



ENFOQUE LOGICO PARA LA GESTION DE PROYECTOS EN LA OPS

Lily Jourdan Hidalgo
Organización Panamericana de la Salud
Washington, D.C. 20037
Rev. Julio 2003

PREFACIO

Este documento ha sido preparado con el propósito de reforzar la gestión de proyectos en la OPS. El término "enfoque lógico" se aplica por igual a las diferentes fases en la gestión de proyectos: diseño, ejecución y evaluación.

Se sabe, casi con certeza, que las demandas de servicios sociales cada vez guardan mayor relación con los recursos disponibles para resolver los problemas sociales. Por ejemplo, si bien el número de personas pobres no cesa de aumentar, el gasto público destinado a resolver los problemas sociales está disminuyendo. La conclusión para los funcionarios, ya sean del sector público o del privado, debe ser clara. Debemos aprender a aprovechar mejor los recursos que cada vez son menores. Si queremos ejercer algún efecto sobre los problemas sociales, debemos aumentar la eficacia y la eficiencia de los proyectos.

Un aspecto fundamental para aumentar la eficiencia de los proyectos es la habilidad para orientar los proyectos de tal forma que se alcance el efecto buscado en cierto aspecto problemático. Los proyectos no existen solamente para llevar a cabo algunas actividades, sino más bien para generar un impacto. Esto tiene consecuencias no solo para el diseño del proyecto sino también para su ejecución. El diseño adecuado de un proyecto también marca la pauta para la evaluación que se efectúa una vez finalizado el proyecto. La evaluación no puede consistir solamente en

informar y/o preparar una lista de lo que se ha hecho; es necesario comparar lo que se hizo con lo que se había planificado originalmente, además debe valorarse cuál ha sido el impacto del proyecto.

El programa de cooperación técnica de la OPS consta de una serie de proyectos dirigidos a mejorar la salud de la población de los países miembros. Estos proyectos son financiados por recursos internos y externos y deben cumplir con los requisitos fijados por ambas fuentes. La necesidad de mejorar la capacidad de la OPS en cuanto a gestión de proyectos se ha hecho cada vez más notoria a medida que los instrumentos del Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación (AMPES) son utilizados para la gestión del programa de cooperación técnica de la OPS. Se estima que al prestar atención particular al diseño, ejecución y evaluación de los proyectos se incrementará la eficiencia y la eficacia del programa de cooperación técnica de la OPS y a su vez, aumentará sus repercusiones sobre los problemas de salud a nivel de los países. Una ventaja adicional de la utilización del enfoque lógico a la gestión de proyectos es que dé la oportunidad para que las autoridades nacionales de salud mejoren sus capacidades de gestión de proyectos.

Es esencial que los gerentes de la OPS lleven a cabo un esfuerzo coordinado para crear, dentro de la Organización, un ambiente favorable a las evaluaciones. La evaluación debe sustentar cada etapa del ciclo de gestión de un proyecto. Este documento sugiere que los gerentes de la OPS lleven a cabo

procedimientos de evaluación durante la planificación y la ejecución del proyecto y al finalizar las actividades. Los términos evaluación previa y evaluación posterior se utilizan para destacar la necesidad fundamental de que los gerentes incorporen la evaluación en sus actividades gerenciales en curso durante cada fase de la gestión del proyecto.

Si bien hay coincidencia de opiniones en cualquier campo de especialidad en que la evaluación debe efectuarse al final del proyecto, cabe señalar que quizá la evaluación sea más crucial cuando se trata de proyectos en el sector social. Esto, a su vez, guarda relación con dos mitos que, a pesar de numerosas pruebas en su contra, aparentemente predominan en la forma de pensar de muchos gerentes de proyectos sociales. El primer mito es que si con una pequeña cantidad de recursos se logra cierto beneficio, con una abundancia de recursos los beneficios serán todavía mayores. El segundo mito es que, aun si no se alcanzaron los objetivos originales del proyecto algún beneficio debe haberse obtenido por el simple hecho de llevar a cabo las actividades. Esta última suposición queda desmentida por la frecuencia con la cual resultan efectos no buscados y contraproducentes de proyectos ejecutados en el sector social.

Aún cuando se intente efectuar la evaluación, se plantea un dilema cuando el principal promotor del proyecto social es el mismo organismo o gobierno que lo ejecuta, debido a que es difícil garantizar la objetividad en el proceso de evaluación. Esto se observa principalmente cuando se involucran los procesos políticos puesto que una descripción de la realidad puede socavar una causa o posición política en particular. Un segundo dilema para los proyectos sociales es que, fundamentalmente, los principales usuarios o la población destinataria, suelen ser pobres o personas menos favorecidas por alguna circunstancia. En consecuencia, casi por definición, estos no están en capacidad de ejercer influencia alguna sobre los proyectos sociales que podrían tener grandes repercusiones en su vida diaria.

La OPS ha ampliado el enfoque básico del marco lógico para incorporar todo el proceso de gestión de proyectos, es decir, las fases de

ejecución y evaluación además del diseño del proyecto.

La OPS ha desarrollado un núcleo de conocimientos y experiencia dentro de su propio personal con el fin de colaborar con los funcionarios de la OPS y, en algunos casos, también con las autoridades nacionales de salud en la presentación de mejores procedimientos de gestión de proyectos. Los cursos han sido muy bien recibidos, ya que, evidentemente, han atendido una necesidad sentida en muchos lugares.

Quizás la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de proyectos de la OPS, quede mejor ilustrada mediante esta lista de problemas que suelen encontrarse en la gestión de proyectos:

- El diseño del proyecto se lleva a cabo con poca participación de los niveles operativos.
- Los objetivos están mal definidos, a menudo son abstractos y rara vez cuantificables.
- Los criterios de evaluación no se han fijado con claridad.
- Los proyectos no están relacionados con precisión con las metas y los planes nacionales.
- Las unidades ejecutoras no están identificadas con claridad.
- Los presupuestos no se calculan adecuadamente ni se refieren a las actividades programadas.
- No se les da la consideración debida a las soluciones alternativas.
- Las actividades programadas no responden a los objetivos del proyecto.
- La capacidad de las contrapartes no se evalúa con precisión.
- Las políticas y estrategias de las entidades donantes no se conocen a fondo.
- La programación y los procedimientos de ejecución tienen muy poca flexibilidad.
- No se entiende claramente el ambiente externo al proyecto o no se toma debidamente en cuenta.
- Los proyectos tienden a durar demasiado; son interminables.

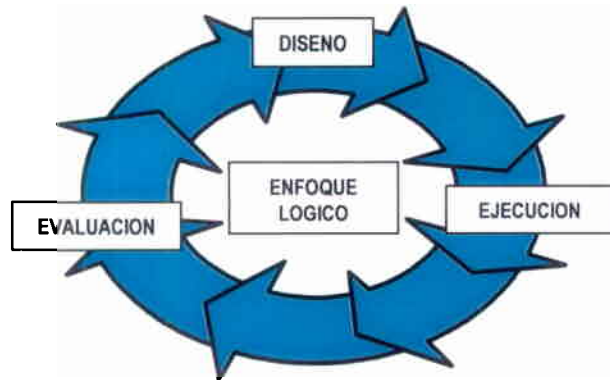
Este documento se basa en la experiencia y en el estudio de varias fuentes (véase la bibliografía adjunta), con el propósito de que se utilice como base para los cursos y los talleres sobre la gestión de proyectos que se dan en la OPS y como instrumento para reforzar la capacidad de gestión de proyectos en la OPS. Se reconocen particularmente las contribuciones de las entidades nórdicas; GTZ y de Team Technologies Inc., en la formulación de los principios del Enfoque Lógico y su aplicación a la gestión de proyectos en la OPS. De igual manera se agradece el aporte de los Doctores Ernesto Cohen, Armando Lopez Scavino y Felipe Recalde y al Sr. Roger Dixon que permitió aumentar la pertinencia y la utilidad del enfoque descrito en el presente documento.

INTRODUCCION

Los procesos para la gestión de proyectos que se describen en este documento son especialmente pertinentes para la OPS porque 1) la mayoría de sus recursos técnicos están ahora agrupados en "proyectos" y 2) los proyectos financiados por fuentes externas representan una porción cada vez mayor de los recursos que administra la OPS en su programa de cooperación técnica. La aplicación de este enfoque debe mejorar la capacidad de respuesta de la OPS a los mandatos de los Cuerpos Directivos y a los requisitos de presentación de informes de las entidades y organismos que financian proyectos extrapresupuestarios. En pocas palabras, la aplicación del Enfoque Lógico a la Gestión de Proyectos debe mejorar la eficiencia y la eficacia de la prestación de la cooperación técnica de la OPS con un incremento correspondiente de su impacto sobre los problemas de salud en los países miembros.

