

13. La planificación global de un proyecto de telecomunicaciones rurales

Andrés Martínez Fernández¹

Si partimos del hecho de que un proyecto de telecomunicaciones rurales se diseña para mejorar las condiciones de vida de una población determinada, su planificación y su diseño no han de variar de los que se harían en cualquier proyecto de desarrollo humano. Existen múltiples metodologías para enfrentar el diseño de proyectos de este tipo, pero es el Enfoque del Marco Lógico (EML) [204] la más extendida al respecto.

Antes de entrar en detalle con las diferentes fases de la planificación o del diseño de un proyecto, vamos a intentar colocar el concepto de *proyecto* en el lugar que le corresponde. Cualquier intervención de desarrollo (ya sean estrategias, planes, programas o proyectos) tiene dos dimensiones fundamentales, la existencial o finalista y la racional o instrumental. La primera de ellas define el por qué de la intervención, el objetivo a conseguir, el fin a alcanzar; mientras que la segunda define el cómo, de qué manera, a través de qué caminos y con qué medios. La envergadura de los objetivos de la intervención y la complejidad de esta, sumados al alcance geográfico, temporal o el volumen presupuestario, la sitúan en un determinado nivel de planificación: estrategia, plan, programa o proyecto (Figura 13.1). Más adelante veremos que los resultados de un programa se convierten en objetivos específicos de varios proyectos. Lo mismo le ocurre a los programas que surgen de planes, o los planes que surgen de estrategias. Se avanza desde lo más global (estrategias) hasta lo más concreto (proyectos).

En este capítulo nos centraremos en los proyectos, pero habremos de saber que casi con seguridad surgirán de estudios y planificaciones más amplias, cuyos resultados se concretarán en proyectos específicos.

La OIT define un proyecto como conjunto ordenado de recursos y acciones para obtener un propósito definido, que será alcanzado en un tiempo y bajo un coste determinados. Podemos identificar en esta definición la dimensión existencial (un propósito definido) y la instrumental (a través de unas acciones concretas, en un periodo de tiempo definido y respetando un presupuesto).

¹Universidad Rey Juan Carlos, España

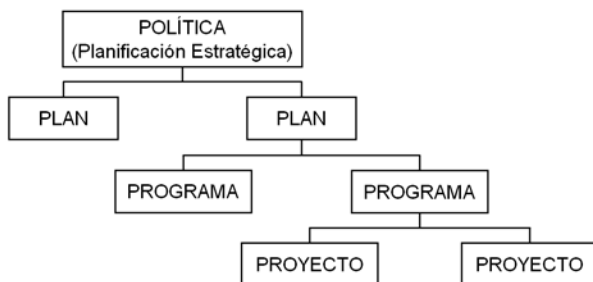


Figura 13.1.: Anidación de políticas, planes, programas o proyectos

La única singularidad de los proyectos de desarrollo humano, con respecto a otros proyectos, es la vital importancia de la *sostenibilidad*, que puede condicionar desde el principio, el diseño del mismo. Un proyecto de desarrollo quiere transformar una realidad, solucionando un problema concreto de un grupo humano concreto; a través de unas determinadas acciones, que tendrán un coste y un horizonte temporal y geográfico determinados; pensando siempre que sus efectos han de perdurar en el tiempo. Este libro dedica un capítulo completo al concepto de éxito o fracaso de un proyecto (Capítulo 18) y otro a los diferentes componentes de la sostenibilidad (Capítulo 19), por lo que aquí no entraremos en mayor detalle.

Es importante también describir, antes de centrarse en las fases relacionadas con la identificación y con el diseño, el ciclo de vida completo de un proyecto, desde la identificación hasta la evaluación (Figura 13.2).

13.1. La identificación del proyecto (estudio de problemas, objetivos y alternativas de actuación)

La primera fase de un proyecto es la *identificación*, que constituye el momento de gestación del mismo y ha de servir para colocar unas bases sólidas que sustenten las siguientes fases (diseño, ejecución y evaluación). Ha de conseguir definir el problema concreto que se quiere resolver, el colectivo concreto a quien afecta ese problema y también su futura solución, identificar la nueva situación que se quiere alcanzar, la alternativa más adecuada para lograrla, y las posibilidades de conseguirla y de mantenerla en el tiempo.

Ha de quedar claro que nada se puede hacer sin un correcto diagnóstico de la situación problemática de partida, de las causas que la han determinado y de los efectos que produce. Para ello realizaremos una recogida sistemática de información, tanto primaria (obtenida por nosotros mismos), como secundaria (informes realizados por otras personas e instituciones) y procederemos a un “procesado colectivo” de la misma, a través de un análisis de la participación, un análisis de problemas, un análisis de objetivos y por fin un análisis de alternativas.

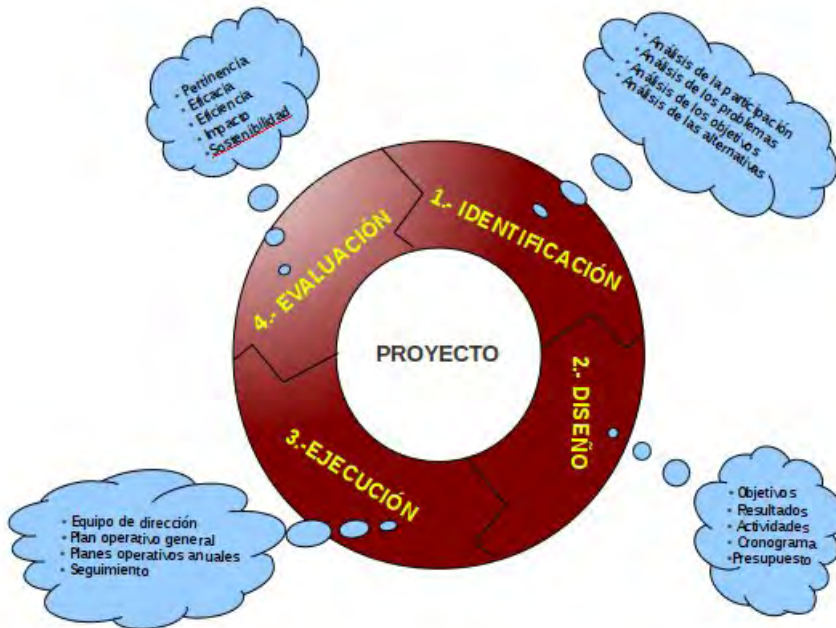


Figura 13.2.: Fases del ciclo de un proyecto

Todas estas fases deberían ser recorridas con todos los *protagonistas o actores de la identificación*, entre los que se encuentran los posibles beneficiarios del proyecto, las instituciones que se encargarán de la gestión del proyecto, los financiadores y las entidades locales que prestarán apoyo al mismo. Las distintas posiciones de partida de cada uno de ellos hace que, aún coincidiendo en el objetivo último a conseguir, en muchas ocasiones interpreten de manera diferente las prioridades o las diferentes alternativas a seguir. Esta metodología participativa pretende alcanzar, a través de la negociación colectiva, el consenso en, al menos, tres puntos clave: 1) cuál es la situación problemática a resolver, 2) cuál es la situación que se pretende alcanzar, y 3) a través de qué camino y con qué reparto de responsabilidad pretendemos alcanzarla.

