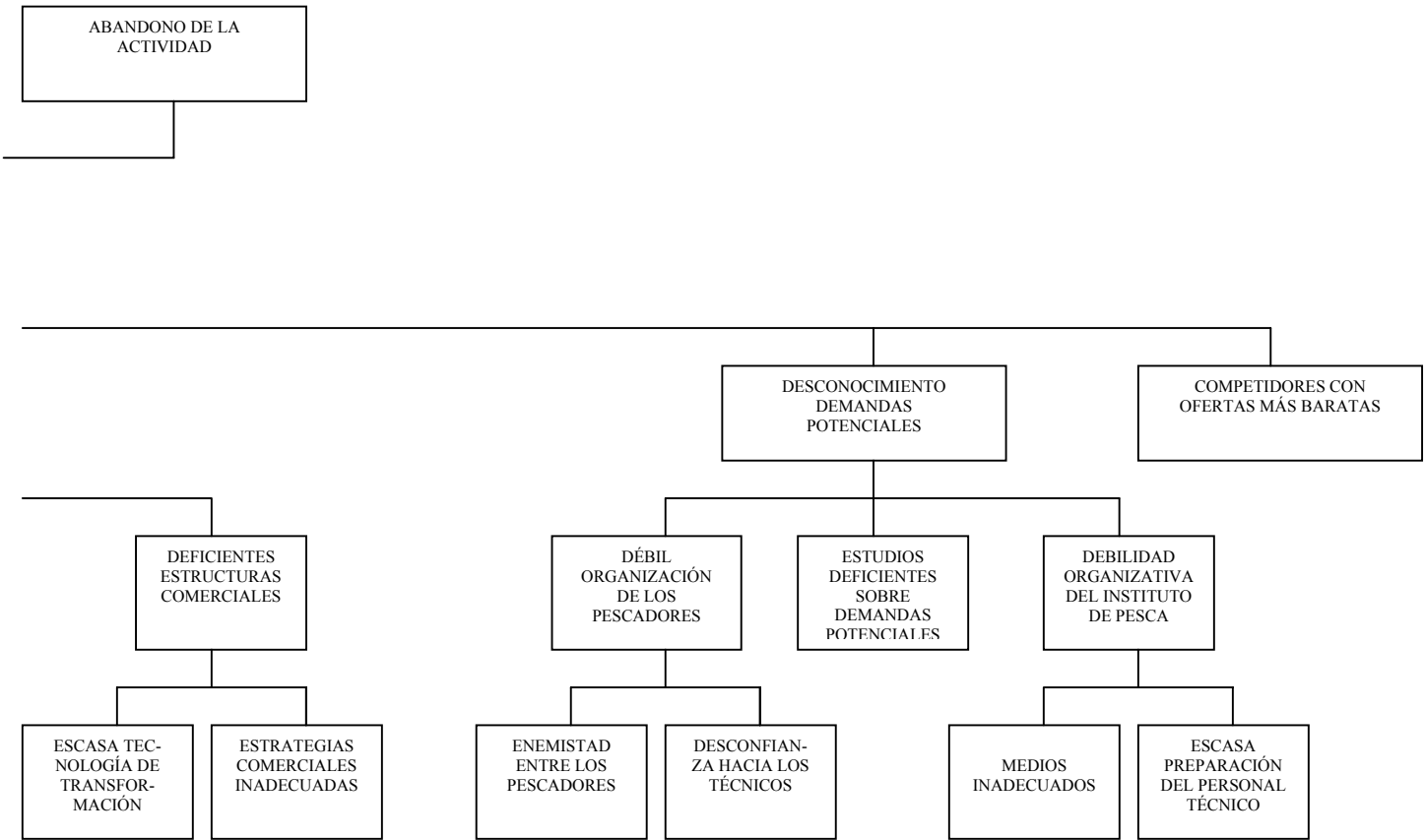
Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos/ Neutrales	Perjudicados/ Oponentes potenciales
-----------------------------------	-------------------------------------	---------------------------------	--

Explicación:

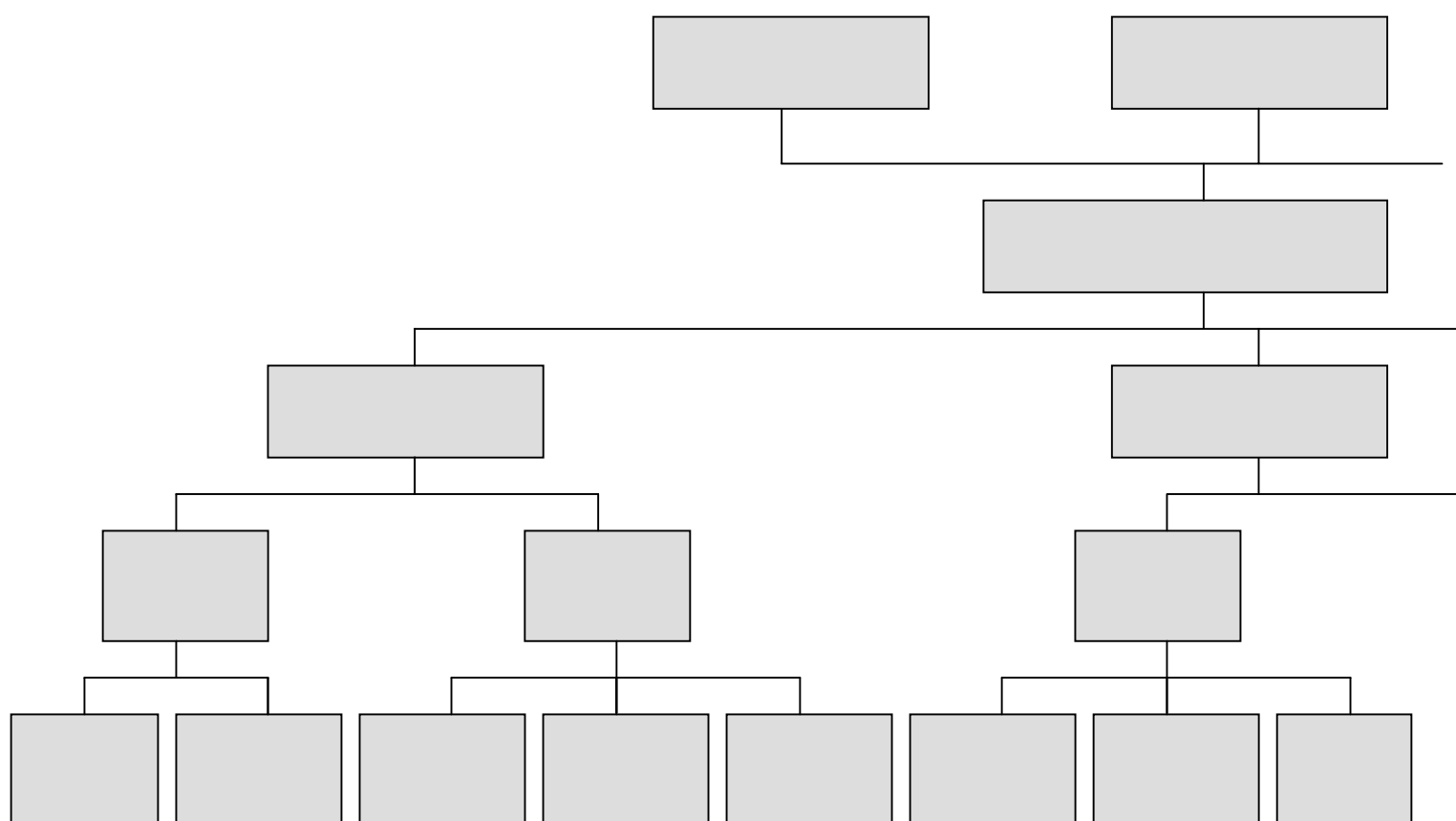
A partir de la información anterior cumplimente un análisis de participación que determine los colectivos beneficiarios, y sitúe al resto de los agentes identificados en las categorías que considere oportuno

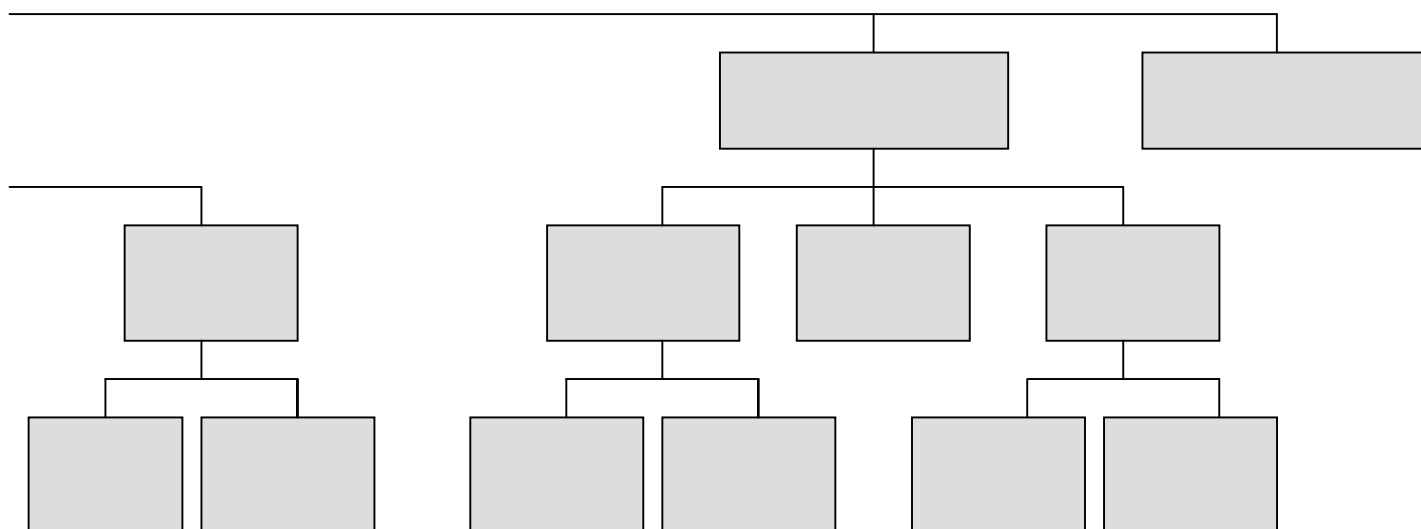
Árbol de problemas





Árbol de objetivos





Explicación:

Reconvierta el anterior árbol de problemas y elabore un árbol de objetivos, añadiendo los medios que considere oportunos.

Discuta y acuerde con su equipo de trabajo las fichas-problema que no pueden ser transformadas en objetivos.

Análisis cualitativo de alternativas

Criterios	Alternativa 1:	Alternativa 2:	Alternativa 3:

Ejercicio:

Justifique, a través de los criterios que considere oportunos, la estrategia de proyecto que estime más adecuada, dentro de todas las posibles.

Efectúe un análisis cualitativo y cuantitativo de alternativas

Análisis cuantitativo de alternativas

Criterios			
	Coficiente	Alternativa 1:	Alternativa 2: Alternativa 3:
TOTAL			

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL				
O. ESPECIFICO				
RESULTADOS				

Ejercicio:

Elabore la MPP seleccionado en el análisis anterior.

ACTIVIDADES	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
		Recursos	Costes	

CONDICIONES PREVIAS

3

Reflexiones y sugerencias para la aplicación del EML en la práctica

Reflexiones y sugerencias para la aplicación del EML en la práctica

En las páginas anteriores se ha presentado el EML a través de un conjunto de casos específicamente elaborados para la docencia y el aprendizaje práctico de este método, que cubren una parte representativa de los sectores y temáticas en los que se suelen concentrar los programas y proyectos clásicos de cooperación para el desarrollo y/o de desarrollo local.

No obstante, la aplicación del enfoque a la identificación y diseño real de proyectos de desarrollo exige, para resultar adecuada, la realización de talleres, en los cuales han de participar los principales agentes o instituciones involucradas en dichos proyectos, además de una persona que ejerza adecuadamente el papel de moderador.

La organización y el desarrollo de estos talleres presenta en la práctica ciertas particularidades respecto a la mera aplicación del EML con fines docentes, apoyada habitualmente en un caso teórico como los siete anteriormente expuestos, en los que los análisis de participación, de problemas y de objetivos están implícita o explícitamente conte-

nidos en la información de partida, y tan sólo existe (en algunos casos) cierto margen de libertad para que el grupo de alumnos escoja la alternativa o estrategia de proyecto que considere más adecuada.

Sin embargo, cuando aplicamos el EML en la práctica, no solemos contar con descripciones o análisis previos sobre los que construir el diagnóstico de partida y avanzar, en la identificación y diseño de una intervención concreta, desde su idea inicial hasta su concreción en la matriz de planificación. Es precisamente el trabajo de los participantes y el moderador durante el desarrollo del propio taller el que permite, a través de los distintos pasos del EML, alcanzar los acuerdos básicos sobre los que se sustenta el proceso de identificación y diseño del programa o proyecto en cuestión.

No podía faltar por tanto, en un manual sobre la aplicación práctica del EML, un breve capítulo específicamente dedicado a compartir algunas experiencias concretas de los autores como facilitadores en este tipo de talleres. Así, en las

próximas líneas, se comentan algunos factores que ejercen una influencia decisiva en la promoción de la participación y el debate, en la determinación adecuada de los problemas, en la orientación exitosa del proceso y, en definitiva, en la optimización de sus resultados.

Entre ellos, cabe destacar aspectos tales como la organización de un taller de esta naturaleza, los elementos principales en la dinámica de construcción y sistematización del consenso y las dificultades más habituales que se presentan para alcanzarlo, la importancia del papel del moderador y las especificidades de procedimiento que pueden incorporarse en la conducción de un taller del EML.

Eso es precisamente lo que se pretende con este capítulo, que además se ilustra mediante la presentación concreta de los resultados obtenidos en tres talleres EML, llevados a cabo en los ámbitos de la atención a adultos mayores y personas con discapacidad, el refuerzo institucional del sistema estadístico nacional de un país latinoamericano y en una organización no gubernamental ecologista.

Como en cualquier otra actividad de similar naturaleza en la que un grupo de personas se reúnen con el propósito de llegar a acuerdos sobre la base de un trabajo en equipo, existen diversos aspectos que, por obvios que puedan parecer, influyen decisivamente en las posibilidades de éxito de un taller EML y que, por tanto, es necesario tomar en

cuenta y planificar detenidamente a la hora de organizar una iniciativa de este tipo.

Los participantes en un taller EML

Ya se ha señalado que el EML, es una técnica en la que diversos individuos, con procedencia, expectativas, visiones e intereses también diversos, participan en un proceso abierto de discusión para alcanzar un consenso amplio y representativo, acerca de cuáles son los principales problemas que enfrentan determinados colectivos sociales o instituciones y de los medios que pueden utilizarse para superar o solucionar esos problemas.

Participar activamente en un taller EML es habitualmente un medio muy eficaz para comprender mejor la naturaleza de los problemas en discusión, conocer otros puntos de vista y crear el espíritu de grupo necesario para desarrollar propuestas de trabajo en torno a objetivos compartidos por todos. En la medida en que el EML sirve para lograr el acuerdo y el consenso, requisito fundamental para el éxito de cualquier proyecto de desarrollo, es altamente recomendable que en la celebración de un taller con este método se cuente con la participación lo más representativa posible de los principales agentes involucrados: colectivos beneficiarios de la intervención, funcionarios de las instituciones públicas y privadas especializadas en el sector y en el área geográfica considerada,

usuarios del servicio público, agencias donantes, autoridades nacionales, departamentales o locales, organizaciones sociales, etc. A estos efectos cabe señalar que, si bien cualquier taller EML representa, en última instancia, un proceso de negociación en cuyo resultado final se intenta que todas las partes ven sus intereses reflejados, la presencia activa de los destinatarios finales de la acción y la adopción de sus puntos de vista resulta especialmente relevante.

No obstante, al margen de estas recomendaciones generales, no existen normas específicas y válidas para cualquier situación, a la hora de seleccionar quiénes deben ser los participantes en cada taller EML, cuestión que dependerá, entre otros, de factores como el enfoque que se pretenda dar a la reunión y el alcance de la misma, el momento del ciclo de gestión en el que se encuentra el proyecto de desarrollo y las alianzas que convenga establecer entre entidades para que la misma goce de suficiente apoyo y soporte institucional.

¿Servirá exclusivamente la reunión para identificar las líneas maestras de un programa o conjunto de proyectos que, necesariamente, habrán de ser perfilados cuando posteriormente sean sometidos a la consideración de uno o varios donantes? En este caso será imprescindible contar con el máximo consenso entre los receptores de la ayuda y por tanto, será recomendable una amplia representación de los mismos en el taller. Puede asimismo estimarse conveniente invitar

al taller a aquellos donantes más sensibilizados con la problemática del sector correspondiente.

Si por el contrario, el taller se lleva a cabo por encargo de una organización donante cuya programación, prioridades y procedimientos son conocidos, debiendo el taller tener como resultado el diseño concreto de una intervención y estando la entidad contraparte previamente identificada, habrá que contar con la participación de las principales entidades implicadas en la financiación y ejecución del proyecto. Además, si hay que desarrollar aspectos de carácter presupuestario, elaborar un cronograma detallado de actividades o definir indicadores y sus correspondientes fuentes de verificación, quizás sea necesario recurrir en última instancia a especialistas.

Cuando se trate de un taller específicamente destinado a elaborar propuestas de fortalecimiento de una institución concreta, además de los gestores principales de la misma al más alto nivel, deberán estar presentes en el taller los responsables de las distintas áreas o departamentos, con perspectiva y conocimiento profundo de la institución y del entorno en el que ésta desarrolla su actividad. Adicionalmente, será conveniente que también puedan tomar parte personas en representación de los clientes o usuarios del servicio que presta la institución y a cuyos intereses, en última instancia, ésta debe responder.

En todo caso, lo óptimo sería que las personas participen en el taller representen adecuadamente a las instituciones implicadas, conozcan en detalle su cultura organizativa y procedimientos, dispongan de la suficiente capacidad para tomar decisiones que comprometan a sus instituciones y cuenten con información pertinente acerca de la problemática del sector considerado.

Por último, para que un taller EML resulte plenamente operativo es necesario que el número de asistentes no sea demasiado reducido (en cuyo caso se corre el riesgo de que el análisis recoja puntos de vista muy parciales) ni muy amplio (con lo que se podría entrar en una dinámica asamblearia que haga impracticable el debate y el consenso). A estos efectos, para poder conjugar la pluralidad de puntos de vista con la necesaria dosis de operatividad del grupo para la toma de decisiones, se sugiere orientativamente que el número de participantes se sitúe entre un mínimo de ocho y un máximo de quince personas.

La convocatoria del taller

Además de los aspectos de carácter logístico, conviene que cada participante sea informado con antelación a la celebración del taller EML acerca de quiénes son y a qué instituciones representan el resto de participantes, en qué consiste el ejercicio, cuál es su alcance, qué pasos procedimentales se seguirán y qué resultados concretos se espera obtener.

Puede resultar asimismo útil solicitar a los participantes que preparen antes del taller alguna información relativa a sus países (cuando se trate de una iniciativa regional) o a sus instituciones, utilizando, por ejemplo un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) u otro tipo de técnicas sencillas de diagnóstico.

Asimismo, resultará de gran interés conocer de los participantes, con carácter previo, distintas iniciativas de desarrollo que se estén llevando a cabo en el sector y en el área geográfica considerada, lo cual puede ayudar a identificar posibles complementariedades entre proyectos o evitar solapamientos indeseados y, por tanto, a decidir qué estrategia de proyecto es la más adecuada.

Todas estas informaciones pueden transmitirse a los participantes con antelación, contribuyendo así a crear desde los primeros momentos el necesario ambiente de confianza, transparencia, colaboración y espíritu de equipo, favorable a la discusión abierta y a la generación de ideas en un ambiente relajado.

¿Cuánto tiempo destinar a un taller EML?

Una vez más la respuesta a esta cuestión depende de lo que se quiera lograr con el taller. Para alcanzar un acuerdo mínimo sobre directrices generales e incluso esbozar una cartera de proyectos articulados en torno a un objetivo co-

mún y cuyas actividades se determinen de forma muy general, una semana intensiva de trabajo será suficiente. Este es, por otra parte, el período que más habitualmente se emplea para los talleres EML, habida cuenta de las lógicas limitaciones de recursos que todas las instituciones enfrentan.

No obstante, si la idea de proyecto de la que se parte es muy básica y lo que se busca es discutir las alternativas, seleccionar una de ellas y llegar a un diseño más acabado de la intervención (en el que se especifiquen con mayor detalle las actividades y su cronograma, se asignen responsabilidades, se identifiquen los recursos/insumos necesarios, e incluso se avance en la construcción de indicadores y fuentes de verificación, en el presupuesto, etc.) se precisará al menos otra semana adicional.

La mayor o menor armonía de intereses y expectativas entre los asistentes al taller, la actitud de los participantes durante el mismo, la productividad de las sesiones y la propia capacidad del moderador para conducir adecuadamente las discusiones serán otros factores que influirán en la duración del taller, por lo que conviene planificar ésta con cierta flexibilidad.

La misma argumentación es válida para la duración de cada una de las sesiones o para determinar el tiempo que se empleará en cada fase del análisis.

¿Dónde celebrar un taller EML?

Es deseable que los participantes en un taller EML dispongan del tiempo suficiente para estar presentes a lo largo de toda su duración, aspecto que no siempre resulta posible cuando se trata de representantes de muy alto nivel o cuando el taller se celebra en la propia sede de la institución, cuya dinámica de trabajo diario suele generar interrupciones constantes y una asistencia irregular a las discusiones.

Por esta razón, al margen de otras consideraciones acerca de la idoneidad del espacio escogido para facilitar un ambiente agradable durante las discusiones y de su amplitud para permitir tener a la vista los acuerdos alcanzados en fases sucesivas, se recomienda que la reunión se realice en un lugar separado del trabajo habitual de los participantes, que les permita aislarse de los asuntos de la oficina y concentrarse en las discusiones durante el mayor tiempo posible.

Al comenzar el taller

Aún cuando se haya preparado el taller e informado con antelación a los asistentes acerca del mismo, conviene al inicio de la reunión, realizar una ronda previa de presentación personal e institucional, en la que cada participante plantee además sus intereses y expectativas.

Es conveniente además que el moderador especifique con claridad desde el

comienzo las reglas del juego, recordando los pasos del método, el tiempo estimado que se destinará a cada uno de ellos y las técnicas de visualización que se emplearán. El facilitador deberá explicar claramente en qué consiste su función (aplicar correctamente el método) e insistir en la importancia de que todos los asistentes participen activamente, aportando sus propios puntos de vista. En este sentido el facilitador debe recalcar que se trata de un ejercicio orientado a la búsqueda de acuerdos que posibiliten la acción.

Una vez explicado el método, el carácter de la reunión y los resultados esperados en términos generales, el moderador podrá dar comienzo al taller introduciendo brevemente y de forma secuencial cada uno de los pasos del EML para, después de cada pequeña explicación teórica, ceder el protagonismo a los participantes.

Algunos comentarios sobre el análisis de participación

Un mapa institucional para situarnos

En análisis de participación, también denominado análisis de implicados, es el primer paso que se aborda en un taller EML, con el fin de presentar un panorama lo más completo posible de los distintos agentes, grupos sociales e instituciones involucradas en la realidad

concreta sobre la que se pretende intervenir. El objetivo fundamental de este paso es conocer los problemas, intereses, expectativas y prioridades de cada uno de ellos y determinar qué grupo o grupos serán los beneficiarios finales de la intervención. Como consecuencia de esta selección, deberán determinarse asimismo aquellos colectivos potencialmente perjudicados por la misma.

No obstante, especialmente cuando el taller se desarrolla con una entidad concreta cuyo ámbito de actuación está perfectamente delimitado, los beneficiarios de la intervención (los colectivos concretos con los que habitualmente la entidad trabaja o a los que presta sus servicios) están por lo general definidos y seleccionados de antemano. El análisis, en este caso, sirve más bien para adquirir una visión amplia del resto de intereses en juego, lo que habitualmente se puede conseguir a través de un sencillo “mapa institucional” que sitúa al moderador y a los participantes en el contexto en el que la intervención se va a ejecutar.

La importancia de “conocer el terreno”

En cualquier caso, para que el análisis de participación ofrezca una imagen lo más completa posible de los implicados, de sus funciones, intereses, recursos y problemas, es necesario que los participantes en el ejercicio conozcan en pro-

fundidad tanto las características y el funcionamiento del conjunto de organizaciones más representativas en el sector de que se trate, como la problemática específica de los grupos a los que se dirige la acción.

Las instituciones socias como beneficiarios instrumentales

A veces se produce una cierta confusión a la hora de especificar los beneficiarios del programa o proyecto en cuestión. En numerosas ocasiones las organizaciones socias locales de los países en desarrollo que trabajan con determinados colectivos sociales desfavorecidos suelen presentar también ciertas debilidades institucionales (en cuanto a recursos de todo tipo, niveles de organización y coordinación interinstitucional, cualificación del personal, etc.) que, una vez superadas, permitirían teóricamente atender mejor las demandas de esos colectivos y prestarles unos mejores servicios.

