

Diseño de Proyectos

MÓDULO IV-V

Tema 6: Análisis de objetivos y alternativas



Índice

Introducción	3
Objetivos	4
Orientaciones para el estudio	5
Contenidos	
1. Principales características del análisis de objetivos	6
2. El análisis de objetivos, paso a paso	8
3. Principales características del análisis de alternativas	11
4. La elección de una alternativa	13
5. Los criterios más habituales manejados en el análisis de alternativas ..	15
6. Algunas consideraciones sobre el análisis de alternativas en la práctica	21
Conclusiones	22
Bibliografía	
Bibliografía complementaria	23



Introducción

El análisis de los objetivos (también llamado de soluciones), el tercero de los pasos de la identificación, tiene una vinculación muy directa con el anterior análisis de los problemas, ya que se basa en los resultados de ese paso previo para avanzar una propuesta sobre los posibles objetivos de desarrollo de una futura intervención. Con este paso se trataría de convertir los problemas en objetivos de desarrollo y elaborar un diagrama que resulte una especie de «copia en positivo» del árbol anterior. Los problemas que habían sido definidos como «situaciones negativas percibidas como tal por alguno de los implicados» se convierten en objetivos o, lo que es lo mismo, en «estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas identificados con anterioridad». Por consiguiente, la finalidad esencial del análisis de objetivos es la de proporcionar un panorama general de las «cosas que hay de conseguir y hacer» para mejorar la situación problemática que se ha diagnosticado previamente.

Por último, el análisis de las alternativas (también llamado la discusión de las estrategias) cerraría la identificación de un proyecto de desarrollo según el EML y establece el tránsito hacia su diseño. Este ejercicio trata de determinar, dentro del árbol de objetivos, qué opción u opciones pueden ser llevadas a cabo con más posibilidades de éxito o resultan prioritarias. Para ello es preciso establecer algún procedimiento de comparación entre esas diferentes alternativas, rechazando las que no nos parecen deseables o presentan un grado excesivo de incertidumbre o riesgo y seleccionando, dentro de la estrategia que nos parece más oportuna, la tarjeta-objetivo que debe convertirse en el objetivo del proyecto de desarrollo que vamos a comenzar a diseñar. Evidentemente, esta decisión dependerá de toda una serie de factores que no pueden predefinirse y que son específicos de cada caso. Sobre estos criterios y cómo realizar la elección versará la segunda parte de el este tema, que terminará con la realización de estos dos pasos aplicados al caso práctico propuesto en el tema anterior.



Objetivos

Tras el estudio de este tema seremos capaces de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- > ¿Qué es el análisis de los objetivos?
- > ¿Cuál es la utilidad del análisis de los objetivos?
- > ¿Cómo se transforman los problemas en objetivos de desarrollo?
- > ¿Qué tipo de relaciones se establecen entre los objetivos?
- > ¿Cuáles de entre todas las posibles soluciones se podrá poner en marcha?



Orientaciones para el estudio

En este tema, los participantes deberán tener siempre presente que los objetivos se construyen sobre la resolución de los problemas previamente identificados. Para ello será necesario repasar la identificación de situaciones negativas y, después de haber leído el contenido del tema, manejar la lógica que plantea el tercero de los pasos cuando propone la reformulación de esas situaciones negativas en «estados positivos». A continuación, el alumno deberá analizar especialmente las distintas herramientas a la hora de seleccionar la solución más idónea para mejorar una situación negativa identificada.



Contenidos

1. Principales características del análisis de objetivos

En un conocido manual sobre el diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos (OIT, 1996) se comienza haciendo una distinción entre los objetivos a largo y a corto plazo. De esa manera, se denomina «objetivo de desarrollo», a aquello que describe el fin último de un proyecto y que no puede esperarse que éste sea capaz, por sí solo, de alcanzarlo, aunque sí contribuir a su logro (por ejemplo, un proyecto educativo puede contribuir a reducir las tasas de analfabetismo, pero no convertirse en la «única» alternativa para conseguir una mejora de tal magnitud). Por otro lado, el manual menciona el «objetivo inmediato», que es aquél que describe la situación que se espera que exista al final del proyecto. Este tipo de objetivos expone los cambios que acontecerán en el lugar donde se realice el proyecto y las mejoras que obtendrán los grupos de beneficiarios. El objetivo inmediato debe expresarse en términos de metas a alcanzar, y no de actividades a realizar ni de medios a utilizar. En este caso, la palabra clave es «lograr» (un ejemplo podría formularse así: «Al final del proyecto, las funciones del Centro de Educación Técnica Nacional habrán sido fortalecidas y desarrolladas de tal manera que podrán capacitar a profesores, directores de centros técnicos y otros docentes en las áreas establecidas como prioritarias en el Plan de Educación Técnica Nacional»).

Con todo lo dicho, podríamos llegar a la conclusión de que el objetivo de un proyecto es una «condición deseable positiva» (NORAD, 1993:45) que se construye sobre la resolución de un problema previamente existente. Los objetivos resultan fundamentales para el EML, ya que se trata de un método de planificación de proyectos orientado mediante objetivos. Según este método, los objetivos son los que confieren la dirección a los proyectos de desarrollo, señalando la situación futura que se pretende alcanzar una vez que se superen los problemas detectados en el paso anterior. De lo que se trata es, por hacerlo más sencillo, de reconvertir los problemas en objetivos, entendiendo que éstos sólo pueden construirse después de una identificación lo más precisa posible de aquéllos. Los objetivos, por tanto, aparecen como la superación de los problemas o, dicho de otra manera, como las posibles soluciones de los problemas.