13.1.1. El análisis de la participación

Esta subfase, dentro de la fase de identificación de un proyecto, pretende estudiar en profundidad a los actores presentes en la realidad sobre la que queremos actuar. Tenemos que aceptar desde un primer momento que un proyecto de desarrollo no beneficia a todo el mundo; debemos huir de conceptos globales como “a toda la población”, o “a todas las mujeres”, “a todos los campesinos”, etc. El objetivo final del análisis de la participación será la definición clara de los beneficiarios directos de la intervención, separándolos de los beneficiarios indirectos (aquellos que recibirán únicamente “algún beneficio” del proyecto), de los excluidos (no afectados) y de los perjudicados (que deberían verse como “posibles” oponentes).

AGENTES	Papel en el proyecto	Impacto del proyecto en sus intereses	Capacidad de influencia en el proyecto
Primarios	(directamente afectados)		
Secundarios	(intermediarios en el proceso de desarrollo)		

Figura 13.3.: Tabla de descripción de agentes identificados

Además, en muchas iniciativas de desarrollo, y en concreto en la mayoría de las relacionadas con TIC4DH (Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo Humano), aparece otro colectivo muy importante, aquél relacionado con los usuarios de los sistemas de comunicación, los llamados “destinatarios de la intervención”. Por ejemplo, en un proyecto de mejora de la atención materno-infantil a través del uso de las TIC, puede ser que los beneficiarios directos de la intervención sean las gestantes y los niños menores de 5 años atendidos por un número determinado de establecimientos sobre los que se actúa (a los que se le instalan sistemas TIC), pero los usuarios o los destinatarios de la intervención, no son éstos, sino el personal de atención de salud de dichos establecimientos. Queda claro que para llegar hasta ahí, hasta la correcta clasificación de los actores, será necesario recorrer un camino bien definido por el EML.

Los pasos a seguir en un análisis de la participación serían cuatro:

1. Identificar a todos los agentes que estén presentes en la zona de intervención y que muestren problemas o intereses significativos.
2. Analizar si esos colectivos son grupos coherentes u homogéneos, o presentan unidades menores con particularidades específicas (ya hablamos de huir de conceptos genéricos como campesinos, mujeres, pobladores, etc.).
3. Caracterizar y analizar a cada uno de los agentes identificados, para lo cual podemos utilizar la tabla de la Figura 13.3.
4. Una vez caracterizados, clasificar provisionalmente a cada uno de esos colectivos en los grupos de beneficiarios directos, indirectos, excluidos o perjudicados (Figura 13.4). Es importante verificar si los beneficiarios son los usuarios o los destinatarios principales de las actividades del proyecto, y si no es así, definirlos también.

13.1.2. El análisis de los problemas

Esta subfase, dentro de la fase de identificación de un proyecto, pretende estudiar en profundidad los problemas que afectan a la población inicialmente clasificada como beneficiaria, y las relaciones de causalidad que aparecen entre ellos.

Posibles beneficiarios (alta importancia / baja influencia para/en el proyecto)	Posibles aliados (alta importancia / alta influencia para/en el proyecto)	¿Usuarios? ¿destinatarios de la intervención?
Posibles excluidos (baja importancia / baja influencia para/en el proyecto)	Posibles oponentes (baja importancia / alta influencia para/en el proyecto)	

Figura 13.4.: Tabla de clasificación de agentes identificados

Es importante entender qué se entiende por *problema*. En un taller participativo del EML entenderemos como problema cualquier situación negativa que afecta al grupo de beneficiarios que alguien en el taller considera que lo es. Es importante registrar todos estos problemas; la propia metodología se encargará de dar a cada problema la categoría y la importancia que le corresponde.

Los participantes deben entender que no conviene definir nunca los problemas como “ausencia de soluciones”. Un ejemplo que ilustra esto podría ser la definición de “no tenemos escuela” como problema, cuando realmente es una falta de solución, frente a un problema real que podría ser “tenemos índices de analfabetismo altos” o “fracaso escolar elevado en los niños que se desplazan a la capital de distrito para ir a la escuela”. El problema “no tenemos escuela” lleva implícita una alternativa de solución, que sería hacer una escuela, dejando fuera toda posibilidad de plantearse otras alternativas. En un proyecto relacionado con TIC4DH podríamos encontrar un problema mal definido como “no tenemos sistemas de comunicación para coordinar emergencias urgentes de pacientes”, frente a uno correcto como “alta mortalidad en transferencias urgentes de pacientes”, para el cual podremos encontrar otros problemas relacionados causalmente con el mismo, como por ejemplo “tiempos elevados para la transferencia de pacientes urgentes”, “los recursos de atención en el centro de referencia no están preparados cuando llega el paciente”, etc. Si introducimos “ausencias de solución” como “problemas”, eliminaremos la posibilidad de analizar las diferentes alternativas de solución en la subfase final de la identificación de proyectos.

El primer paso, una vez recolectados los diferentes problemas que afectan a los beneficiarios, es la determinación del llamado *problema central* o *problema focal*. Encontrar este problema central, de entre todos los problemas identificados, no siempre es fácil. Hay que tener en cuenta que al menos debe cumplir con: 1) ser un problema de cierta jerarquía, 2) que afecte a gran parte de la población sobre la que se pretende realizar la intervención (por supuesto que a los beneficiarios definidos anteriormente), y 3) en torno al cual pueda ordenarse (ser explicada) la mayor parte de la realidad problemática que hemos analizado con anterioridad.

Una vez encontrado el problema central procederemos a armar el llamado “árbol de problemas”, que será una representación (sintetizada, limitada) de los problemas causantes de dicho problema central y las consecuencias (efectos) que el mismo genera en un grupo humano determinado. El esquema de un árbol de problemas puede verse en la Figura 13.5.