En este sentido, no debemos perder de vista que, aunque el refuerzo y modernización de las instituciones es un elemento importante en favor de la viabilidad de cualquier iniciativa de desarrollo, dichas instituciones deben ser consideradas como beneficiarios exclusivamente instrumentales de las acciones de desarrollo –aún cuando se trate de los destinatarios más directos de las acciones de cooperación técnica– y que son precisamente los colectivos con los que

esas instituciones trabajan, los beneficiarios últimos de tales acciones.

Esta distinción tiene una enorme importancia, habida cuenta de la necesidad de adoptar precisamente el punto de vista de los destinatarios finales de las intervenciones para determinar sus principales problemas e interpretar las causas que los producen, evitando que el análisis gravite, exclusivamente, en torno a las deficiencias o limitaciones de las instituciones que les prestan servicios.

Consideraciones sobre el análisis de problemas

La determinación del problema central y sus causas directas

Habitualmente se establece que, una vez identificados los problemas que afectan a los colectivos beneficiarios, es necesario seleccionar y llegar a un consenso acerca de cuál es el problema que los participantes consideran central, focal o principal, que permita ordenar o articular al resto de problemas detectados según una relación de causas y efectos.

En la práctica, la determinación del problema central y el acuerdo de los participantes acerca del mismo constituye siempre un proceso lento cuya dificultad se agudiza considerando las siempre presentes limitaciones de tiempo para la

realización del taller y las expectativas iniciales de los participantes en ver reflejados sus puntos de vista desde los primeros momentos del análisis.

Por esta razón, a la hora de abordar el análisis de problemas, resulta conveniente en muchas ocasiones aplazar la identificación del problema central para un momento posterior, comenzando por establecer un acuerdo sobre los problemas del nivel inmediatamente inferior que, en conjunto, constituirán las causas directas del problema central.

Para ello, es recomendable solicitar a cada uno de los participantes en el taller que identifique un número limitado (de dos a cinco, dependiendo del número de participantes) de problemas que, a su juicio, son los más importantes que enfrenta su entidad, desde el punto de vista de los intereses del colectivo de beneficiarios al que la intervención se va a dirigir.

Cada uno de esos problemas debe escribirse en una tarjeta. Posteriormente, con ayuda del moderador y tras un proceso de debate y, en su caso, de clarificación o matización de los enunciados propuestos, las distintas tarjetas-problema se pueden agrupar entre sí, atendiendo a su similar naturaleza, para finalmente, buscar un enunciado-problema integrador de cada uno de los grupos considerados, que goce del consenso de todo el grupo. Mediante este procedimiento, se pueden definir varios “grandes problemas”, cada uno de ellos

expresado de una nueva tarjeta, que encabezarán las principales ramas de análisis posterior.

Esos enunciados de situaciones negativas:

- Señalan las principales áreas-problema compartidas por todos los colectivos o entidades representados en el taller y, por tanto, constituyen los pilares de una visión común de partida.
- Integran a la gran mayoría de los problemas individuales identificados por los participantes, que ven cómo la práctica totalidad de las ideas aportadas, aunque hayan perdido su impronta personal, quedan recogidas en el análisis final. En términos coloquiales se suele decir que “todos los participantes se ven en la foto de grupo”.
- Suponen un paso adelante muy importante en la construcción de un acuerdo inicial, que sin duda facilita el consenso en fases posteriores de la discusión.

Por supuesto, algunos problemas enunciados por los participantes quedan al margen de este análisis, por ser de menor rango (corresponder a un nivel inferior) o por representar puntos de vista muy minoritarios y, por tanto, no suficientemente significativos desde una aproximación grupal. No obstante, todos

los problemas propuestos en la primera fase permanecen a la vista de los participantes a lo largo de todo el taller y de hecho, algunas de las tarjetas “descartadas” en esta primera fase, pueden volver a incorporarse en momentos posteriores del análisis; generalmente como causas de inferior nivel dentro de su grupo.

A estos efectos, conviene siempre ser sumamente cuidadoso a la hora de apartar temporalmente algún problema que no encaje bien en este momento del análisis, insistiendo en la posibilidad de volver a él posteriormente si se considera necesario. El consenso es una base esencial del método y deben evitarse las tomas de decisión por mayoría.

La definición del problema central (sobre el que por lo general no se piensa intervenir directamente debido a su envergadura e importancia) puede pasar por tanto a realizarse en un segundo momento. En efecto, ahora resulta mucho más sencilla su determinación, pensando en el efecto principal que provocan los problemas de menor nivel anteriormente identificados.

Una vez determinados el problema central y sus causas de primer nivel (en el orden explicado anteriormente), se continúan ampliando las relaciones causales hacia abajo, repitiendo el proceso de identificación por cada uno de los participantes de un reducido número de causas directas para cada uno de los primeros grandes problemas, de agrupación de

los mismos y de su integración en enunciados comunes que representen la visión del grupo. A partir del tercer nivel, las causas se pueden identificar en una discusión abierta entre los participantes.

La necesidad de definir correctamente los problemas y sus causas

Es absolutamente imprescindible prevenir a los participantes en este tipo de ejercicios acerca de la formulación precisa de los problemas. Cuanto mejor y más concretamente esté definido un problema, más sencilla y adecuada será la identificación de sus futuras soluciones. Por tanto, todos los participantes en el taller, incluido el moderador, deben interpretar lo mismo cuando lean el enunciado de un problema.

Por otra parte, debe siempre advertirse que los problemas han de enunciarse como situaciones negativas y evitando en la medida de lo posible expresiones como “falta” o “ausencia de” cualesquiera clase de recursos. Esta clase de enunciados son muy frecuentes en los talleres en los que se utiliza el EML, lo que revela que los problemas son muy a menudo percibidos como la carencia de medios: presupuestos, personal cualificado, ordenadores, etc. Debe recordarse que los recursos son siempre por definición escasos (si no fuera así no existirían los problemas que con ellos se pretende resolver), con lo que este tipo de enunciados no aportan una información demasiado relevante, al

menos en los momentos iniciales del análisis. Por otra parte, formulaciones de este tipo pueden predeterminar implícitamente las soluciones a los problemas detectados.

Finalmente, cuando se construye el árbol de problemas, es fundamental verificar que la relación que se establezca entre los mismos sea verdaderamente una relación causal. Los enunciados de las tarjetas inferiores deben especificar los porqués de las tarjetas del nivel jerárquico inmediatamente superior y no recoger meras clarificaciones o explicaciones adicionales del significado de éstas.

El análisis de objetivos y la elección de alternativas

Como ya se ha explicado anteriormente, en el análisis de objetivos, los problemas anteriormente identificados y ordenados en el árbol de problemas se formulan como estados positivos alcanzados. Es decir, se trata de convertir las tarjetas-problema en tarjetas-objetivo.

Este proceso no reviste ninguna complicación y habrán de seguirse los pasos y recomendaciones prácticas habituales, ya expresadas en la introducción al enfoque, para reconvertir las relaciones causa-efecto en relaciones medios-fines. En todo caso, deberá prevenirse a los participantes acerca del nivel de ambición con el que se formulan los objeti-

vos, siendo siempre recomendable adoptar un tono realista para que las alternativas de proyecto obtenidas sean razonables y para que el cumplimiento de los objetivos y resultados que contienen estén dentro de lo posible.

Al igual que con los problemas, deberán precisarse adecuadamente los objetivos que conforman el árbol, de forma que sean claros y que su cumplimiento pueda verificarse a través de indicadores.

Una “cartera de proyectos” consistente

Es precisamente una vez finalizado el árbol de objetivos cuando se pueden apreciar de manera inequívoca las distintas alternativas susceptibles de ser consideradas como proyectos dirigidos a resolver los problemas previamente identificados, así como su articulación horizontal y vertical en torno a un objetivo común.

Es de sobra conocido, aunque poco aplicado en la práctica, que una planificación adecuada exige la compatibilidad de objetivos en sentido vertical (dentro de la estrategia de proyecto seleccionada y en la secuencia plan-programa-proyecto), así como en sentido horizontal (la coherencia de objetivos entre, por ejemplo, los distintos proyectos que forman parte de un mismo programa). En ese sentido puede afirmarse que la utilización del EML permite establecer

con nitidez los distintos niveles de la planificación y sirve, por tanto, como pauta acerca de las buenas prácticas que deben orientar el proceso de identificación y diseño de cualquier proyecto de desarrollo.

El árbol de objetivos resultante de la reconversión del árbol de problemas ofrece, por el momento, una información de carácter estratégico, que incluye las principales ramas medios-fines que deben orientar cualquier acción encaminada, en última instancia, a mejorar los problemas de los beneficiarios o satisfacer las demandas de los usuarios del servicio de que se trate.

Las orientaciones generales que proporciona un taller de este alcance, no se suelen traducir en un diseño acabado de actividades concretas a las que claramente se puedan asignar unos recursos (humanos, técnicos, materiales o financieros) y, por lo tanto, un presupuesto. Las actividades suelen quedar simplemente esbozadas en términos generales, por lo que podríamos decir que el resultado en este caso queda a medio camino entre un enfoque puramente estratégico y un enfoque operativo.

La importancia de las actividades seleccionadas para el análisis de alternativas

Pero también puede suceder que durante el taller se desee no sólo analizar las distintas estrategias alternativas de pro-

yecto, sino también optar por una de ellas (o al menos descartar aquellas que no resulten posibles o adecuadas), e incluso avanzar en su diseño a través de la matriz de planificación.

En este caso, resultará imprescindible durante el análisis de objetivos (horizontalmente y sobre todo hacia los niveles inferiores) ampliar las relaciones medios-fines, hasta llegar a un nivel a partir del cual sea posible concretar acciones con un marcado carácter operativo, que puedan llegar a convertirse en actividades de un hipotético programa o proyecto.

La selección de las actividades, y los recursos que su ejecución precisa, resultan determinantes para una elección racional de la alternativa de proyecto más adecuada. Un proyecto es un conjunto de actividades organizadas y concatenadas para lograr una serie de resultados que conduzcan a un objetivo específico determinado, por lo que las actividades que finalmente se seleccionen para su ejecución imprimirán “carácter” al proyecto de que se trate.

El binomio actividades/recursos determina el coste de cada alternativa, incidiendo en la mayor o menor duración del proyecto, en su eficiencia, en sus posibilidades de viabilidad, en los riesgos asociados, en el grado en que la opción se concentra en los colectivos beneficiarios, en la factibilidad política y en otros criterios en los que habitualmente se sustenta la elección de alternativas, entre

los cuales no puede subestimarse la propia orientación o especialización profesional de las entidades encargadas de la ejecución.

Como en el resto de fases, el análisis de alternativas será más adecuado cuanto más se discuta y se acuerde entre los participantes en el taller, de acuerdo con los criterios que se estimen oportunos y sobre la base de la mayor transparencia posible, con independencia de que posteriormente puedan requerirse estudios adicionales para tomar decisiones más fundamentadas.

En la práctica, los intereses, orientaciones y prioridades geográficas y sectoriales de las organizaciones donantes ejercen una influencia determinante a la hora de seleccionar la alternativa de proyecto, sobre todo en el contexto habitual de restricciones presupuestarias y escasez crónica de recursos financieros que enfrentan las instituciones públicas de los países en desarrollo. En ese caso, si no se desea que el taller EML quede en un mero ejercicio intelectual, será conveniente tratar de sintonizar con aquello que, respondiendo de forma prioritaria a la problemática de los destinatarios de la acción, mejor se adapta a los intereses o prácticas específicas de la entidad donante; sea ésta nacional o extranjera.

Esta es otra razón que hace absolutamente recomendable la presencia de algún representante de las entidades donantes en el taller, a fin de que sus pun-

tos de vista estén presentes en el debate, además de establecer desde el comienzo bases adecuadas para generar transparencia, colaboración y confianza mutua.

Analizar posibles duplicidades y/o sinergias con otras iniciativas

Durante la etapa de análisis de alternativas puede resultar asimismo sumamente fructífero analizar iniciativas que ya se estén ejecutando en el sector, en el área geográfica o en favor de los mismos colectivos de beneficiarios. Al proporcionar un abanico de posibles proyectos perfectamente articulados entre sí, el EML también permite determinar fácilmente dentro del árbol de objetivos qué áreas están desatendidas y carecen de proyectos, en cuáles se pueden estar produciendo solapamientos y en cuáles se pueden establecer acciones coordinadas para lograr externalidades.

Por esta razón, el EML puede resultar una herramienta de suma utilidad para la coordinación de acciones entre distintos donantes que concentran sus esfuerzos en sectores y áreas geográficas comunes, coordinación que parece del todo recomendable tanto para lograr una mejor asignación de los recursos, como para aumentar la credibilidad de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo. En la práctica, desafortunadamente, la ausencia de coordinación suele conducir con bastante frecuencia a excesos de financiamiento en determinadas

áreas, a la inexistencia de intervenciones en otras o a una proliferación de intervenciones aisladas, apenas integradas en programas y planes más amplios.

El análisis de las intervenciones en marcha en el área constituye un criterio adicional de suma importancia a la hora de discutir las estrategias alternativas de proyecto, que afecta de forma central a la pertinencia de cada una de ellas. Por esta razón, como se señaló al principio de este capítulo, es recomendable solicitar a los participantes que preparen con antelación la información relativa a las mismas.

La matriz de planificación del proyecto

Aunque en muchos talleres EML, debido a las restricciones de tiempo, la MPP queda simplemente esbozada, es altamente recomendable prestar una especial atención a sus principales elementos constitutivos, ya que la elaboración de la MPP no sólo permite ir cerrando el diseño del proyecto, sino también, y quizás más importante el taller. Muy sucintamente, se señalan a continuación algunos de los aspectos que se consideran centrales para ambos propósitos.

Primera columna: resumen descriptivo

Una última revisión en común de la lógica interna del proyecto, marcada por la secuencia insumos-actividades-resul-

tados-objetivos, es altamente recomendable.

Además de las actividades derivadas de la ampliación de las ramas medios-fines en el árbol de objetivos, no deben olvidarse aquellas actividades y/o resultados que se estimen necesarias para garantizar la viabilidad del proyecto en cuestión o para mejorar la lógica interna de la intervención, y que deberán añadirse a las actividades y resultados ya contemplados.

Segunda y tercera columnas: Indicadores objetivamente verificables y fuentes de verificación

Algunos indicadores pueden discutirse, pero en función del tiempo disponible, pueden no concretarse o cuantificarse durante el taller. No obstante, el que los participantes en el taller se pregunten cómo medir los objetivos y resultados propuestos, es quizá el mejor procedimiento que éstos sean definidos de la manera más precisa posible.

El que el grupo sea capaz de definir precisamente los indicadores, acordar su cuantificación y la referencia temporal necesaria para su cumplimiento, es quizás la mejor prueba de que los objetivos y resultados del proyecto están claramente formulados, comprendidos, compartidos y apoyados por todos.

Al contrario, la dificultad para asignar indicadores a objetivos y resultados es en ocasiones una muestra de que éstos

no están del todo claros, que se han formulado en términos muy generales o que son ambiguos, de forma que pueden prestarse fácilmente a distintas interpretaciones por parte de los participantes.

La formulación de objetivos y de indicadores son, por lo tanto, dos procesos que se refuerzan mutuamente: una adecuada formulación o enunciado del objetivo ayuda también a definir de manera precisa los indicadores; a su vez, el proceso de selección de indicadores contribuye a mejorar el diseño de los objetivos y, por tanto, de los proyectos.

Por todas estas razones, no resultaría conveniente seleccionar de manera precipitada el primer indicador que se nos ocurra. A veces no es sencillo encontrar el indicador ideal, por lo que en los talleres EML puede ser interesante involucrar a los participantes en una lluvia de ideas, a partir de la cual se elabore una lista de posibles indicadores (directos e indirectos) que ayuden a comprender mejor el objetivo o resultado en sus múltiples dimensiones y desde distintas perspectivas.

Para la selección definitiva, cada indicador considerado debería valorarse a la luz de los criterios habituales de calidad que se han de exigir a todo indicador, en términos de su validez, capacidad de desagregación, coste razonable de su obtención, disponibilidad (sólo deben utilizarse indicadores para los cuales sea posible recoger datos en el contexto en

que se ejecutará el proyecto), comparabilidad, fiabilidad, etc. Si no es posible identificar indicadores directos, habrá de recurrirse a indicadores indirectos.

En todo caso, probablemente sea necesario en algún momento complementar la selección inicial con la opinión de expertos en el tema o con lo aprendido en otras experiencias similares.

Con relación a los recursos/insumos, lo habitual es que su determinación exacta y su presupuestación escapen al objeto de un taller EML.

Cuarta columna: Supuestos

Finalmente, deberá dedicarse también el tiempo necesario a la determinación de las hipótesis, supuestos, o factores externos en cada uno de los niveles, así como de las medidas que se piensa utilizar para controlarlos y tratar de influir sobre ellos en beneficio del proyecto. Si se considera oportuno, dichas medidas, podrán eventualmente incluirse como actividades en el mismo.

Tanto en cursos como en talleres EML es relativamente frecuente que los presupuestos se enuncien como condiciones necesarias para el éxito del proyecto, pero que cuenten con muy poca o ninguna probabilidad de que se cumplan. Que una vez concluido el apoyo externo, el gobierno municipal o local se hagan cargo del pago de salarios del personal, o se responsabilice del mantenimiento de edificios, instalaciones o

infraestructuras de servicios públicos, por poner un ejemplo, son típicos supuestos relativos a la sostenibilidad que deben contemplarse en el nivel de condiciones previas, que es necesario garantizar (al menos mediante un compromiso formal) antes de desembolsar el presupuesto e iniciar la ejecución.

Así pues, deberá hacerse un énfasis especial para identificar, extrayendo de los participantes las experiencias concretas de riesgos que los proyectos suelen enfrentar en su entorno institucional, cuáles son las condiciones previas indispensables para que el proyecto comience a ejecutarse sobre una base sólida.

Elaborar la matriz de planificación del programa

Si en el taller no se ha optado por una alternativa concreta de proyecto, o si se deja abierta esa posibilidad para negociaciones posteriores con posibles organizaciones donantes, puede resultar sumamente útil, partiendo del árbol de objetivos, desarrollar en términos generales la matriz de planificación del programa, considerado como un conjunto de proyectos que comparten un mismo objetivo general.

De esta forma se concreta mucho más y adquiere mayor consistencia la cartera de proyectos a que nos referíamos en anteriores apartados.

El papel del moderador

En todos los talleres EML, y en general en cualquier reunión de trabajo, los participantes suelen adoptar distintos papeles que van desde el liderazgo en las opiniones y en el uso de la palabra por parte de unos, cuestión que suele estar vinculada directamente con el cargo que ocupan en la entidad, a la actitud retraída y tímida que manifiestan otros o a la insistencia exagerada por parte de algunos en determinados puntos de vista que no siempre gozan del consenso del resto del grupo.

El papel del moderador para dirigir y centrar las discusiones a lo largo de todo el proceso resulta esencial, pues no es extraño que las intervenciones de los participantes se alarguen en exceso en determinados momentos o sean prolijas en detalles particulares, tendiendo a veces a apartarse de la lógica que debe conducir el análisis.

El moderador debe velar para que las intervenciones sean precisas, breves y pertinentes, evitando en la medida de lo posible disgresiones no directamente relacionadas con la materia en discusión en cada momento.

Además deberá evitar la frecuente tendencia de algunos participantes a monopolizar los debates y dar a todos la oportunidad de expresar sus puntos de vista en cada momento.

La experiencia viene a mostrar que es conveniente contar con un moderador no directamente implicado en los problemas identificados y que no pueda ser considerado un experto en el área de análisis. En muchas ocasiones, el moderador debe adoptar el punto de vista de un profano en la materia que regularmente solicita aclaraciones frente a enunciados excesivamente generales, confusos y/o técnicos. Evidentemente, resulta recomendable que tenga un cierto conocimiento de los temas a tratar en el taller, e incluso que participe en la fase de preparación de mismo, pero más importante es, sin duda, que conozca en profundidad las características del método de planificación y que cuente con experiencia en su aplicación real.

El moderador, por otra parte, debe ejercer en ocasiones el papel de “abogado del diablo”, cuestionando la lógica causal de los problemas identificados, señalando los inconvenientes que pueden obstaculizar el logro de los objetivos y resultados propuestos y solicitando las clarificaciones necesarias para afinar el análisis y conducirlo hacia conclusiones operativas.

En todo momento el moderador debe dominar las discusiones y actuar como interlocutor frente a todos los participantes, limitando en la medida de lo posible las discusiones particulares entre los asistentes.

Además, debe tener la capacidad suficiente para desbloquear las situaciones de aparentes puntos muertos en las discusiones, “quitar hierro” a los debates encendidos, introducir mecanismos de distensión y mantener una estricta neutralidad frente a las opiniones o ideas enfrentadas.

Por último, es muy conveniente que durante el taller se disponga de algún apoyo secretarial, con el fin de ir plasmando los resultados de las discusiones parciales conforme las mismas van avanzando. Al final de cada paso se debe entregar una copia de los resultados del mismo a todos los participantes, con el fin de obtener el refrendo definitivo del grupo o introducir en su caso las matizaciones o reformulaciones que se consideren oportunas, antes de avanzar al siguiente paso.

En los talleres EML a veces las discusiones para alcanzar acuerdos se alargan excesivamente y es frecuente la aparición de cierto cansancio en el grupo, e incluso de algún escepticismo acerca de la utilidad de los resultados a que el método pueda conducir. Esta es otra razón que aconseja que los participantes reciban periódicamente, en momentos claves del taller, una recompensa por el esfuerzo realizado, en forma de acuerdos claros, sistemáticos y compartidos.

4

Casos reales

Presentación

1. Oficina Nacional de Estadística
2. Proyecto regional para el fortalecimiento de la organización de los adultos mayores de bajos ingresos y/o sin ingresos
3. Diagnóstico participativo, identificación de problemas y una aproximación a la planificación estratégica en una ONG ecologista

Presentación

Los casos reales que se describen en este capítulo constituyen un complemento a los ejercicios docentes del capítulo dos. A menudo se plantean algunas dudas acerca de la aplicabilidad del EML, sugiriendo que se trata de un método muy formalizado y difícilmente utilizable en contextos reales. La experiencia viene a mostrar que, a pesar de esas opiniones, el desconocimiento y la inercia de hábitos de trabajo poco rigurosos tienden a ser las causas que provocan una cierta resistencia a la hora de aplicar de manera más intensiva este procedimiento de planificación por objetivos.

El EML es una herramienta que puede contribuir a mejorar el trabajo cotidiano de las personas y las instituciones que realizan su actividad en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. No debe ser visto como un conjunto de recetas cerradas que es preciso aplicar rígidamente en todas las circunstancias, sino como una guía que permite tomar mejores decisiones y elevar la calidad de los proyectos llevados a cabo.

En los casos reales que se presentan a continuación se han utilizado elementos de la secuencia clásica del EML, sin seguir al pie de la letra las recomendaciones de los manuales más conocidos. Con ellos se pretende proponer algunos ejemplos de cómo el método puede ser aplicado, aunque el mismo nunca debe ser visto como una solución absoluta a los retos y dificultades que se presentan en un proceso de planificación.

Se han seleccionado tres casos que hacen referencia a contextos de intervención muy variados. En el primero de los ejemplos se relata la preparación de un proyecto que debe contribuir a la mejora de la producción estadística en un país latinoamericano. El segundo aborda el diseño de una intervención tendente al fortalecimiento de las organizaciones de los adultos mayores en situación de alta vulnerabilidad en la región andina, mientras que en el tercero se sientan las bases de la planificación estratégica de una ONG ecologista.

Todos los casos comienzan con una primera descripción del contexto en

que se llevaron adelante las tareas de identificación y de diseño y se describen los resultados de las discusiones grupales. Se ha pretendido, siempre que ha sido posible, relatar cómo se llevó adelante el proceso de preparación de las intervenciones.

Aunque en todas las ocasiones se ha respetado en lo esencial el EML, en ninguna de ellas aparecen una secuencia completa, tal como se presenta en los casos docentes. En algunas ocasiones faltan los análisis de participación y de alternativas, por las razones que se comentan en los textos correspondientes. Por el contrario, en uno de los casos descritos, el EML tuvo como complemento un análisis DAFO que se in-

cluye. En otro se propone una primera programación de actividades.

De esta manera se ha pretendido ofrecer una primera aproximación a experiencias reales de aplicación del EML para poder valorar de una forma realista sus fortalezas y debilidades. Los casos presentados no tienen un valor ejemplarizante; son, simplemente, el resultado de experiencias concretas de aplicación del método en ámbitos muy diversos. Se ha considerado conveniente eliminar las referencias concretas sobre nombres, ciudades, etc., para no provocar ningún tipo de incomodidad a las instituciones implicadas, a las que agradecemos sinceramente su colaboración.

Fortalecimiento de la Oficina Nacional de Estadística de un país latinoamericano, como organismo coordinador del Sistema Estadístico Nacional

En las páginas siguientes se presentan los resultados de un taller EML efectuado con el gerente, los directivos y los responsables de diversos departamentos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de un país latinoamericano.

La reunión, que tuvo una duración de siete días, se desarrolló en la sede de dicha oficina y contó asimismo con la participación de un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), del Instituto Nacional de Estadística de España (INE) y del Centro Europeo para la Formación de Estadísticas de Países en Desarrollo (CESD-Madrid).