De este modo, los estados negativos que muestra el «árbol de problemas» se convierten en estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del proyecto. Es la imagen, aunque simplificada, de la situación con proyecto, mientras que el árbol de problemas representa, de forma también simplificada, la situación sin proyecto.



En el árbol de problemas, las relaciones causales son las que determinan el orden y la relación entre los problemas. En el caso de los objetivos, esas relaciones se establecen entre medios y fines. De esa manera, las tarjetas inferiores son los medios necesarios para el logro de los superiores. La pregunta que es preciso hacer para comprobar esas relaciones es «¿Cómo?», y su respuesta nos remitirá hacia los niveles inferiores del árbol.

Si bien el análisis de objetivos aparece, en teoría, como un paso relativamente más sencillo que el anterior, presenta algunas dificultades que es conveniente tener en cuenta. Las principales son las siguientes:

- 1. Correcta definición de los objetivos:** ya hemos señalado que los objetivos constituyen el estado positivo alcanzado una vez que se ha superado un problema detectado en el paso anterior. De todas maneras, la conversión de un problema en objetivo de desarrollo no es automática, y hay que valorar las posibilidades de alcanzarlo y la coherencia de su redacción. No se trata de realizar una «inversión en positivo», pues, muy a menudo, el enunciado así construido del objetivo carecerá de sentido. Por lo tanto, es necesario: 1) Analizar si todos los problemas son convertibles en objetivos. En caso de identificar problemas irresolubles, éstos pasan sin modificaciones al árbol de objetivos (normalmente se les denomina «tarjetas-desgracia»); y 2) Redactar los objetivos de una manera realista. Un objetivo de desarrollo no es exactamente la imagen contraria de un problema identificado. Es preciso definir los objetivos en términos alcanzables.
- 2. Comprobación de la lógica medios-fines del árbol de objetivos:** una vez transformadas las fichas-problema en fichas-objetivo, es importante comprobar si las relaciones medios-fines se mantienen. Para ello, es necesario plantear la pregunta «¿Cómo?» y verificar si los niveles inferiores constituyen respuestas razonables. A menudo, esto no es así y, en este caso, es imprescindible volver al árbol de problemas para analizar de nuevo si las relaciones inferidas inicialmente eran correctas o si, por el contrario, es necesario modificarlas.
- 3. Ampliación del árbol de objetivos en sus niveles inferiores:** la indagación de las relaciones medios-fines entre los objetivos puede hacer necesaria la inclusión de nuevas tarjetas en los niveles inferiores del árbol. Estas tarjetas serán medios necesarios para el logro de los fines establecidos en los niveles más elevados. Es difícil indicar hasta donde resulta conveniente ampliar el árbol de objetivos añadiendo nuevas tarjetas. Evidentemente, no se trata de desglosar cada una de las «raíces» identificadas hasta disponer de líneas concretas de actuación en cada uno de los casos. De todas maneras, resulta muy útil ampliar la información contenida en el



árbol de objetivos con respecto al de problemas, ya que esa información proporciona un elemento importante a la hora de discutir cuál de las estrategias identificadas debe ser considerada como la más idónea.

La utilidad del árbol de objetivos es la de configurar un panorama de «todo lo que hay que hacer» para solucionar las situaciones negativas detectadas en el análisis anterior. La lógica incluida en el árbol de objetivos es, ya directamente, la lógica de los proyectos. Un proyecto se basa siempre en la convicción de que un conjunto de actividades concretas alcanzan un propósito de carácter más general que viene a modificar una realidad que considerábamos indeseable. El árbol de objetivos aparece entonces como una auténtica cartera de posibles proyectos de desarrollo, cuya prioridad será discutida en el siguiente paso propuesto por el EML.

2. El análisis de objetivos, paso a paso

Aunque sería prácticamente imposible presentar un procedimiento único para la realización del análisis de los objetivos (pues, como ocurre en los restantes pasos que forman la secuencia del EML, cada experiencia particular presenta toda una serie de rasgos propios que impiden una homogenización completa de esos esquemas), es posible ofrecer algunas indicaciones de carácter general que facilitan la realización del análisis de objetivos. Son las siguientes:

- a. El análisis de objetivos se construye sobre los resultados obtenidos en el anterior análisis de los problemas:** la tarea básica consiste en definir las situaciones positivas que se alcanzarían una vez superados los problemas detectados en el paso precedente. Es deseable realizar el análisis de los objetivos de una manera participativa. Normalmente la elaboración del árbol de objetivos tiende a ser más sencilla que la del de problemas y es necesario disponer de menos tiempo.
- b. Cada tarjeta-problema debe convertirse en una tarjeta-objetivo:** la conversión de los problemas en objetivos debe realizarse con un cierto cuidado para que la redacción sea razonable y enuncie objetivos alcanzables. No siempre el objetivo es el opuesto del problema, sino un estado que, en cierta medida, tienda a mitigarlo. Por ejemplo, frente a un problema expresado como «Aumento del analfabetismo», el objetivo no puede ser la «Erradicación del analfabetismo», ya que resulta



muy pretencioso, sino algo más realista como «analfabetismo reducido». Lo normal suele ser redactar los objetivos como situaciones alcanzadas, utilizando normalmente participios, tal como aparecen en los ejemplos anteriores. Es habitual que la utilización de tiempos verbales en pasado genere problemas entre los participantes de un taller de EML que, a menudo, están más acostumbrados a redactar los objetivos en infinitivo. Parece claro que un objetivo de desarrollo debe expresar la superación de una situación negativa existente y, en ese sentido, resulta más lógico el primer tipo de redacción. En cualquier caso, no parece que ése sea un tema excesivamente significativo.