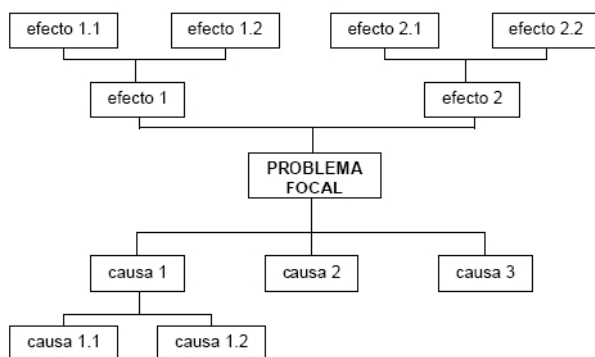


Figura 13.5.: Estructura de un árbol de problemas

Una vez realizada una primera versión del árbol de problemas ha de realizarse una revisión lógica. Hay que verificar que cada problema es causado claramente por los problemas (las causas) de nivel inferior. Nos puede ayudar el contestar a la pregunta ¿por qué [el problema focal]?, a lo que se debería poder contestar con naturalidad: porque hay [causa 1], [causa 2] y [causa 3]. Lo mismo hemos de conseguir para cada una de las causas de nivel 1, con respuestas de nivel 2. También ha de cumplirse con cada uno de los efectos.

Es muy importante verificar que nuestro árbol tiene raíces concretas y ramas generales, y no al revés. Además, causas de problemas genéricas como “alta corrupción” o “desigualdad social” o “mercados desiguales”, etc., sobrepasan el nivel de “proyecto” y se convierten en inútiles para trabajar a nivel local.

Un ejemplo de un árbol de problemas para un proyecto de mejora de la atención de salud a través del uso de las TIC podría ser como el que se muestra en la Figura 13.6 (se ha borrado la parte de "efectos" para poder visualizar mejor las raíces del árbol).

13.1.3. El análisis de los objetivos

Esta subfase, dentro de la fase de identificación de un proyecto, pretende describir la situación hipotética que se alcanzaría en el momento en que se solucionasen *todas* las situaciones negativas detectadas en el análisis de problemas. El llamado “árbol de objetivos” pretende identificar todos los caminos a recorrer para solucionar el problema focal y, para el caso de no poder atacar todos ellos, dejar planteadas las diferentes alternativas que llevan a una mejora significativa del problema central, para, en un paso siguiente, discutir sobre el camino más adecuado.

Se trata de convertir las situaciones negativas anteriores, identificadas en el árbol de problemas, en objetivos de desarrollo o estados alcanzados positivos. Se procederá a la construcción de una “copia en positivo” del árbol anterior, convirtiendo las relaciones causa-efecto en relaciones medios-fines.

Para la construcción del árbol de objetivos, por lo tanto, debemos:

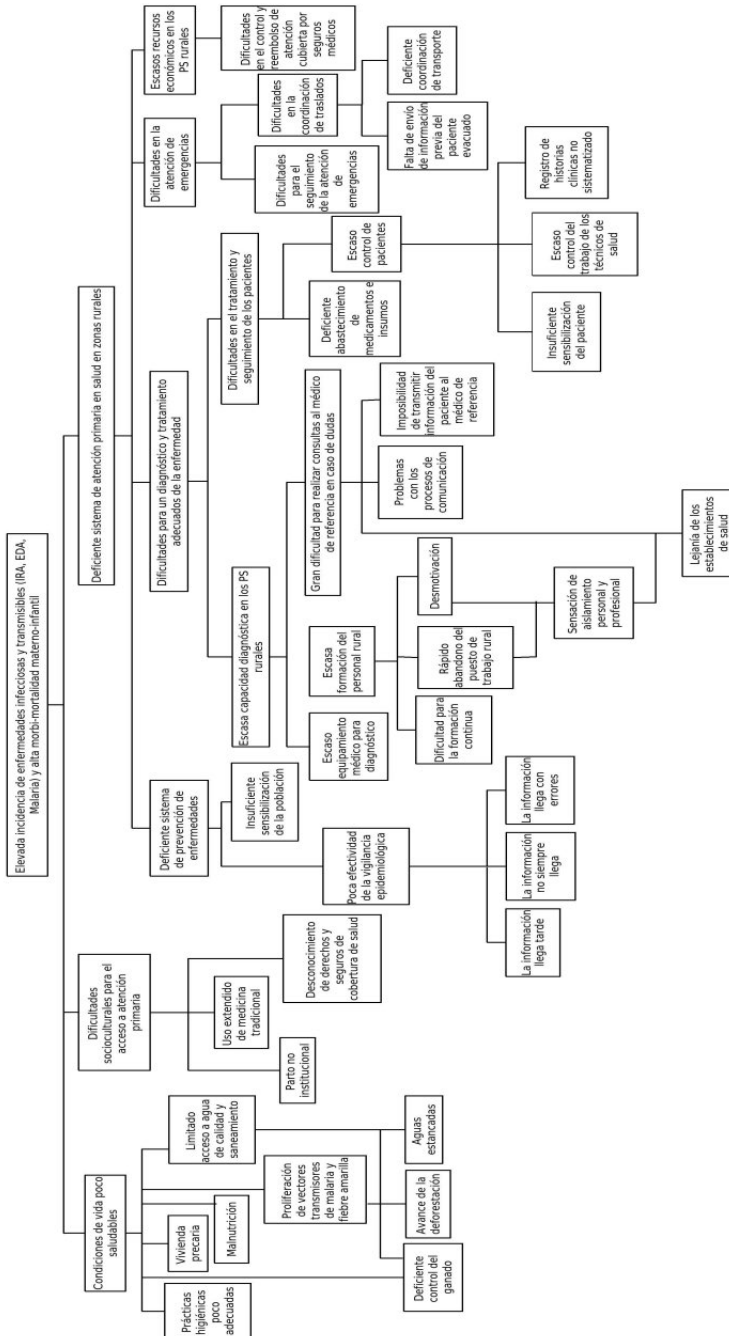


Figura 13.6.: Ejemplo de árbol de problemas

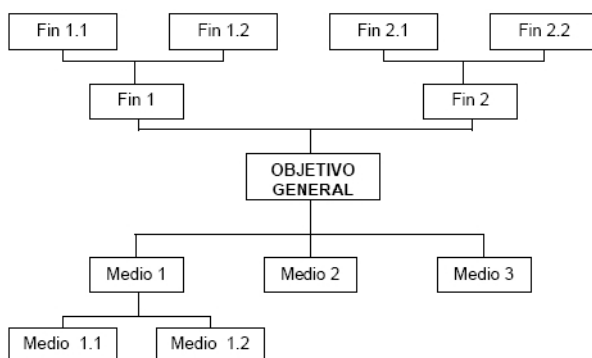


Figura 13.7.: Estructura de un árbol de objetivos

1. Convertir los cuadros-problema en cuadros-objetivo, enunciados como estados positivos alcanzados (se recomienda utilizar el participio de pasado en la redacción).
2. No tocar los llamados “problemas desgracia”, que son problemas de gran envergadura, fuera de nuestro alcance (por ejemplo “caída de precios a nivel internacional”, o “lluvias torrenciales”, etc.). Esos cuadros aparecerán de la misma manera en el árbol de problemas que en el de objetivos.
3. Revisar la coherencia o la lógica de las relaciones medios-fines. A la pregunta ¿cómo se ha [fin redactado en participio de pasado]?, deberíamos poder responder: porque se ha [medio 1], [medio 2] y [medio 3].
4. Es posible que tengamos que concretar con algún cuadro de texto más en los niveles inferiores, lo que implica más medios.