El objetivo del taller era la identificación y el diseño de un proyecto de apoyo a la ONE en el marco de una iniciativa de fortalecimiento institucional promovida por la Oficina Técnica

de Cooperación de la AECI en ese país.

La metodología utilizada para la presentación de problemas fue la explicada en el capítulo de reflexiones acerca de la organización de un taller EML. Cada uno de los participantes identificó en un momento inicial los tres problemas más importantes que enfrentaba la ONE para cumplir adecuadamente sus funciones.

Con ayuda del moderador, los problemas similares detectados se agruparon, obteniéndose tres enunciados que encabezarían las ramas del análisis, referidos a la mala calidad de la información estadística, a la deficiente difusión y a la descoordinación entre las entidades productoras de información estadística en el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

En el siguiente nivel de análisis se procedió de la misma manera para identificar las causas de los problemas anteriores, llegándose posteriormente a través de un proceso abierto de discusión a completar el árbol de problemas que se incluye más adelante.

A través de la conversión de problemas en objetivos se logró identificar una cartera de proyectos articulados entre sí para satisfacer las necesidades de información estadística de los usuarios finales y los tomadores de decisiones.

Tras un proceso de discusión se optó por seleccionar la alternativa de mejorar la coordinación entre instituciones productoras de estadística en el país, escogiendo como objetivo del proyecto el fortalecimiento de la ONE como órgano coordinador del SEN.

Para la selección se tuvieron en cuenta diversos criterios. Considerando que en ese momento se estaba tramitando en el Parlamento una ley para convertir a la ONE en Instituto de Estadística y dotarle de mayores competencias como entidad rectora del SEN, se estimó que sería positivo acompañar ese proceso ya en marcha, tomando como referencia la experiencia española. Por otra parte, la alternativa seleccionada era la más consistente con el interés de la AECI por apoyar un proyecto de fortalecimiento institucional, y en la que la experiencia del INE español podría resultar de mayor utilidad. Por último,

se pensó que se podría contar con la colaboración de otros institutos de estadística latinoamericanos, especialmente en el establecimiento de un sistema de formación en el seno de la ONE para todo el SEN.

Se estimó que el proyecto podría tener una duración aproximada de un año y medio a dos y se estableció un cronograma tentativo de actividades, asignado asimismo las responsabilidades para la organización y ejecución de las mismas entre las entidades implicadas e incluyendo dicha programación de actividades en la propia matriz de planificación.

Por último, se asignaron rápidamente algunos indicadores (en algunos casos sin cuantificar y sin referencia temporal) a los objetivos y resultados identificados, aunque necesariamente deberían ser afinados posteriormente con el fin de apreciar en lo sucesivo el avance del proyecto.

También se identificaron hipótesis o factores externos en los diferentes niveles, relativos sobre todo a decisiones legales o administrativas en el país que resultan necesarias para el éxito del proyecto. Nótese que algunas de ellas podrían haberse incorporado como condiciones previas, como por ejemplo la aprobación de la Ley de creación del INE, aunque finalmente se decidió iniciar el proyecto antes del cumplimiento de esa condición.

Análisis de participación

Explicación del análisis de las instituciones implicadas

El taller se inició con la elaboración de un análisis de los agentes y organismos involucrados en el Sistema Estadístico Nacional, los cuales fueron clasificados atendiendo a un doble criterio: según su carácter interno (nacional) o externo (internacional) y en función del papel específico que desempeñan como productores, informantes o usuarios finales de la información estadística. Otro criterio manejado para la clasificación de los diferentes actores identificados fue el de su carácter público o privado.

Todos los participantes aceptaron la conveniencia de centrar el análisis en las diferentes instituciones implicadas en la producción y la utilización de los datos estadísticos, teniendo en cuenta que, desde el primer momento, se decidió diseñar una intervención cuyo propósito era el fortalecimiento de la

ONE dentro del sistema Estadístico Nacional.

Se explotaron asimismo las principales competencias, demandas e intereses de cada uno de los agentes considerados, así como el posible impacto (positivo, neutro o negativo) que un proyecto de fortalecimiento de la Oficina Nacional de Estadística, como organismo rector del SEN, podría tener sobre dichos intereses.

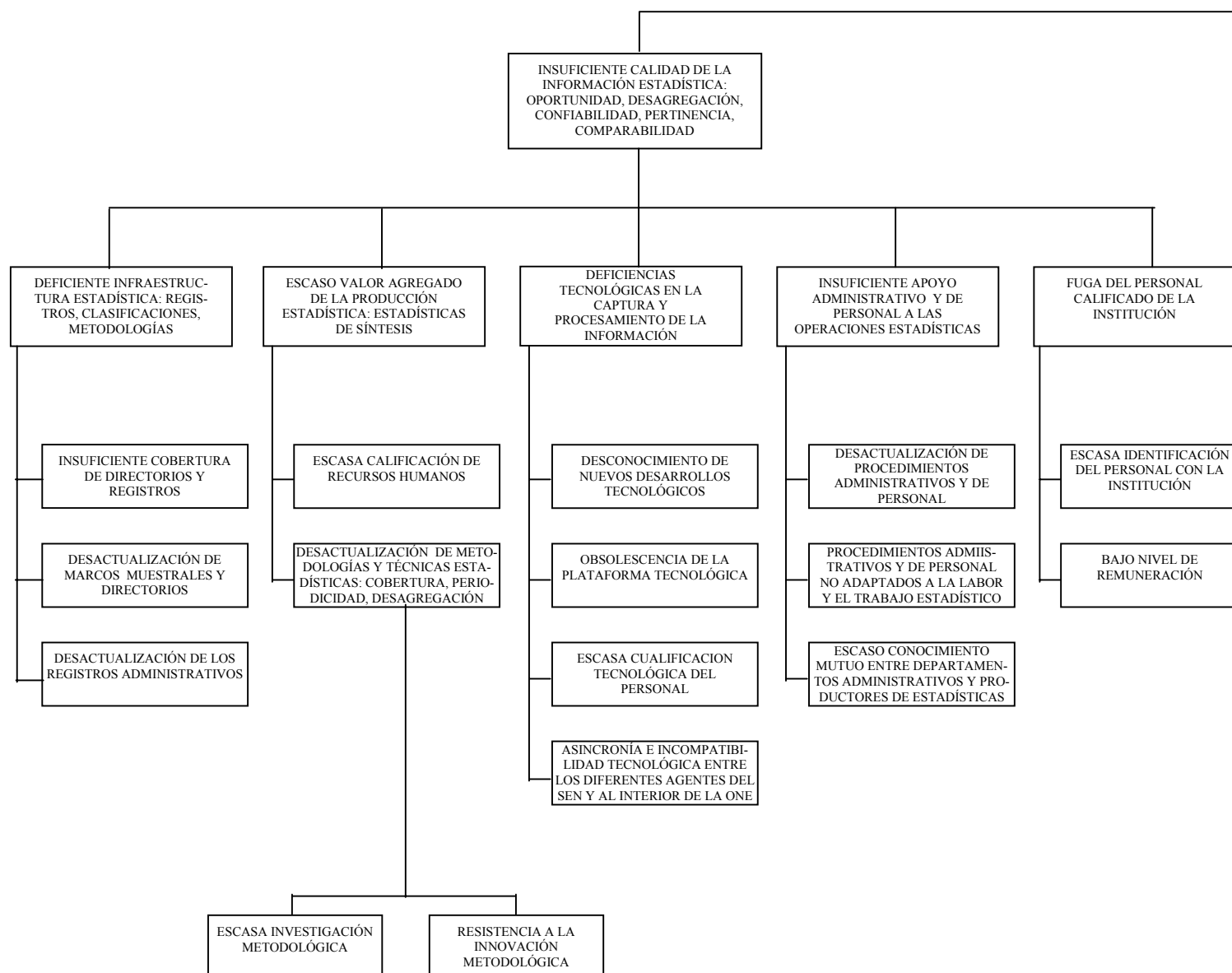
De esta manera, se obtuvo un primer mapa sintético de la situación del sector considerado, identificado a los distintos organismos implicados, sus principales competencias, demandas, intereses y funciones, así como el posible impacto que sobre ellos tendría el futuro proyecto. Los resultados de ese trabajo se presentan a continuación:

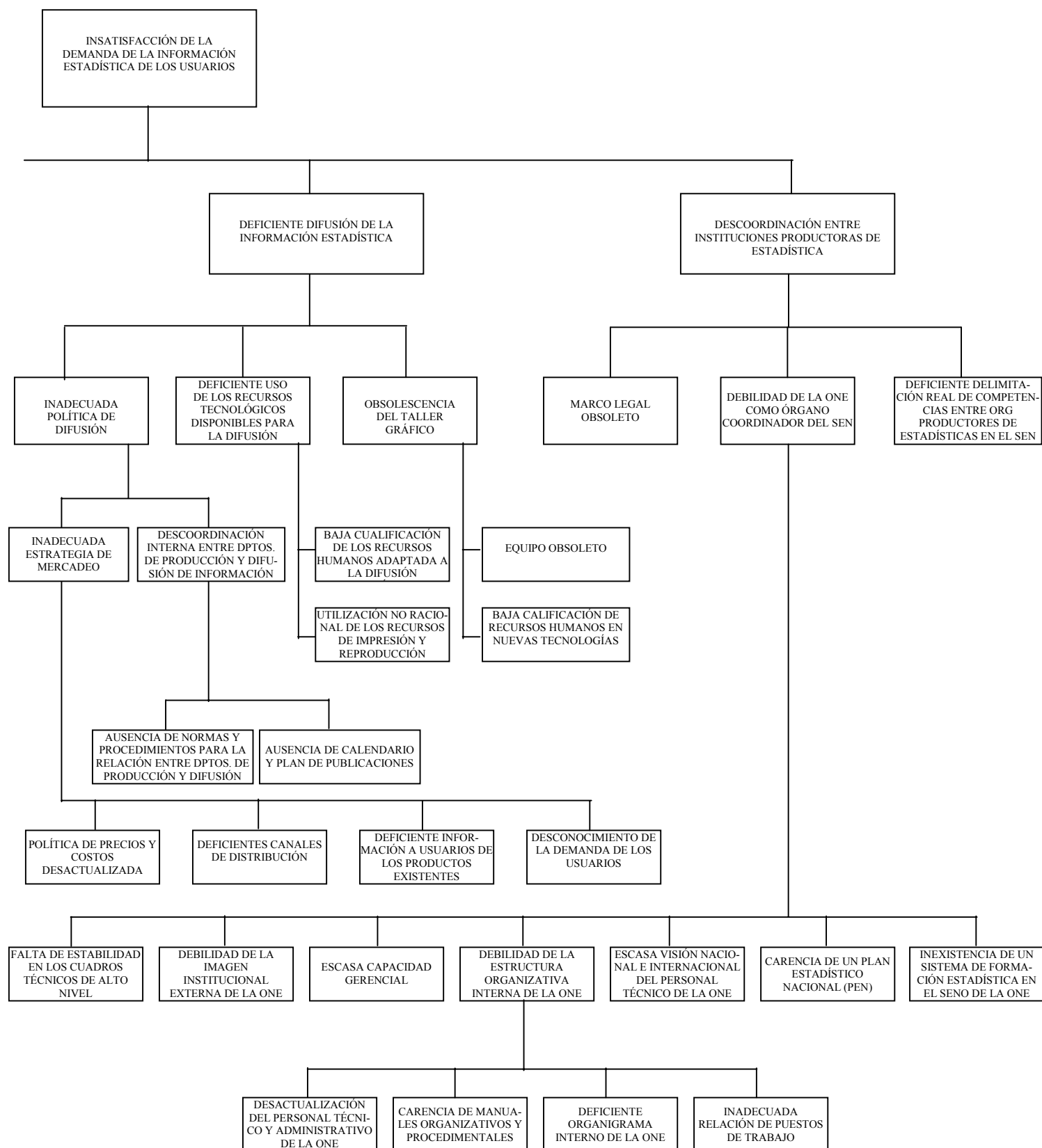
Análisis de instituciones implicadas

	ACTORES / ORGANISMOS	CARACTERÍSTICAS	POSIBLE IMPACTO DEL PROYECTO
	PRODUCTORES	PRINCIPALES COMPETENCIAS	
INTERNOS	Públicos Oficina Nacional de Estadística	Estadísticas de: Fuerza laboral Demográficas Sociales Económicas Ambientales Empleo IPC Nacional Comercio Exterior	(+)
	Banco Central	Cuentas Nacionales Estadísticas Financieras Estadísticas Gubernamentales IPC Área Metropolitana (Cifra Oficial)	(-)
	Ministerios: Finanzas Educación Salud Producción y Comercio Minas	Estadísticas Sectoriales	(+ -)
	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Estadísticas Electorales	(+)
	Universidades e Institutos de Investigación	Estudios e Investigaciones Ad-Hoc	(+)
	Privados Cámara de Producción y Comercio	Estadísticas en su propio ámbito de actuación Índice de Consumo y Pobreza	(-)
	Confederación Nacional de Trabajadores	Estadísticas de Empleo Precios de Canasta	(-)
	Encuestas Privadas	Estudios, Investigaciones y Encuestas de Opinión	(-)
	Universidades e Institutos de Investigación	Estudios e Investigaciones <i>ad hoc</i>	(-)
	INFORMANTES		
	Públicos Ministerios		(-)
	Empresas Públicas Gobiernos Locales y Regionales		(+ -)
	Privados Empresas Privadas y Federaciones Empresariales		(+ -)
	Hogares Personas Redes de ONG		(+)

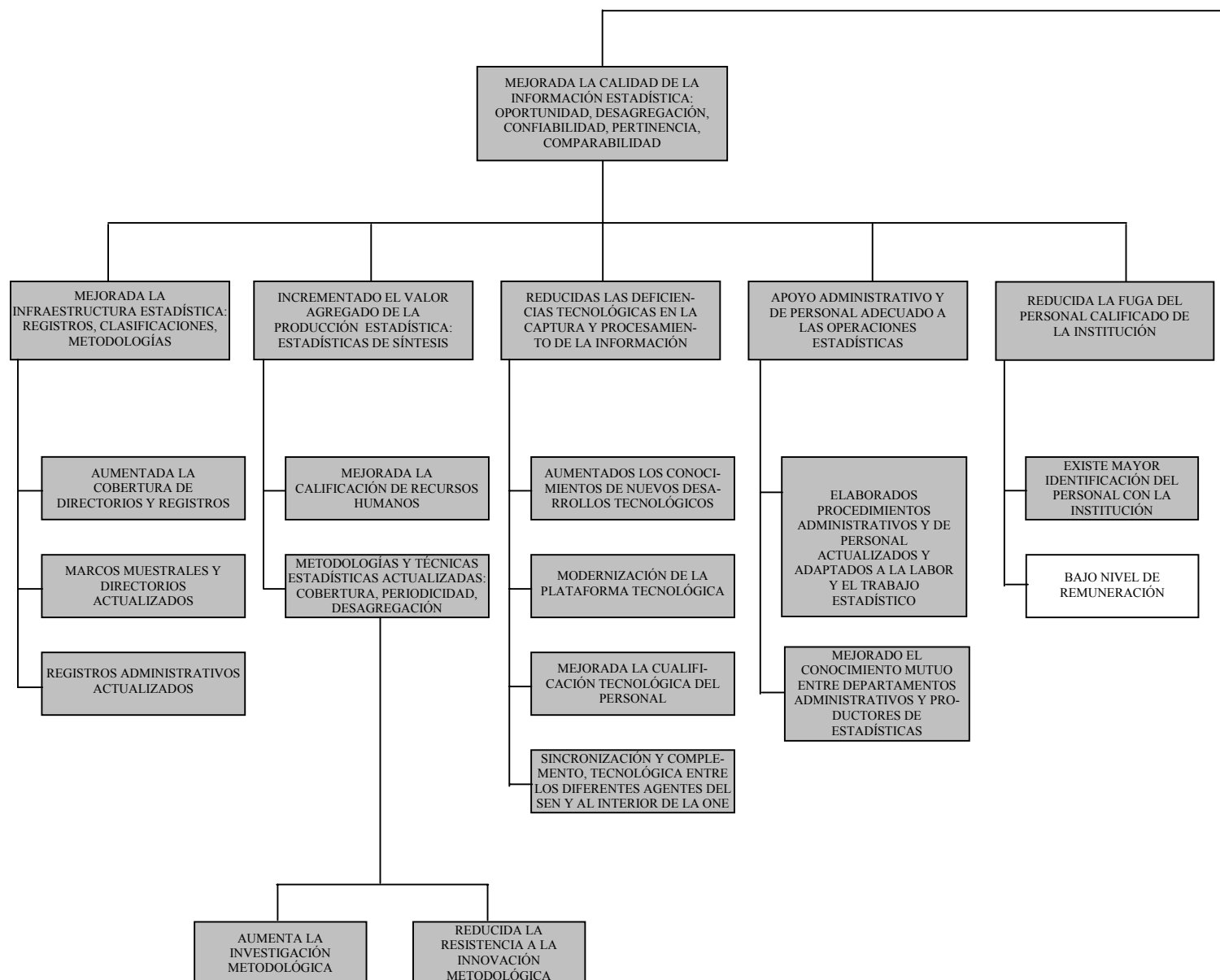
	ACTORES / ORGANISMOS	CARACTERÍSTICAS	POSIBLE IMPACTO DEL PROYECTO
	USUARIOS FINALES	DEMANDAS ESPECÍFICAS/INTERESES	
EXTERNOS	Públicos		
	Organismos de Gobierno (Presidente y Ministros)	Información desagregada a su máximo nivel	(+)
	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Estadísticas Oportunas, Accesibles	
	Ministerios	Estadísticas Confiables, de Calidad	
	Gobiernos Locales y Regionales		
	Corporaciones Regionales	Estadísticas Económicas y Sociales a nivel regional	
	Universidades		
	Empresas del Estado		
	Fondos de Intervención		
	Privados		(+)
	Nivel Nacional y/o Regional Público	Información desagregada a su máximo nivel	
		Estadísticas Oportunas, Accesibles	
		Estadísticas Confiables, de calidad	
	Empresas		
	Universidades		
	ONG		
	Medios de Comunicación		
	Empresas de Investigación		
	Cámaras		
EXTERNOS	ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	FUNCIONES	
	Cooperación Bilateral y Agencias de Cooperación		(+)
	INSEE – Francia	Asistencia Técnica, Capacitación	
	INEI – Perú	Asistencia Técnica	
	INEGI – México	Capacitación	
	AECI – España	Asistencia Técnica, Capacitación, Financiamiento, Usuario	
	CESD – Madrid	Capacitación	
	INE – España	Asistencia Técnica, Capacitación	
	Organismos Internacionales		(+)
	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNICEF)	Asistencia Técnica, Financiamiento, Usuario	
EXTERNOS	Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUAP)	Financiamiento	
	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Asistencia Técnica, Capacitación, Usuario, Metodología	
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Financiamiento, Usuario	
	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Asistencia Técnica, Financiamiento, Usuario	
	Fondo Monetario Internacional (FMI)	Usuario, Sistema General de Divulgación de Datos	
	Banco Mundial (BM)	Usuario	
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Usuario	
	Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)	Asistencia Técnica, Capacitación, Usuario	
	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Metodología, Armonización, Usuario	
	Corporación Andina de Fomento (CAF)	Usuario	
EXTERNOS	Organización de Estados Americanos (OEA)	Usuario	

Árbol de problemas





Árbol de problemas



MEJORADA LA SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LOS USUARIOS

MEJORADA LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

MEJORADA LA COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PRODUCTORAS DE ESTADÍSTICA EN EL SEN

ADECUADA POLÍTICA DE DIFUSIÓN

EFICIENTE USO DE LOS RECURSOS TECNOLÓGICOS DISPONIBLES PARA LA DIFUSIÓN

MODERNIZACIÓN DEL TALLER GRÁFICO

ACTUALIZADO EL MARCO LEGAL

FORTALECIDA LA ONE COMO ÓRGANO COORDINADOR DEL SEN

DELIMITADAS LAS COMPETENCIAS ENTRE ORG. PRODUCTORES DE ESTADÍSTICA EN EL SEN

ADECUADA ESTRATEGIA DE MERCADEO

MEJORADA LA COORD. INTERNA ENTRE DPTOS. DE PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

MEJORADA CUALIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS ADAPTADA A LA DIFUSIÓN ESTADÍSTICA

EQUIPO MODERNO INSTALADO

UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCIÓN

MEJORADA LA CALIFICACIÓN RECURSOS HUMANOS EN NUEVAS TECNOLOGÍAS

CREADOS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RELACIÓN ENTRE DPTOS. DE PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN

ESTABLECIDO UN CALENDARIO Y PLAN DE PUBLICACIONES

POLÍTICA DE PRECIOS Y COSTOS ACTUALIZADA

MEJORADOS LOS CANALES DE DISTRIBUCIÓN

MEJORADA LA INFORMACIÓN A USUARIOS DE LOS PRODUCTOS

AUMENTADO EL CONOCIMIENTO DE LA DEMANDA DE LOS USUARIOS

FALTA DE ESTABILIDAD EN LOS CUADROS TÉCNICOS DE ALTO NIVEL

FORTALECIDA LA IMAGEN INSTITUCIONAL EXTERNA DE LA ONE

MEJORADA LA CAPACIDAD GERENCIAL

FORTALECIDA LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA INTERNA DE LA ONE

AUMENTADA VISIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DEL PERSONAL TÉCNICO DE LA ONE

ESTABLECIDO EL PLAN ESTADÍSTICO NACIONAL (PEN)

CREADO UN SISTEMA DE FORMACIÓN ESTADÍSTICA EN EL SENO DE LA ONE

CURSOS DE ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO DE LA ONE

ELABORADOS MANUALES ORGANIZATIVOS Y PROCEDIMENTALES

ESTABLECIDO EL ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA ONE

RELACIÓN ADECUADA DE PUESTOS DE TRABAJO

Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la coordinación entre instituciones productoras de estadística en el Sistema Estadístico Nacional Venezolano (SEN).	Disminución de la duplicidad de información y funciones entre organismos.	Segundo inventario de operaciones estadísticas, con respecto al primer inventario y al PEN.	
	Fortalecida la Oficina Nacional de Estadística como organismo coordinador del SEN.	Reducción de la no respuesta a las solicitudes de información estadística. Incremento de la producción de información estadística en las áreas desasistidas. Número de acuerdos establecidos entre ONE y organismos del SEN para la realización de actividades estadísticas.	Informes de solicitudes atendidas. Nuevas publicaciones Acuerdos y convenios suscritos.	* Reglamento de desarrollo y aplicación legislativa. * Aplicación y cumplimiento de la ley, reglamento y del PEN.
O. ESPECIFICO	1. Elaborado un Plan Estadístico Nacional (PEN).	PEN elaborado en el año 2.	Documento elaborado.	* Aprobación de la ley de creación del INE (en ese momento en el parlamento)
	2. Fortalecida la estructura organizativa interna de la ONE / INE.	Reducción del tiempo de trámites administrativos. Reducción de la proporción entre el personal administrativo con respecto al personal técnico.	Informe de evaluación. Informe de evaluación.	* Aprobación del Plan Estadístico Nacional. * Relativa estabilidad del personal directivo de ONE.
	3. Mejorada la capacidad gerencial del personal directivo de ONE.	Cumplimiento de los objetivos incluidos en el plan estratégico y planes anuales.	Informe de evaluación.	
	4. Fortalecida la imagen institucional externa de la ONE.	Incremento de las noticias positivas referente a ONE y sus actividades.	Archivo del departamento de comunicaciones de la ONE.	
	5. Aumenta la visión nacional e internacional del personal de la ONE.	Incremento de relaciones profesionales con homólogos a nivel nacional e internacional (Andinos).	Informe de actividades; e-mail.	
	6. Establecido un sistema de formación estadística en el seno de ONE.	Establecidos los programas de formación en el Año 2. Cantidad de cursos dictados por año.	Programa de formación elaborados. Listado de participantes; informes de los cursos.	
RESULTADOS				

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	I	II	III	IV	V	IMPLICADOS	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
1.1. Visita de una delegación de la ONE a España para conocer el Sistema Estadístico Nacional español.	—					ONE / AECI / INE	Participación de diferentes Organismos Internacionales como apoyo al Sistema de Formación.
1.2. Creación en el país de comisión técnica coordinadora del PEN.	—					ONE	
1.3. Misión de asistencia técnica de experto español a Venezuela para preparación del plan de trabajo para elaboración del PEN.		—				AECI / ONE / INE	
1.4. Elaboración del Plan Estadístico Nacional * Inventario de operaciones estadísticas: campo de observación, unidad de investigación, soporte de información, diseño de cuestionario, etc. * Creación de grupos de trabajo temáticos para identificar problemas y necesidades del sector. * Identificación de operaciones a incluir en el PEN por los comités interministeriales e interterritoriales. * Definición de estructura interna del Plan.	—	—	—	—		AECI / ONE / INE	Estimaciones presupuestarias estables, adecuadas al alcance del Proyecto.
1.5. Presentación del PEN al Gobierno Nacional.			—	—	—	ONE	Aprobación de la Nueva Estructura Organizativa por parte del Ministerio de Planificación y Desarrollo.
2.1. Elaborar nuevo organigrama funcional de ONE, (departamentos, unidades, funciones, etc.) adaptado al rol coordinador del SEN y a la participación en las comunidades internacionales (Comunidad Andina).	—					ONE / AECI-INE (AT)	
2.2. Elaborar un manual de descripción y clasificación de cargos (relación de puestos de trabajo, incluidos niveles de remuneración).	—					ONE / AECI-INE (AT)	
2.3. Elaboración de un manual de normas y procedimientos: administrativos (almacén, compras, etc.), de personal (evaluación de personal, etc.), técnico (área técnica estadística) y gerencial (control de gestión gerencial y de memoria y cuenta).	—	—				ONE / AECI-INE (AT)	Los participantes de los cursos de mejoramiento gerencial y de adiestramiento técnico dictados permanecen en la ONE y aplican los conocimientos adquiridos.
2.4. Cursos de reentrenamiento del personal, para su adecuación a las nuevas necesidades de la ONE.	—	—	—			ONE / INE-CESD/AECI	
2.5. Evaluación del funcionamiento de la nueva estructura y documentos implantados.				—	—	ONE / AECI-INE (AT)	
3.1. Curso de formación de alta gerencia de institutos de estadística.		—				ONE/CESD-AECI (AT)	
3.2. Elaboración de un plan estratégico de ONE.	—	—				ONE	
3.3. Elaboración del plan operativo anual de ONE.	—	—				ONE	
3.4. Ampliación de la intranet entre el personal de la ONE.	—	—				ONE	
4.1. Diseño de una estrategia comunicacional de la ONE orientada a resaltar su papel rector en el SEN, a nivel nacional y regional.	—	—				ONE	
4.2. Difusión del proyecto a los medios de comunicación y a otros actores del SEN a escala nacional y regional.	—	—				ONE / AECI	
4.3. Presentación de la nueva ley de creación ONE/INE.	—	—				ONE	
4.4. Presentación de las nuevas funciones que la ley otorga a la ONE/INE como coordinador del SEN.	—	—	—	—	—	ONE	
5.1. Jornadas de trabajo para presentar el proyecto de ley al personal de la ONE.	—	—				ONE	
5.2. Jornadas de trabajo para presentar el Programa Comunitario Andino de Estadística con: a) personal directivo de ONE, b) personal de programas y departamentos.	—	—				ONE/ COMITÉ ANDINO DE ESTADÍSTICA (CAE)	
5.3. Jornadas de trabajo para presentar el Programa Comunitario Andino de Estadística a los diferentes actores del SEN del país.	—	—				ONE / CAE	
5.4. Identificación de los homólogos a nivel nacional e internacional (a nivel andino). Elaboración de directorio.	—	—	—			ONE / CAE	
6.1. Identificación de necesidades formativas.	—	—				ONE	
6.2. Elaboración de programa académico.				—	—	ONE/AECI-INE/INEGI Mex/INEI Perú/Universidades	
6.3. Cursos de formación para el personal del SEN				—	—	ONE/AECI-INE/INEGI Mex/INEI Perú/Universidades	

Proyecto regional para el fortalecimiento de la organización de los adultos mayores de bajos ingresos y/o sin ingresos de la Región Andina

Este proyecto se desarrolló en un taller EML organizado por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) y realizado en Bolivia en mayo de 1999, en el que participaron responsables de organismos no gubernamentales de los países de la Comunidad Andina cuyo ámbito de actuación es la atención a adultos mayores.