c. Se utilizan tarjetas de colores diferentes para escribir los problemas y los objetivos: de esa manera se elaboran dos árboles que pueden situarse en paralelo o, si carecemos de espacio, se coloca cada objetivo encima de la tarjeta-problema con la que está directamente relacionado.

d. Pueden presentarse problemas que sean considerados irresolubles y, por lo tanto, que no puedan ser convertidos en objetivos: si pensamos en nuestras vidas cotidianas, esos problemas son los que habitualmente denominamos «desgracias». Se supone que un problema tiene siempre una posibilidad de solución (de ser convertido en objetivo, diríamos utilizando terminología del EML), mientras que ante una desgracia no cabe tal posibilidad. La enfermedad es un problema, la muerte aparece como una desgracia. Si se identifican problemas que no pueden ser reconvertidos en objetivos deben pasar sin modificación al árbol de objetivos. «Estas situaciones negativas no modificables hacen referencia tanto a cuestiones de orden natural como a grandes problemas cuya resolución escapa a nuestra capacidad de actuación. Los terremotos, la inflación, la caída de los precios de un determinado producto en los mercados internacionales, etc., constituyen claros ejemplos de esos problemas que tienen, cuando menos, una conversión difícil en objetivos de desarrollo» (Gómez Galán y Sainz Ollero, 2003:123). Como se suelen utilizar, tal como se ha indicado, tarjetas de colores diferentes para los árboles de problemas y de objetivos, estos problemas que se consideran no convertibles en objetivos de desarrollo serán fácilmente identificables en el segundo de los árboles.

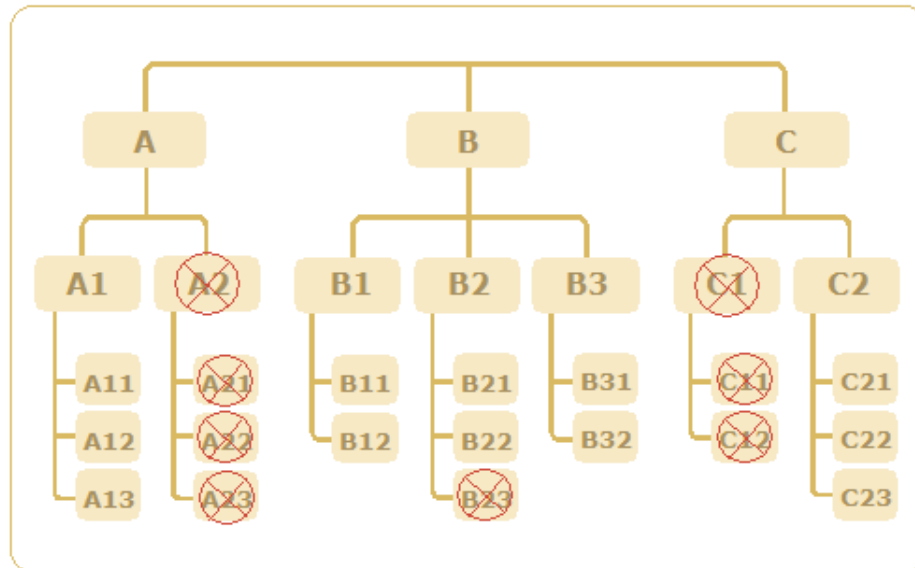


Figura 1: Las «tarjetas-desgracia» suponen la eliminación de posibles alternativas.

- e. Se comprueban las relaciones medios-fines en el nuevo árbol construido:** para ello, es preciso utilizar la pregunta «¿Cómo?». Las tarjetas situadas en los niveles inferiores deben constituir las respuestas a esa pregunta con respecto a las que se encuentran más elevadas y están relacionadas con ellas. Hay que recordar que cada tarjeta del árbol de objetivos es «medio» con respecto a las que tiene por encima de ella y «fin» con relación a las que se sitúan por debajo.
- f. Se completan las relaciones medios-fines en los niveles inferiores del árbol de objetivos:** para ello se añaden nuevas tarjetas que muestren los medios necesarios para el logro de los fines planteados. El nivel de detalle variará en cada caso pero, en general, lo que se busca es obtener una información suficiente para comprender qué se pretende hacer en cada una de las estrategias diferentes que el árbol de objetivos va poniendo de manifiesto. En ese sentido, no se trata de conocer hasta el último detalle de las actividades necesarias para el logro de un determinado objetivo, sino de definir, de una manera participativa, las diferentes opciones de trabajo que se identifican.
- g. El árbol de objetivos así elaborado constituye una especie de compendio de las diferentes acciones que habría que llevar a cabo para solucionar los problemas que se hayan detectado en el paso anterior:** aunque su forma es similar al árbol de problemas, no se habla ya de un objetivo focal, debido a que lo importante es establecer la jerarquía de los diferentes objetivos identificados, sin que exista uno especial al que se vinculan los demás. El árbol de objetivos es una repre-



sentación sintética de las «cosas que habría que hacer» y permite abordar, en términos realistas, una discusión acerca de cuál, de entre todas las alternativas identificadas, parece la idónea. Ésa es, precisamente, la tarea que será necesario acometer en el siguiente paso.