El nivel de profundidad, tanto en el árbol de problemas como de objetivos, no debe ser excesivo. Tiene que ser, eso sí, suficiente como para entender las diferentes alternativas de trabajo y sus consecuencias.

El esquema de un árbol de objetivos puede verse en la Figura 13.7.

Más adelante explicaremos por qué el problema focal se convierte en objetivo general de la intervención.

Un ejemplo de un árbol de objetivos para un proyecto de mejora de la atención de salud a través del uso de las TIC podría ser como el que se muestra en la Figura 13.8.

13.1.4. El análisis de alternativas

Esta última subfase, dentro de la fase de identificación de un proyecto, pretende verificar la capacidad de enfrentar en un único proyecto *todas* las causas del problema central, o en su defecto comparar las diferentes raíces (que no hojas) del árbol de objetivos, desechando las indeseables (si es que las hay) y las imposibles de realizar

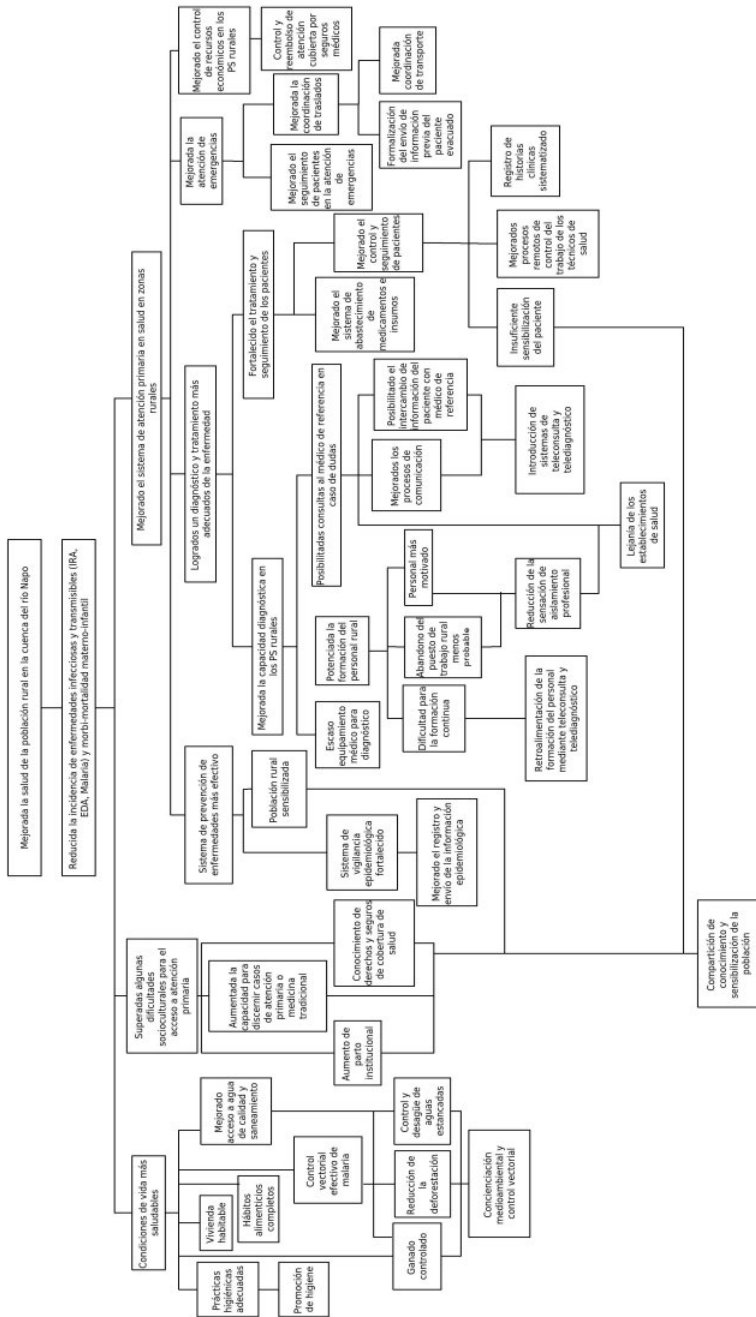


Figura 13.8.: Ejemplo de árbol de objetivos

por nosotros, y seleccionando aquella raíz que se presenta como mejor alternativa de trabajo.

Es importante entender que si sólo podemos trabajar una de las raíces causa del problema central, entonces dicha caja de texto (la de esa raíz) se convertirá en el objetivo específico del proyecto (estado que el proyecto pretende conseguir). En este caso, la caja de texto del problema central se convertirá en el objetivo general del proyecto (objetivo al que el proyecto pretende *contribuir* a largo plazo). Si por el contrario, nuestros recursos nos permiten atacar *todas* las raíces que causan el problema central, entonces la caja de texto del problema central se convertirá en el objetivo específico del proyecto (ya que podremos eliminarlo al atacar todas sus causas), y será uno de los efectos (o una mezcla de ellos) el que se convierta en objetivo general de la intervención (ya que contribuiremos a él a largo plazo).

Es importante buscar consenso y participación de los beneficiarios en la elección de la alternativa, ya que una imposición a este respecto debilitaría sin duda, la sostenibilidad de la intervención a largo plazo.

La elección de la alternativa más adecuada no es sencilla. Se propone primero una valoración cualitativa de cada una de ellas, aplicando criterios de: impacto en los beneficiarios (con niveles de muy alto, alto, medio, bajo), viabilidad, coste, tiempo, riesgos, etc. Hay que tener en cuenta los recursos materiales y financieros con los que se puede contar, valorar los recursos humanos (no todos pueden hacer de todo), valorar la pertinencia política de cada alternativa (donantes o autoridades políticas del país), ya que no conviene ir contracorriente, los riesgos por perjudicados-oponentes o por “problemas desgracia”, valorar la aportación de cada alternativa a los principales impactos del proyecto, etc. Si con la evaluación cualitativa no hay una alternativa claramente ganadora, pasaremos a una valoración cuantitativa, aplicando diferentes pesos a los diferentes criterios y luego dando una puntuación a cada alternativa.