La duración del taller fue de sólo cinco días, por lo que se optó por concentrar los esfuerzos en la discusión de los principales problemas que afectan a los adultos mayores en la región, en la elaboración de los árboles de problemas y objetivos y en el esbozo del diseño de un proyecto dirigido a estos colectivos, sin entrar a considerar aspectos relacionados con recursos y presupuestos.

El único análisis de participación que se realizó consistió en seleccionar específicamente a los adultos mayores con escasos o nulos ingresos como destinatarios específicos del proyecto en cuestión. Se

identificaron tres tipos de problemas principales que afectan a ese colectivo: su escasa participación social, el deterioro de su salud y la escasez crónica de ingresos que sufren.

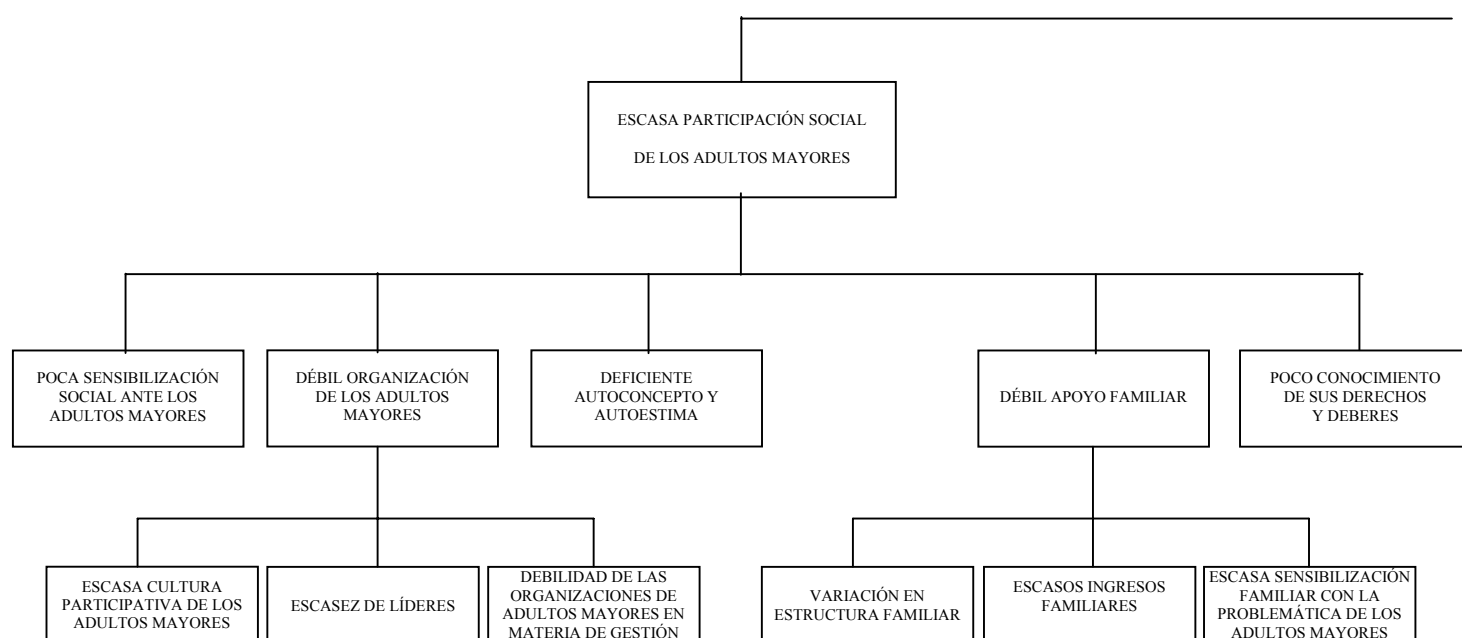
Se observará que al tratarse de una iniciativa regional, las singularidades nacionales necesariamente han de ceder paso a enfoques más globales que representen problemáticas comunes a todos los países representados. Esta es la razón que explica que los enunciados de los problemas tengan en ocasiones un carácter excesivamente genérico.

Aunque no se efectuó un análisis formalizado de alternativas, se determinó, en función de las preocupaciones de las organizaciones presentes en el taller y de sus capacidades reales de influir en la realidad de partida, seleccionar la rama de participación social. Dentro de ella se resolvió escoger la tarjeta “ORGANIZACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES FORTALECIDA” como objetivo específico del proyecto. Las otras dos ramas del árbol de problemas: “DETERIORO DE LA

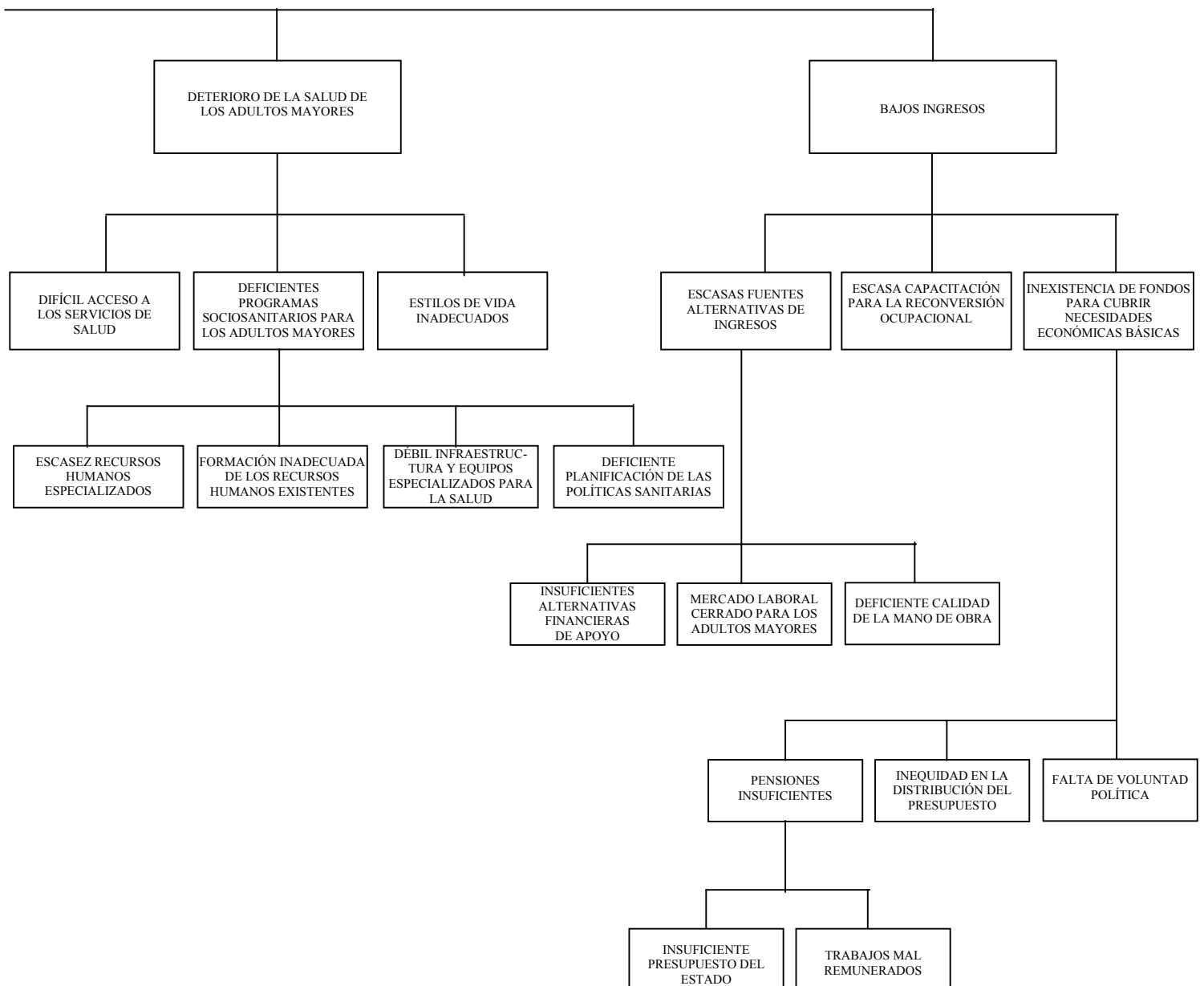
SALUD” y “BAJOS INGRESOS”, ni siquiera fueron reconvertidas en objetivos, por exceder claramente las posibilidades reales de la red de organizaciones no gubernamentales presentes. Aunque los resultados se obtienen directamente del árbol de objetivos, el nivel de actividades se desarrolló conforme se confeccionaba la matriz de planificación.

Finalmente, los participantes propusieron en una discusión abierta una serie de indicadores, directos e indirectos, que podrían utilizarse para verificar el avance hacia el cumplimiento de resultados y objetivos, así como de hipótesis o factores externos que sería necesario tener en cuenta. Los indicadores no se cuantificaron.

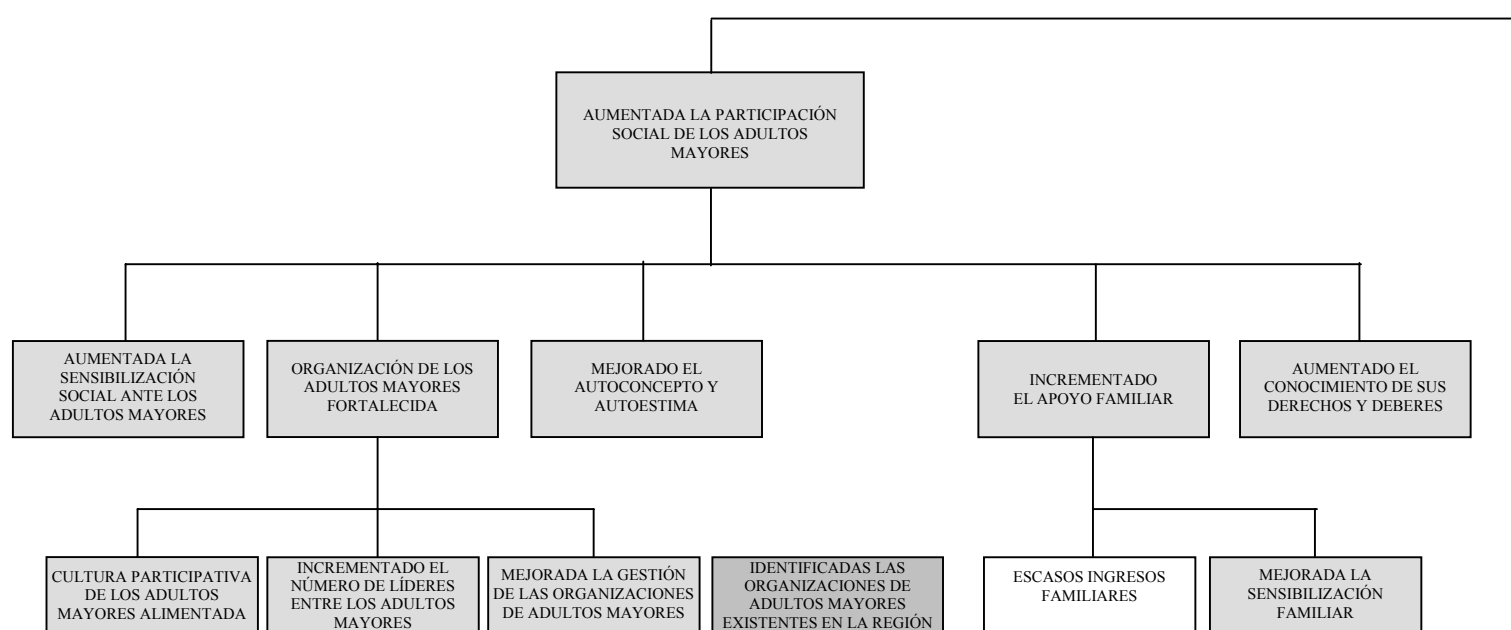
Árbol de problemas

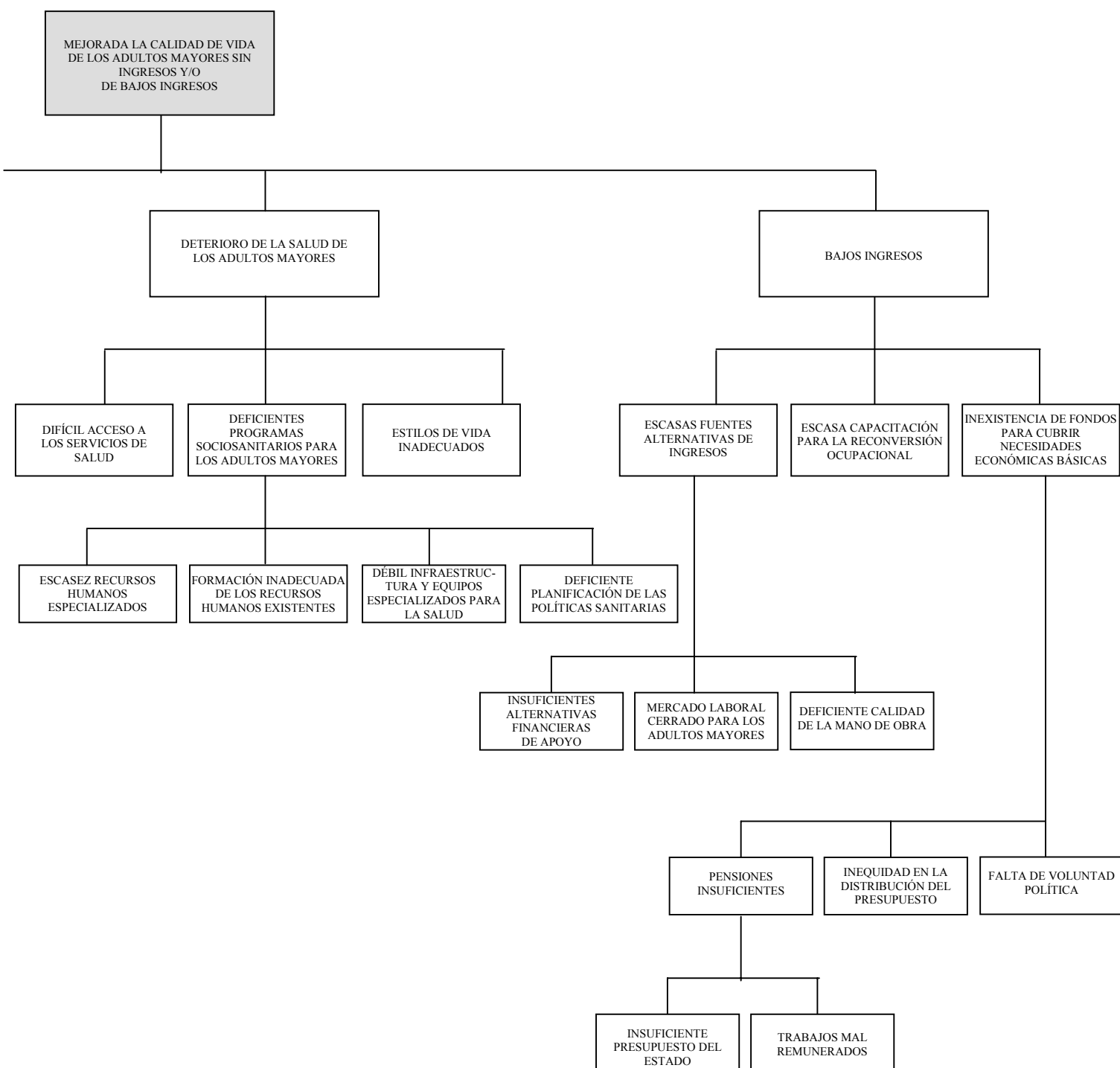


DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADULTOS MAYORES SIN INGRESOS Y/O DE BAJOS INGRESOS



Árbol de objetivos





Matriz de planificación del proyecto

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Aumentada la participación social de los adultos mayores de la Región Andina.	a) Dos años después de finalizado el proyecto, se ha producido un aumento del Y% en el número de movilizaciones organizadas de los adultos mayores de la región en defensa de sus intereses como colectivo, en relación con la situación al inicio del proyecto. b) Aumento en un X% de los espacios (noticias, reportajes, artículos, entrevistas, etc.) que los medios de comunicación dedican a la problemática de los adultos mayores final del año 2. d) El número de denuncias ante la Defensoría del Pueblo realizadas por los adultos mayores, y que estén relacionadas con sus intereses como colectivo específico, aumenta en un X% al final del año 4.	a) Prensa local, boletines de las asociaciones. b) Registro documental de referencias en prensa, radio, televisión, elaborado por el equipo del proyecto. d) Registro de denuncias de las Defensorías del Pueblo.	
	Fortalecida la organización de los adultos mayores de la Región Andina.	a) El número de adultos mayores asociados en la región aumenta en un X% al final del año 2 del proyecto, un Y% en el año 3 y un Z% al final del quinto año, con respecto a la situación de partida. b) Al finalizar el proyecto, aumenta en un X% el número de organizaciones de adultos mayores legalmente constituidas en la región. c) Al final del proyecto, se ha incrementado en X% el número de unidades especializadas en la atención a adultos mayores pertenecientes a instituciones públicas, con relación al inicio del proyecto.	Registros de socios de las asociaciones de adultos mayores. Registros Oficiales de Asociaciones en los países de la región. Informes del equipo del proyecto.	La sensibilización social y familiar ante los adultos mayores no se deteriora significativamente.
O. ESPECIFICO	1. Identificadas las organizaciones existentes de adultos mayores.	Al final de 1° semestre del proyecto se dispone de un banco de datos actualizado de organizaciones de adultos mayores existentes en el X% de las provincias de la región andina.	Directorio e informes del proyecto.	El grado de prioridad hacia los adultos mayores en la política social de la región andina se mantiene al menos en los términos actuales.
	2. Mejorada la gestión de las organizaciones de adultos mayores.	Al menos un X% de las asociaciones de adultos mayores de la región disponen de un plan de trabajo por escrito al final del año 3.	Informes del equipo del proyecto y memorias de las asociaciones de adultos mayores.	
	3. Aumentada la cultura participativa de los adultos mayores	Se incrementa en términos globales un X% el número de asistentes a las reuniones convocadas por las organizaciones de adultos mayores en el año 3.	Actas de las reuniones de las organizaciones de adultos mayores.	
		Un X% de las asociaciones de adultos mayores dedican un mayor espacio a las secciones dedicadas a recoger opiniones de los asociados, al final del año X.	Boletines y publicaciones de las asociaciones de adultos mayores.	
RESULTADOS				

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
4. Capacitados los líderes adultos mayores existentes y formación de nuevos líderes.	Un total de X líderes regionales han participado en el curso de capacitación organizado.	Listado de participantes en el curso regional.	Los líderes regionales y nacionales capacitados asumen el papel esperado en la promoción de las asociaciones de adultos mayores.
	Un total de X líderes nacionales han participado en los cursos de réplica.	Listado de participantes en los cursos nacionales.	
	Insumos	Costes	
1.1. Elaborar una ficha para la recogida de datos.			El grado de respuesta a los cuestionarios es lo suficientemente elevado para proporcionar una cobertura representativa de las organizaciones de adultos mayores de la región.
1.2. Recoger y procesar información relevante sobre organizaciones de adultos mayores existentes en la región.			
1.3. Elaborar y difundir un directorio de organizaciones de adultos mayores.			
2.1. Realizar programas de capacitación de desarrollo organizacional.			Las organizaciones de adultos mayores están interesados en los cursos y asesoría propuestos y aplican los conocimientos adquiridos a sus procedimientos de gestión.
2.2. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para su formalización legal.			
2.3. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para el <i>marketing</i> y difusión de los servicios que prestan.			
2.4. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para la planificación de sus actividades.			Los servicios ofrecidos por las asociaciones de adultos mayores resultan lo suficientemente atractivos para hacer efectiva la incorporación de nuevos asociados.
3.1. Realizar talleres de cultura participativa.			
3.2. Elaborar y difundir información sobre derechos y deberes de los adultos mayores.			
3.3. Elaborar y difundir información sobre los servicios ofrecidos por las organizaciones de adultos mayores existentes.			
4.1. Identificación de líderes mayores a nivel nacional y constitución de un grupo regional de líderes.			
4.2. Realizar curso de capacitación (formación de formadores) para el grupo regional de líderes previamente identificado.			
4.3. Réplicas nacionales de la formación con nuevos líderes de cada país.			
4.4. Campaña de motivación a los adultos mayores organizados para que asuman roles y ejerzan cargos de liderazgo.			

Diagnóstico participativo, identificación de problemas y una aproximación a la planificación estratégica en una ONG ecologista.

A continuación se presenta un resumen de los trabajos que se realizaron en la sede de una ONG ecologista que cuenta con una significativa implantación en algunas regiones del litoral mediterráneo. El propósito del taller, realizado durante dos días completos, era el de establecer un diagnóstico sobre la situación actual de la organización para, a continuación, diseñar una propuesta de líneas estratégicas de futuro.

Para preparar la reunión se envió un instructivo a todos los asistentes y se utilizaron dos técnicas de trabajo de grupo. Se efectuó un análisis de diagnóstico DAFO y una versión adaptada a las necesidades de la organización del EML.

Con el propósito de obtener información significativa de forma rápida, se solicitó a cada uno de los participantes que escribieran de forma individual cinco enunciados, como máximo, sobre cada uno de los temas planteados por el moderador. Todas esas opiniones se reflejaban en tarjetas que eran colocadas en un panel. En un segundo momento se agruparon esas tarjetas en función de sus coincidencias, solicitando aclaraciones sobre sus significados cuando éstos no resultaban totalmente evidentes. De esta manera se trabajó sobre los aspectos en los que el acuerdo parecía mayor. Una vez establecidas esas coincidencias se profundizó sobre ellas mediante trabajo en equipo, dejando relativamente al margen las opiniones particulares.

Análisis DAFO

El taller se inició realizando un análisis DAFO, con objeto de establecer un diagnóstico de situación que sirviera como base para la determinación de las principales líneas estratégicas de actuación. Se pretendió recabar información sobre el estado actual de la institución para establecer un cierto criterio de realidad en el diseño de los objetivos a medio/largo plazo.