Un proyecto se define como una empresa con cierto propósito que se organiza para lograr objetivos específicos que se fijan para resolver un problema o satisfacer una necesidad. Un proyecto, por definición, está dirigido a lograr metas, es limitado en el tiempo y produce resultados específicos mediante el uso de recursos definidos.

Figura 1. El Ciclo del Proyecto



La figura 1 presenta el ciclo vital de un proyecto, al pasar desde una situación existente por las fases de diseño, ejecución y evaluación hasta una situación más deseable cuando se resuelve o, por lo menos, se reduce el problema. Esto a su vez origina una nueva situación que puede generar otros proyectos dependiendo de la prioridad asignada al problema que se acaba de definir.

Gestión de Proyectos

El proceso de gestión de un proyecto puede verse como un continuo que consta de tres fases estrechamente interrelacionadas: el diseño del proyecto, la ejecución del proyecto y la evaluación del proyecto. Mientras dura el proyecto, los gerentes toman decisiones *constantemente en relación a la dirección, el control y la comunicación* necesarios para el éxito del proyecto. El Enfoque Lógico guía al gerente de proyecto para que lleve a cabo en forma exitosa estas tres fases.

La fase de diseño del proyecto se considera como una evaluación previa porque deben tomarse numerosas decisiones en cuanto a si se debe detener, postergar o continuar el diseño del proyecto. Esto quiere decir que antes de invertir recursos debe haber una idea definitiva sobre lo que se propone alcanzar el proyecto. Esta idea de proyecto debe definir el problema que se quiere resolver o la deficiencia que se quiere reducir; la población destinataria; la forma de llevar a cabo el proyecto; qué *suced*erá si no se hace nada; qué sucedería con varios niveles de recursos; y la relación entre los logros que se

buscan y sus costos; y, cada vez más, hay exigencias de que todos los proyectos orientados al desarrollo beneficien tanto a los hombres como a las mujeres. La selección de un plan viable también depende del público destinatario y de los recursos para el proyecto.

La ejecución del proyecto comprende 1) la gestión y el control de todos los recursos (humanos, financieros y físicos) de manera de asegurar que los resultados del proyecto se obtengan de manera oportuna y eficaz en función de los costos, y 2) seguimiento para asegurar que los resultados producidos sean los que tienen mayor repercusión sobre el problema principal que se identificó en la etapa de diseño. En suma, el objetivo de la ejecución del proyecto es lograr el propósito del proyecto.

Además, el Enfoque Lógico guía al equipo de ejecución puesto que las actividades que deben llevarse a cabo para lograr los resultados ya han sido identificadas en la etapa del diseño. Sobre la base de estas actividades, el equipo de ejecución de proyectos puede elaborar planes de trabajo que podrían incluir estructuras desglosadas de los trabajos, gráficas de responsabilidad, presupuestos y sistemas para seguimiento y control del proyecto. La ejecución del proyecto es dinámica porque ocurre en una atmósfera de incertidumbre influida por factores externos sobre los cuales el gerente del proyecto no suele tener control. Tales condiciones requieren el desarrollo de mecanismos de control para realizar el seguimiento del costo, el cronograma y el desempeño, y efectuar cambios oportunos. La fase de ejecución se termina cuando se han ejecutado todas las actividades del proyecto.

Es necesario distinguir entre la evaluación y el seguimiento. Aunque cada uno tiene diferentes funciones, están relacionados y forman parte de un continuo. El seguimiento es una observación continua o periódica del trabajo en curso que contribuye a la solución de problemas durante la ejecución del proyecto. Las funciones de seguimiento son: detectar cambios en las actividades planificadas; determinar cómo se compara la tasa concreta de producción con los resultados esperados y asegurar que el propósito esté lográndose.

La evaluación del proyecto (evaluación posterior) es el proceso que se emplea para medir, tan sistemática y objetivamente como sea posible, hasta qué punto el trabajo ejecutado cumple con los objetivos originales y para revelar las razones de desviaciones considerables, si las hubiere. Los resultados de las evaluaciones son una combinación de aprendizaje, orientación y control basado en lo que se ha logrado mediante las actividades del proyecto. Al medir los resultados suelen plantearse dos problemas importantes. El primero está relacionado con la dificultad de establecer la causa y el efecto entre las actividades y los resultados. El segundo surge cuando el propósito y los resultados esperados del proyecto se establecen sin indicadores y con una imprecisión tal que es sumamente difícil determinar si se han alcanzado. El ceñirse cuidadosamente al Enfoque Lógico ayudará a los gerentes de proyectos a evitar estos problemas, ya que éste se basa en el establecimiento de relaciones de causa y efecto y requiere que se determinen tanto los indicadores como las fuentes para verificarlos.

La Matriz del Enfoque Lógico

El Enfoque Lógico para la Gestión de Proyectos proporciona un método claro e integral para el diseño de proyectos complejos y facilita la ejecución y la evaluación de los mismos. Facilita el análisis y la planificación en el diseño del proyecto, además de la orientación, el control y la comunicación durante la ejecución y proporciona una base de comparación adecuada para la evaluación del mismo.

El Enfoque Lógico emplea una matriz (que se presenta en la figura 2) que contiene componentes verticales para explicar las razones del proyecto y componentes horizontales para demostrar lo que va a producirse, cómo puede medirse el éxito y los supuestos que afectan el proyecto.

Figura 2. La Matriz del Proyecto

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Resultados Esperados			
Actividades	Recursos (presupuesto)		

Empleando la matriz como guía, se identifican los objetivos principales de un proyecto. Estos objetivos se clasifican como el fin, el propósito y los resultados esperados; para lograrlos es necesario especificar las actividades y sus recursos asociados, así como los indicadores, las fuentes de verificación y los supuestos del proyecto. La aplicación correcta de estos ocho conceptos y sus relaciones a las tres fases del ciclo del proyecto constituyen uno de los elementos clave para el éxito del proyecto. Como se demuestra más adelante, debido al método que se utiliza para desarrollar la jerarquía de objetivos, para facilitar su presentación las actividades se designan como objetivos y los recursos como indicadores.

La jerarquía de objetivos constituye la lógica vertical del proyecto y debe cumplir con los requisitos de congruencia interna. La lógica vertical es verificada mediante la determinación de la relación entre causa y efecto de un nivel de la jerarquía con el siguiente nivel. La lógica horizontal del proyecto incorpora los indicadores, sus fuentes de verificación y los supuestos asociados. Al combinar todos estos elementos, el equipo responsable del proyecto está en capacidad de estipular: a) si concluimos las actividades y los supuestos resultan ciertos, entonces alcanzaremos los resultados esperados; b) además de alcanzar estos resultados esperados deben suceder varias otras cosas si se quiere que el proyecto alcance su propósito, incluso los supuestos que están fuera de nuestro control directo; y c) si se logra el propósito y los supuestos asociados resultan ciertos, entonces el proyecto va a hacer un aporte significativo al fin.

Al describir el proyecto de esta forma, el gerente del mismo ha establecido su responsabilidad gerencial. Esto quiere decir, que el/ella tiene la responsabilidad específica de lograr los resultados esperados. Puesto que el logro del propósito del proyecto depende de factores fuera de control del gerente, no puede hacerse responsable, desde el punto de vista gerencial, de su logro. No obstante, el gerente del proyecto tiene una responsabilidad moral de vigilar el ambiente externo del proyecto y de notificar a la alta gerencia cualquier cambio en los supuestos que pudieran influir en la ejecución exitosa del mismo. La responsabilidad moral del gerente incluye su compromiso con el propósito y el fin del proyecto.

Bases conceptuales del Enfoque Lógico

El Enfoque Lógico supone que un proyecto es un instrumento de cambio escogido entre varias alternativas como la manera más eficaz, en función de los costos, de obtener un resultado deseado. El Enfoque Lógico se propone integrar varias perspectivas de gerencia según se esbozan a continuación:

- **Gerencia orientada a los resultados.** Los gerentes del proyecto se responsabilizan de los resultados. Los proyectos deben contener un conjunto de objetivos y el éxito se mide por el grado al cual se han alcanzado los objetivos.
- **Método científico.** Los proyectos son esencialmente experimentos emprendidos en un mundo de incertidumbre. Cuando se ejecuta un proyecto se están probando varias hipótesis. En consecuencia, la gestión de proyectos debe verse como un proceso para aprender qué es lo que produce resultados.
- **Enfoque de sistemas.** Los proyectos no se llevan a cabo en el vacío sino con relación a un ambiente externo de realidades políticas y sociales, de organizaciones, instituciones o de otros proyectos. En consecuencia, un diseño de proyecto no está completo hasta que hayamos definido el sistema más grande del cual forma parte. El enfoque de sistemas incluye: ver las partes de un

problema y sus interrelaciones; desarrollar la capacidad de formular las preguntas pertinentes; considerar que los puntos de vista divergentes son complementarios en lugar de conflictivos, e identificar alternativas y evaluarlas en función de criterios de decisión práctica. La figura 4 presenta el marco de referencia para un proyecto típico que ilustra el enfoque de sistemas.