Un ejemplo de una tabla de valoración cuantitativa para un proyecto de mejora de la atención de salud a través del uso de las TIC podría ser como la que se muestra en la Figura 13.9.

13.2. El diseño del proyecto (objetivos, resultados y actividades)

Una vez definido el grupo de beneficiarios directos de la intervención, identificado el principal problema a modificar, así como el objetivo de desarrollo que se quiere alcanzar y la alternativa más razonable para hacerlo (todo ello en la fase previa de identificación), en esta fase de *diseño* se especificarán y organizarán las actividades a realizar en el proyecto, planteando una lógica de intervención, que quedará plasmada en la Matriz de Planificación del Proyecto (MPP) (Figura 13.10). Así mismo se determinarán los recursos necesarios para realizarlas (presupuesto) y los plazos temporales de las mismas (cronograma). Por último, todos estos productos (matriz, presupuesto y

CRITERIOS	COEFICIENTE (mide la importancia de cada criterio)	ALTERNATIVA 1: Mejorar las condiciones de vida (agua potable, saneamiento, control de vectores, vivienda) de la población		ALTERNATIVA 2: Hacer desaparecer las barreras socio-culturales para el acceso a la atención de salud		ALTERNATIVA 3: Mejorar el sistema de atención primaria de salud a través de un uso apropiado de las TIC	
		Nota (de 1 a 5)	Puntaje	Nota (de 1 a 5)	Puntaje	Nota (de 1 a 5)	Puntaje
Impacto en los beneficiarios	5	5 (muy alto)	25	3 (medio)	15	4 (altos)	20
Coste	4	1 (muy alto)	4	3 (medio)	12	2 (alto)	8
Tiempo	2	1 (muy grande)	2	1 (muy grande)	2	3 (medio)	6
Viabilidad técnica	5	3 (media)	15	2 (poca)	10	4 (alta)	20
Riesgos sociales	4	3 (medios)	12	1 (muy altos)	4	5 (muy bajos)	20
Pertinencia política	3	4 (alta)	12	3 (media)	9	4 (alta)	12
TOTAL			70		52		86

Figura 13.9.: Ejemplo de tabla de valoración de alternativas

cronograma) se describirán en detalle en un documento de proyecto, que posteriormente podrá tomar tantas formulaciones como formularios específicos exijan las agencias financiadoras a las que el proyecto sea presentado.

13.2.1. La lógica de intervención: lógica vertical simple

La primera columna de la MPP describe lo que “queremos lograr” y “cómo pensamos hacerlo”. Las dos primeras celdas son la del **objetivo general** (al que el proyecto pretende contribuir a largo plazo) y la del **objetivo específico** (que la intervención pretende alcanzar). Estos objetivos, y especialmente el objetivo específico, deben ser definidos como beneficios duraderos, conseguidos (participio de pasado), para un grupo concreto de personas.

	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES (IOV)	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GENERAL				
OBJETIVO ESPECÍFICO				
RESULTADOS				
ACTIVIDADES		RECURSOS	COSTES	
				CONDICIONES PREVIAS

Figura 13.10.: Modelo de Matriz de Planificación de Proyecto

El EML insiste en que un proyecto debería tener un único objetivo específico. Si creemos que nuestra intervención presenta dos o más, habrá que revisar si no será nuestro objetivo general realmente el específico, o si estamos diseñando un programa de desarrollo en vez de un proyecto de desarrollo, o si simplemente debemos diseñar dos (o más) proyectos diferentes.

Como ya hemos comentado, si en el análisis de alternativas elegimos un cuadro de texto a convertirse en objetivo específico, el cuadro inmediatamente superior será el objetivo general, y los inmediatamente inferiores los resultados intermedios necesarios para alcanzar dicho objetivo específico (habremos de analizar si necesitamos alguno más). Las actividades deben ser vistas como el conjunto de acciones necesarias para la consecución *de cada uno de los resultados*. Las actividades deben estar vinculadas indefectiblemente a un resultado concreto (Figura 13.11).



Figura 13.11.: Lógica vertical simple

La lógica vertical simple nos ayuda a reflexionar sobre el hecho de que si llevamos a cabo todas las actividades asociadas a un determinado resultado, éste sea alcanzado. Un resultado debe ser visto como un producto, un bien o un servicio generado por la intervención. No es únicamente la agregación de actividades, sino el efecto de éstas. Esta reflexión ha de ser llevada a cabo para todos y cada uno de los resultados del proyecto. La aparición de incongruencias en este nivel nos ha de llevar a revisar toda la fase de identificación anterior.

El siguiente nivel nos debe hacer reflexionar sobre si la obtención de los resultados permitirá la consecución del objetivo específico, expresado en términos de modificación de una situación anteriormente existente, que considerábamos no deseable. Por último, hemos de pensar si la consecución del objetivo específico contribuirá significativamente al logro del objetivo general, que es el que justifica el esfuerzo realizado.

Si el diseño está bien hecho, en la fase de ejecución debemos poner especial esfuerzo en la ejecución de las actividades, lo que irá decantando la consecución de resultados y objetivos.

Un ejemplo de lógica vertical simple para un proyecto de mejora de la atención de salud a través del uso de las TIC podría ser como el que muestra en la Figura 13.12.