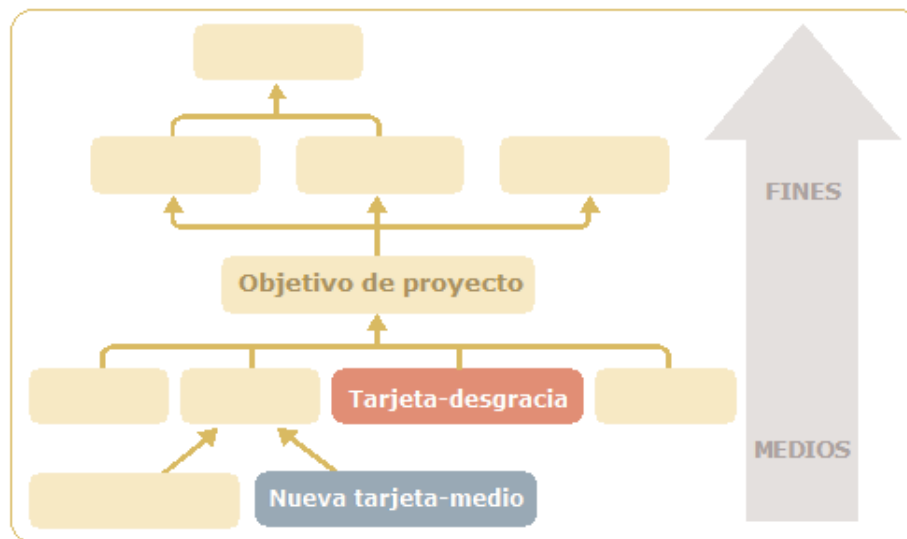


Figura 2: El árbol de objetivos.

Una vez terminada esta fase, y con una apreciación global de cuáles podrían ser los objetivos a realizar, conviene pasar a la última fase de la identificación: el análisis de alternativas.

3. Principales características del análisis de alternativas

Las alternativas son las diferentes formas de solucionar un problema; o, lo que es igual, distintos medios para alcanzar un objetivo. En consecuencia, el análisis de alternativas consiste en la comparación de tales alternativas en función de su localización, tecnología, costos, riesgos, y otros factores relevantes. Por ejemplo, ante un problema de baja cobertura educativa, dependiendo de la disponibilidad y distribución de los diferentes componentes, algunas de las alternativas de solución podrían ser:

- > Construcción y dotación de instituciones escolares de educación preescolar, básica y profesional.



- > Ampliación y dotación de instituciones escolares de educación preescolar, básica y media vocacional.
- > Ampliación de la oferta de cupos mediante subsidios a la población de bajos ingresos.
- > Mejoramiento de servicios educativos en instituciones escolares de educación preescolar, básica y media vocacional. Esta alternativa se refiere a acciones complementarias sobre más de un componente en establecimientos que cuentan con la infraestructura suficiente para atender un mayor número de alumnos.

Ante un problema de baja eficiencia interna, dependiendo de si los componentes son insuficientes o se encuentran en mal estado, algunas de las alternativas de solución podrían ser:

- > Mejoramiento de servicios educativos en instituciones escolares de educación preescolar, básica y media vocacional. Esta alternativa se refiere a acciones complementarias sobre más de un componente, que buscan optimizar los recursos disponibles.
- > Ampliación y dotación de instituciones escolares de educación preescolar, básica y media vocacional (con el ánimo de optimizar los recursos disponibles).

El resultado en este tercer paso del proceso de diseño del proyecto es la selección de uno o más medios (ya identificados en el árbol de objetivos) que, en conjunto, signifiquen la alternativa del proyecto. Un buen proyecto es aquél cuya alternativa satisface tres requerimientos fundamentales:

- > Es la alternativa óptima desde el punto de vista técnico.
- > Es la alternativa de mínimo costo desde el punto de vista económico.
- > Es una alternativa pertinente desde el punto de vista institucional, a la luz de la misión y objetivos de la organización ejecutora.

El análisis de alternativas es, por tanto, un mecanismo para la toma de decisiones. Sus criterios de bondad más inmediatos son que esas decisiones se adopten de una manera racional, disponiendo de los datos precisos, estableciendo una negociación entre los diferentes intereses contrapuestos y alcanzando un cierto grado de consenso que vincule a todas las partes implicadas en la preparación del futuro proyecto.

Resulta evidente que la discusión que conduce a esa toma de decisiones no es estrictamente técnica y que en ella se manejan también criterios de naturaleza política. La deci-



sión adoptada no puede ser neutra ni absolutamente objetiva. No hay una única decisión «buena» frente a otras «malas». Cualquier decisión plantea siempre un nivel más o menos elevado de incertidumbre sobre sus consecuencias. De lo que se trata es, en primer lugar, de adoptar las decisiones aplicando criterios de transparencia y racionalidad y, además, de encontrarse en disposición de justificar los motivos que nos han conducido a esa elección.

Aparte de las anteriormente señaladas, el análisis de las alternativas debe cumplir otra función esencial. Se ha venido insistiendo de manera reiterada en la importancia de la participación durante todo el proceso de preparación y diseño de un proyecto de desarrollo, pero esa participación tiene algunos momentos especialmente destacados. Los análisis de los problemas y de las alternativas aparecen como dos momentos muy significativos en ese sentido. Resulta imprescindible garantizar la implicación de los beneficiarios con la decisión adoptada. Ese compromiso constituye un requisito clave para aumentar las posibilidades de viabilidad de la futura intervención, ya que si los colectivos beneficiarios no la asumen como propia, sus posibilidades de éxito se encontrarán claramente amenazadas.