- **Acuerdos contractuales.** Los proyectos representan fundamentalmente contratos entre una o más personas o instituciones. Todo contrato tiene las mismas características básicas, a saber: un acuerdo de voluntades acerca de la razón principal para emprender el proyecto (propósito), un conjunto de productos (resultados), un calendario, los recursos necesarios para lograr los resultados y las circunstancias que constituyen fuerza mayor (supuestos).
- **Gerencia participativa.** El Enfoque Lógico apoya intencional y específicamente un enfoque de equipo. En términos generales, es mucho más probable que tengan éxito los proyectos concebidos por equipos, que los concebidos por individuos. (Los interesados se definen como personas o instituciones que tienen un interés genuino en los resultados del proyecto) también deben participar al grado máximo factible en las etapas de diseño, ejecución y evaluación de la gestión del proyecto. La participación en la etapa de diseño contribuye a mejorar esta etapa y aumenta el compromiso por parte de los interesados para que colaboren en la fase de ejecución, por lo cual aumenta la probabilidad de lograr con éxito los resultados esperados.

En resumen, la utilización del Enfoque Lógico en la gestión de proyectos fortalece sus tres fases principales, es decir, el diseño, la ejecución y la evaluación, y en consecuencia, los resultados son mejores y el impacto es mayor.

FASE DE DISEÑO DEL PROYECTO

El Enfoque Lógico ayuda a los planificadores del proyecto y a los interesados a fijar los objetivos adecuados, a identificar y definir los indicadores del éxito, las actividades

clave, los supuestos críticos al éxito del proyecto, las fuentes de verificación de los logros del proyecto y los recursos que se necesitan para su ejecución. Las personas y las instituciones que tienen un interés genuino en el impacto que puede tener el proyecto, deben formar parte del equipo de diseño del proyecto al mayor grado posible. En el caso de la OPS, estos interesados pueden incluir personal de la OPS asignado al proyecto, Ministerios de Salud, Agricultura o Educación, instituciones del seguro social, organizaciones privadas, universidades, ONG, entidades de financiamiento y la población atendida. Debe hacerse un esfuerzo particular y deliberado para que haya participación de mujeres o de grupos femeninos, por su importancia entre aquellos que tienen un interés genuino en el proyecto.

A. Etapa analítica: preparación de antecedentes para las propuestas de proyectos

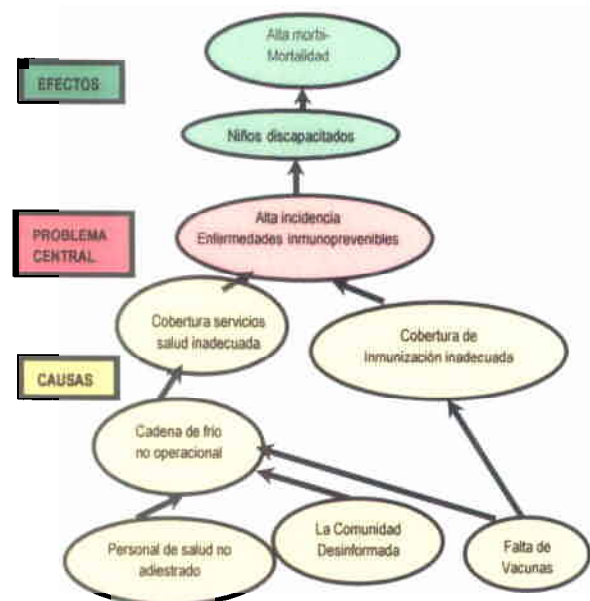
La etapa analítica comprende un análisis de la situación actual; la selección de un problema fundamental; la identificación de los interesados para el proyecto; un análisis de los problemas y sus causas y efectos; identificación de los objetivos; análisis de los costos para alcanzar el propósito del proyecto y el desarrollo de una primera aproximación en cuanto a la forma en que debe diseñarse el proyecto. Estos pasos deben conducir a un buen diseño del proyecto. La etapa analítica debe verse como un proceso repetitivo en el cual los resultados de un paso dado pueden obligar al equipo responsable del diseño del proyecto a ajustar la propuesta hasta que ofrezca las mejores soluciones posibles.

1. Identificación de problemas

El interés principal del análisis de la situación consiste en determinar el problema fundamental que se quiere resolver y analizar sus causas y efectos. La selección del problema fundamental adecuado es crítica para las etapas analítica y de planificación; en consecuencia, es importante asegurar la participación de interesados en el análisis del problema. La selección del problema fundamental debe basarse en un consenso y no en una votación mayoritaria.

Una vez que se ha determinado el problema fundamental, se analizan sus causas y efectos y se desarrolla un “árbol de problema”, según se indica en la Figura 3. El análisis del problema finaliza cuando se ha establecido una red de causas para explicar las principales relaciones de causa-efecto que caracterizan al problema fundamental.

Figura 3. Árbol de Problemas



2. Identificación y análisis de los interesados

Un requisito fundamental de todos los proyectos es que los objetivos reflejen las necesidades de interesados clave y no solo las necesidades internas de las instituciones patrocinadoras o ejecutoras. Para la mayoría de las propuestas de proyectos hay numerosos grupos que tienen algún interés en los resultados del proyecto. El proyecto que se está considerando tendrá repercusiones sobre estos grupos, en mayor o menor medida, ya sea positiva o negativamente, por lo que reaccionarán según sus propios intereses y su influencia política. Las probabilidades de diseñar un proyecto exitoso mejoran cuando se identifican y se toman en cuenta los interesados más importantes.

En la mayoría de los casos, los proyectos sociales se diseñan y ejecutan dentro de instituciones que, debido a su naturaleza misma, definen los parámetros fundamentales para el alcance de esos proyectos. La población a la cual se destinan esos proyectos, por definición es el grupo que se verá más beneficiado. El resultado es una red de interacciones entre instituciones, grupos sociales, y actores individuales vinculados al proyecto propuesto, todo lo cual puede influir en su desarrollo y, por último, determinar su viabilidad.

El significado del concepto de viabilidad debe especificarse. En principio, pueden definirse dos dimensiones relevantes para el análisis de interesados para proyectos sociales. La primera de ellas es la viabilidad técnica. Los proyectos sufren de una doble fuente de incertidumbre que surge de manejar hipótesis que, a su vez, están condicionadas por supuestos externos. Por esa razón, la viabilidad técnica en el ámbito de los proyectos sociales no es un dilema fácil de resolver. Asegurar la entrega de productos del proyecto (bienes o servicios destinados a satisfacer una deficiencia o necesidad) no garantiza de ninguna manera que se alcanzará el impacto buscado. Un objetivo fundamental buscado mediante la aplicación del Enfoque Lógico consiste precisamente en hacer que el diseño refleje la transformación de resultados en impacto de la forma más realista posible.

La viabilidad política está dada por la decisión de los interesados de asegurar los recursos y/o su apoyo al proyecto. Para dar mayor realismo y pragmatismo a la etapa de diseño del proyecto, se identifican y analizan las instituciones y los grupos sociales que se beneficiarán directamente de él. En última instancia, el éxito del proyecto estará determinado por la medida en que su diseño refleje los intereses y necesidades de las instituciones, grupos y actores pertinentes beneficiados por el proyecto.

Lo anterior puede resumirse de la siguiente forma. Dado un problema pertinente clasificado dentro de las prioridades institucionales, la viabilidad técnica es una condición necesaria, y la viabilidad política es una condición suficiente para que el proyecto sea aprobado en la evaluación previa.

Los niveles de toma de decisiones y los beneficiarios del proyecto son dos categorías importantes de interesados que deben considerarse en el diseño del proyecto. Los niveles de toma de decisiones son las instituciones patrocinadoras o ejecutoras, cuyos intereses y objetivos deben tomarse en cuenta. Los beneficiarios abarcan la población destinataria del proyecto. La estructura de sus necesidades, las exigencias que plantea, y las circunstancias que rigen su existencia actual deben ser consideradas. La participación de beneficiarios en programas y proyectos sociales, tanto en su diseño como en su ejecución, es particularmente importante.