LÓGICA DE INTERVENCIÓN	
OBJETIVO GENERAL	Reducir la incidencia de enfermedades infecciosas y transmisibles (infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas) y disminuir la morbi-mortalidad materno-infantil.
OBJETIVO ESPECÍFICO	Mejorar el sistema de atención de salud en las zonas rurales de la cuenca del río Napo (Loreto, Perú)
RESULTADOS	R1.- Mejorado el sistema de control y prevención de enfermedades. R2.- Mejorada la capacidad diagnóstica y de tratamiento en los establecimientos de salud rurales. R3.- Mejorados los sistemas de atención de emergencias en los establecimientos de salud rurales. R4.- Mejorado el control de recursos económicos de los establecimientos de salud rurales. R5.- Realizado un correcto seguimiento y evaluado el impacto del proyecto en el proceso clínico, en la salud de los pacientes, y en la accesibilidad a una atención de calidad.
ACTIVIDADES	A1.1.- Diseño del nuevo sistema de control y prevención de enfermedades, apoyado en el uso de las TIC. A1.2.- Capacitación del personal de los establecimientos de salud rurales en el uso de los nuevos sistemas. A1.3.- Implantación y acompañamiento del sistema de control y prevención de enfermedades. A2.1.- Diseño consensuado de un sistema de interconsulta y resolución de dudas diagnósticas y de tratamiento para los puestos de salud rurales contra el centro de salud de referencia y de los centros de salud contra el Hospital Regional de Loreto. A2.2.- Diseño del sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes no urgentes a niveles jerárquicos superiores. A2.3.- Adaptación tecnológica de los sistemas remotos de estetoscopia (para diagnóstico de IRA), microscopía (para el diagnóstico de parasitosis, infecciones y cáncer de cuello uterino) y control de gestantes (a través de videoconferencia con apoyo ecográfico) a la realidad rural de la cuenca del río Napo. A2.4.- Instalación del equipamiento necesario para realizar sesiones de videoconferencia, teleestetoscopia y microscopía. A2.5.- Instalación de los sistemas de ecografía, del laboratorio de diagnóstico de TBC y del equipamiento necesario para comunicar el buque tóxico Pastaza con todos los establecimientos de salud del Napo y con la DIRESA y el Hospital Regional de Loreto. A2.6.- Formación del personal de atención de salud en el uso y el mantenimiento de los sistemas remotos de apoyo al diagnóstico y tratamiento. A2.7.- Implantación y seguimiento de un sistema de gestión de stock de farmacias en los establecimientos de salud rurales. A3.1.- Diseño consensuado de un protocolo de transferencia de pacientes urgentes y de control de medios de transporte. A3.2.- Diseño e implantación de un sistema de envío (referencia) y recepción (contrarreferencia) de información del paciente transferido por protocolo de emergencia. A4.1.- Lograr la aceptación oficial de la Oficina del Seguro Integral de Salud (SIS) para que los puestos de salud afectados por el proyecto se conviertan en centros de digitación del aplicativo SIS. A4.2.- Instalación del aplicativo SIS en todos los puestos de salud afectados por el proyecto. A4.3.- Formación del personal de atención de salud rural para cumplimentar adecuadamente los formularios SIS, tanto desde el punto de vista conceptual como su llenado y envío digital. A4.4.- Recopilación y preparación del material para la sensibilización de la población en cuanto a derechos de cobertura de salud mediante seguros médicos. A5.1.- Diseño, coordinación y seguimiento de POA. A5.2.- Realizar informes de seguimiento de los resultados parciales del proyecto. A5.3.- Evaluar el impacto del sistema de control y prevención de enfermedades y del sistema de ayuda al diagnóstico y tratamiento en los establecimientos de salud rurales. A5.4.- Evaluar el impacto del sistema de mejora de la atención en emergencias y del sistema de control de recursos económicos mediante reembolso de seguros médicos

Figura 13.12.: Ejemplo de columna de lógica de intervención



Figura 13.13.: Lógica vertical compleja

13.2.2. La lógica de intervención: lógica vertical compleja

La lógica vertical simple no tiene en cuenta muchos de los *factores externos* (acontecimientos importantes para el proyecto, pero que están fuera del control del mismo) que aparecen durante la ejecución de un proyecto de cooperación. La lógica vertical compleja nos permite reflexionar sobre dichos factores y en muchos casos modificar el diseño para prevenir impactos indeseables, dependiendo del nivel de criticidad de aquellos y de su probabilidad de ocurrencia.

Los factores externos (también llamados en algunos textos hipótesis o supuestos) deben redactarse en sentido positivo (situaciones que deben darse) para tres niveles de la lógica de intervención: actividades, resultados y objetivo específico (Figura 13.13). Las condiciones previas deben ser vistas como factores externos sin cuyo cumplimiento no debería iniciarse el proyecto.

Estos factores externos cobran importancia por el hecho de ejecutar el proyecto fuera de “un ambiente controlado”. Si su probabilidad de cumplimiento es baja y el impacto de su ausencia es alto, el proyecto podría verse gravemente perjudicado al perder sentido su lógica de intervención.

La calidad del diseño debe verificarse ahora de la siguiente manera. No se debería iniciar actividad alguna del proyecto si no se cumplen las condiciones previas. Hay que reflexionar además sobre si una vez realizadas las actividades asociadas a un resultado, la consecución del resultado depende de, y sólo de, unos determinados factores externos identificados. Si eso es así (es decir, que no faltan factores externos adicionales) es importante valorar la probabilidad de no ocurrencia de dichos factores y su impacto (más adelante estudiaremos mecanismos para reducir su impacto). Esta reflexión ha de ser llevada a cabo para cada resultado. Posteriormente hemos de verificar si ocurre lo mismo tras la consecución de resultados, es decir, valorar si ahora la consecución del objetivo específico depende únicamente de las hipótesis o supuestos identificados a nivel de resultados. Lo mismo deberíamos hacer para verificar si tras la consecución del objetivo específico y los supuestos a su nivel, queda claro que se conseguirá la contribución significativa al logro del objetivo general.

Si se detecta una hipótesis de baja probabilidad y altísimo impacto, existen tres meca-

nismos para amortiguar su efecto: a) la interiorización, b) la modificación de estrategia o alternativa de intervención, y c) el abandono del proyecto.

El primero de ellos (la interiorización) tiene asociados costes. Consiste en la introducción de nuevas actividades que amortigüen su efecto. Un ejemplo que explica muy bien este mecanismo es el de un proyecto de introducción de nuevos cultivos, en el que se ha identificado un supuesto definido como “se mantienen los niveles de pluviosidad de los últimos dos años”. Si los registros de los últimos 50 años nos dicen que la probabilidad de que pueda venir un ciclo de sequía es alta, y el cultivo a introducir necesita bastante agua, podríamos introducir un sistema de regadío, que encarece el proyecto pero nos blinda contra la no ocurrencia de este factor externo.

El segundo de los mecanismos (la modificación de estrategia) consistiría en nuestro ejemplo en cambiar el tipo de cultivo y, aún sabiendo que podríamos perder eficiencia productiva, introducir una variante que soporte la sequía.

Por último, si no podemos realizar ninguno de los dos mecanismos anteriores y seguimos considerando que el impacto puede ser demasiado alto, tal vez tengamos que reconsiderar la decisión de iniciar el proyecto.

13.2.3. Cronograma y presupuesto de actividades

La última fila completa de la MPP está destinada a describir las actividades asociadas a cada resultado (por ejemplo, A2.3 es la tercera actividad necesaria para alcanzar el segundo resultado). La primera celda de dicha fila contiene la descripción resumida de la actividad. En la segunda se informa de los recursos que se van a emplear, y en la última, su coste asociado. En la matriz únicamente aparecerán totales; se puede indicar también la duración de la actividad y los meses concretos en los que se va a realizar.