Por lo tanto, el propósito esencial del análisis de las alternativas es tomar una decisión consensuada acerca de cual de las distintas estrategias que se identifican en el árbol de objetivos es la que efectivamente se va a preparar para ser llevada a la práctica. Tal como señala uno de los grandes maestros de la gestión empresarial «una decisión es un compromiso de acción; sin embargo, demasiadas decisiones quedan en intenciones piadosas» (Drucker, 1999:108). La pretensión del análisis de las alternativas es, precisamente, la de proporcionar decisiones operativas y no una declaración de deseos.

4. La elección de una alternativa

Existen varias formas de seleccionar la alternativa que pretendemos convertir en proyecto, pero quizás sean las técnicas de decisión multicriterio las que más se han extendido en el ámbito de la gerencia de los proyectos. Estas técnicas tienden a comparar las alternativas en función del cumplimiento de unos criterios comunes. De esa manera, puede construirse una matriz de doble entrada, en la que en las columnas se sitúan las diferentes alternativas, mientras que en las filas se colocan los criterios que se consideran significativos para efectuar la valoración.



	ALTERNATIVAS						
CRITERIOS	A ₁	A ₂	A ₃	A ₄	A ₅ ...	A _n	
A							
B							
C							
D							
n							

Tabla 1: Matriz de decisión multicriterio.

En un primer momento, suele ser preciso efectuar valoraciones de carácter cualitativo de cada una de las alternativas en función de cada uno de los criterios seleccionados.

Esas valoraciones utilizarán categorías del tipo «ALTO-MEDIO-BAJO»; «BUENO-REGULAR-MALO»; «LARGO-MEDIO-CORTO»; «EXTENSO-LIMITADO», etc.

La dificultad de este tipo de valoraciones es que, de hecho, establece una comparación entre unidades heterogéneas. Así, por ejemplo, podemos incluir como criterios el coste, la duración, el número de beneficiarios, la adecuación a los principios de la institución, etc. Para establecer una base que permita la comparación es preciso homogeneizar esas valoraciones diversas. A ese proceso se le denomina «normalización». Un procedimiento simple puede incluir los siguientes pasos:

- a. Normalizar las valoraciones cualitativas: para ello se establece una base numérica que permita reconvertir las valoraciones iniciales. En un esquema básico puede establecerse como criterio una puntuación de «3» para la mejor opción, de «1» para la peor y de «2» para la intermedia. Evidentemente, esa clasificación puede resultar insuficiente y podemos considerar necesario manejar escalas más amplias. La regla general es que las puntuaciones más altas se otorgarán a las valoraciones más positivas y las más bajas a las menos positivas. En ocasiones se manejan también valores negativos.
- b. Ponderar los criterios manejados: es preciso ordenar los criterios en función de su importancia relativa. Esa ponderación puede realizarse otorgando un valor absoluto a cada criterio, donde de nuevo los valores más altos se otorgarán a los criterios más importantes y los más bajos a los menos importantes, o mediante porcentajes. En ese caso, la suma de los porcentajes respectivos debe suponer el 100%.



- c. Valorar cada alternativa en función de cada criterio ponderado: se obtendrán así una serie de puntuaciones ponderadas en una base común que permitirá comparar las diferentes alternativas identificadas.
- d. Seleccionar la alternativa considerada más interesante: la alternativa que obtenga una puntuación mayor será la que, en principio, deba ser seleccionada. Este procedimiento puede ajustarse y hacerse más preciso estableciendo relaciones entre los diferentes criterios o valorando las desviaciones de las puntuaciones con respecto a los valores medios, para penalizar, por ejemplo, las alternativas que, aunque obtengan valoraciones positivas en la mayoría de los criterios manejados, presenten graves deficiencias en alguno de ellos.

Existen en la actualidad programas informáticos que realizan este tipo de operaciones de una manera muy sofisticada. De todas formas, la importancia otorgada a la participación, y específicamente a la participación de los beneficiarios, provoca que, muy a menudo, este tipo de análisis se realice de forma abierta y utilizando como herramienta fundamental la discusión entre todas las partes implicadas. Lo importante de esta decisión es que sea asumida por todos, para lo cual resulta fundamental que todos comprendan los mecanismos de toma de decisiones y las razones que justifican la elección finalmente adoptada. Por supuesto, hay excepciones a este criterio general y ocasiones en las que resulta muy conveniente efectuar análisis más sofisticados para adoptar la decisión.

5. Los criterios más habituales manejados en el análisis de alternativas

No puede hablarse de unos criterios universales y de obligado cumplimiento para la valoración de cualquier tipo de alternativas porque cada ocasión presenta toda una serie de circunstancias particulares que impiden una homologación absoluta. Por lo tanto, los criterios manejados en cada caso presentarán particularidades propias.

De todas maneras, hay que reconocer que existen algunos criterios que tienden a aparecer de forma recurrente y que, aunque no pueden considerarse obligatorios, constituyen elementos centrales para la elección de una determinada estrategia de intervención.