Al emprender un análisis de los interesados, se consideran variables como las indicadas más adelante. La primera variable es el grado de participación o la influencia activa sobre el proyecto. En otras palabras, el poder y el interés en ejercerlo. Esta es una variable ordinal en la cual la asignación de números a significados conceptuales puede seguir la regla elemental que se da a continuación:

- 1-Bajo
- 2-Medio Bajo
- 3-Medio
- 4-Medio Alto
- 5-Alto

La segunda variable es la magnitud del efecto positivo o negativo del proyecto en los interesados (valor). Según la pauta de asignación anterior, se obtienen dos arreglos dependiendo de si el efecto es positivo o negativo.

- Efecto positivo:
- 0-Indiferente
 - 1- Bajo
 - 2- Medio
 - 3-Alto

- Efecto negativo:
- 0-Indiferente
 - 1 Medio
 - 2 Alto
 - 3Alto

Multiplicando el "poder" por el "valor" permite estimar la magnitud del efecto que dicho interesado puede ejercer a favor o en contra del

proyecto. Aunque los resultados obtenidos son cuantitativos, deben interpretarse solo cualitativamente. No hay que olvidar que los números no resultan de una medición rigurosa, sino que son un estimado que tiene un margen de incertidumbre.

Figura 4. Análisis de Interesados

Interesados	Descripción	Expectativas del Proyecto	Poder (P) (0 a 5)	Valor (V) (-3 a +3)	Efecto (P x V) (-15 a +15)
A					
B					
C					
D					
E					
F					
G					

3. Identificación de los objetivos

El propósito de este paso es convertir el árbol de problemas indicado en la figura 5 en un árbol de objetivos que a su vez se traducirá en una jerarquía de objetivos que puede ser abordada mediante la creación de un proyecto o proyectos. El árbol de problemas es transformado en un árbol de objetivos enunciando el problema central de manera diferente y designando sus causas y efectos como objetivos positivos. (Véase la Figura 5).

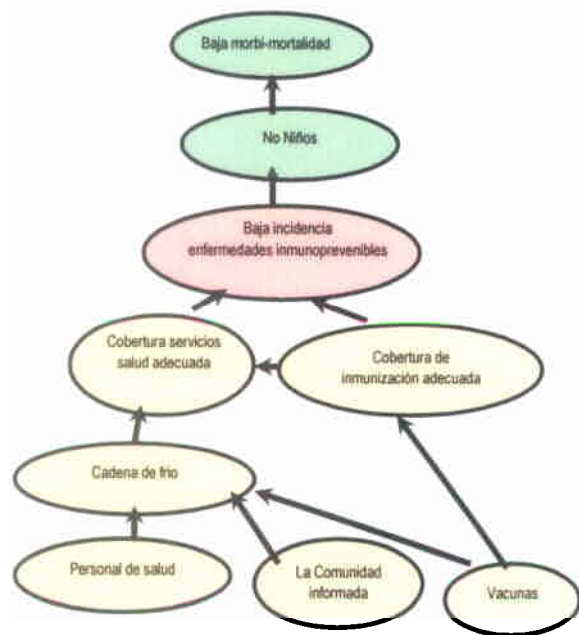
4. Desarrollo de una primera aproximación

El árbol de objetivos es la base para la selección del enfoque del proyecto ya que permite la identificación de las ramas de causa-efecto que pueden convertirse en proyectos. Esto va a necesitar a menudo la reorganización de las casillas en el árbol de objetivos para obtener ramas de los elementos de proyecto que lógicamente deben estar juntos. Esos objetivos que obviamente no son deseables o son inalcanzables se eliminan. Las consecuencias para los interesados se discuten para asegurar que sus intereses estén protegidos. Para seleccionar la aproximación más viable, se consideran las opciones en relación con ciertos criterios tales como costo total, recursos requeridos, beneficios para grupos prioritarios, la probabilidad de alcanzar objetivos y los riesgos en cuestión. Sobre la base de una evaluación de la viabilidad de las

diferentes aproximaciones, se llega a acuerdos sobre la opción que más probabilidades tiene de dar un resultado exitoso.

En el sector privado, la estimación de ganancias sirven para seleccionar alternativas. Para cada aproximación se calculan los costos y los beneficios y la alternativa que ofrece el mayor beneficio monetario por la inversión hecha es la que suele escogerse. En el ámbito de la salud pública, los costos económicos no son siempre la norma más adecuada y deben encontrarse otras medidas para tener en cuenta los costos y los beneficios sociales de las diferentes alternativas. Debido a la dificultad para identificar todos los resultados importantes de los programas de salud en términos monetarios, suele usarse otros instrumentos que intentan medir la eficacia de las diversas alternativas en términos no monetarios.

Figura 5. Árbol de Objetivos



El análisis de la eficacia en función de los costos se utiliza para ayudar al equipo del proyecto a evaluar y comparar los costos y la eficacia de formas alternas de alcanzar los resultados esperados. Se trata de un proceso

formal para la determinación del uso más eficaz de los recursos limitados. La eficacia permite determinar hasta qué punto se han alcanzado los resultados esperados del proyecto.

El proceso de análisis de eficiencia en función de los costos consiste en organizar la información de tal manera que los costos de las alternativas y su eficacia relativa para alcanzar un objetivo dado, puedan ser comparados sistemáticamente. Hay que seguir tres pasos:

- un análisis de los costos de cada alternativa;
- un análisis de la eficacia de cada alternativa;
- un análisis de la relación entre los costos y la eficacia de cada alternativa, que suele expresarse como una razón.

La razón costo-eficacia se calcula dividiendo el costo de una alternativa (en términos monetarios) por la eficacia de una alternativa expresada usualmente en términos no monetarios. Por ejemplo, el costo del proyecto puede ser expresado en términos del número de vidas salvadas. En el informe del Banco Mundial publicado recientemente *Invertir en salud*, el indicador no monetario para la mala salud fue la carga global de la morbilidad o el total de años de vida perdidos con motivo de muerte prematura y la pérdida de vida saludable a raíz de la discapacidad. Se mide en unidades de años de vida ajustados en función de la discapacidad lo que permite la comparación entre sexos, grupos de edades, enfermedades y factores de riesgo.

Para calcular los costos de un programa de salud, es necesario clasificar sus componentes. Por lo general, los costos pueden incluirse en dos categorías generales, costos de capital que representan los edificios, el equipo, los vehículos y el adiestramiento y los costos recurrentes que son los costos requeridos para que el programa "funcione" continuamente. Es obvio que resulta crucial para el análisis de la eficacia en función de los costos que todos los costos relacionados directamente con la ejecución de las alternativas sean calculados y reflejados con precisión. El cálculo exacto de los costos es fundamental ya que representa uno de los elementos clave del análisis subsiguiente.

En algunos casos es posible utilizar un análisis de costo y beneficio para delinear las alternativas. Según lo definen los economistas el análisis de costo/beneficio compara el valor de los recursos utilizados para producir algo (costo) con el valor, medida en diseño, de los productos obtenidos (beneficio). Cuando este tipo de análisis no es apropiado deberá utilizarse el análisis de costo/eficacia. Lo más importante es que se debe comparar el costo con los beneficios potenciales antes de tomar la decisión final de invertir los recursos.

Etapa de planificación: preparación de las propuestas de proyecto

Según hemos visto en la etapa analítica del diseño del proyecto, el Enfoque Lógico identifica sistemáticamente los interesados, los problemas, los objetivos y las alternativas. Una vez que se ha escogido una alternativa, el árbol de objetivos sirve de base para establecer "una jerarquía de objetivos" para el proyecto.

1. Jerarquía de objetivos

La jerarquía de objetivos se basa en el árbol de objetivos desarrollado en la etapa analítica. No hay límite teórico al número de niveles de la jerarquía, solo un límite de carácter práctico. La mayoría de los equipos responsables de proyectos encuentran que es difícil manejar eficientemente más de cuatro niveles. A continuación se describen estos niveles de objetivos.

El fin es el máximo objetivo al cual va a contribuir el proyecto. Con mucha frecuencia varios proyectos contribuyen a un fin común.

El propósito describe lo que cambiará como resultado de la ejecución del proyecto; es decir, lo que se espera lograr cuando el proyecto concluya exitosamente dentro del período de tiempo estipulado. El propósito señala el impacto de un conjunto de condiciones que deberían predominar al finalizar el proyecto. En los proyectos de cooperación técnica, el propósito de cada proyecto describe el impacto que tendrá el proyecto sobre los procesos nacionales de salud y cambios en las capacidades nacionales. Se recomienda muy

firmemente que un proyecto tenga solo un propósito. La razón para esto es de carácter práctico. La experiencia demuestra que es más eficaz concentrar las actividades de un proyecto en un propósito único. Los propósitos múltiples hacen difusas las actividades del proyecto y debilitan el diseño del mismo. Por lo general, cuando surge más de un propósito se recomienda elaborar proyectos adicionales. Debe tenerse siempre presente que los equipos de diseño de proyectos, que una y otra vez recomiendan proyectos de propósitos múltiples, probablemente no analizaron la situación con suficiente rigurosidad.