Un error clásico consiste en no hacer un presupuesto detallado por actividad, desglosando partidas y socios, con el argumento de que los financiadores no lo solicitan y el tiempo apremia. La experiencia nos demuestra que no hay peor error que éste. Las desviaciones presupuestarias que pueden aparecer una vez se inicia el proyecto pueden ser brutales y los conflictos entre socios, si el presupuesto y las responsabilidades no se han delimitado desde un principio, insalvables.

Para poder presupuestar adecuadamente, primero tenemos que diseñar el cronograma de actividades, que consiste en una planificación temporal detallada de cada una de ellas y la relación de dependencia entre las mismas (Figura 13.14). Hay muchos programas informáticos que pueden ayudarnos a este respecto. Si el proyecto no es grande, se puede hacer en forma manual, pero si tiene cierta envergadura es preferible hacerlo con un poco más de profesionalidad.

Una vez definido el cronograma, se procederá a la presupuestación de todas y cada una de las actividades, en función, cada una de ellas, de las partidas presupuestarias que existen en la mayoría de los formularios de proyectos de cooperación al desarrollo² y desglosando, como ya hemos comentado, cada uno de los socios.

²Incluyen al menos: material inventariable, material fungible, personal, viajes y dietas.

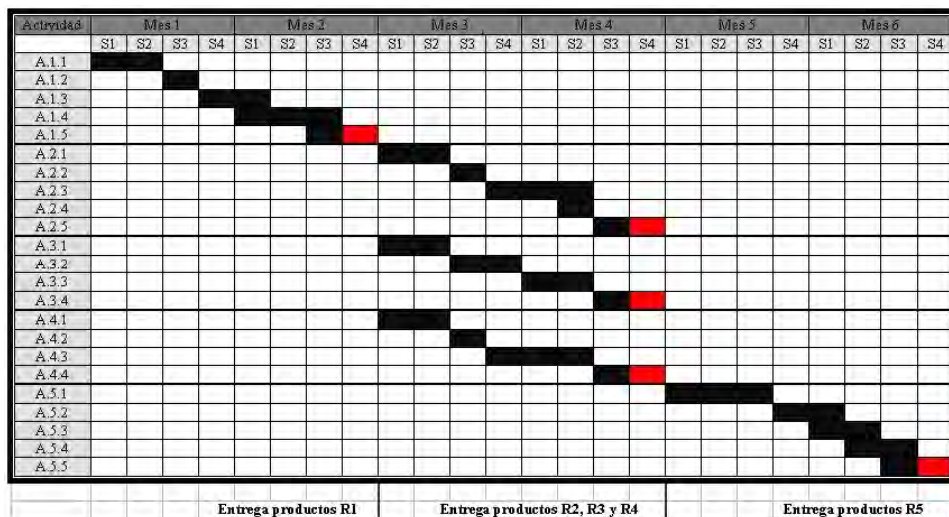


Figura 13.14.: Ejemplo de cronograma de un proyecto sencillo

De este presupuesto base saldrán luego los resúmenes presupuestarios por financiador, por partidas, por años, por resultado, etc. Es importante resaltar el plano temporal para poder hacer un correcto plan de financiación. Hay que pensar también en los costes de movilización de capital y las posibles pérdidas por cambio de divisas, lo que en algunos proyectos hay que cargar a costes indirectos (la mayoría de los financiadores admiten una partida de alrededor de un 10 % de costes indirectos).

En este momento es cuando uno normalmente se da cuenta de que no encajan un grupo de actividades que tienen coste, relacionadas con el seguimiento, supervisión y evaluación del proyecto, y nos vemos obligados normalmente a definir un nuevo y último resultado, orientado a conseguir un seguimiento adecuado y una evaluación al menos a corto plazo de consecución de resultados y objetivos (existe otra alternativa que es cargar a todas y cada una de las actividades con un sobrecoste por dirección de las mismas, pero resulta menos transparente que la anterior).

13.3. La propuesta de gestión del proyecto (IOV de consecución de resultados y objetivos)

El EML propone otras dos columnas (además de la de lógica de intervención y la de factores externos) en la MPP. Son la columna de descripción de los Indicadores Objetivamente Verificables (IOV) de consecución de resultados y objetivos, y la de fuentes de verificación de los IOV. Estos indicadores y sus fuentes han de ser pensados con mucha profundidad ya que, por un lado, serán los puntos que mirarán los financiadores para saber si el proyecto ha sido o no un éxito, y por otro, serán nuestra guía para la gestión de la ejecución del proyecto. Unos indicadores mal elegidos pueden convertirse

en una auténtica pesadilla para los encargados de la ejecución.

Si bien los objetivos y los resultados del proyecto son definidos claramente, pero de una forma cualitativa y razonablemente breve, los IOV deben *concretar* estos objetivos y resultados de una manera inequívoca, no sujeta a interpretaciones. Los IOV deben ser una expresión cuantitativa de los objetivos y resultados, expresando de forma nítida la cantidad, la calidad, el tiempo, el espacio y las personas concernidas en cada uno de ellos.

Un ejemplo aclaratorio podría ser el siguiente. Si el objetivo específico de un proyecto es “mejorada la salud materno-perinatal en la cuenca del río Napo en Ecuador”, un par de IOV correctos podrían ser:

- IOV-OE-1.- Reducida un 20 % la mortalidad materna por hemorragias e infecciones pre y postparto en las mujeres gestantes atendidas en los establecimientos del Ministerio de Salud de la Cuenca del río Napo, a los 3 años de iniciado el proyecto;
- IOV-OE-2.- Reducida un 35 % la mortalidad por prematuridad, sepsis y asfixia perinatal en niños de menos de 1 mes de vida, nacidos en los establecimientos del Ministerio de Salud de la Cuenca del río Napo, en Ecuador, a los 2 años de iniciado el proyecto.

En algunas ocasiones, si algo resulta imposible, o muy difícil, o muy caro de medir, podemos utilizar los llamados “indicadores indirectos”, que como su nombre indica, están relacionados con nuestro indicador ideal. Un buen ejemplo es la media del aumento de consumo (indicador indirecto) de una población, cuando en realidad nos hubiera gustado conocer el aumento de ingreso; medir el gasto es más sencillo porque se concentra en un número limitado de establecimientos, mientras que para medir el ingreso tendríamos que entrevistar a muchas familias.

Ya hemos comentado que un indicador mal elegido puede ser fatal, puesto que podrá hacer que nos centremos en la obtención del indicador, alejándonos del objetivo de desarrollo deseado.

