

# El ZOPP: como instrumento de conceptualización y diseño de proyectos

Mario Alberto Pacora Aguilar\*

## Resumen

El presente documento es un perfil metodológico, no es un manual del Método ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung) o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos. Tiene por objetivo presentar los temas y conceptos relevantes de la metodología en el proceso de conceptualización y diseño de una estrategia, proyecto o intervención, para la solución de un problema.

## Palabras clave

Estrategia, Proyecto o intervención, en el presente documento, se les está considerando conceptualmente análogos, en el sentido de que cada uno constituye un conjunto de acciones orientadas a dar solución a un problema específico.

## ORIGEN DEL ZOPP

El Marco Lógico fue creado en 1969 por la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Luego, a principios de los años 80, la GTZ de Alemania desarrolla el método ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung) o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, uniendo su metodología del Metaplan a la Matriz de Marco Lógico, utilizando la matriz como el output de su método.

La Matriz de Marco Lógico se creó para mejorar la calidad de las inversiones de desarrollo, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

### **Planificación demasiado imprecisa**

Proyectos con objetivos múltiples, cuyos productos o resultados no se relacionaban claramente con las actividades, debido a la ausencia de una idea clara de los objetivos y metas que el proyecto debía lograr si era ejecutado con éxito, lo cual planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planificado con los resultados reales.

### **Responsabilidad gerencial ambigua**

Aunque los gerentes de proyectos aceptaban la premisa de que los proyectos se justifican en función de los beneficios entregados, se resistían a ser considerados responsables del impacto del proyecto. Encontraban muy difícil especificar aquello de lo cual eran directamente responsables de aquello externo que correspondiendo al entorno socioeconómico, político y natural tenía repercusiones notables sobre la performance del proyecto.

### **Evaluación excesivamente controversial**

Ante la ausencia de metas claras y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca el proyecto, los evaluadores terminaban usando su propio criterio para determinar los aspectos positivos y negativos de la performance y resultados del proyecto. Los resultados subsecuentes del monitoreo y evaluación, por lo tanto, frecuentemente, se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso del proyecto, en lugar de contribuir al mejoramiento del mismo.

## **DIFUSIÓN DEL ZOPP**

La Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos es una de las herramientas principales que utilizan organizaciones internacionales y nacionales para el diseño y la planificación de proyectos, e incluye en su metodología a la Matriz de Marco Lógico (MML) que es una buena base para la planificación de la ejecución, el seguimiento, control y evaluación *ex post* de los proyectos.

Luego de la adopción de la Matriz de Marco Lógico por parte de la GTZ, el ZOPP se difundió en forma redoblada por todo el mundo. Lo adoptaron prácticamente todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, OPS, OMS, FAO, etc.) y la Unión Europea. Sin embargo, hacia la segunda mitad de los años 90 aún existían importantes instituciones internacionales de promoción del desarrollo que no se adherían al nuevo enfoque, entre las cuales destacaba el Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 1996, enfrentada esta institución a una evaluación institucional, a raíz de una necesaria reposición de su capital social, debió admitir la necesidad de incorporar el enfoque del ZOPP dentro de

los instrumentos de gestión del ciclo de los proyectos. Desde entonces, todos los proyectos financiados por el BID son formulados y evaluados en base a esta metodología. Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial, el más grande financiador de proyectos sociales del mundo, incorporó el enfoque del Marco Lógico en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la consultora de Moses Thompson.

Más recientemente el BID ha estado impulsando fuertemente en Latinoamérica el uso de la MML en su versión ZOPP. Naciones Unidas utiliza una variante de la MML para la planificación y control de su programa de trabajo en el "Integrated Monitoring and Documentation Information System (IMDIS)". Además, la ONU ha incorporado la MML en los formatos para la presentación de proyectos empleados por diversas agencias.

Varios países latinoamericanos, tales como Chile y Perú han incorporado el uso del ZOPP a su SNIP, a sus metodologías de preparación de proyectos y de sus sistemas de seguimiento, así como a los procedimientos para la evaluación de resultados e impactos. Instituciones como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueven el uso del método ZOPP en sus metodologías y cursos internacionales, como son el caso de metodologías para la formulación de proyectos y programas, gestión del ciclo de proyectos, evaluación de resultados e impactos, desarrollo territorial, desarrollo local, entre otras.

## EN QUÉ CONSISTE EL ZOPP

El objetivo del ZOPP es darle estructura al proceso de conceptualización, diseño, ejecución, evaluación *ex post* y a la comunicación de la información esencial sobre el diseño y *performance* de un proyecto.

La metodología consiste en la aplicación de tres (3) módulos de herramientas:

### 1. Módulo de Diagnóstico

Presenta dos herramientas utilizadas para hacer un diagnóstico preliminar de un problema de desarrollo: el análisis de involucrados y el análisis de problemas.

**El análisis de involucrados:** diferentes partes interesadas tienen diferentes oportunidades de ejercer influencia sobre la estrategia, proyecto o intervención para la solución de un problema. Una parte importante del proceso de planeamiento estratégico es un estudio sobre las partes interesadas en un problema y su relación con la estrategia, proyecto o intervención para su solución: los que se involucrarían cuando se planifique e implemente la estrategia, proyecto o intervención, aquéllos que directa o indirectamente son influenciados y ejercen influencia sobre lo que ocurre en la estrategia, proyecto o intervención, estas

partes pueden ser individuos u organizaciones que pueden ser indiferentes o estar a favor o en contra de un cambio.