El análisis DAFO se basa en una ordenación de la realidad, en torno a las dicotomías interno/externo y positivo/negativo. Así, las cuestiones internas que afectan a la propia organización se dividen en fortalezas (positivas) y debilidades (negativas), mientras que los aspectos externos se clasifican en oportunidades (positivas) y amenazas (negativas).

Fortalezas

Las fortalezas identificadas en la reunión fueron las que a continuación se relacionan, presentadas ya de la manera agrupada que se acordó:

ALTO NIVEL DE COMPROMISO DE LOS TRABAJADORES	NOTABLE IMPLANTACIÓN SOCIAL	PRESTIGIO Y EXPERIENCIA
FORMACIÓN ADECUADA (PROFESIONALIDAD)	ALTO GRADO DE INCIDENCIA SOCIAL	BUENA PRENSA, BUENA IMAGEN
EQUIPO DE TRABAJO ESTABLE Y CON BUENA RELACIÓN PERSONAL	INCIDENCIA SOCIAL	ALTA CREDIBILIDAD ANTE LOS MEDIOS Y LA OPINIÓN PÚBLICA
POCAS DISCREPANCIAS INTERNAS	PESO ESPECÍFICO	PRESTIGIO E INFLUENCIA PÚBLICA
CONFLICTIVIDAD INTERNA REDUCIDA	PRESTIGIO SOCIAL	TRAYECTORIA DE CREDIBILIDAD Y SERIEDAD
COHESIÓN IDEOLÓGICA		
UNIFICACIÓN DEL ECOLOGISMO SOCIAL		
MOTIVACIÓN POR LAS CAUSAS QUE NOS UNEN		

NÚMERO DE ASOCIADOS	NÚMERO DE SOCIOS	FLEXIBILIDAD, ADAPTACIÓN A NUEVOS RETOS
NÚMERO IMPORTANTE DE ASOCIADOS Y SIMPATIZANTES	MUCHOS SOCIOS Y SIMPATIZANTES	ESTRUCTURA PARA UNA AMPLIA CAPACIDAD DE TRABAJO
		GRUPOS CON GRAN AUTONOMÍA Y ALTA CAPACIDAD DE RESPUESTA
ÁMBITO TERRITORIAL	EFICACIA	CAPACIDAD PARA CONSEGUIR OBJETIVOS
ÚNICO GRUPO ECOLOGISTA	CAMPAÑAS EXITOSAS	GRAN EXPERIENCIA
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL	HEMOS CONSEGUIDO RESULTADOS POSITIVOS TANGIBLES	TRAYECTORIA
SERIEDAD Y COHERENCIA EN SUS ACTUACIONES	AMPLIO HISTORIAL DE LOGROS	SOLERA

Las cuestiones más repetidas hacen referencia fundamentalmente al prestigio e influencia de la organización. Este aspecto, junto a la eficacia de las actuaciones emprendidas, aparece como el rasgo de la organización considerado más positivo por los participantes. Es discutible que todas estas cuestiones puedan ser consideradas como fortalezas de manera estricta, aunque sí parece claro que existe una gran unanimidad en el seno de la institución sobre estas materias.

Otra serie de opiniones resaltaron como fortaleza significativa a la propia estructura de la organización. En ese sentido, se destacó la cohesión interna del cuerpo técnico de la institución, su estabilidad y experiencia. La flexibilidad y la adaptabilidad fueron consideradas elementos positivos que debían ser tenidos en cuenta. Igualmente la base social de la organización, su número de asociados y la capacidad de captación de simpatizantes fueron señalados como claros puntos positivos.

El resto de las opiniones tuvieron un menor nivel de unanimidad y no quedan reflejadas en el texto.

Debilidades

Las debilidades deben ser analizadas como el reverso de las fortalezas antes enunciadas. En muchos casos aportan una necesaria matización a las valoraciones positivas que tienden a ofrecer una imagen demasiado optimista de la realidad. El contraste entre unas y otras

ofrecen sin duda una panorámica más ajustada.

Los temas recurrentes a la hora de expresar debilidades internas de la organización son los relativos a la saturación del personal, sobrecargado con tareas excesivas para la estructura existentes y, muy significativamente, la falta de prioridades estratégicas claras que provocan una actividad relativamente errática.

Los enunciados recogidos en las tarjetas sobre estos aspectos son los siguientes:

PERSONAL ESCASO PARA ATENDER TODAS LAS FUNCIONES	SOBRECARGA
SATURACIÓN QUE DIFICULTA LA DISCUSIÓN DE FUTURO	EXCESIVO VOLUMEN DE TRABAJO
SATURACIÓN DEL PERSONAL	ESCASA RENOVACIÓN DEL PERSONAL
EXCESO DE TRABAJO PARA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA	FALTA DE RENOVACIÓN

DIFICULTAD PARA DEFINIR LÍNEAS DE TRABAJO	ELEVADO NÚMERO DE CAMPAÑAS	DEFICIENTE ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN
PRIORIDADES POCO CLARAS	INSUFICIENTE DEFINICIÓN DE PRIORIDADES	CONFLICTOS EN LA TOMA DE DECISIONES
MUCHOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	NO PRIORIZACIÓN	ESCASA ELABORACIÓN DE ALTERNATIVAS
MUCHOS FRENTE ABIERTOS	INSUFICIENTE DEBATE SOBRE ASPECTOS TEÓRICOS Y ESTRATÉGICOS	

Otro tema que apareció con recurrencia en este diagnóstico fue el de la dificultad de insertar a los voluntarios y asociados en el trabajo cotidiano de la organización.

ATENCIÓN AL VOLUNTARIADO
POCA GENTE JOVEN
POCO VOLUNTARIADO
DISMINUCIÓN BASE SOCIAL

Un tema destacado fue el del relativo envejecimiento de la base social y operativa, varias tarjetas hicieron referencia a estas cuestiones:

ENVEJECIMIENTO DE LOS SOCIOS
DIFICULTAD DE RENOVACIÓN DEL PERSONAL ACTIVO
FALTA DE JÓVENES

Una opinión claramente contradictoria con algunas de las fortalezas antes enunciadas es la de las dificultades económicas de la institución.

CIERTA INESTABILIDAD ECONÓMICA
RECURSOS ECONÓMICOS CON CICLOS IRREGULARES
FALTA RECURSOS ECONÓMICOS
RECURSOS ECONÓMICOS INSUFICIENTES

Muchos participantes visualizaron como debilidad la falta de recursos económicos:

FALTA DE TÉCNICOS EN TEMAS ECONÓMICOS
BÚSQUEDA DE FONDOS OCUPA DEMASIADO TIEMPO

Las restantes opiniones fueron de carácter individual y se decidió no continuar trabajando sobre ellas.

Oportunidades

Con respecto a las oportunidades detectadas en el transcurso del taller, pudo constatarse una gran unanimidad. La mayoría de los participantes indicaron que el incremento de la conciencia ecologista constituye la más clara oportunidad que la organización puede aprovechar en estos momentos.

Este fenómeno se encuentra claramente relacionado con el prestigio institucional identificado como fortaleza en un primer momento. Las tarjetas que hicieron referencia a esta cuestión se reflejan a continuación:

SOCIEDAD QUE NOS VALORA	PROGRESIVA CONCIENCIACIÓN AMBIENTAL DE LA SOCIEDAD
DEGRADACIÓN AMBIENTAL PROVOCA CONCIENCIACIÓN CIUDADANA	VALORACIÓN AL ALZA DE LA ÉTICA
EL MEDIO AMBIENTE ESTÁ DE MODA	IMPORTANCIA DE LOS TEMAS AMBIENTALES
MEDIO SOCIAL SENSIBILIZADO	

Amenazas

En último lugar, se solicitó a los participantes en el taller que identificasen las que, a su juicio, aparecen como las principales amenazas que pueden suponer riesgos para la acción futura de la institución.

Un primer nivel de amenaza hizo referencia a la progresiva desmovilización social.

En concreto, se expresaron las siguientes opiniones:

REIVINDICACIÓN NO DE MODA	CONFLICTO ENTRE RIQUEZA Y PROTECCIÓN
PROGRESIVA DESMOVILIZACIÓN SOCIAL	VALORE SOCIALES DOMINANTES: CONSUMISMO, INDIVIDUALISMO, COMPETITIVIDAD
SOCIEDAD RICA Y CONFORMISTA	

También la aparición de nuevos agentes es percibida como una amenaza, lo que puede resultar discutible.

En cualquier caso, varias tarjetas señalaron ese fenómeno:

PROLIFERACIÓN DE ONG CON MENORES EXIGENCIAS ÉTICAS	INTRUSIÓN DE NUEVOS GRUPOS
COMPETENCIA DE "PARA ONG"	POSIBLES PÉRDIDAS DE INICIATIVAS POR PARTE DE NUEVOS GRUPOS
COMPETENCIA OTRAS ONG	

El resto de las opiniones recogidas fueron más heterogéneas y apenas hubo tiempo para discutir las

Comentario final análisis DAFO.

Es difícil expresar de forma nítida un diagnóstico de situación basado en las informaciones recogidas. El escaso tiempo disponible impidió entrar a valorar de forma pormenorizada muchas de las cuestiones que se enunciaron. De esa manera, fue imposible poner de manifiesto algunas incongruencias y contradicciones que parecen evidentes y profundizar en los aspectos más relevantes.

Teniendo en cuenta esas opiniones, pueden señalarse como rasgos más característicos una clara valoración del papel social de la institución y de su incidencia en la sociedad.

Las causas principales que pueden explicar esa realidad son, por una parte, una eficacia en el logro de los objetivos planteados, una fuerte cohesión interna del equipo gestor y una base social considerable.

Por el contrario, se percibe como una debilidad esencial la ausencia de unas líneas estratégicas claras e identificables. Esa falta de priorización provoca que la institución se vea abocada a desarrollar una actividad esencialmente reactiva que genera en muchas ocasiones una sensación de pérdida de inicia-

tiva social. Esa dinámica sobrecarga el trabajo de los recursos humanos disponibles. Junto a esto, es interesante señalar que se detecta una escasa renovación de la base social de la organización y la ausencia de mecanismos de integración de los voluntarios que se aproximan a la institución.

La situación actual del litoral mediterráneo, con una cada vez más intensa presión turística, puede ser analizada paradójicamente como la principal amenaza y oportunidad a las que se enfrenta una organización ecologista. En la medida que esa situación causa una progresiva toma de conciencia de sectores cada vez más amplios acerca de los riesgos que conlleva un modelo turístico intensivo, las posibilidades de incrementar la presencia pública de la ONG parecen más prometedoras.

A la vez, esa presión exterior puede ser vista como la principal amenaza sobre el medio ambiente y la propia institución analizada. La desmovilización social, los fuertes intereses económicos en juego, el papel de ciertos medios de comunicación, etc., son otros tantos fenómenos que se encuentran relacionados.

De manera específica, se avanzó una propuesta de análisis DAFO que contó

con un amplio acuerdo entre todos los asistentes. Se trata de la siguiente:

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
• Equipos de trabajo cohesionados y comprometidos. • Fuerte implantación social. • Importante base social. • Alta capacidad de adaptación. • Amplia distribución territorial. • Experiencia y trayectoria contrastada.	• Alta valoración social. • Interés creciente por los temas ecológicos. • Apoyo político. • Aumento de la conciencia social acerca de las amenazas sobre el medio ambiente mediterráneo.
DEBILIDADES	AMENAZAS
• Sobrecarga de trabajo. • Saturación de la estructura orgánica. • Deficiente definición de prioridades. • Envejecimiento de la base social. • Recursos económicos escasos.	• Conformismo social. • Aparición de otras ONG con menores exigencias. • Destrucción de espacios de alto valor ecológico.

El enfoque del marco lógico y el diagnóstico participativo de problemas

La segunda parte del taller, la más extensa y significativa, se dedicó a la realización de un ejercicio de aplicación del EML. Se efectuaron algunas adaptaciones para adecuar los requerimientos del procedimiento con los tiempos disponibles y las características e intereses de la organización. Básicamente, se realizó una simplificación del método, cen-

trando la atención en la detección de problemas y en la formulación parcial de algunas matrices de planificación. Las restantes fases del método, análisis de la participación, objetivos y alternativas, fueron simplemente enunciadas o se avanzaron por parte del moderador sin profundizar en ellas.

Los árboles de problemas

En un primer momento, se solicitó que cada uno de los participantes en el taller identificase los, a su juicio, cinco principales problemas a cuya resolución la institución debe dedicar de manera prioritaria sus esfuerzos. Se definieron los problemas como “situaciones negativas existentes” y no como “falta de soluciones” y se enfatizó en la necesidad de identificar problemas reales y concretos y no estados difusos, futuros o condicionados. De nuevo se combinó un esfuerzo de indagación personal con las discusiones grupales y, de nuevo, se utilizaron las tarjetas como el medio para fijar y proporcionar información.

La primera detección de problemas, sumamente variada, estableció un primer nivel de información en el que se plantearon cuestiones de todo tipo. A continuación se efectuó, como en el caso anterior, un análisis de los enunciados planteados, agrupando los que parecían afines y seleccionando los que, a juicio de los/as participantes, resultaban prioritarios.

En un primer momento se identificaron más de 30 problemas, sin apenas coherencia entre sí y con niveles de detalle muy variados. Entre ellos se encontraban los siguientes:

POBLACIÓN POCO ACTIVA Y DESMOVILIZADA	PROCESO DE EDIFICACIÓN MASIVA	GRAN PRESIÓN HUMANA EXTERIOR
DESMOVILIZACIÓN CIUDA- DANA/APATÍA SOCIAL	ACTIVIDAD EMPRESARIAL AGRESIVA (CONSTRUCCIÓN)	CRECIMIENTO CONTINUO DE LA POBLACIÓN Y LAS PLAZAS TURÍSTICAS
INTERESES ECONÓMICOS	HIPERDESARROLLO URBANÍSTICO	CONVERSIÓN DE SECANO A REGADÍO
SOCIEDAD CONSUMISTA Y RICA	TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO	CRISIS EN EL SECTOR AGRARIO
TERCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	ARTIFICIALIZACIÓN DEL TERRITORIO	DISMINUCIÓN DE POBLACIONES DE ESPECIES AMENAZADAS
DEMANDA DE VIVIENDA EN SUELO RÚSTICO	CONSUMO EXAGERADO DE RECURSOS NATURALES	DEGRADACIÓN DE HÁBITATS NATURALES
ERRÓNEA ORDENACIÓN TERRITORIAL	CONSUMO ELEVADO Y CONSUMISMO	PÉRDIDA DE NATURALIDAD EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS
CONSUMO INSOSTENIBLE DE AGUA Y ENERGÍA	MASIFICACIÓN TURÍSTICA	PRESIÓN SOBRE EL MEDIO NATURAL

A pesar de este panorama tan amplio y difuso, las discusiones llevadas a cabo dentro del grupo fijaron cinco grandes problemas ante los que se estableció un consenso prácticamente unánime. Hay que precisar que esa detección no fue sencilla y que exigió tiempo y muchos debates. En un primer momento, se empezó trabajando con problemas muy concretos, como el “CONSUMO

INSOSTENIBLE DE AGUA”, pero se analizó que ese tipo de problemas no recogía de forma convincente las áreas consideradas prioritarias por la organización. De esa manera, se avanzó hacia el enunciado de problemas que podrían considerarse como de primer nivel. Los cinco problemas claves que fueron identificados resultaron los siguientes:

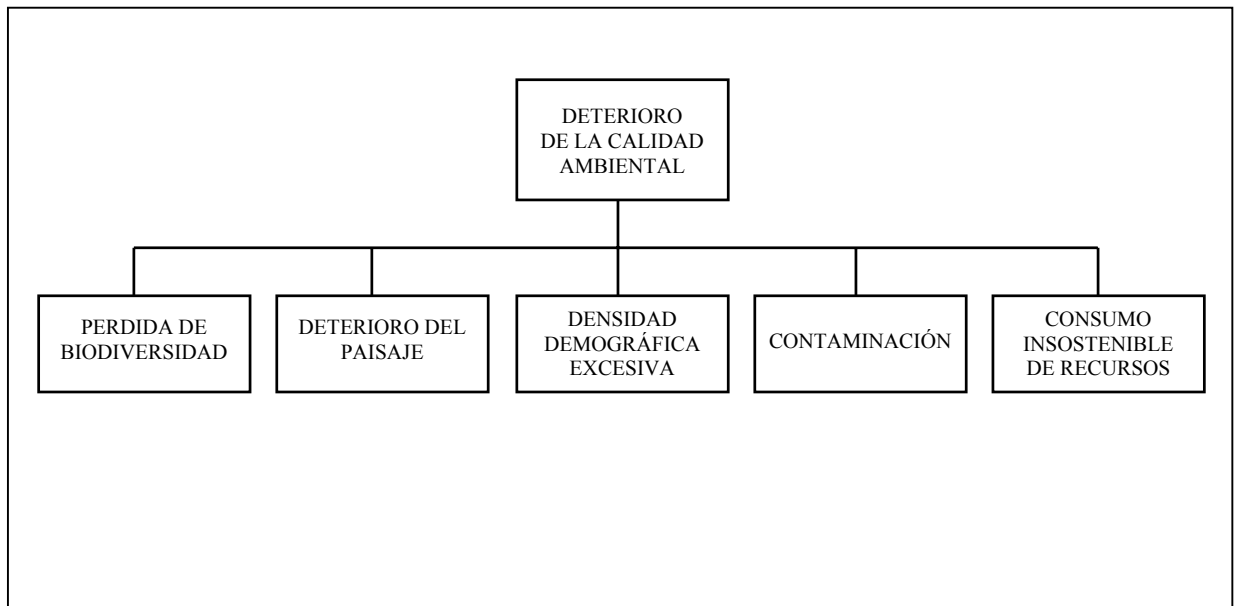
PERDIDA DE BIODIVERSIDAD
DETERIORO DEL PAISAJE
EXCESIVA DENSIDAD DEMOGRÁFICA
CONTAMINACIÓN
CONSUMO INSOSTENIBLE DE RECURSOS

La detección de estos problemas no se produjo simultáneamente, sino que fue el resultado de las discusiones llevadas a cabo en los dos días de sesiones. El efecto combinado de todos estos problemas identificados sería enunciado como un deterioro de la calidad am-

biental que se convertiría de esa forma en el problema focal que permite ordenar y estructurar un primer nivel del árbol de problemas, tal como puede verse en los gráficos que aparecen a continuación.

Árbol de problemas

1



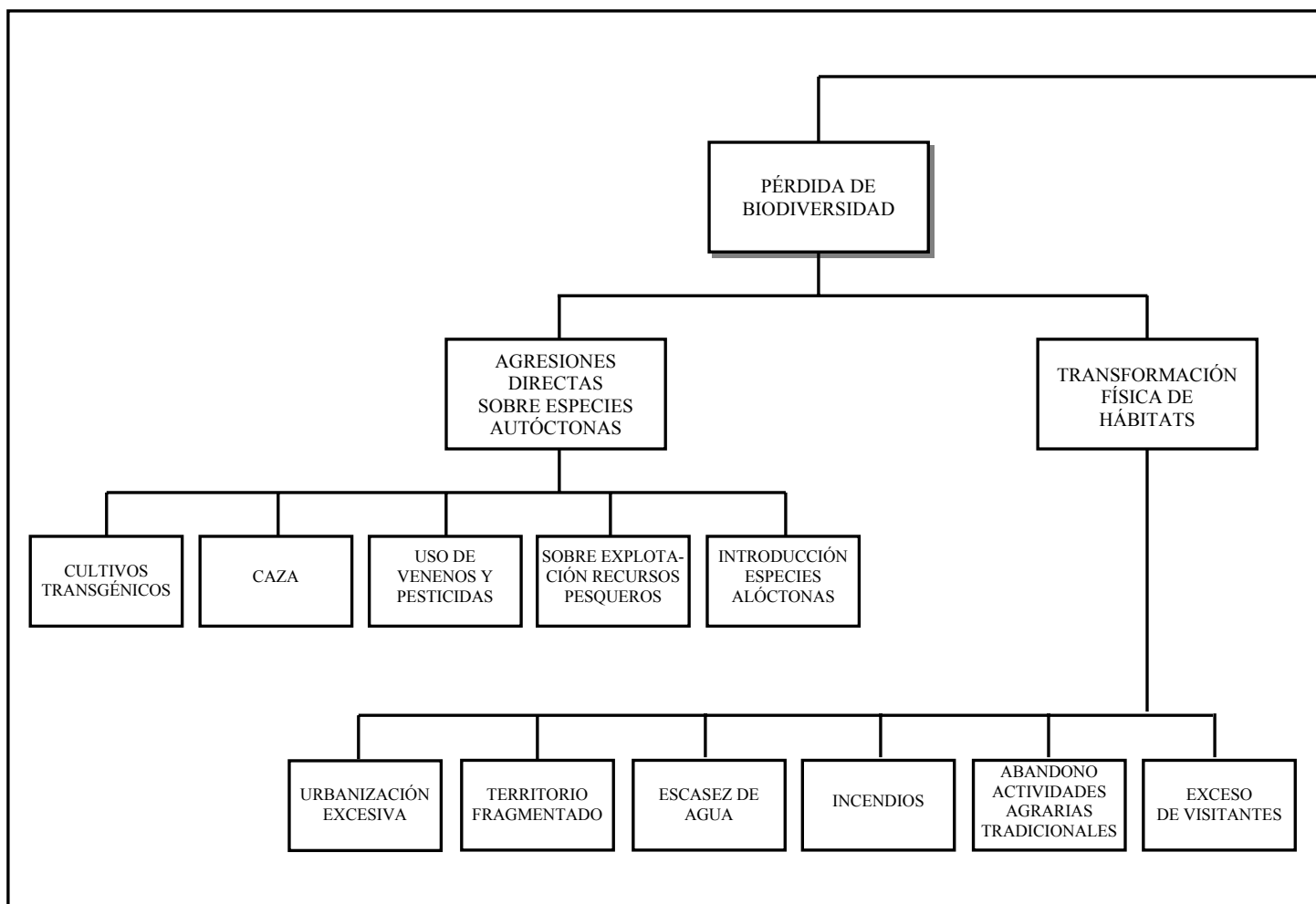
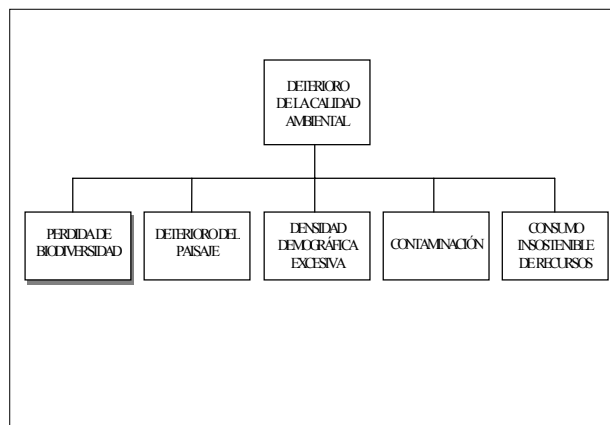
Hay que reconocer que, en este caso, el problema focal surgió como una construcción *a posteriori* que permitió “cerrar” la elaboración del árbol de problemas y establecer un nivel más elevado de coherencia. Ese tipo de solución suele ser muy común, aunque no concuerda con la secuencia que aparece en los manuales. El riesgo más evidente es que el problema focal así definido sea una especie de compendio de los problemas incluidos en los niveles inferior-

res, más que un efecto provocado por ellos. Debe quedar claro, de todas maneras, que los niveles más significativos de indagación se sitúan siempre en el terreno de las causas pues, normalmente, será ahí donde habrá más posibilidades de proponer algún tipo de actuación.