Las fuentes de verificación de los IOV deben ser vistas como los medios o procedimientos objetivos que sirven para conocer el estado de un indicador. Pueden ser fuentes internas (aportadas por el mismo proyecto) o externas (existen al margen del proyecto), que dan mayor confianza a los financiadores. Una fuente de verificación ha de ser fiable, de fácil consulta y no muy cara.

A la coherencia entre lógica de intervención, IOV y fuentes de verificación, se le suele denominar lógica horizontal del proyecto (Figura 13.15).

Ahora estamos preparados para rellenar por completo la MPP, siguiendo el esquema de la Figura 13.10.

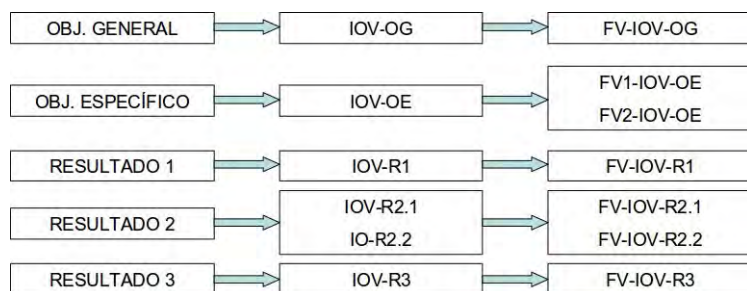


Figura 13.15.: Lógica horizontal

13.4. El documento de proyecto y los distintos formularios

El documento de proyecto es el resultado último de las fases de identificación y diseño. Es el fruto del trabajo y negociación entre todas las partes implicadas en una intervención y ha de reflejar de forma clara el contexto de actuación, la descripción de beneficiarios, la situación problemática detectada y las alternativas de solución; debe incluir de forma detallada la lógica de intervención (objetivos, resultados y actividades), la programación y la presupuestación de actividades y el plan de ejecución (definiendo claramente responsabilidades). Así mismo, debe incluir una propuesta razonada de gestión y control tras la finalización de la intervención, incorporando un análisis detallado de los factores de sostenibilidad.

Es importante que al menos en el apartado de anexos queden reflejados los estudios técnicos necesarios que muestren cómo van a llevarse a cabo las actividades del proyecto (planos o documentos de factibilidad), aunque debe quedar claro que dichos documentos pueden sufrir modificaciones importantes en lo que en ingeniería viene a llamarse “replanteo del proyecto”, probablemente una de las tareas iniciales del proyecto.

Si el proyecto debe ser presentado a alguna institución financiadora es muy probable que debamos rellenar un formulario de proyecto, normalmente específico, con el objetivo de facilitar la evaluación comparativa de las propuestas presentadas. Queda claro entonces que tendremos un documento de proyecto base, del que surgirán varios formularios, o adaptaciones, tantas como propuestas estemos presentando para financiación.

Cada institución financiadora suele publicar al menos un documento normativo, y un formulario de proyectos específico (normalmente se adjunta también un documento de apoyo o ayuda a solicitantes). En la mayoría de los casos, las instituciones de más prestigio publican de antemano los criterios de valoración y la puntuación asignada a cada uno de los apartados de su formulario.

13.5. Otros enfoques y metodologías de diseño de proyectos

En el mundo de la cooperación internacional al desarrollo, actualmente se están introduciendo algunas variantes al modelo del marco lógico. Están alcanzando cierto éxito al menos dos de ellas: el enfoque basado en derechos y la gestión por resultados de desarrollo. Aunque en este libro no vamos a abordar estas metodologías con profundidad, vamos al menos a enumerar las principales aportaciones de cada una de ellas.

13.5.1. El enfoque basado en derechos

El Enfoque Basado en Derechos (EBD) [205] es una herramienta de diseño de proyectos que se sustenta en el principio universal que afirma que “todos los seres humanos nacen libres e iguales, en dignidad y derechos”. Los derechos humanos son universales, no pueden ser usurpados por otras personas y ni siquiera se puede renunciar a ellos de manera voluntaria. Los derechos humanos fundamentales están relacionados con la alimentación, el acceso a agua potable y saneamiento, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la cultura. No puede haber diferencias en el acceso a estos derechos por discriminación de ningún tipo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este enfoque busca redefinir el concepto de “beneficiarios de un proyecto”, no como personas con carencias y necesidades, sino como agentes de transformación social, sujetos de derechos. El EBD incorpora tres figuras fundamentales para la fase de identificación de un proyecto: los titulares de derechos (equivalentes a los beneficiarios del EML pero con toda esta nueva carga ideológica expresada anteriormente), los titulares de obligaciones (gobiernos locales que deben velar por que se cumplan los derechos de sus ciudadanos) y los titulares de responsabilidades (sociedad civil organizada, empresas, universidades, etc., que comparten con los anteriores cierta responsabilidad social con la población con la que se relacionan).

El EBD se va imponiendo en la mayoría de los formularios de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo (ver por ejemplo [206]), y utiliza sus métodos para realizar la identificación y el análisis de problemas y objetivos estructurales de desarrollo, así como para planificar la evaluación y monitorización de un proyecto.

13.5.2. El diseño y la gestión por resultados de desarrollo

En el sector industrial, las organizaciones han ido adaptándose a la dirección de proyectos cada vez más complejos y con mayor grado de incertidumbre. Así se ha ido pasando de la dirección o gestión por instrucciones, a la dirección por objetivos, dirección por valores, acabando recientemente en la Gestión Basada en Resultados (GBR).

En el mundo de la gestión de proyectos de desarrollo humano, y por lo tanto también en el diseño de los mismos, se está implantando también la Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD) [207].

La literatura señala que la principal diferencia entre el EML y la GpRD se sitúa en el hecho de que los objetivos del EML se quedan a nivel producto, mientras que la GpRD propone resultados de desarrollo. Desde nuestro punto de vista, ésta es una interpretación sesgada, ya que el EML separa claramente el objetivo específico y el general de un proyecto, y es este último el que ha de alcanzar la profundidad de objetivo de desarrollo humano. El enfoque de GpRD entiende el proyecto como un sistema de actividades que dan lugar a productos, que producen un efecto, y tienen un impacto sobre determinadas condiciones de vida.

El enfoque de GpRD recalca como clave la definición de indicadores que midan los resultados de desarrollo obtenidos, pero eso no se diferencia significativamente de los IOV a nivel de objetivo general del EML.

Tal vez la principal aportación de esta metodología se encuentra en el ámbito nacional o regional, lo que al principio del capítulo señalamos como nivel estratégico, desde donde se pueden desprender iniciativas a nivel organizativo, de programa o de proyecto concreto, y donde pone especial énfasis en la coordinación de actores. A nivel de proyecto, esta metodología no propone novedades evidentes frente al EML, pero sí puede ser utilizado a nivel estratégico.