Resultados esperados son los productos de los cuales puede responsabilizarse directamente al gerente del proyecto y para los cuales se asignan recursos. Los resultados esperados contribuyen al logro del propósito del proyecto y ayudan a producir el impacto deseado. Son los productos que el proyecto mismo debe producir. Los resultados se describirán lo más concretamente posible. El propósito del proyecto debe estar apoyado al menos por un resultado, aunque es probable que haya más de uno. Debe ponerse cuidado en asegurar que se describan todos los resultados necesarios para el logro del propósito. Ejemplo: Si el propósito es el fortalecimiento del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Salud, entre los resultados pueden hallarse el de adiestrar a veinte estadígrafos, e implantar, para 2005, un sistema para la recopilación y el análisis de ciertos datos demográficos.

Las actividades son las acciones principales que el equipo del proyecto debe ejecutar con los recursos asignados para alcanzar los resultados. Se recomienda que se describan de tres a siete actividades para cada uno de los resultados esperados, solo lo suficiente para indicar cómo se logrará cada uno y proporcionar la base para las tareas de planes operacionales. El gerente del proyecto también se responsabiliza por el uso eficiente y eficaz de los recursos para llevar a cabo las actividades y sus tareas asociadas.

Las actividades incluidas en el proyecto deben producir o contribuir a un resultado específico. Si la actividad no está orientada a producir uno de los resultados esperados no

debe incluirse. Deben enumerarse solo las actividades que serán emprendidas por el proyecto, teniendo cuidado de no mencionar actividades que forman parte de las actividades corrientes más amplias de instituciones del país u otros programas con los que está relacionado el proyecto. Un problema común en el diseño del proyecto es la sobre especificación de las actividades y los recursos del proyecto combinada con una subdefinición de los resultados. Las actividades deben incluir las acciones básicas del equipo de gestión de proyectos, como programación de reuniones periódicas, actividades de seguimiento y evaluaciones. Algunos equipos de diseño de proyectos destacan estas tareas de gerencia mediante el agregado de un resultado esperado llamado "sistema de gestión de proyectos instalado y operativo". No deben incluirse las tareas administrativas de rutina.

Para el Enfoque Lógico la jerarquía de objetivos del proyecto incluye un fin, un propósito, resultados esperados y actividades. En este punto de la etapa de diseño del proyecto la jerarquía de objetivos es un conjunto de hipótesis vinculadas por una relación de causa y efecto. Los diseñadores del proyecto aducen que si se llevan a cabo actividades específicas se producirán ciertos resultados. Aducen además, que si se producen estos resultados entonces se logrará el propósito del proyecto y si se logra el propósito se avanzará hacia el fin. (Véase la Figura 6).

Figura 6. La Lógica de un Proyecto: Un conjunto de Hipótesis Vinculadas

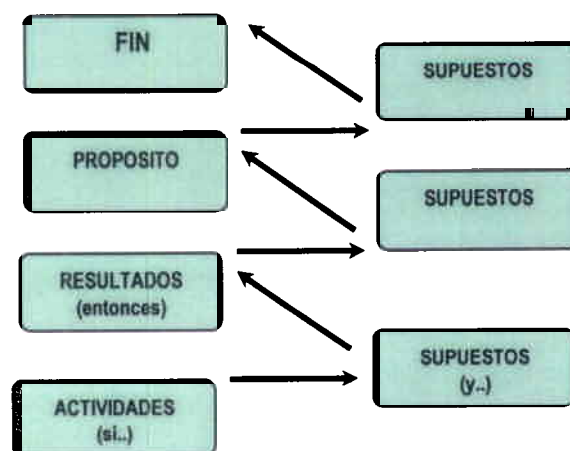


Cuanto mejores sean las vinculaciones de causa y efecto, mejor será el diseño del proyecto. Cada proyecto que se desarrolle empleando el Enfoque Lógico debe tener la lógica de causa y efecto comprendida en él.

Las relaciones de causa y efecto entre niveles en la jerarquía de objetivos (las relaciones de actividades a resultados, resultados a propósito y propósito a fin) describen las condiciones necesarias para un proyecto exitoso. Sin embargo, no definen las condiciones suficientes a cada nivel para alcanzar el siguiente nivel más alto. Las condiciones suficientes entre los niveles en la jerarquía de objetivos se describen en los supuestos. Los objetivos (condiciones necesarias) más los supuestos (condiciones suficientes) dan una idea clara de la probabilidad de que el proyecto tenga éxito. (Véase la Figura 7).

Además, la evaluación exitosa del proyecto depende en gran medida de la selección de indicadores y de los medios para comprobar objetivamente los indicadores. El desarrollo de una jerarquía de objetivos, supuestos e indicadores verificables constituye el paso principal en la etapa de planificación de proyectos.

Figura 7. Condiciones Necesarias y Suficientes



2. Indicadores

Los indicadores nos dicen cómo reconocer el logro exitoso de los objetivos. Ellos no son las condiciones necesarias para lograr dichos resultados. No hay relación de causa y efecto, sino que definen en detalles cuantificables los niveles de desempeño requeridos por los objetivos que figuran en la jerarquía.

La necesidad de establecer indicadores es un elemento clave del método del Enfoque Lógico. Si bien es posible que se prefieran indicadores cuantitativos, ya que su medición es más objetiva, también pueden emplearse indicadores cualitativos. Los indicadores deberán ser específicos y enunciados en términos de cantidad, calidad y tiempo (CCT) (y a veces lugar y costo. Al seleccionar los indicadores las características más importantes son: la validez, la confiabilidad, la sensibilidad y la especificidad.

Validez significa que el indicador en realidad mide lo que se supone que tiene que medir.

Confiabilidad es el nivel al cual las pruebas o aplicaciones repetidas producen los mismos resultados.

Sensibilidad significa que el indicador reflejará los cambios.

Especificidad significa que el indicador mide solo aquellos cambios que tienen que ver con la situación o el fenómeno en cuestión y son atribuibles al proyecto.

Es importante que el indicador dé muestras de que puede verificarse en forma objetiva, independientemente de si es cuantitativo o cualitativo. Los conceptos de indicadores y fuentes de verificación están incluidos en el Enfoque Lógico para estimular a los equipos del proyecto a que midan lo que es importante y no lo que puede medirse fácilmente.

Los indicadores del nivel del fin incluyen medidas de desempeño para los objetivos del nivel más alto a los cuales apuntan el proyecto y varios otros. Por este motivo, los indicadores del nivel del fin pueden ir más allá del alcance del proyecto.

Los indicadores del nivel del propósito muy a menudo definen el cambio en el comportamiento de los beneficiarios del proyecto o el cambio en la manera en que funcionan las instituciones como resultado del proyecto; en consecuencia, la definición de estos indicadores puede ser difícil.

Los indicadores del nivel de resultados esperados establecen los marcos de referencia para el proyecto, ya que el gerente del proyecto es responsable de producir los resultados esperados.

Los indicadores del nivel de actividad son generalmente los recursos programados para el proyecto; tomados en conjunto producen un presupuesto de desempeño ya que los costos pueden estar directamente relacionados con las actividades.

Los presupuestos reflejan los recursos financieros disponibles para el proyecto. La administración asigna los recursos para el logro de objetivos específicos; una vez asignados, estos recursos deben emplearse para el logro de los resultados específicos.

3. Fuentes de verificación

Las fuentes de verificación describen las fuentes de información que demostrarán lo que se ha realizado. Si el objetivo es "el aumento de la supervivencia infantil en un n% en 2005", el equipo de diseño del proyecto debe considerar cómo obtener la información para demostrar lo que ha sucedido. Si se decide que se necesita una encuesta, puede ser necesario agregar una nueva actividad. Si la actividad cuesta dinero, habrá que agregar recursos al presupuesto. La norma es: los indicadores elegidos para medir los objetivos deben ser verificables por algún medio. Si no lo son, debe encontrarse otro indicador. La experiencia ha indicado que los medios, flexibles y de bajo costo, que permiten verificar el estado del proyecto de manera sistemática, constituyen una característica esencial de las fases de ejecución y evaluación de proyectos. Son críticos para el proyecto porque suministran la base para el establecimiento de sistemas y procedimientos de seguimiento y evaluación.