Hace algunos años, en la planificación para el desarrollo se consideraba que las herramientas de la evaluación económico-financiera constituían el cuerpo más importante con el que se contaba para determinar la conveniencia —o no— de llevar a la práctica un pro-



yecto. Los análisis de Coste/Beneficio, de Coste/Efectividad y de Coste/Utilidad son los métodos más utilizados en ese sentido. En la actualidad existe un consenso bastante generalizado acerca de la conveniencia de utilizar estas herramientas únicamente en determinados proyectos. «Se trata, en primer lugar, de los denominados proyectos «productivos» (o, más bien, generadores de bienes y servicios destinados al mercado) y, también, de proyectos de inversión de gran tamaño» (Gudiño y Toledano, 2001:81).

De manera muy breve, y manejando las definiciones incluidas en el manual antes citado, vamos a describir las principales características de estas herramientas:

«El Análisis Coste/Utilidad (ACU) valora los costes y beneficios (fundamentalmente estos últimos) de una intervención en función de una escala de utilidad. No requiere, por tanto, de ningún esfuerzo de cuantificación, si bien la escala puede adolecer de importantes problemas de subjetividad.

El Análisis Coste/Efectividad (ACE) se emplea cuando los costes de una intervención están expresados en unidades monetarias, pero los beneficios presentan diferentes unidades de medida.

El Análisis Coste/Beneficio (ACB) representa la opción más rigurosa ya que requiere una expresión monetaria tanto de los costes como de los beneficios. Una vez estimados económicamente, son susceptibles de ser comparados en términos matemáticos con el objeto de establecer un juicio sobre la rentabilidad de la intervención» (Gudiño y Toledano, 2001:86).

Por último, se señala en la obra que estamos siguiendo las principales fortalezas y debilidades de estos métodos:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Posee un aparato metodológico muy normalizado y estructurado, dotado de un amplio abanico de técnicas.	Requiere elevados conocimientos financieros y económicos para su aplicación.
Genera un indicador único.	Coste elevado.
Se puede utilizar en planificación para valorar la viabilidad de los proyectos.	Los costes y beneficios sociales y ambientales son de difícil valoración económica.
Facilita las decisiones financieras de los donantes.	La estimación de precios sombra y los métodos de valoración contingente pueden ser arbitrarios.
Permite la comparación en el espacio y en el tiempo, y entre proyectos de distintos sectores.	Dificultad de aplicación en proyectos de desarrollo social.
Goza de credibilidad entre las organizaciones donantes.	No contribuye al aprendizaje local.

Tabla 2: Fortalezas y debilidades del ABC. Fuente: Gudiño y Toledano, 2001:101



La tercera de las debilidades señaladas en el cuadro (la dificultad de la valoración de los costes sociales y ambientales) es, quizás, la que provoca que estas herramientas no sean utilizadas en muchos proyectos de desarrollo. Si a ello unimos sus elevados costes, debemos reconocer, tal como hacen los autores a los que vamos siguiendo, que «en los proyectos de presupuesto medio o bajo (la mayoría de los proyectos gestionados por las ONG, por ejemplo) no se justifica su utilización» (Gudiño y Toledano, 2001:100).

Más allá de estas herramientas de la evaluación económico-financiera, pueden encontrarse algunos criterios generales que suelen ser utilizados a la hora de valorar las diferentes estrategias identificadas en un análisis de las alternativas. No puede suponerse que estos criterios resulten imprescindibles en cualquier análisis de alternativas, ni tampoco es posible encontrar unanimidad al respecto en los manuales o en las instrucciones que ofrecen las distintas instituciones financiadoras para rellenar sus formularios de proyectos. Constituyen, más sencillamente, simples sugerencias cuya oportunidad habrá que ratificar ante cada caso concreto.

Se presentan, pues, algunos de los principales criterios que tienden a manejarse para adoptar decisiones sobre el tipo de proyectos que deben ser diseñados y ejecutados, sin pretender ofrecer, en ningún caso, reglas de obligado cumplimiento.

Podemos empezar por la valoración de los recursos necesarios para la realización de cada una de las alternativas identificadas, aspecto que resulta, normalmente, un elemento clave que puede ayudarnos a adoptar una decisión más ajustada. Esos recursos hacen referencia tanto al ámbito técnico y humano («el saber hacer») como a los aspectos materiales y financieros. Efectuar una apreciación, aunque sea superficial, sobre los costes y recursos que compromete cada una de las diferentes estrategias identificadas suele ser un factor importante para tomar una decisión razonada al respecto.

La limitación de los recursos aparece como una de las razones principales que nos obligan a seleccionar una determinada alternativa y a rechazar otras. Si no hubiese limitaciones, no tendría sentido efectuar todo este proceso y, sencillamente, nos dedicaríamos a llevar a la práctica todas las estrategias contenidas en el árbol de objetivos.

Igualmente, el tiempo aproximado que se estima necesario para el logro de cada uno de los objetivos que se están comparando tiene una importancia significativa. A menudo existen limitaciones impuestas por los financiadores acerca de la duración de los proyectos, o se presentan razones que justifican la oportunidad de llevar a cabo intervenciones de corto o de largo plazo.

Otro criterio central es el que valora la adecuación de cada una de las alternativas identificadas con respecto a las prioridades de cada una de las partes implicadas en el desarrollo de la intervención. Hay que analizar en qué medida esas estrategias pueden



inscribirse dentro de las líneas de actuación definidas por las entidades financiadoras y por las propias autoridades locales o nacionales que van a verse implicadas en la puesta en marcha del proyecto. Parece lógico suponer que si esa adecuación es muy débil o no existe, las posibilidades de éxito de la intervención se verán claramente disminuidas. Asimismo, es importante comprobar en qué medida cada una de esas alternativas representa una prioridad para los colectivos beneficiarios, ya que su compromiso es un requisito fundamental para las posibilidades de permanencia del propio proyecto.