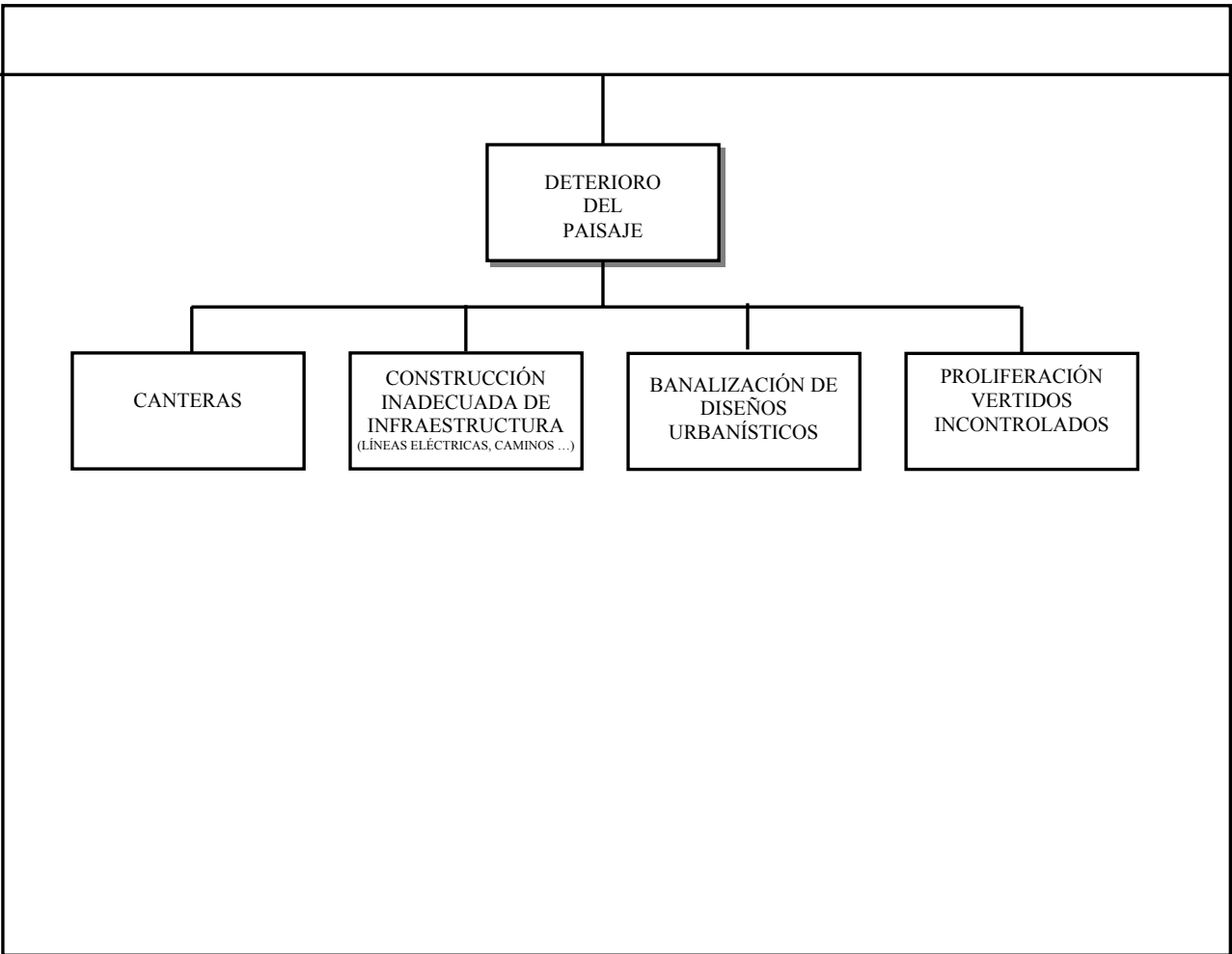
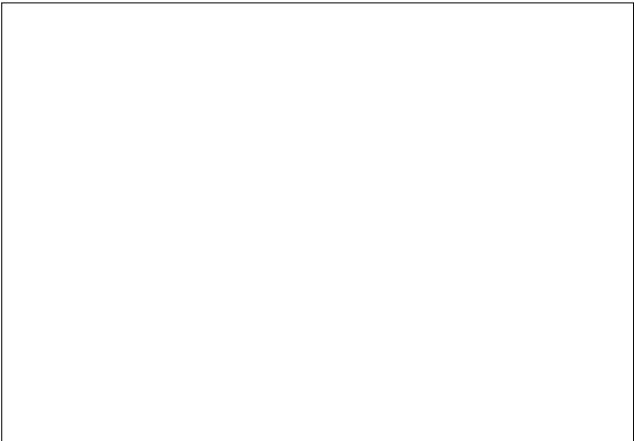
El trabajo para desarrollar el árbol de problemas en ámbitos más concretos, permitió concretar las siguientes propuestas:

Árbol de problemas

2

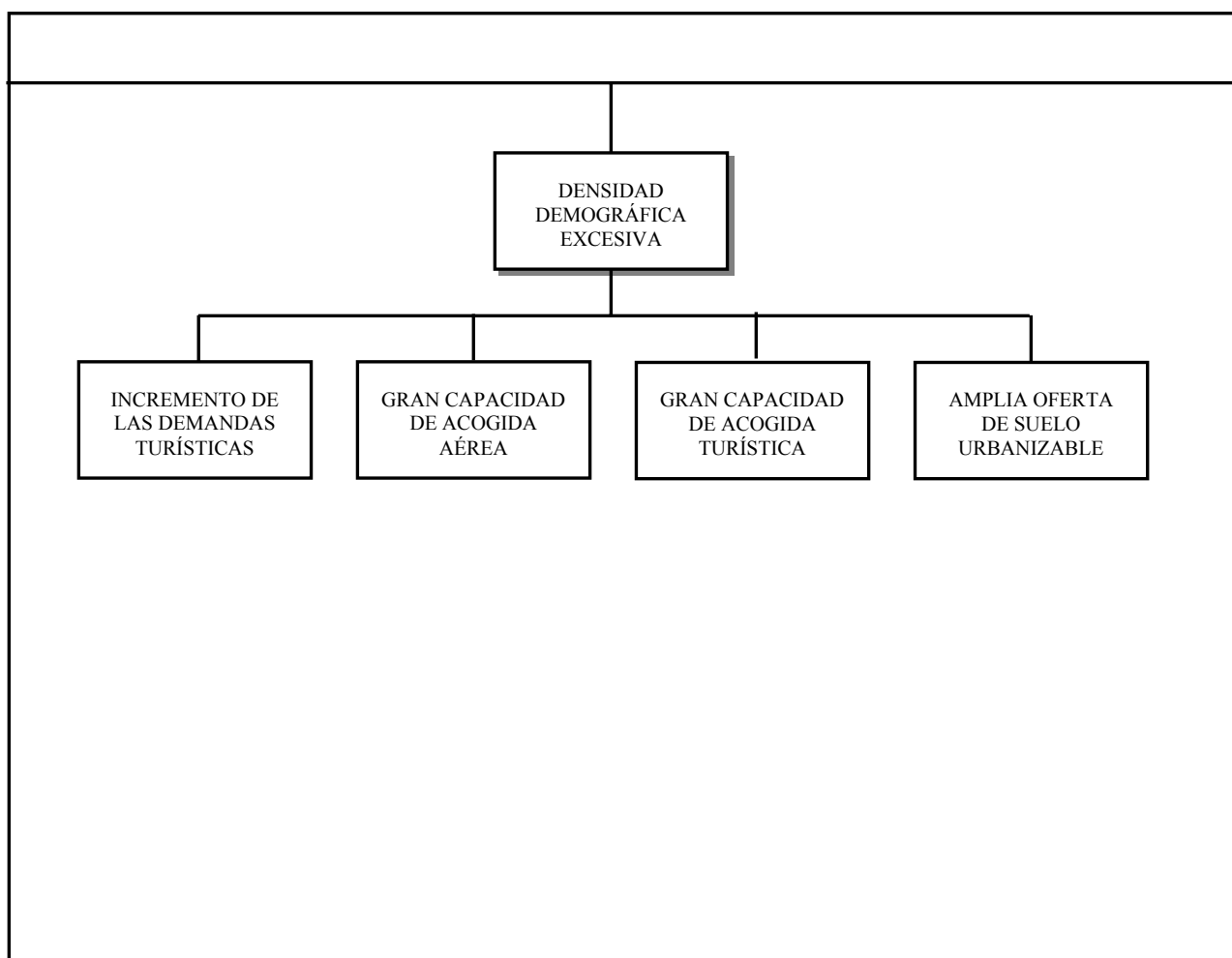
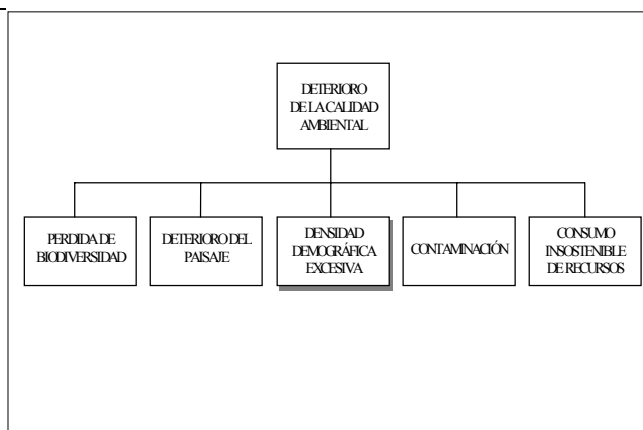


Árbol de problemas
3



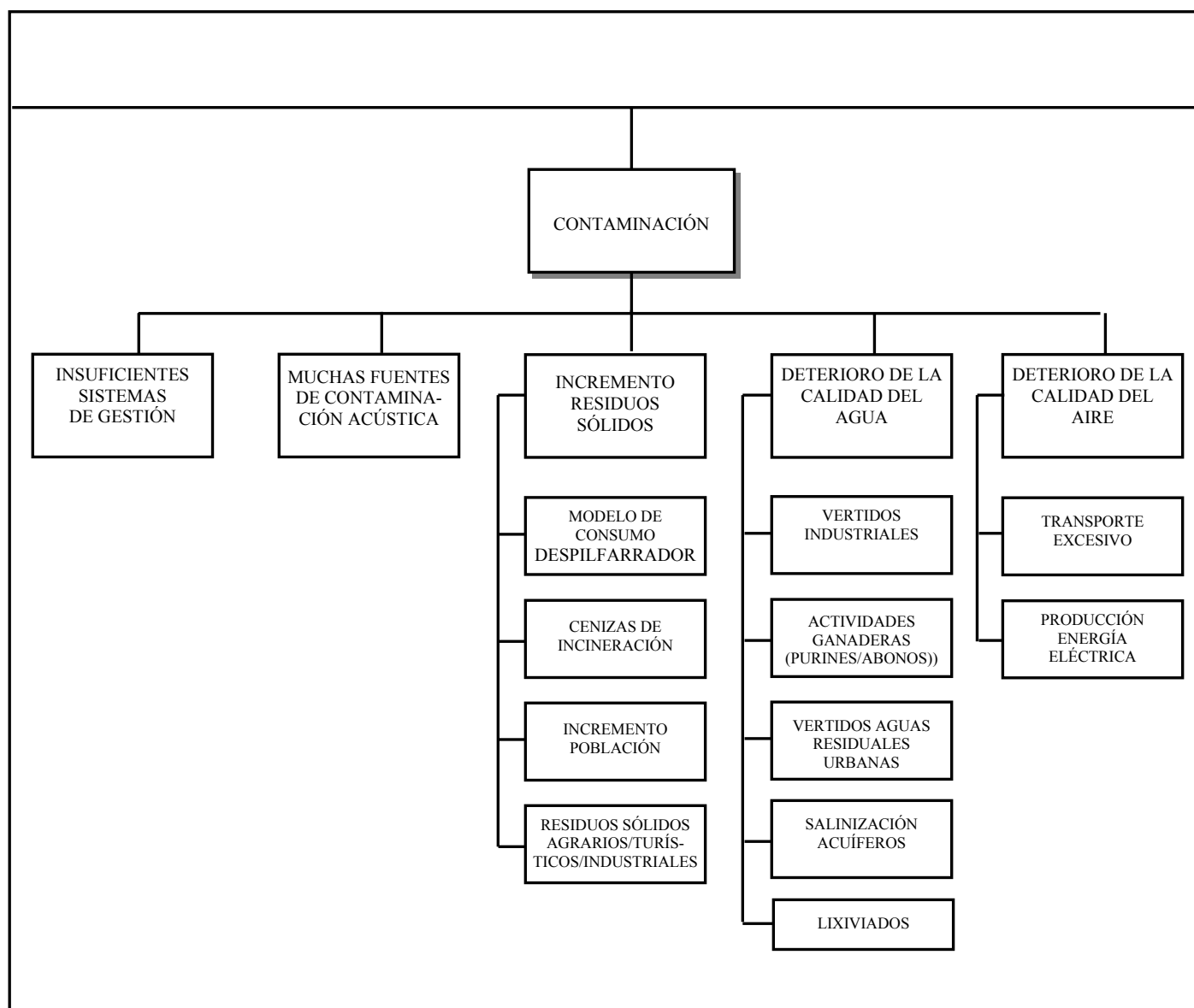
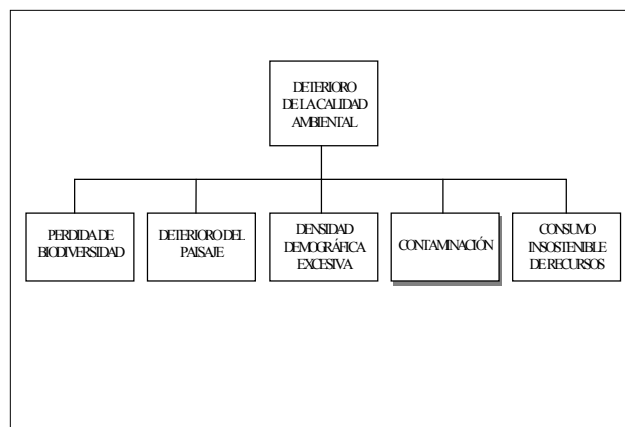
Árbol de problemas

4



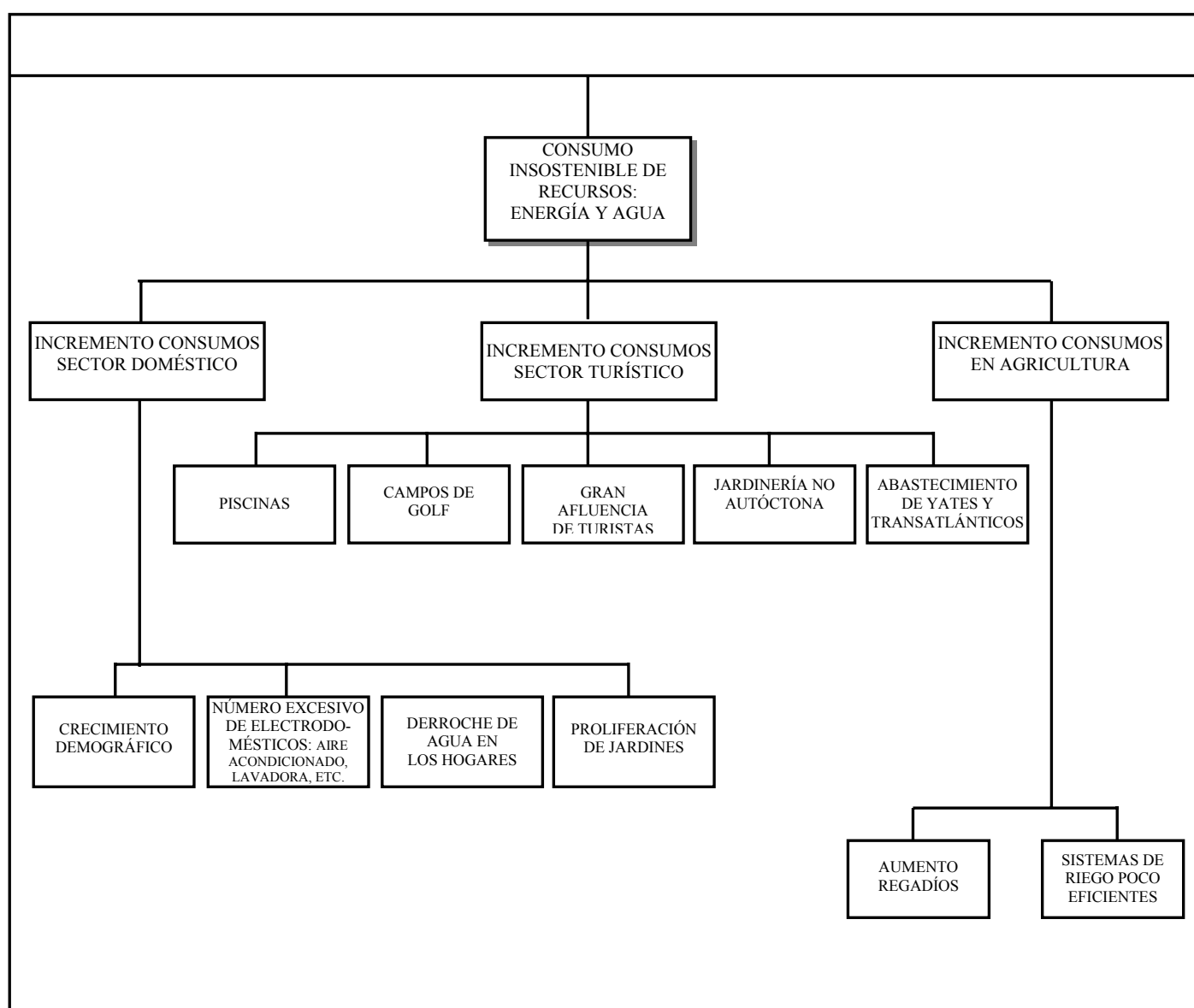
Árbol de problemas

5



Árbol de problemas

6



El nivel de detalle de los árboles elaborados varía de manera considerable. Así los problemas “PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD” y, sobre todo, “CONSUMO INSOSTENIBLE DE RECURSOS” presentan un desarrollo mucho más detallado que el resto.

En el primero de los casos, ese hecho responde a una decisión consciente del equipo que decidió ejemplificar el pro-

ceso de trabajo en esa área teniendo en cuenta la imposibilidad de trabajar en el tiempo disponible todas las “raíces” del árbol.

En el segundo de los casos, es un resultado de uno de los ensayos de las discusiones del taller que comenzaron desarrollando ese tema, aunque posteriormente se reorientaron las discusiones hacia otros ámbitos.

El análisis de objetivos

La reconversión de los problemas en objetivos fue propuesta esencialmente por el moderador, teniendo en cuenta los ajustados tiempos con los que se contaba. De común acuerdo, se decidió desarrollar únicamente los objetivos muy vinculados con el primero de los árboles presentados, con un propósito ejemplarizante.

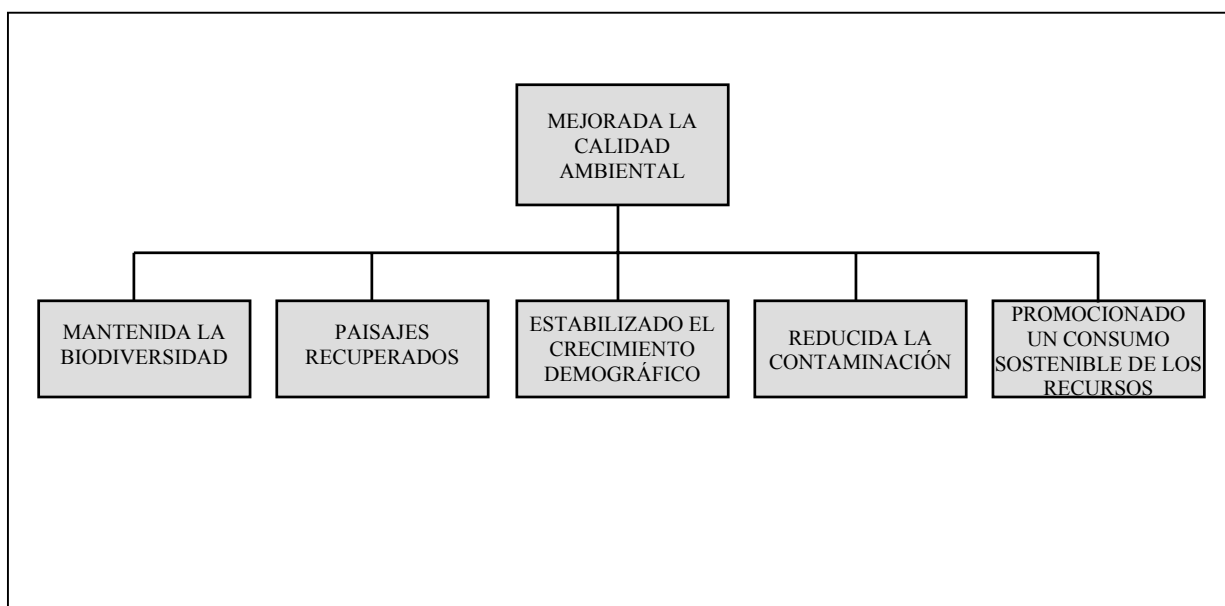
De todas maneras, quedó clara la necesidad de contar con un árbol de objetivos general que consiga plasmar la visión estratégica de futuro de la organización. Ese árbol constituiría una imagen clara y concisa de los propósitos de la organización, donde se detectarían las grandes líneas de actuación. El que se

presenta debe ser visto, por lo tanto, como una primera aproximación que es necesario desarrollar.

Fue interesante comprobar como algunos problemas no fueron reconvertidos en objetivos (caso de “ABANDONO DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS TRADICIONALES”), por no resultar un campo de actuación en el que la institución plantea propuestas concretas mientras que se establecieron nuevas tarjetas en el árbol de objetivos: “ÁREAS DEGRADADAS REGENERADAS” e “INCREMENTADA LA SUPERFICIE ARBOLADA”, “MANTENIDA LA BIODIVERSIDAD” y “PAISAJES RECUPERADOS”.

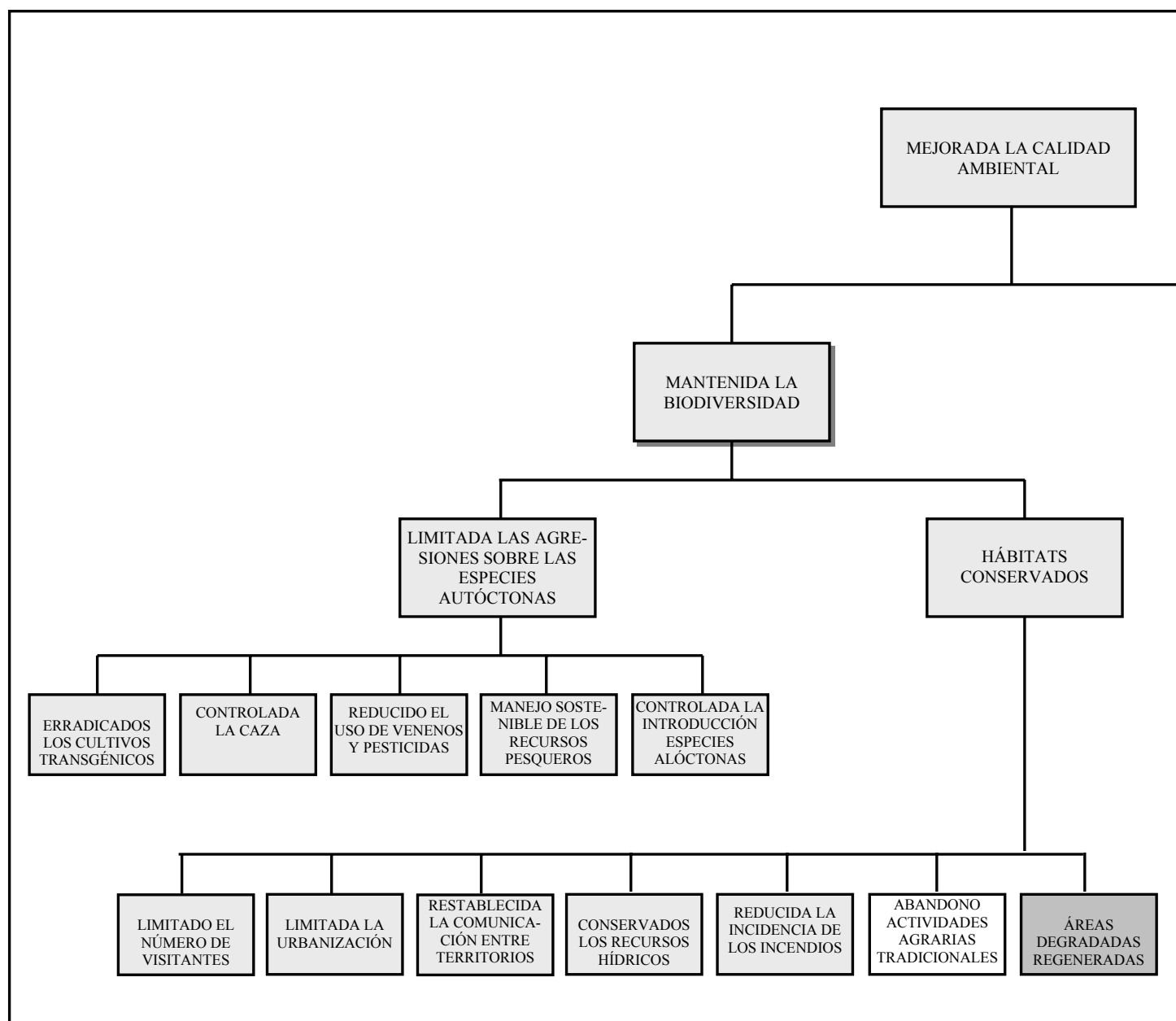
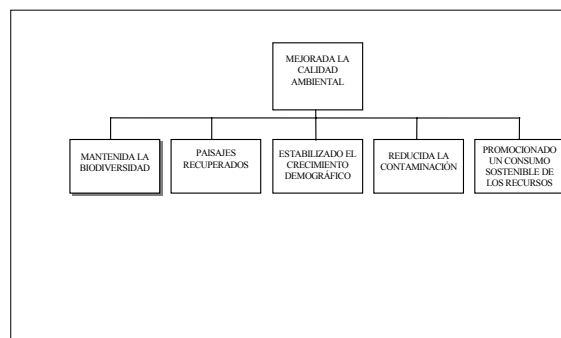
Árbol de objetivos