Los proyectos están destinados a transformar una porción de la realidad al modificar una situación existente indeseable. En general, los proyectos sociales se destinan a colmar una deficiencia, actual o futura, por ende a satisfacer una necesidad de grupos de población considerados prioritarios en el marco de las políticas actuales. Para inducir esta transformación, el proyecto formula una propuesta. En otras palabras, se formula una hipótesis, o un conjunto de ellas, que van a constituir la lógica vertical del proyecto y que deben llenar los requisitos de congruencia interna. Cuando las hipótesis se combinan con un análisis de los supuestos, forman la lógica horizontal del proyecto.

4. Supuestos

Los supuestos son enunciados sobre la incertidumbre que existe entre cada uno de los niveles en la jerarquía de objetivos. Representan condiciones externas que deben existir para que el proyecto tenga éxito, pero que no están bajo el control directo del gerente del proyecto. Los supuestos pueden describir condiciones, como: “ninguna huelga laboral durante la etapa de iniciación del proyecto”, “entrega oportuna de los recursos financieros” o “las familias adoptarán nuevas prácticas para preservar su salud”. Pueden describir lo que debe hacerse en otro proyecto, por ejemplo: el “proyecto de riego del Banco Mundial continúa según lo previsto”. Los supuestos establecen las condiciones que deben existir para lograr el próximo nivel de la jerarquía de objetivos. Cuanto menor sea la incertidumbre de que ciertos supuestos sean válidos, mayor será la probabilidad de éxito. Los gerentes de proyecto que tienen experiencia están de acuerdo en que el hecho de no prestar atención a los supuestos casi siempre hace que un proyecto se desvíe de su curso.

Por ejemplo, en una campaña de inmunización suponemos que se dispondrá de vacunas suficientes. Sin estas vacunas no se realizará la cobertura prevista. Para determinar la probabilidad de que un supuesto sea válido, es necesario examinar los modelos más recientes de la disponibilidad de vacunas. Si durante la campaña se necesita un mínimo de 500.000 dosis para lograr la cobertura propuesta

de la población destinataria y esta cantidad solo se ha obtenido en tres de los últimos diez años, hay una probabilidad baja (30%) de que este supuesto sea válido para el proyecto.

El análisis de los supuestos por el equipo de proyecto puede revelar supuestos que son importantes para el proyecto y al mismo tiempo relativamente poco costosos. Para aumentar la probabilidad de éxito, quizás valga la pena incluir los supuestos como una actividad del proyecto, siempre que puedan obtenerse fondos para cubrir el costo que esto implica. Obviamente, no todos los supuestos pueden tratarse de esta forma; pero, cuando sea posible incluir el supuesto como una actividad comprendida en el proyecto, entonces las probabilidades de éxito y de control gerencial aumentan simultáneamente.

FASE DE EJECUCION DEL PROYECTO

La ejecución es el núcleo de la gestión de proyectos. Es la fase que transforma los recursos en los resultados esperados. La ejecución del proyecto es dinámica porque ocurre en una atmósfera de incertidumbre y recibe la influencia de factores externos sobre los cuales los gerentes del proyecto tienen poco o ningún control. La ejecución del proyecto incluye el control y el seguimiento de todos los recursos (humanos, financieros y físicos) para asegurar que los resultados del proyecto se obtengan de manera oportuna y eficaz en función de los costos y que los resultados producidos sean los que fueron identificados en las etapas analíticas y de planificación. Las funciones principales de la ejecución de proyectos son: realizar las actividades y las tareas planificadas, vigilar el progreso comparándolo con los planes; hacer los ajustes necesarios y mantener informada a la alta gerencia. Los requisitos para la ejecución exitosa de los proyectos son enunciados claros de los objetivos, los indicadores (CCT), las fuentes de verificación, los supuestos y los costos del proyecto.

A. Factores comunes para una ejecución exitosa

Los proyectos exitosos dependen tanto del buen diseño como de la ejecución eficaz. Las etapas de análisis y de planificación que se

esbozaron en el Enfoque Lógico tienen por objeto reducir las dificultades que puedan surgir durante la ejecución, al hacer que los gerentes del proyecto sean más sensibles a las necesidades de los interesados al brindar un medio objetivo para verificar el éxito y para asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para lograr los resultados del proyecto.

Tradicionalmente, la ejecución es el problema más crítico en la gestión de proyectos. Muchos gerentes experimentados creen que las prácticas de gestión de proyectos que producen los mayores resultados giran en torno a la dirección, el control y la comunicación. Mediante el uso eficaz de estos métodos el gerente del proyecto puede demostrar a los principales interesados que se están atendiendo sus necesidades, que se está tratando de resolver los conflictos, de tomar decisiones oportunas, de coordinar los esfuerzos del equipo del proyecto y de mantener informada a la alta gerencia acerca del progreso que se está haciendo para lograr el propósito del proyecto.

El aspecto de dirigir o ejercer el liderazgo es crítico para el éxito de la fase de ejecución del proyecto. Una de las responsabilidades más importantes de la gerencia es facilitar un ambiente de trabajo que promueva y mantenga un alto nivel de desempeño. En las obras especializadas en gerencia se ha escrito mucho sobre las diferencias entre los gerentes que hacen mayor hincapié en las personas y aquellos que asignan mayor importancia a las tareas. Parece que hay consenso en preferir a los gerentes que asignan más importancia a los resultados, quienes toman en consideración las necesidades de las personas que trabajan en la Organización y equilibran estas necesidades con las que tiene la Organización para alcanzar sus metas. Dirigir también implica delegar de manera eficaz; es decir, asignar a otras personas la responsabilidad de ejecutar ciertas tareas y hacer su seguimiento para asegurar que el trabajo se concluya oportunamente, pero al mismo tiempo dar a las personas los recursos y la autoridad necesarios para actuar con eficiencia. La función de dirección también supone reconocer y premiar los logros, además de brindar oportunidades para el avance y el mejoramiento de los empleados. Deben formularse planes de trabajo para guiar al

equipo del proyecto hacia el logro de los objetivos y para asegurar la disponibilidad de recursos en cantidad suficiente para llevar a cabo el trabajo.

El control es básicamente una función del sistema que compara el grado de avance con los planes para asegurar que el propósito del proyecto se está logrando. El seguimiento es un aspecto importante de la función de control. El seguimiento puede ser una revisión continua o periódica del trabajo que se está realizando durante la ejecución del proyecto. Las funciones de seguimiento sirven para detectar cambios en las actividades programadas y para determinar cuál es la diferencia entre la tasa de ejecución de las tareas y los resultados esperados, con miras a generar información que permita mejorar los resultados del proyecto. El control también comprende el seguimiento del nivel de gastos para asegurar la eficiencia en la utilización de los recursos. Finalmente, se ejecuta el control para asegurar que se respeten los cronogramas y las fechas tope, y evaluar la productividad. El control suministra la retroalimentación necesaria para hacer ajustes a medida que cambian los factores externos al proyecto. La función más importante del control es evaluar la productividad y dar información para la toma de decisiones con el fin de mejorar la ejecución del proyecto.

La comunicación incluye informar a la alta gerencia, al personal del proyecto, a los patrocinadores y a los interesados del avance de los proyectos y de cambios en el entorno que puedan tener algún efecto sobre los resultados. La comunicación de información sobre el avance y los problemas puede hacerse formalmente mediante informes oficiales según exija la OPS u otros patrocinantes o mediante métodos informales de comunicación como por ejemplo, informes confidenciales y conversaciones. Finalmente, el gerente del proyecto tiene la responsabilidad de comunicar información técnica a la comunidad técnica interesada en el conocimiento que genera el proyecto. La definición clara de los conceptos del Enfoque Lógico (es decir, fin, propósito, resultados, actividades, recursos, indicadores, medios de verificación y supuestos) mejora la comunicación a todos los niveles.

B. Seguimiento del progreso

El seguimiento del progreso logrado durante la ejecución del proyecto es una de las principales responsabilidades del gerente del proyecto. Esto implica no solo la ejecución de las tareas programadas en planes operativos y el suministro oportuno de los recursos (humanos, financieros y físicos), sino también el seguimiento de factores externos o de los supuestos que pueden influir en el proyecto. La función de seguimiento también incluye la responsabilidad de modificar el diseño del proyecto sobre la base de circunstancias particulares que ocurran durante su ejecución. Uno de los elementos básicos del enfoque lógico para la gestión de proyectos en la OPS es que la gestión de proyectos es un proceso dinámico que actualiza permanentemente el proyecto.

Es durante el seguimiento que se percibe con mayor intensidad la importancia de fijar, de manera muy precisa, las actividades, los resultados esperados y los indicadores. En realidad, si estos no existen, el seguimiento puede carecer de significado ya que no hay una base de comparación que permita medir los resultados.