El análisis de alternativas es el momento de volver al previo análisis de la participación para, de alguna manera, ver cómo quedan definitivamente sus conclusiones. En principio, consideramos que la alternativa más deseable será aquella que respete de una manera más completa las valoraciones que se hicieron en aquel momento. Así, entenderemos como concentración sobre los grupos beneficiarios la vinculación directa entre lo que el proyecto pretende lograr (su objetivo) y la mejora efectiva de los grupos que han sido priorizados como destinatarios principales de éste.

Otros criterios que parece conveniente valorar son los de los riesgos que pueden identificarse en cada una de las alternativas seleccionadas. La posibilidad de alcanzar el objetivo se encuentra inversamente vinculada a la intensidad de esos riesgos. Evidentemente, cuanto más aumentan los primeros, menos posibilidades existen de lograr el propósito de la intervención. Riesgos pueden existir de muchos tipos y será necesario adelantarse a los que parezcan más graves o más probables. Los colectivos que podemos considerar como oponentes, u oponentes potenciales, representan riesgos que pueden resultar fatales. Igualmente, las tarjetas-problema no modificadas que pasaron al árbol de objetivos constituyen elementos de riesgo que hay que tener en cuenta, ya que, por definición, son aspectos incontrolables que amenazan las posibilidades de logro de los objetivos a los que se encuentran vinculados. De todas formas, el análisis de los riesgos puede ampliarse más allá de esos temas elementales. Podemos hablar de riesgos sociales, económicos, políticos, medioambientales, etc., que pueden constituir peligros muy serios para el éxito de un proyecto.

Muy a menudo, los impactos constituyen otro elemento importante a la hora de realizar el análisis de las alternativas. Los impactos podemos definirlos como los efectos que se esperan más allá del logro concreto de cada uno de los objetivos valorados. En principio, esos impactos pueden ser previstos o imprevistos y positivos o negativos. La valoración de los impactos resulta sumamente compleja, pero es preciso avanzar en ella. Hay impactos especialmente significativos para muchos donantes. El impacto de género o el impacto medioambiental aparecen ahora como elementos claves para la justificación de



las intervenciones, aunque existen otros muchos tipos de impactos que no conviene olvidar.

Del mismo modo, la viabilidad aparece como un tema básico para la reflexión. La viabilidad, entendida como «capacidad de permanencia en el tiempo», es un requisito clave a la hora de determinar qué es un proyecto de desarrollo y qué no lo es. Por lo tanto, conviene tener en cuenta cuál de las alternativas identificadas presenta mayores perspectivas de viabilidad. Si un proyecto tiene una viabilidad dudosa o, directamente, es considerado como no viable, la recomendación general sería la de no continuar adelante con el proceso.

Todos estos criterios (y otros muchos que podrían también tratarse) deben ser valorados de una manera rápida (no es conveniente consumir muchos recursos en el análisis de alternativas, ya que las posibilidades de llevar a la práctica la estrategia seleccionada son todavía remotas) y participativa. Este análisis es un primer «estado de la cuestión» que deberá ser ratificado durante toda la fase de diseño.

También hay que tener en cuenta que no es deseable la maximización de ninguno de estos criterios en detrimento de los demás. Es imposible identificar la alternativa óptima para todos y cada uno de los criterios manejados. Posiblemente, la estrategia que, por ejemplo, presente las valoraciones más positivas con respecto a los costes (es decir, aquella que resulte más barata) sea la que tenga unos impactos menores; en el mismo sentido se detectan a menudo contradicciones entre la concentración en los grupos beneficiarios, normalmente definidos por su alta situación de necesidad, y la viabilidad, así como —prácticamente— todos los factores considerados. No se busca, por tanto, la alternativa «mejor» en todos los elementos analizados, ya que ésta no existe, sino, más modestamente, aquella que presente unos valores aceptables en la mayor parte de los criterios considerados.

Una tabla de valoración de las diferentes alternativas, con sus criterios correspondientes puede ser parecida a la que se presenta a continuación:



Alternativas Posibles criterios de valoración	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa n
Recursos disponibles * materiales			
Recursos disponibles * humanos/técnicos			
Tiempo			
Concentración en grupos de beneficiarios			
Adecuación a prioridades			
Riesgos			
Impactos esperados			
Viabilidad			
Otros criterios posibles			

Tabla 3: Análisis de alternativas. Fuente: Gómez Galán y Sainz Ollero, 1999:133.

Una vez que se ha elegido el objetivo del proyecto, el análisis de alternativas y la propia identificación pueden darse por concluidos. Se entraría entonces en la fase de diseño, en la que se elaborará más concienzudamente la alternativa seleccionada como proyecto.



6. Algunas consideraciones sobre el análisis de alternativas en la práctica

Ya se señaló que el árbol de objetivos constituye una especie de «cartera de proyectos» en la que se localizan las diferentes posibilidades de intervención que van dirigidas a la resolución de los problemas que se identificaron con anterioridad. Todas esas alternativas se encuentran vinculadas alrededor de un objetivo común que supone la superación del denominado problema central o focal.