1



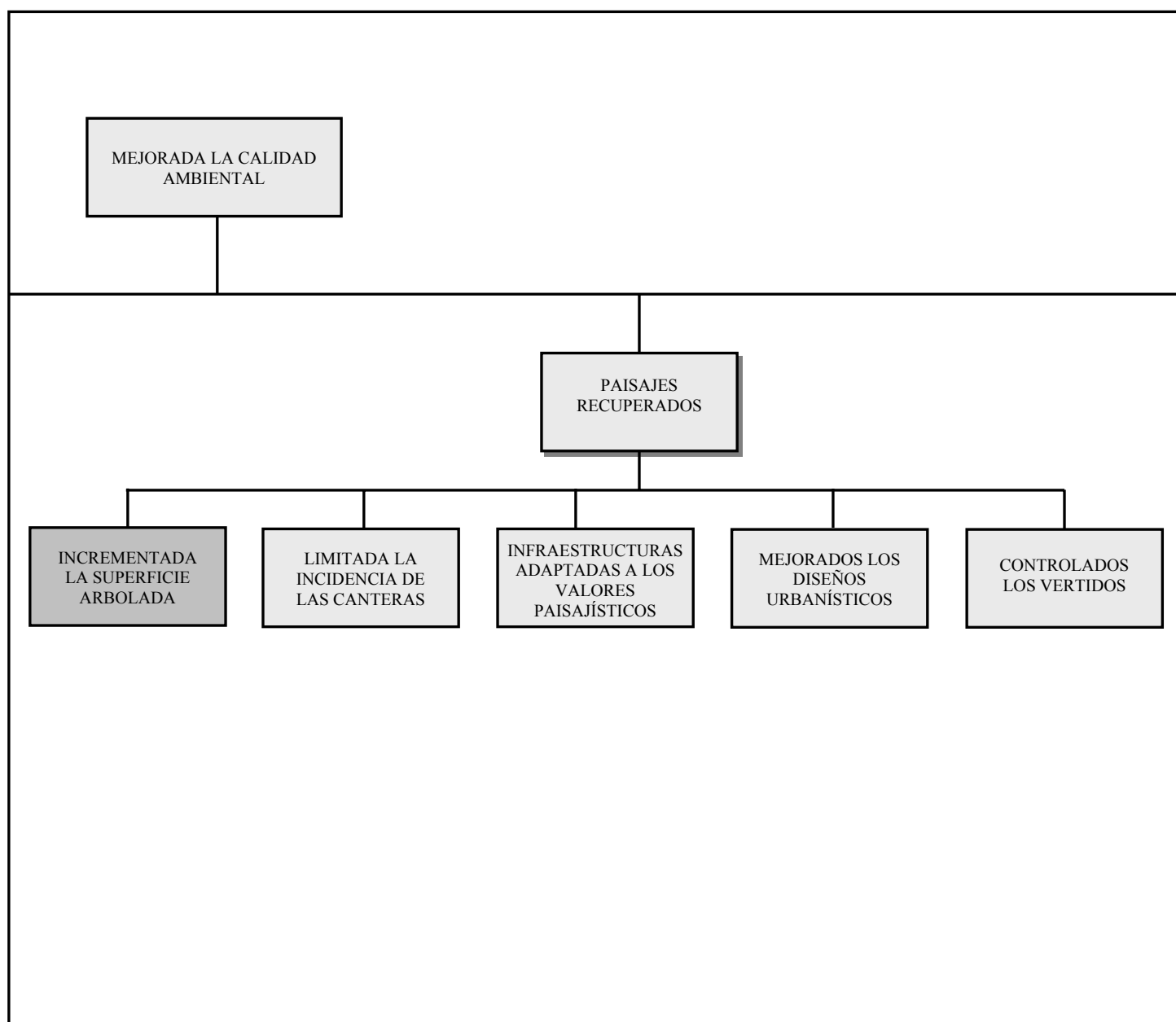
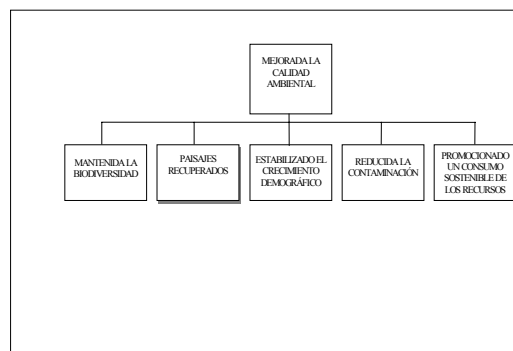
Árbol de objetivos

2

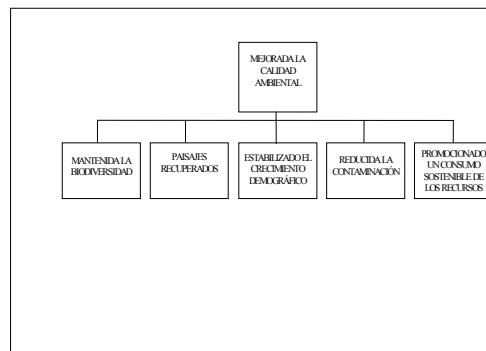


Árbol de objetivos

3



Matriz de planificación ONG ecologista 1



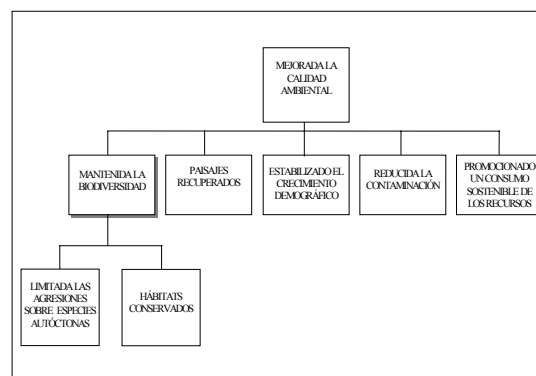
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la calidad ambiental.			
O. ESPECÍFICO	1. Mantenida la biodiversidad. 2. Paisajes recuperados. 3. Establecido el crecimiento demográfico y demográfico. 4. Reducida la contaminación industrial. 5. Promocionado un consumo sostenible de los recursos.			
RESULTADOS				

Formulación de las matrices de planificación

Se prepararon algunas matrices incompletas, ya que el propósito esencial era el de visualizar el tipo de intervenciones que deberían ser desarrolladas en el futuro y no preparar alguna actuación concreta. Constituyen, pues el esqueleto de posibles matrices, más que documentos acabados. Su función es la de mostrar como el EML resulta también adecuado para el establecimiento de objetivos estratégicos a más largo plazo. Evidentemente esos objetivos deberían contar con indicadores operativos. Las dificultades de tiempo impidieron profundizar esa cuestión esencial.

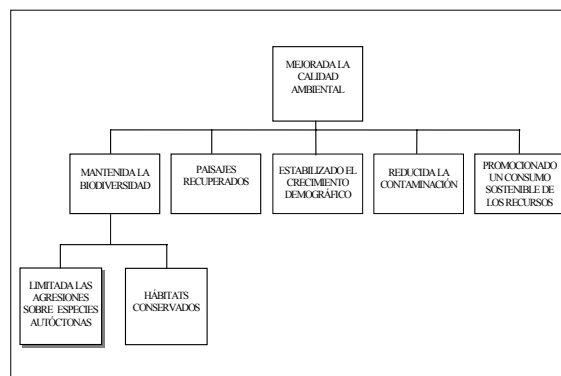
Matriz de planificación ONG ecologista 2



OBJETIVO ESTRATÉGICO “MANTENIDA LA BIODIVERSIDAD”

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la calidad ambiental.			
O. ESPECÍFICO	Mantenida la biodiversidad.			
RESULTADOS	- Limitadas las agresiones directas sobre especies autóctonas. - Hábitats conservados.			

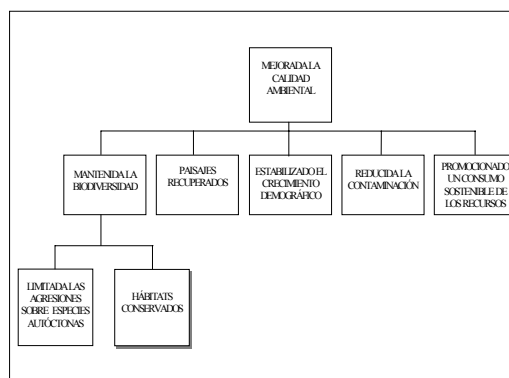
Matriz de planificación ONG ecologista 3-1



OBJETIVO ESPECÍFICO

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la calidad ambiental			
O. ESPECÍFICO	Limitadas las agresiones sobre las especies autóctonas.			
RESULTADOS	1. Erradicados los cultivos transgénicos. 2. Controlada la caza. 3. Reducido el uso de venenos y pesticidas. 4. Manejo sostenible de los recursos pesqueros. 5. Controlada la introducción de especies alóctonas.			

Matriz de planificación ONG ecologista 3-2



OBJETIVO ESPECÍFICO

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
O. GENERAL	Mejorada la calidad ambiental			
	Hábitats conservados.			
O. ESPECÍFICO	1. Limitada la urbanización.			
	2. Restablecida la comunicación entre los diferentes territorios.			
	3. Conservados los recursos hídricos.			
	4. Reducida la incidencia de los incendios.			
	5. Limitado el número de visitantes.			
	6. Regeneradas las áreas especialmente degradadas.			
RESULTADOS				

5

Anexos

Materiales docentes

Lista de comprobación

Bibliografía

MATERIALES DOCENTES

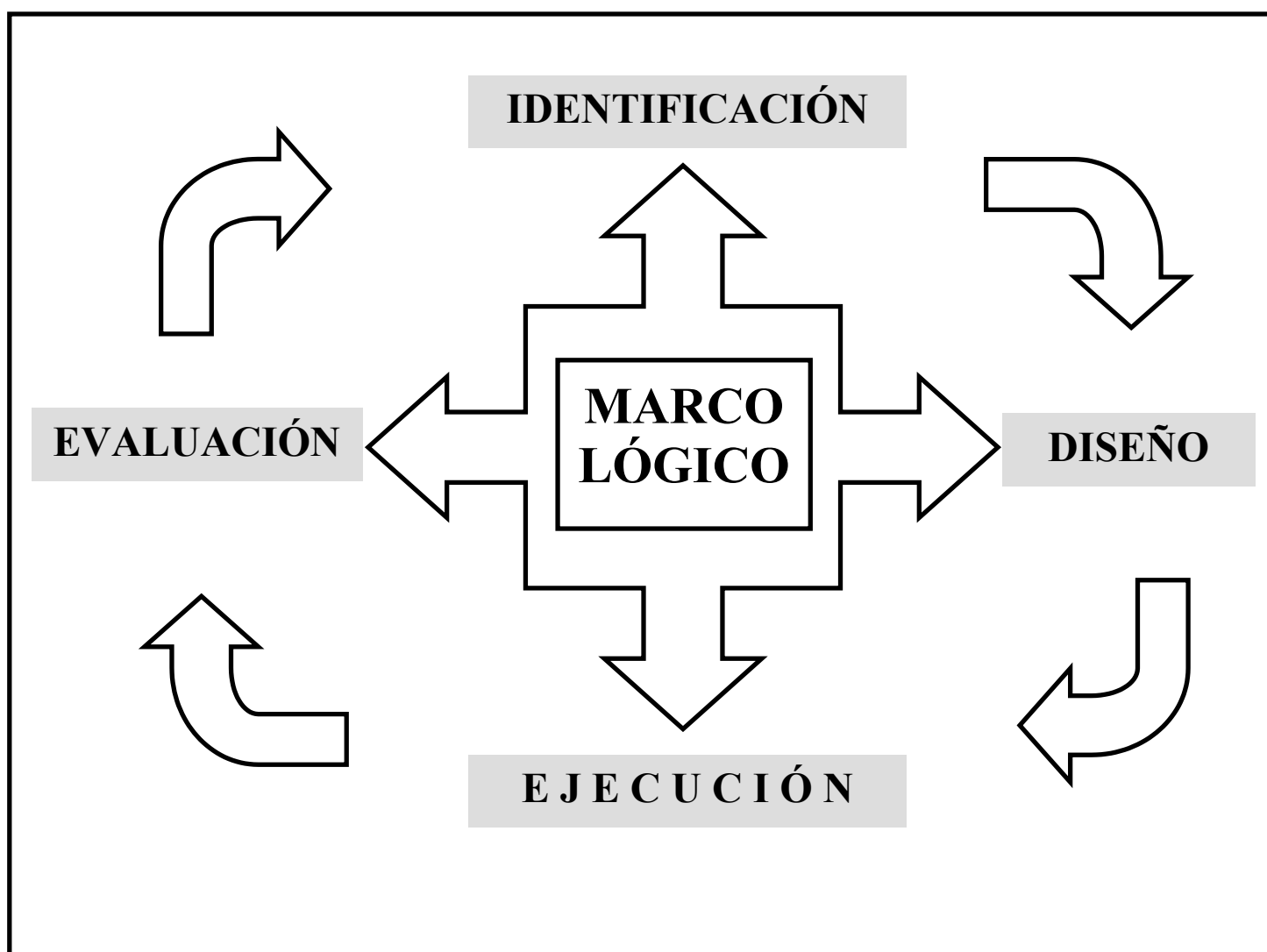
ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO

Planificación de proyectos por objetivos

Pasos del método:
de la identificación al diseño

- 1 Análisis de participación
- 2 Análisis de problemas
- 3 Análisis de objetivos
- 4 Análisis de alternativas
- 5 Matriz de planificación del proyecto

EL MARCO LÓGICO Y EL CICLO DEL PROYECTO



ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN

Objetivo

Ofreceder un panorama de todas las personas, grupos, organizaciones, instituciones, autoridades, etc. que de alguna manera van a estar afectados por la acción de desarrollo.

- Se trata de analizar las relaciones sociales (conflictos, alianzas....) entre las personas y grupos que pertenecen a la realidad sobre la que se piensa intervenir.
- Cada grupo debe ser identificado con sus intereses y expectativas, determinando las relaciones existentes entre los diferentes colectivos.

ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN

Preguntas clave

- ¿Cuáles son los grupos que más necesitan la ayuda externa?
- ¿A qué grupos de interés habría que apoyar para asegurar un desarrollo positivo?
- ¿Cuáles son los conflictos que probablemente ocurrirán al apoyar a ciertos grupos y qué medidas pueden tomarse para evitar estos conflictos?

EL ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN SE UTILIZA PARA:

- TENER UNA VISIÓN COMPRENSIVA DE LA REALIDAD
- VER A QUIÉN QUEREMOS MEJORAR: ADOPTAR UN PUNTO DE VISTA.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS

Objetivo

Una vez analizada la situación en función de los distintos grupos y entidades que la conforman, se trata de reordenar el material reunido en función de un problema que consideramos principal, estableciendo sus causas y efectos, sus orígenes y consecuencias.

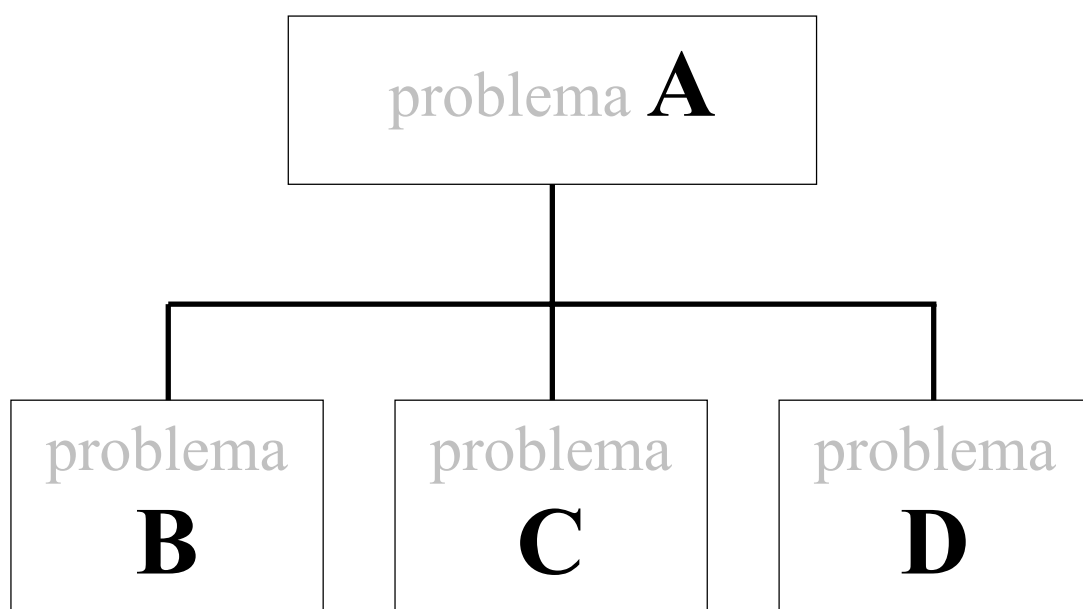
Determinar qué problema nos parece más importante y ordenar el resto de los problemas detectados en función del primero, estableciendo relaciones causales entre los problemas, hasta formar un **ÁRBOL DE PROBLEMAS**

La finalidad es configurar un panorama de problemas lo más completo posible. En ocasiones el grupo puede restringirse a analizar un aspecto de la realidad, sector, subsector, etc.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS

Preguntas
clave

La pregunta clave en cada caso es _____, o dicho de otra forma, “A es causado por B, C, D ...”



ÁRBOL DE PROBLEMAS

Identificar los problemas que nos parecen más importantes.

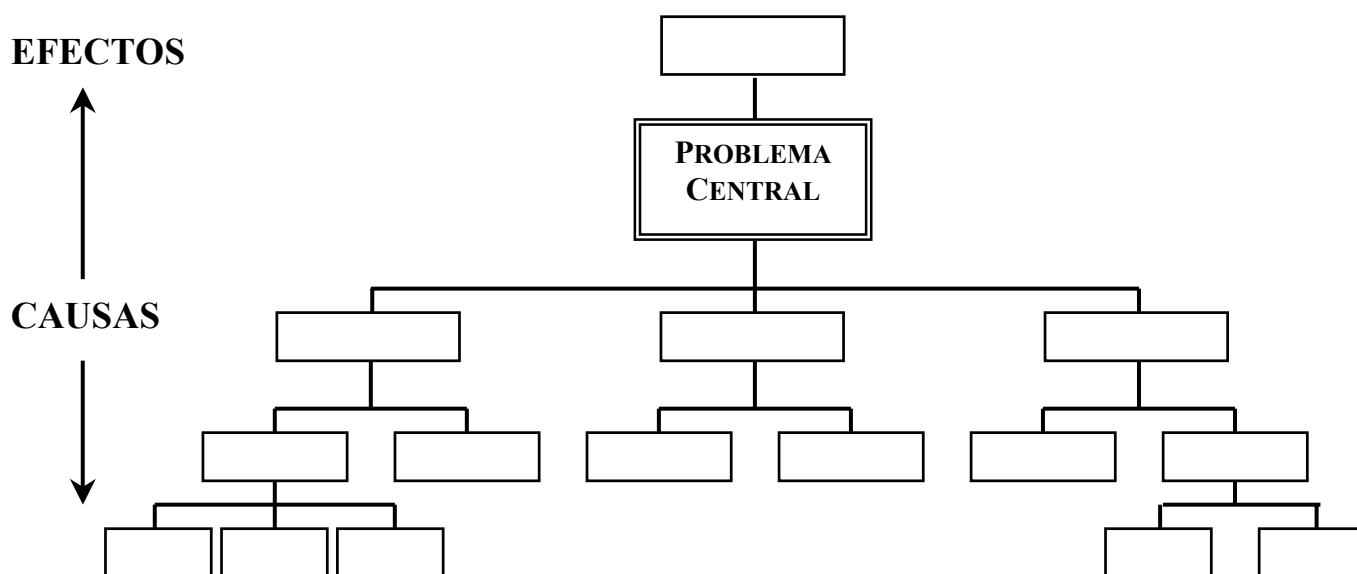
Formular el problema central.

Anotar las causas del problema central.

Anotar los efectos provocados por el problema central.

Elaborar un esquema que muestre las relaciones causa-efecto.

Revisar el esquema completo y verificar su validez.



ANÁLISIS DE OBJETIVOS

Objetivo

Se describe la situación futura que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el paso anterior. Se trata de definir las futuras soluciones de los problemas.

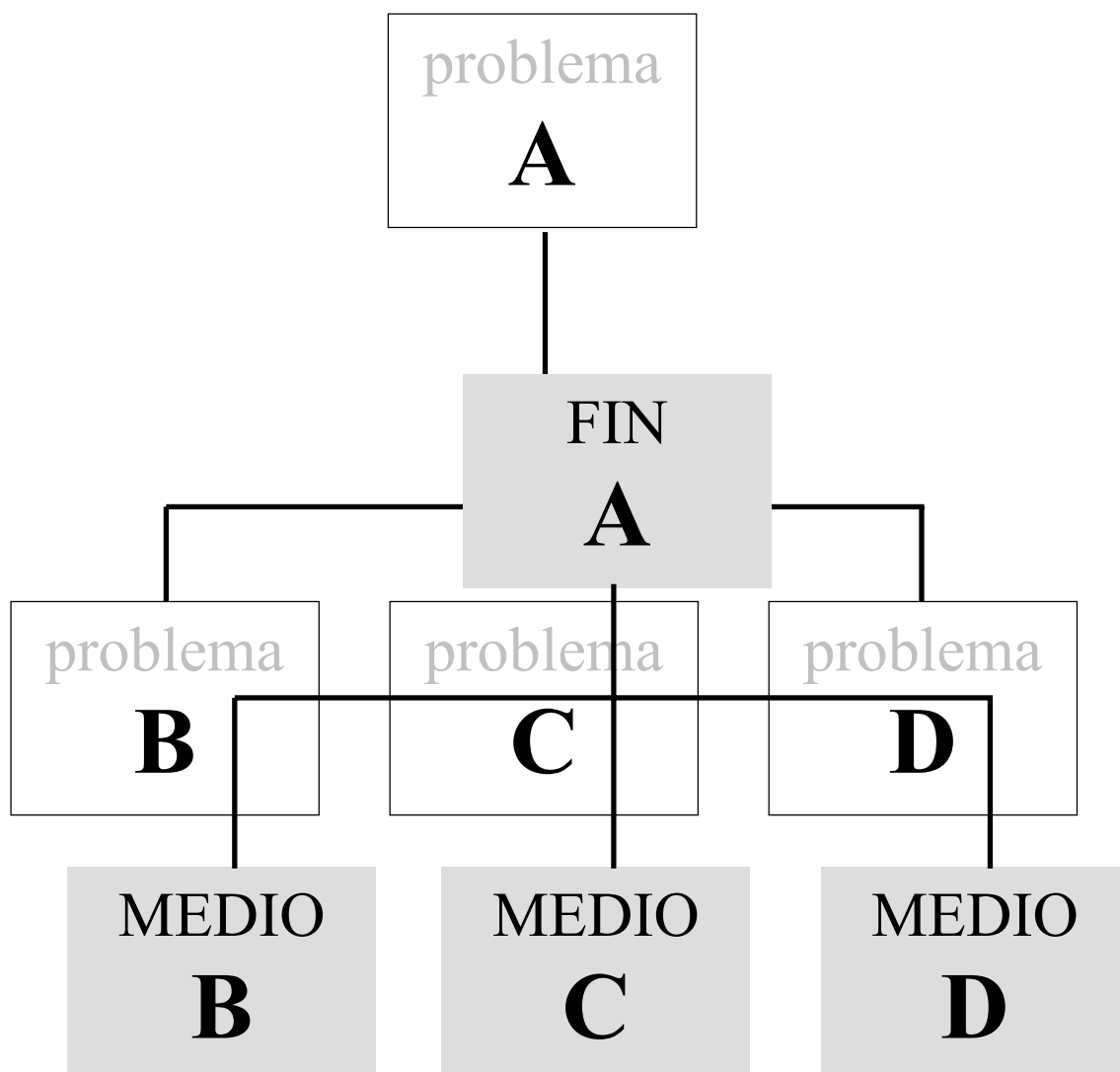
Los problemas enunciados como “situaciones negativas” pasan a convertirse en “condiciones positivas de futuro” o “estados alcanzados”. Una vez reconvertidas las fichas-problema en fichas-objetivo, se elabora un árbol de objetivos.