C. El gerente del proyecto

El Gerente del proyecto tiene la responsabilidad de la ejecución del mismo en colaboración con el equipo del proyecto. El gerente del proyecto tiene la responsabilidad de coordinar las actividades del proyecto para asegurar que los resultados del mismo se produzcan de manera oportuna y dentro del presupuesto propuesto. El gerente del proyecto debe estar suficientemente facultado para motivar al equipo del proyecto y solicitar aclaraciones o ajustes de los objetivos.

En general, la fase de ejecución está orientada por un plan de trabajo que suministra una lista de verificación con la cual se coteja el avance hacia el logro de los resultados esperados con las acciones planificadas. Se identifican las actividades y las tareas clave y se prevé un período de tiempo para concluir las. A partir de estos elementos se elabora una estructura más detallada de desglose del trabajo.

El gerente del proyecto es responsable del logro de los resultados del proyecto ya que estos se hallan en el ámbito del control y de la autoridad delegados en él. Sin embargo, el propósito y el fin del proyecto están fuera de su alcance. La institución o el país miembro son responsables de generar el propósito y el fin del proyecto. En el Enfoque Lógico, el propósito está fuera de la responsabilidad directa del equipo del proyecto, aunque es la razón de la ejecución del proyecto. El principio es que se puede asignar al gerente del proyecto la responsabilidad de producir los resultados esperados, pero no dependerá de él la aplicación que la gente o las instituciones hagan de esos resultados. Por ejemplo, si un proyecto está concebido para que aporte nuevas aptitudes a los trabajadores locales de salud, mayor cantidad de suministros y establecimientos médicos mejorados, entonces el proyecto describirá lo que los trabajadores de salud harán de manera diferente una vez que el proyecto se termine, es decir, prestarían mejores servicios de salud a la comunidad. El proyecto bien puede producir estos resultados esperados: trabajadores locales de salud adiestrados, aumento en la cantidad de suministros y ampliación de los servicios del centro de salud. Sin embargo, los gerentes de proyecto no son responsables de cambios particulares en el comportamiento de los trabajadores de salud que pudieran derivar de estos resultados.

El gerente del proyecto no es responsable de los supuestos. Cuando los supuestos importantes fallan o cambian, el contrato del proyecto original puede anularse o renegociarse. El equipo del proyecto acepta realizar el seguimiento de los cambios en los supuestos; en consecuencia, vale la pena hacer que los supuestos sean lo más específicos posible. Los equipos de proyecto que tienen un gran rendimiento pasan mucho tiempo tratando de ejercer influencia en la probabilidad de que los supuestos del proyecto resulten ciertos. Para todos los interesados es conveniente que los supuestos se vigilen cuidadosamente durante la ejecución y que se informe con frecuencia sobre su estado con el propósito de que los supervisores puedan actuar oportunamente para tener alguna influencia en los supuestos y cambiar las condiciones externas o cambiar la jerarquía de objetivos del proyecto para que se adapte a la situación actual.

El gerente del proyecto tiene seis áreas principales de responsabilidad:

1. la producción eficaz y eficiente de los resultados esperados;
2. la vigilancia constante de las actividades y recursos del proyecto;
3. la vigilancia de los supuestos a todos los niveles del entorno del proyecto;
4. debe informar a la alta gerencia sobre cualquier problema que pueda poner en peligro el propósito. La clave de esta responsabilidad radica en mantener un diálogo sincero y objetivo con la alta gerencia. El gerente del proyecto está más cerca de las operaciones cotidianas y a menudo es el primero en enterarse de los problemas que pueden influir negativamente en el proyecto. El gerente del proyecto debe reconocer las desviaciones con respecto al plan que sean lo suficientemente significativas como para requerir que se notifique a la alta gerencia.
5. plantear soluciones alternativas.
6. la formación de un buen equipo de proyecto que sea competente desde el punto de vista técnico y esté consciente de las necesidades de los interesados. El gerente de proyecto brindará orientación de carácter general y propiciará la comunicación entre las partes interesadas. Los miembros del equipo deben conocer bien sus funciones respectivas, el mecanismo para evaluar su desempeño, así como la línea de mando de las responsabilidades y de la toma de decisiones.

La función del gerente de proyecto debe definirse en forma lo suficientemente clara con miras a incluirla en un contrato para explicar lo que se producirá, cuánto, de qué calidad y cuándo. Hay una diversidad de herramientas gerenciales y de métodos de programación al alcance de los gerentes para ayudarlos en la ejecución de los proyectos. El gerente del proyecto también aplica la influencia, la persuasión y la coordinación para convertir los recursos en resultados.

FASE DE EVALUACION DEL PROYECTO

La base para la evaluación de un proyecto es un análisis crítico de las etapas de diseño y ejecución que hace hincapié en la eficiencia, la eficacia y el cotejo de los planes con el desempeño concreto. La evaluación brinda información sobre el desempeño para que puedan tomarse medidas correctivas que modifiquen los proyectos actuales y orienten el diseño de otros nuevos. El proceso de llevar a cabo una evaluación puede ser tan importante como los resultados obtenidos, ya que la participación en el proceso de evaluación conduce a una comprensión más cabal del proyecto que se está examinando y puede aportar un enfoque más constructivo para llevar a cabo las actividades del proyecto. La evaluación tiene por objeto determinar hasta qué punto se alcanzaron realmente los objetivos; dónde hubo esfuerzos mal aprovechados y dónde fueron fructíferos; además de las causas del éxito o del fracaso. La evaluación ayuda a identificar lo que debe hacerse y lo que debe evitarse en el futuro. Si bien la evaluación permite identificar aspectos problemáticos que deben abordarse, también nos da algunas lecciones sobre proyectos bien administrados que podrían aplicarse en toda la organización para mejorar el desempeño.

La eficacia de la evaluación de proyectos depende mucho de la calidad y el rigor del diseño de proyectos. El uso del Enfoque Lógico en el proceso de diseño facilita el desarrollo de un proyecto evaluable. Cuando los objetivos se declaran con claridad, las suposiciones se han hecho explícitas e indicadores del éxito se han establecido a cada nivel del proyecto, la evaluación tendrá un punto de comparación claro contra el cual puede medirse el progreso. Los indicadores expresan lo que los diseñadores del proyecto están dispuestos a llamar el éxito. La tarea de evaluación es recopilar los datos para los indicadores y medir los resultados del proyecto contra ellos. El diseño de proyectos debe haber previsto los factores externos (suposiciones) que quizá afecten al desempeño del proyecto. Si el progreso fue insatisfactorio durante la ejecución; es la tarea de los evaluadores para identificar los factores que obstaculizaron el proyecto y determinan qué factores estuvieron fuera del control del proyecto.

La evaluación debe determinar si el proyecto fue un éxito debido a la repercusión planificada de las actividades y los recursos o debido a los resultados no planificados. Un proyecto podría considerarse un éxito relativo aunque todos los objetivos no se alcancen, mientras los resultados no planificados son positivo; por otro lado un proyecto puede ser un fracaso si se alcanzan los objetivos, pero los resultados no planificados eclipsan negativamente a los beneficios.

Obviamente, la evaluación de los resultados de un proyecto es más fácil cuando la evaluación se centra en intervenciones específicas que tenían un efecto conocido. La medición de los resultados puede ser impedida por la dificultad de determinar la causalidad; por consiguiente, la evaluación a menudo depende de la capacidad de los evaluadores para establecer si el proyecto produjo más de un resultado que habría ocurrido en su ausencia. A menudo, lo mejor que se puede hacer es un juicio de valores por las personas técnicas competentes en cuanto a la porción de los resultados que son atribuibles a las actividades asociadas con el proyecto.

CONCLUSIONES

Este documento presenta un enfoque a la gestión de proyectos que empieza con una determinación sistemática de los problemas para ser resuelta y finaliza con una evaluación de los resultados logrados con relación al problema original. El enfoque se llama "lógico" porque identifica las causas y los efectos alrededor de los problemas y usa estos como la base para el establecimiento de proyectos.

El Enfoque Lógico recalca y demuestra cómo:

- analizar los problemas;
- identificar y analizar `los interesados directos`;
- identificar las opciones;
- los objetivos adecuados fijos;
- definir los indicadores para la medición del éxito;
- establecer proyecto resultados y las actividades necesarias para su logro
- definir las hipótesis que son críticas para el proyecto

- establecer los medios de comprobar el proyecto logros;
- definir los recursos requeridos para el proyecto;
- definir las responsabilidades del director del proyecto en la fase de ejecución;
- establecer procedimientos para evaluar lo que fue en realidad entregado por el proyecto.

Creemos que la aplicación sistemática del Enfoque Lógico en los proyectos de OPS mejorará la entrega de la cooperación técnica a los Países Miembros.