Para poder establecer una comparación razonada de las distintas alternativas, es preciso contar con un cierto desarrollo de las relaciones medios-fines para tener ciertos elementos de realidad que permitan justificar la elección. Por ejemplo, el conocimiento de las actividades y de los recursos necesarios (por lo menos, una cierta aproximación a éstos) constituye un elemento previo imprescindible para efectuar esa selección, aunque en la práctica no existe un procedimiento mejor para efectuar el análisis de alternativas que promover una discusión lo más franca y abierta posible entre todas las partes implicadas y, especialmente, con los colectivos destinatarios de la futura intervención.

Muy a menudo, el análisis de alternativas se encuentra ya predeterminado por todo un conjunto de circunstancias que provocan que la elección no sea tan «abierta» como hasta ahora se ha venido comentando. Los intereses de las instituciones participantes, particularmente de los financiadores, la existencia de otras intervenciones complementarias en el área o las prioridades de las políticas nacionales o locales de desarrollo tienden a restringir de manera muy clara el abanico de opciones posibles.



Conclusiones

En el presente tema se han comentado las principales características del análisis de los objetivos y de las alternativas con el que, para el EML, se cierra la fase de identificación de un proyecto de desarrollo.

En cuanto al primero, conviene recordar que los objetivos no son exactamente la inversión de los problemas y que será preciso enunciarlos de forma realista y alcanzable. Al mismo tiempo, algunos problemas no son convertibles en objetivos y pasan sin modificación al árbol de objetivos (son los que hemos llamado «tarjetas-desgracia»). Con el árbol ya configurado, las relaciones de causas y efectos, que eran características del árbol de problemas, se transforman ahora en relaciones de medios y fines, respondiendo a la pregunta «¿Cómo?», y son sus respuestas las tarjetas colocadas en los niveles inferiores.

El árbol de objetivos incluye información adicional con respecto al de problemas en los niveles inferiores, precisando los medios necesarios para el logro de los fines definidos y proporcionando, al mismo tiempo, un panorama de las diferentes intervenciones que sería necesario acometer para solucionar las situaciones problemáticas detectadas en el paso anterior.

Acto seguido, es en el análisis de las alternativas en donde se aborda la cuestión clave de decidir cuál de entre todas las opciones posibles identificadas en el árbol de objetivos va a ser realmente preparada para su posterior ejecución. Es decir, se trata de superar la fase de análisis de la realidad para determinar qué es lo que vamos a hacer para solucionar la situación detectada utilizando, normalmente, métodos de toma de decisión multicriterio. Para ello, una vez identificadas las diferentes estrategias que aparecen en el árbol de objetivos, estableceremos una comparación entre ellas en relación con toda una serie de criterios que atañen a su oportunidad, sus posibilidades de éxito y sus perspectivas de generar efectos positivos en la realidad.

Conviene recordar, también, que ningún procedimiento de decisión está exento de riesgos, y ninguno puede asegurar totalmente la idoneidad de la selección efectuada, pues en el proceso de toma de decisiones se mezclan tanto los criterios de carácter técnico como otros de carácter político. Lo que sí es importante es generar un proceso de discusión lo más abierto posible en el que se involucren todas las partes implicadas en la gestión del proyecto y, particularmente, sus beneficiarios.

Por último, una vez seleccionada una tarjeta entre todas las que aparecen en el árbol de objetivos, ésta se convertirá en el objetivo específico o del proyecto y concluirá la fase de la identificación. A partir de ese momento, se avanza hacia el diseño, precisando los medios que piensan ponerse en marcha para alcanzarlo.



Bibliografía

Bibliografía complementaria

DRUCKER, P. F. (1999), *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. El Ateneo. Buenos Aires.

[Esta obra provee respuestas a preguntas frecuentes sobre gestión de organizaciones sin fines de lucro. Algunos de los temas tratados son: conceptos clave en planeamiento estratégico, el desarrollo del personal y las capacidades institucionales, evaluación, voluntariado, comunicaciones y *marketing*, gestión y liderazgo entre otros.]

GÓMEZ GALÁN, M. y SAINZ OLLERO, H. (2003), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación del marco lógico*. CIDEAL. Madrid.

[Revisión y ampliación del manual editado en 1999 que se ha convertido, con el paso de los años, en uno de los más consultados, junto con el de la NORAD, por la sencillez y claridad de los conceptos tratados.]

GUDIÑO, F. y TOLEDANO, J. M. (coord.) (2001), *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*. Ministerio de Asuntos Exteriores – Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Madrid.

[Segundo volumen de la serie «Metodología de Evaluación de la Cooperación Española», que incluye un capítulo especial dedicado al análisis económico-financiero. Además, desarrolla otra serie de componentes relacionados con la evaluación tales como su diseño, la evaluación de instrumentos de cooperación (ayuda humanitaria y de emergencia, microcréditos, etc.), y la introducción del enfoque de género en la evaluación.]

NORAD (1993), *El enfoque del marco lógico*. IUDC/UCM, CEDEAL, Madrid.

[Junto con el ya mencionado de Galán y Sainz, es el manual de referencia para aquellos interesados en la identificación y diseño de proyectos, sobre todo de cooperación para el desarrollo.]

OIT (1996), *Diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación técnica*. Manual de capacitación. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.



[Manual para organizar seminarios de formación destinados al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos. Contiene ejercicios prácticos que pueden ser utilizados en jornadas de trabajo adicional y que constituyen, junto a la parte teórica, una buena manera de introducirse en el ámbito de la gestión de proyectos.]