La relación causa-efecto de los problemas se transforma en una relación medios-fines en los objetivos

ANÁLISIS DE OBJETIVOS

Preguntas
clave

La pregunta clave en cada caso es _____, o en otras palabras “**B, C, D,** son medios para lograr **A**”



ÁRBOL DE OBJETIVOS

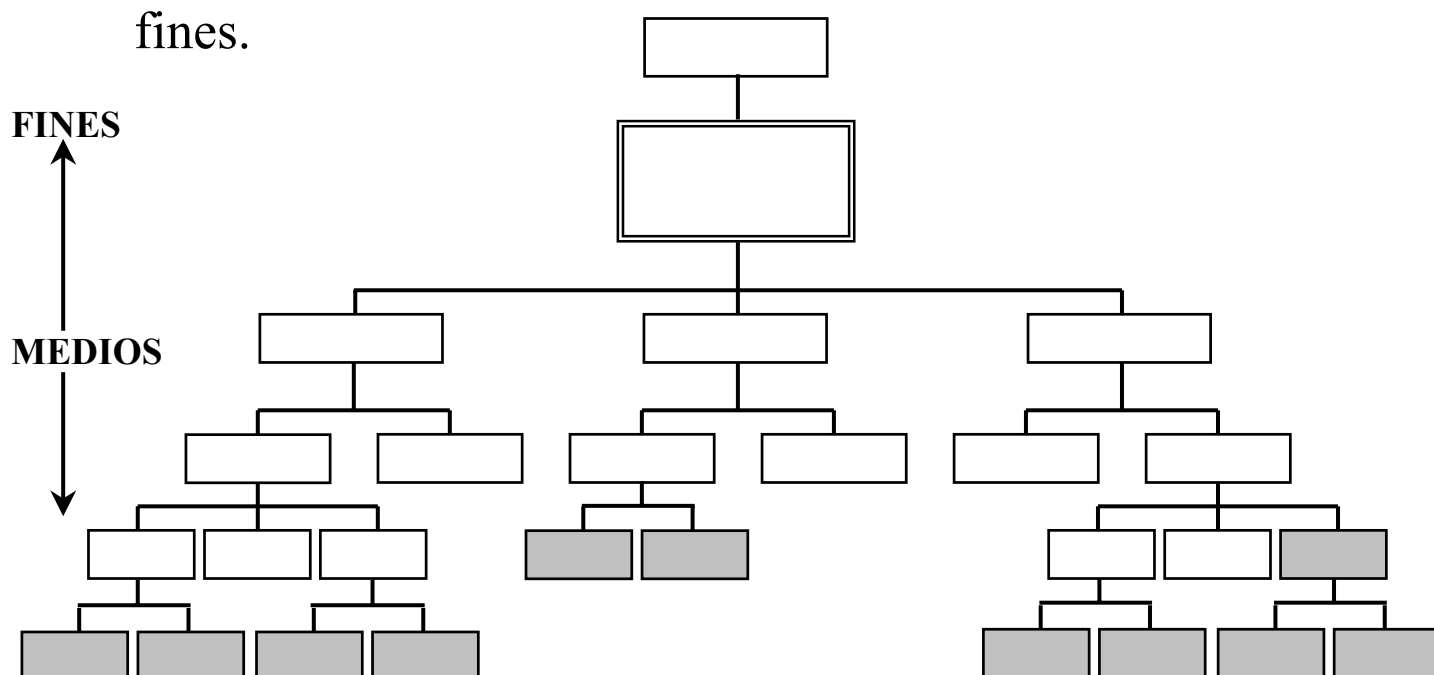
Trasladar los contenidos de las fichas de situaciones negativas (problemas) a estados positivos ya alcanzados (objetivos).

Reformular los objetivos, si es necesario, para que queden más claros.

Completar las relaciones causales medios-fines añadiendo objetivos.

Los **problemas que no pueden ser reconvertidos en objetivos** pasan tal cual al árbol de objetivos (la misma tarjeta).

Revisar el esquema y recomprobar la relación medios-fines.



ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Objetivo

Última fase de la identificación, señala el paso al diseño del proyecto, indicando las soluciones alternativas que puedan llegar a convertirse en estrategias de una acción de desarrollo.

Paso esencial, sobre el que es necesario alcanzar un alto grado de consenso.

Determinar dentro del árbol de objetivos qué opciones pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, con arreglo a una serie de criterios (específicos en cada caso).

Tener en cuenta las conclusiones del análisis de participación, para determinar la estrategia más adecuada.

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

- Identificar en el árbol de objetivos las posibles **ramas medios-fines** que tengan un “**aire de familia**” o guarden una especial unidad.
- Generalmente se discuten algunas **estrategias-tipo**: “enfoque capacitación”, “enfoque infraestructuras”, “enfoque comercialización”, etc.
- **Valorar cada una de las opciones** desechando las que no son deseables o son imposibles de conseguir.
- Se decide la **estrategia** que va a desarrollar el proyecto.
- Dentro de la alternativa escogida, se determina la **tarjeta** que se convertirá en **objetivo del proyecto**.

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Recursos a disposición.

Probabilidad de alcanzar los objetivos.

Factibilidad política.

Tiempo disponible.

Prioridades de la política de desarrollo.

Condiciones específicas en el país.

Riesgos sociales y ecológicos.

Impacto.

Utilización de recursos regionales/locales.

Prioridades de los grupos meta.

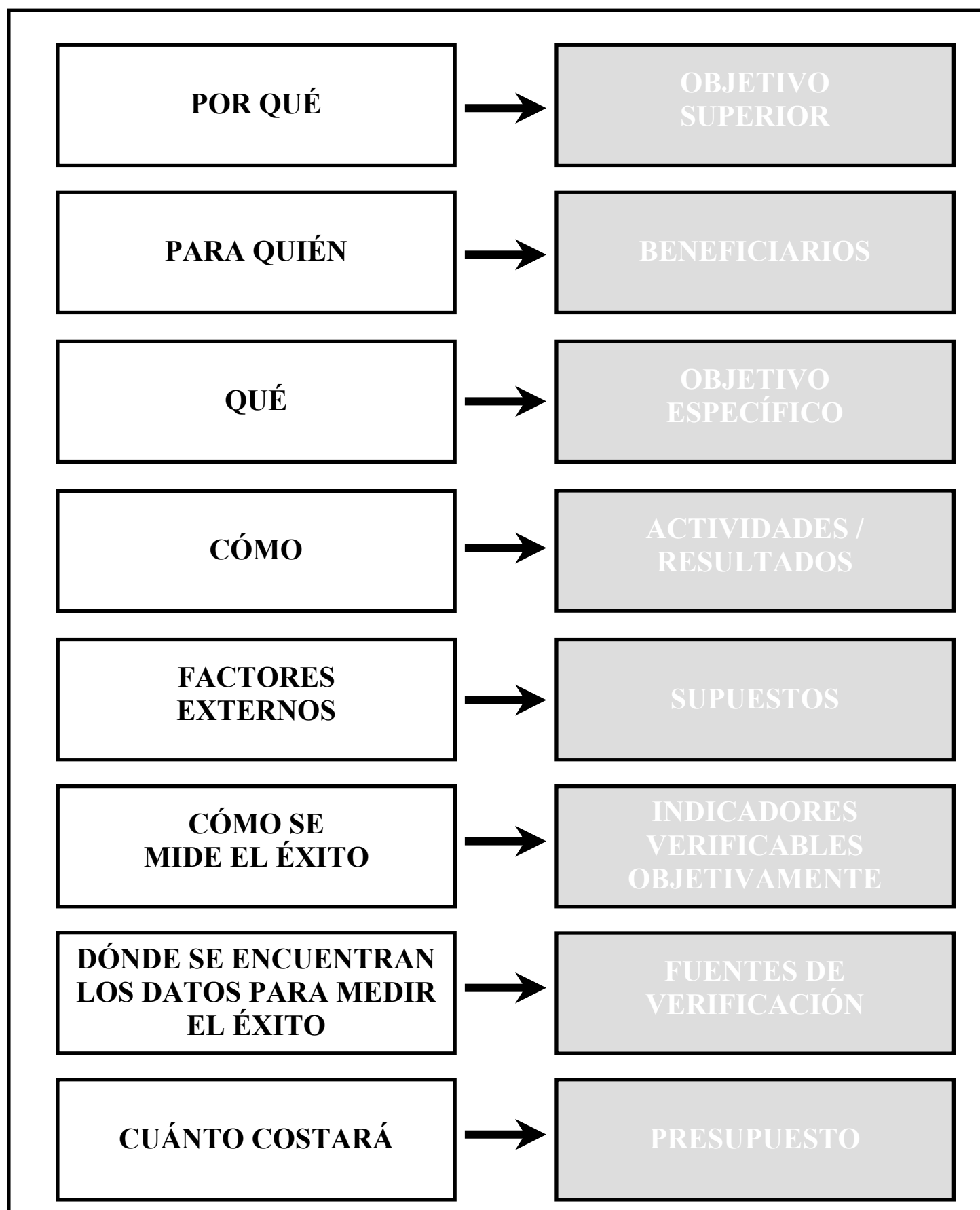
Análisis coste-beneficio.

Concentración en los grupos beneficiarios.

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (M.P.P.)

Es el esqueleto del diseño (documento) del proyecto, que incorpora las informaciones básicas de un proyecto de desarrollo. Es un resumen, en una pagina, del diseño del proyecto.

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (M.P.P.)



MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (M.P.P.)

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GENERAL				
OBJETIVO ESPECIFICO				
RESULTADOS				
		RECURSOS	COSTES	
ACTIVIDADES				
				CONDICIONES PREVIAS

Lista de comprobación de un documento de diseño del proyecto elaborado mediante el EML

Mediante el examen del documento de diseño del proyecto se debe responder razonadamente a la cuestión de si el proyecto está adecuadamente concebido y si, por tanto, es susceptible de ser ejecutado. Los principales puntos a valorar serán: eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad.

Los comentarios deberán indicar que aspectos son correctos, insuficientes -pero susceptibles de adecuación mediante su reelaboración- o deficientes; emitiendo finalmente una opinión global sobre el documento de diseño del proyecto. Para ello se tratará de obviar las eventuales diferencias terminológicas, formales o de agrupación, a fin de examinar su contenido.

De modo indicativo, y sin ánimo exhaustivo, se pueden establecer los siguientes puntos de análisis:

1. ¿Están los beneficiarios directos bien definidos?

- 1.1. Geográficamente.
- 1.2. Ocupaciones.
- 1.3. Situación económica, social y cultural.
- 1.4. Necesidades y recursos.

- 1.5. Sexo y edad.
- 1.6. Número.
- 1.7. Clase, casta, etnia.
- 1.8. ¿Pertenecen a grupos sociales prioritarios para donantes y receptores?
- 1.9. ¿Están adecuadamente analizadas las eventuales diferencias existentes entre los diferentes grupos de beneficiarios directos? Por ejemplo, entre hombres y mujeres.

2. ¿El objetivo general (OG) es adecuado?

- 2.1. ¿Responde a las prioridades explícitas de donantes y receptores?
- 2.2. ¿Es suficiente justificación para el proyecto?
- 2.3. ¿Es realista? Es decir, el objetivo específico contribuirá significativamente a su logro?
- 2.4. ¿Aparecen claramente los beneficiarios directos relacionados con él?
- 2.5. ¿Es verificable?
- 2.6. ¿Representa su logro una significativa, duradera y directa mejora para la calidad de vida de los beneficiarios directos?

3. ¿El objetivo específico (OE) es adecuado?

- 3.1. ¿Es único? (Se reitera aquí que en la versión ortodoxa del enfoque del marco lógico el objetivo del proyecto o específico debe ser único; mientras que puede haber varios objetivos generales. No obstante, lo esencial es que exista una relación causal explícita y comprobable entre A, R, OE y OG).
- 3.2. ¿Aparecen los beneficiarios directos relacionados con él?
- 3.3. ¿Contribuye significativamente el logro del OG?
- 3.4. ¿Es realista?
- 3.5. ¿Está fuera del control inmediato del proyecto? Es decir, es algo más que la simple suma de los R.
- 3.6. ¿Es verificable?
- 3.7. ¿Es suficientemente concreto?
- 3.8. ¿Representa su logro una significativa, duradera y directa mejora para la calidad de vida de los beneficiarios directos?

4. ¿Son adecuados los resultados (R)?

- 4.1. ¿Son suficientes y necesarios –más los supuestos correspondientes- para el logro del OE?
- 4.2. ¿Solamente son producidos por las actividades del proyecto?
- 4.3. ¿Son concretos y verificables?

5. ¿Son las actividades (A) adecuadas?

- 5.1. ¿Son lo suficientemente importantes?
- 5.2. Si son relativamente complejas, ¿están divididas en subactividades y/o tareas?
- 5.3. ¿Son suficientes y necesarios –más los supuestos correspondientes- para el logro de los resultados?
- 5.4. ¿Son realizables considerando el marco del proyecto?
- 5.5. ¿Están previstas las actividades referidas al seguimiento y a la evaluación?

6. ¿Son adecuados los recursos (RE)?

- 6.1. ¿Son necesarios y suficientes para llevar a cabo las actividades?
- 6.2. ¿Su detalle es el preciso: cantidad, calidad, marca, tipo...?
- 6.3. ¿Son los apropiados considerando el marco del proyecto?
- 6.4. ¿Están disponibles localmente y/o pueden ser proveídos en tiempo y forma?
- 6.5. ¿Están claramente ligados a actividades específicas?

7. Presupuesto (P)

- 7.1. ¿Está desagregado por recursos?
- 7.2. ¿Es realista?
- 7.3. ¿Identifica claramente las entidades de las que proviene y las cuantías, así como los destinos de estos aportes?
- 7.4. ¿Están razonablemente monetizadas las aportaciones no dinerarias?
- 7.5. Existe una partida razonable para imprevistos: inflación, cambios de precios, riesgos cambiarios, gastos financieros...? (La existencia de un capítulo de imprevistos no legitima un cálculo de costes optimista en el resto de las partidas).
- 7.6. ¿Están todas las aportaciones adecuadamente garantizadas?

- 7.7. Es razonable, en su totalidad y en cada una de sus partidas, en relación con las A, los R, el OE y el OG.

8. ¿Son adecuados los indicadores objetivamente verificables (IOV)?

- 8.1. ¿Está claramente identificado el momento cero? Es decir, se conoce adecuadamente la situación en el momento inicial del proyecto, de manera de que sea posible establecer IOV que reflejen las transformaciones ocasionadas por el proyecto.
- 8.2. ¿Son suficientemente específicos en términos de beneficiarios directos, calidad, cantidad, tiempo y ubicación?
- 8.3. ¿Son suficientemente significativos? Es decir, responden adecuadamente al contenido del OG, OE y R.
- 8.4. ¿Son sensibles y fiables?
- 8.5. ¿Cada uno de los OG, OE y R tiene al menos un IOV?
- 8.6. ¿Cuándo se estime que un solo IOV para un OG, OE o R no es suficiente, existen otros?
- 8.7. ¿Están adecuadamente repartidos durante el periodo de ejecución de manera que se pueda apreciar el desenvolvimiento del proyecto?
- 8.8. ¿Son realistas? Es decir, se pueden obtener sin excesiva dificultad.
- 8.9. ¿Son razonablemente baratos y sencillos?
- 8.10. ¿Suministrarán la información tempestivamente?
- 8.11. ¿Existen o existirán razonablemente fuentes de verificación para cada uno de los IOV?
- 8.12. ¿Su coste de elaboración está previsto en el presupuesto?
- 8.13. ¿Cuándo no existan IOV, está claramente justificada su ausencia y adecuadamente reemplazados?

9. ¿Son adecuadas las fuentes de verificación (FV)?

- 9.1. ¿Existen o existirán razonablemente?
- 9.2. ¿Son fiables, estarán actualizadas y son fácilmente disponibles?
- 9.3. Si las informaciones las recogerá el proyecto, ¿está previsto su coste en el presupuesto?
- 9.4. ¿Cada IOV tiene claramente identificada su FV?

10. ¿Los supuestos (S) son adecuados?

- 10.1. ¿Están ubicados en el nivel adecuado? En cada caso en el más bajo posible; es decir que si un supuesto es necesario para “pasar” de las actividades a los resultados y también lo pudiera ser para “pasar” de los resultados al objetivo específico, debe estar ligado a las actividades.
- 10.2. ¿Son importantes?
- 10.3. ¿Son muy probables?
- 10.4. ¿Están descritos de manera precisa y verificable?
- 10.5. ¿Están todos los importantes?

11. Cronograma (C).

- 11.1. ¿Está especificado por actividades?
- 11.2. ¿Distribuye adecuadamente las cargas de trabajo de los profesionales del proyecto y las adicionales para los beneficiarios directos –incluidas las eventuales diferencias entre hombres y mujeres- durante el periodo de ejecución?
- 11.3. ¿Es realista?
- 11.4. ¿Da tiempo a la maduración de los procesos?

12. ¿Está adecuadamente descrito el marco cultural, ecológico, económico, geográfico, político y social del proyecto?**13. ¿Está suficiente explicada la necesidad del proyecto y su oportunidad?****14. ¿Está adecuadamente prevista la gestión del proyecto durante su ejecución y después de la misma?**

- 14.1. ¿Existe una unidad de gestión en la que participan todas las partes implicadas y de la que son corresponsables?
- 14.2. ¿De qué manera han participado los beneficiarios directos y entidades receptoras en la elaboración del diseño del proyecto?
- 14.3. ¿Cómo participarán los beneficiarios directos en la gestión del proyecto durante su ejecución?

- 14.4. ¿Quién será responsable de qué en la ejecución?
- 14.5. ¿Cómo se tomarán las decisiones?
- 14.6. ¿Cómo está previsto realizar la evaluación?
- 14.7. ¿Cómo se utilizarán los resultados de la evaluación?

15. Viabilidad

- 15.1. Forma de propiedad y de gestión tras la finalización del proyecto.
- 15.2. ¿Quién y de qué manera hará frente –si es el caso- a los costes de funcionamiento precisos tras la finalización del proyecto?
- 15.3. ¿Es el proyecto suficientemente rentable –si es el caso- para asegurar su pervivencia?
- 15.4. ¿Es adecuado el marco económico, social y político para el éxito del proyecto?
- 15.5. Historia de las entidades, y de su relación mutua, implicadas en el proyecto; sus fortalezas y flaquezas. A la luz de lo anterior, ¿son las adecuadas?
- 15.6. ¿La tecnología precisa para la ejecución del proyecto, considerando su marco, es apropiada? ¿Seguirá funcionando tras la ejecución?
- 15.7. ¿Las entidades receptoras y los beneficiarios están o estarán capacitados y desearán asumir el proyecto tras su finalización?

16. ¿Qué impactos culturales, ecológicos, económicos, geográficos, políticos y sociales producirá el proyecto? ¿Son todos deseables? ¿Qué medidas se tomarán para reducir los impactos perniciosos?

17. ¿Se podrá alcanzar el OE y OG propuesto?

Acrónimos utilizadas en el texto

A	=	Actividad	OE	=	Objetivo específico
C	=	Cronograma	OG	=	Objetivo global
EML	=	Enfoque del marco lógico	P	=	Presupuesto
FV	=	Fuente de verificación	R	=	Resultado
RE	=	Recurso	S	=	Supuesto
IOV	=	Indicador objetivamente verificable			

Bibliografía comentada

Las referencias a continuación reseñadas no pretenden ser una recopilación exhaustiva. Su propósito es, por un lado, recoger la bibliografía más accesible en español, y, por el otro, citar la que aporta visiones críticas o renovadoras.

Akroyd, David (1996) “The logical framework approach and the post-evaluation of health-sector projects by the African Development Bank” en *Project Appraisal*, volumen 10, número 4, diciembre, páginas 210-222.

Analiza, entre otros temas, la utilidad de usar la matriz de planificación del proyecto de manera “retrospectiva”; es decir, para mejorar la calidad del diseño de proyectos concebidos utilizando otros procedimientos.

Aune, Jens B. (2000) “Logical Framework Approach and PRA –mutually exclusive or complementary tools for project planning?” en *Development in Practice*, volumen 10, número 3, noviembre, páginas 687-690.

Examina la complementariedad entre el EML y la Valoración Participativa Rural (Participatory Rural Appraisal, PRA); así como con otros enfoques derivados de la PRA.

Cascante, Rafael (1994) “Nuevos procedimientos de gestión en la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea” en *Tiempos de Paz*, número 31, invierno, páginas 73-83.

Siguiendo el hilo de Comisión de las Comunidades Europeas (1993), se analizan las consecuencias de la peculiaridad del “enfoque integrado/marco lógico” (la supresión del análisis de participación) con respecto al “tradicional” EML (el de la GTZ o de la NORAD) y las propias limitaciones del EML (y las de los procedimientos de planificación por objetivos) ligadas a su anclaje en el positivismo lógico.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993) *Manual: Gestión del ciclo de un proyecto: Enfoque integrado y marco lógico*, Serie de métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto n° 1, Ayuda al Desarrollo. Unidad de Evaluación, Bruselas.

Exposición del procedimiento adoptado por la Comisión de las Comunidades Europeas para gestionar su ayuda al desarrollo. Conceptualmente se basa en el ZOPP, si bien elimina su primer paso (el análisis de participación). Es el primer manual de una serie de ellos que tratan temas más específicos del ciclo de gestión del proyecto de desarrollo.

Cracknell, Basil (1989) “Evaluating the effectiveness of the Logical Framework system in practice” en *Project Appraisal*, volumen 4, número 3, septiembre, páginas 163-167.

Cuenta la historia del EML y de su difusión entre las agencias de desarrollo. Pasa revista a la experiencia de su utilización en la Overseas Development Administration (ODA), actualmente Department for International Development (DFID) del Reino Unido.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?a) ZOPP FLIPCHARTS: Cuadros de Presentación: Versión Española, GTZ, ¿Eschborn? Esta publicación y la siguiente –Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?b)- fueron los primeros materiales didácticos del ZOPP (denominación en la GTZ alemana del EML) disponibles en español.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?b) ZOPP (Una introducción al método), GTZ, ¿Eschborn?
Véase Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?a).

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?c) ZOPP resumido, GTZ, ¿Eschborn?
Véase Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?a).

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (1998)
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. Unidad 04. Estrategia de Desarrollo de la Empresa, Eschborn.
Actualización de Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?a) y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (¿?b).
Incide especialmente en la flexibilidad. Presenta una matriz de planificación del proyecto en que las cuatro columnas se denominan (de izquierda a derecha): Estrategia, Indicadores, Supuestos e Indicadores de los supuestos. Incluye un anexo titulado “Historia del ZOPP”.

Eggers, Helmut (1992) “The Integrated Approach to project cycle management” en Project Appraisal, volumen 7, número 1, marzo, páginas 3-10.
Primero de una serie de artículos divulgativos/explicativos sobre el procedimiento de gestión de proyectos de desarrollo de la Comisión de las Comunidades Europeas (Véase Comisión de las Comunidades Europeas, 1993) escritos por su “inventor”.

Eggers, Helmut (1993) “From project cycle management to the management co-operation” en Project Appraisal, volumen 8, número 2, junio, páginas 83-90E.
Véase Eggers (1992).

Eggers, Helmut (1994) “Integrated project cycle management: roots and perspectives” en *Project Appraisal*, volumen 9, número 1, marzo, páginas 59-65.
Véase Eggers (1992).

Gasper, Des (1999) “El Enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos. El seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 4, primavera-verano, páginas 51-82.
Analiza la utilización, no habitual, del EML en actuaciones de ayuda de emergencia. Incluye una introducción al EML. Referencia una abundante bibliografía sobre el EML.

Gasper, Des (2000) “Evaluating the ‘Logical Framework Approach’ towards Learning oriented development evaluation” en *Public Administration and Development*, número 20, páginas 17-28.
Examina la utilidad de la matriz de planificación en las distintas fases de su ciclo de gestión. También se indica que la matriz está primariamente ligada al enfoque evaluativo basado en la rendición de cuentas, proponiendo una visión que la haga adecuada para la evaluación dirigida al aprendizaje.

Gasper, Des (2000) ‘Logical Frameworks’: Problems and Potentials, 25 de septiembre, Institute of Social Studies, “papel”.
Se pasa revista a las variaciones que a través del tiempo han sido introducidas en EML para hacer frente a sus limitaciones; así como da indicaciones para una juiciosa utilización del enfoque. En el estudio se prioriza la utilidad la “lógica vertical” respecto a la “lógica horizontal”. Incluye abundante bibliografía.

Gómez, Manuel; Sainz, Héctor (1999) *El ciclo de gestión del proyecto de cooperación al desarrollo: aplicación del marco lógico*, CIDEAL, Madrid.
Manual –de especial utilidad para aquéllos que no pueden asistir a capacitación formal– sobre el EML.

Hersoug, Bjørn (1996) “‘Logical Framework Analysis’ in a Illogical World” en Forum for Development Studies, número 2, páginas 377-404.

Una reflexión, apoyada con ejemplos extraídos de proyectos pesqueros de desarrollo, sobre las debilidades y fortalezas del EML. Las mismas reflexiones serían aplicables a todos los procedimientos de planificación por objetivos.

Information Training and Agricultural Development (ITAD Ltd.) (1999) Project Cycle Management: Training Handbook, versión 1.0, mayo, European Commission. Joint Relex Service for the Management of Community Aid to Non-Member Countries (SCR), ¿Bruselas?, multicopiado.

Manual que profundiza en los aspectos expuestos en Comisión de las Comunidades Europeas (1993).

Ministerio de Asuntos Exteriores. Agencia Española de Cooperación Internacional (2000) Documentos de gestión: Metodología de gestión de proyectos de la Cooperación Española, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

Básicamente consiste en el conjunto de formularios, y sus correspondientes explicaciones para cumplimentarlos adecuadamente, que utiliza la Agencia Española de Cooperación Internacional. El hilo conductor del ciclo de gestión del proyecto de la Agencia es el EML.

NORAD (1997) El enfoque del marco lógico: Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense-Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid.

Traducción del manual de la agencia noruega de ayuda al desarrollo (NORAD) especialmente indicado para la formación presencial.

Wiggins, Steve; Shields, Dermot (1995) “Clarifying the ‘logical framework’ as a tool for planning development” en *Project Appraisal*, volumen 10, número 1, marzo, páginas 3-12.

Principalmente se centra en la historia y variantes del EML.

NOTAS

[illegible]