Mientras es crítico que esta aplicación sistemática a la gestión de proyectos se convierta en "segunda naturaleza" a los directivos de la OPS; es igualmente importante que estos principios se transmitan a las autoridades sanitarias nacionales. La aceptación y aplicación por las autoridades sanitarias nacionales no solo facilitarán la programación y prestación de la cooperación técnica de la OPS sino también conducirán a un uso más eficiente y eficaz de los recursos nacionales. Estos dos son complementarios, porque a fin de cuentas, nuestro objetivo es asegurar que todos los recursos se apliquen óptimamente para el beneficio de la salud de los pueblos de las Américas.

ANEXO 1

GLOSARIO DE TERMINOS

A continuación se definen los conceptos principales en relación con la gestión de proyectos en la OPS, lo que nos permitirá contar con un marco de referencia congruente para abordar el tema de este documento.

Actividades: Las actividades consisten en acciones substantivas que deben llevarse a cabo dentro del proyecto para lograr los resultados esperados. Por lo general, habrá más de una actividad necesaria para producir cada resultado. Solo deben incluirse las actividades que son necesarias para alcanzar los resultados. Las actividades administrativas rutinarias no deben incluirse.

Análisis de beneficios en función de los costos. Es el empleo de informes de evaluación y de estudios de factibilidad para ayudar a escoger entre las diferentes alternativas.

Análisis de objetivos. Consiste en transformar el árbol de problemas en una jerarquía de objetivos para facilitar el desarrollo de proyectos que a su vez están dirigidos a la solución de los problemas identificados en el análisis de problemas.

Análisis de problemas. Consiste en identificar el problema central y convertirlo, junto con los problemas asociados, en un árbol de problemas y establecer sus causas y efectos.

Eficacia. Es la medida del nivel de logro de los resultados esperados. Indica hasta qué punto las actividades ejecutadas dieron lugar a la solución de problemas definidos en el análisis de problemas. Los resultados y los indicadores deben haberse enunciado con precisión al comienzo para que sea posible comparar el desempeño concreto con el desempeño planificado.

Eficiencia. Es la relación entre los resultados y los recursos. La evaluación de la eficiencia hace hincapié en el proceso de prestación y en los recursos empleados para lograr los resultados.

Evaluación. Es un examen independiente y sistemático de un proyecto para determinar su eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y la pertinencia de sus objetivos. Las diversas etapas de evaluación del ciclo del proyecto incluyen: previa, durante la fase del diseño; seguimiento durante la ejecución; y posterior una vez que se ha concluido el proyecto.

Fin. El Fin representa el objetivo situado al siguiente nivel por encima del propósito al cual debe contribuir el proyecto. El fin se define en las prioridades nacionales de cooperación técnica y normalmente hace hincapié en el largo plazo. Por definición, el proyecto solo no puede lograr el fin. El logro del fin exigirá la ejecución de proyectos complementarios afines o de otros esfuerzos y puede depender de condiciones externas como las políticas gubernamentales o las inversiones de capital. Debe haber sólo un fin al cual contribuye un proyecto. (En algunos esquemas de proyectos de desarrollo el fin también se conoce como objetivo de desarrollo.)

Fuentes de verificación. El valor de un indicador se ve limitado por las fuentes disponibles para verificarlo. Las fuentes de verificación son las fuentes de datos donde pueden encontrarse pruebas para verificar la situación de los indicadores en los diversos niveles de la jerarquía de objetivos.

Impacto. Son los cambios producidos como resultado del proyecto. Estos pueden ser positivos o negativos, directos o indirectos, intencionales o no intencionales.

Indicadores. Los indicadores definen las normas de desempeño que se usarán para medir el impacto de los cambios generados por el proyecto. Deben incluir cantidad, calidad y tiempo (CCT). Al seleccionar los indicadores, las características más importantes son: la validez, la confiabilidad, la sensibilidad y la especificidad. Validez significa que el indicador en realidad mide lo que se supone que tiene que medir. Confiabilidad es el grado al cual las

pruebas o aplicaciones repetidas producen los mismos resultados. Sensibilidad significa que el indicador reflejará los cambios. Especificidad significa que el indicador mide solo aquellos cambios que tienen que ver con la situación o el fenómeno en cuestión.

Informes financieros y auditoría. Incluye la contabilidad, los informes financieros y los procedimientos de auditoría que se han de aplicar; incluyen la frecuencia, las instituciones interesadas, la responsabilidad y los mecanismos de retroalimentación.

Jerarquía de objetivos. Una vez que se ha seleccionado una alternativa, el árbol de objetivos para la alternativa seleccionada sirve de base para establecer una "jerarquía de objetivos" para el proyecto. Según el Enfoque Lógico la jerarquía de objetivos incluye un fin del proyecto, un propósito del proyecto, los resultados esperados del proyecto y las actividades del proyecto.

Plan de ejecución del proyecto. El plan de ejecución del proyecto es el marco dentro del cual se ejecutará el proyecto. El plan indicará un marco de tiempo para los recursos y las actividades del proyecto; mostrará la secuencia de las actividades e indicará las fechas para la transferencia de los fondos. Los planes detallados para la ejecución constituirán los planes anuales de acción.

Presupuesto y finanzas. El presupuesto para un proyecto consta de los recursos asignados a las actividades. Para las entidades de financiamiento será necesario preparar un presupuesto para el proyecto que abarque el período de duración del proyecto, especificando toda consecuencia que pueda tener, en términos de gastos anuales recurrentes, para el país anfitrión una vez terminada la etapa de ejecución del proyecto.

Proyecto. Es una empresa con ciertos propósitos que se organiza para lograr objetivos específicos, resolver un problema o satisfacer una necesidad. Un proyecto se dirige a un fin, es limitado en el tiempo y produce resultados específicos mediante el uso de recursos organizativos definidos.

Propósito. El propósito enuncia lo que se espera lograr con el proyecto mismo. A su vez debe contribuir al logro del fin. El propósito enuncia la situación que se espera que prevalezca al final del proyecto. El tiempo, el lugar, la cantidad y los beneficiarios forman parte de su formulación. Un propósito definido adecuadamente es la clave del documento del proyecto. La definición de la jerarquía de objetivos del proyecto (resultados, actividades, recursos) fluyen del propósito. La formulación deficiente del propósito suele ser la causa principal de un diseño inadecuado del proyecto. A su vez, el diseño inadecuado guarda relación directa con el fracaso del proyecto. La experiencia ha demostrado que si hay más de un propósito el proyecto resulta imposible de manejar.

Recursos. Los recursos son la materia prima del proyecto e incluyen financiamiento, equipo, suministros, personal, becas. Fluyen desde los niveles más altos de la jerarquía del proyecto en el sentido de que se determinan mediante un análisis de las actividades que se llevarán a cabo como parte del proyecto.

Resultados. Los resultados son los productos tangibles que el proyecto mismo debe producir, que a su vez conducen al logro del propósito del proyecto y, además, ayudan a producir el impacto buscado. Los resultados se describirán lo más concretamente posible y en términos verificables.

Supuestos. Los supuestos se refieren a las condiciones que, aun encontrándose fuera del control inmediato del proyecto, pueden influir significativamente en sus resultados. Un proyecto es siempre una contribución limitada a un objetivo de mayor nivel y depende de factores o supuestos "externos" para su éxito. Es necesario exponer estos supuestos para evaluar los riesgos de no alcanzar los resultados planificados. Una evaluación de los supuestos y de los riesgos asociados con ellos, es crucial para todos los niveles de la jerarquía de objetivos, es decir, para el fin, el propósito, el resultado y la actividad.

Tareas son acciones específicas incluidas en el plan de trabajo operacional, realizadas en el proyecto para transformar recursos en resultados.

BIBLIOGRAFIA

A Trainer's Guide to the Logical Framework, Team Technologies, Inc.

Cost Analysis in Primary Health Care: A Training Manual for Programme Managers. OMS/UNICEF/AGA

Khan Foundation. Referencia WO/SMS/NHP, 90.5.

Cost-Effectiveness Analysis, Jack Reynolds y K. Celeste Gaspari. PRICOR Monograph Series, Paper 2, 1985.

El Marco Lógico: una guía de gerentes para diseñar y evaluar proyectos en forma científica, Management Systems International (MSI).

Guidelines for Project Preparation, DANIDA.

Guidelines for Project Profiles and Project Documents, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Joint Evaluation of PAHO/WHO Technical Cooperation at the Country Level, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Manual del Método del Marco Lógico (MML) para la Preparación de Proyectos, DANIDA en cooperación con Management for Development Foundation.

Project Framework, Administración de Desarrollo de Ultramar (ADU).

UNFPA Guidelines on Monitoring and Evaluation of UNFPA-Supported Projects and Programmes, Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP).

ZOPP: An Introduction to the Method, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).