**El análisis de problemas:** una idea básica en el ZOPP es que no se debe comenzar discutiendo sobre lo que se quiere hacer, las actividades, sino sobre el problema que es necesario resolver y, por ende, sobre lo que se quiere lograr para resolverlo: los objetivos.

## 2. Módulo de Identificación

Presenta dos herramientas utilizadas para la identificación –conceptualización y diseño- de una estrategia, proyecto o intervención: el análisis de objetivos y el análisis de alternativas.

**El análisis de objetivos:** cuando las partes interesadas hayan identificado los problemas, la metodología contribuirá a reducir la dificultad y el tiempo para la identificación y definición de los objetivos: si el análisis del problema se hizo con cuidado, no habrá dificultades en la formulación de los objetivos, el análisis de objetivos es la cara positiva del análisis de problemas.

**El análisis de alternativas:** las personas que sean responsables del diseño de la estrategia, proyecto o intervención deben identificar, analizar y valorar los diferentes factores que puedan afectar las posibilidades para que una estrategia, proyecto o intervención alcance sus objetivos, deben de poder elegir la mejor alternativa, la más eficaz –eficiente y efectiva-. Un análisis de posibles factores críticos internos y externos –riesgos- nos brinda una oportunidad de valorar las condiciones bajo las que trabajará cada alternativa estratégica, proyecto o intervención. En el análisis de riesgo pueden aparecer los llamados “factores letales”. Por ejemplo, factores que hacen imposible el cumplimiento de los objetivos, como un cambio ambiental, el desarrollo económico, político o social del país.

## 3. Módulo de Planificación del Proyecto

Presenta a la Matriz de Marco Lógico (MML), una herramienta utilizada para la planificación del Proyecto:

**MATRIZ DEL MARCO LÓGICO**

Fin	Indicadores	Fuentes de Verificación	Condicionantes
Propósito	Indicadores	Medios de Verificación	Condicionantes
Componentes	Indicadores	Medios de Verificación	Condicionantes
Actividades	PRESUPUESTO		Condicionantes

La MML permite responder a las siguientes preguntas, con respecto a la intervención, estrategia o proyecto:

- Fin: ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- Propósito: ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- Componentes: ¿Qué productos, servicios o resultados deberán ser producidos?
- Actividades: ¿Cómo se va a hacer para producir dichos productos, servicios o resultados?
- Presupuesto: ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
- Indicadores: ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?
- Fuentes: ¿Cómo verificamos objetivamente los indicadores?
- Condicionantes: ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito de la intervención, estrategia o Proyecto?

En la actualidad el ZOPP ha sobrepasado las expectativas de sus creadores, que lo circunscribían a los límites de una metodología para la conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento del desempeño y evaluación *ex post* de un proyecto. El ZOPP proporciona una estructura que permite a los planificadores y analistas especificar los componentes de una intervención, proyecto, programa o plan, identificando las relaciones lógicas de un problema –su dimensión- y del conjunto de medios y fines -la estrategia- para su solución.

Constituye una ayuda al pensamiento lógico. Es un conjunto de instrumentos mediante el cual se puede estructurar y describir una intervención, proyecto, programa o plan con propósitos analíticos.

## **INSTRUMENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO**

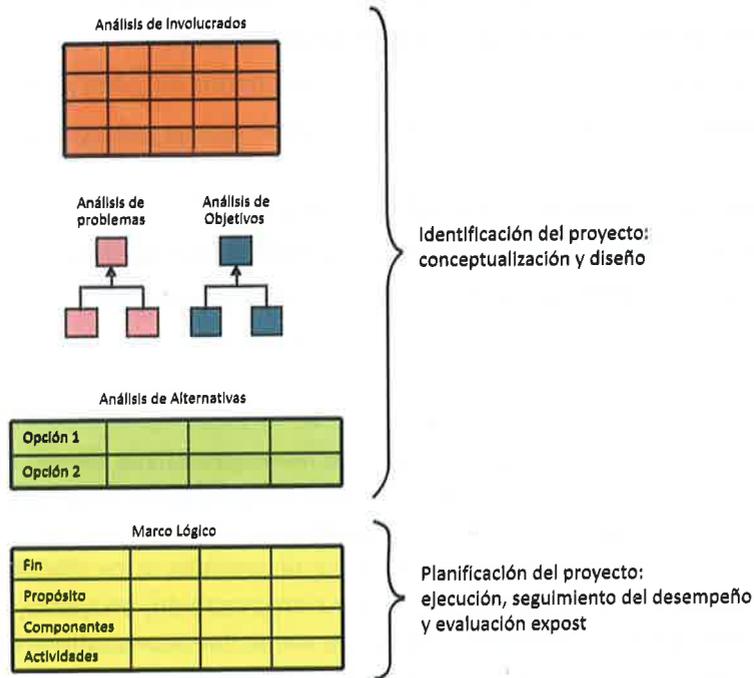
### **Componentes del análisis de situación: identificación del proyecto**

- Análisis de involucrados
- Análisis de problemas
- Análisis de objetivos
- Análisis de alternativas

### **Componentes de la planificación del proyecto**

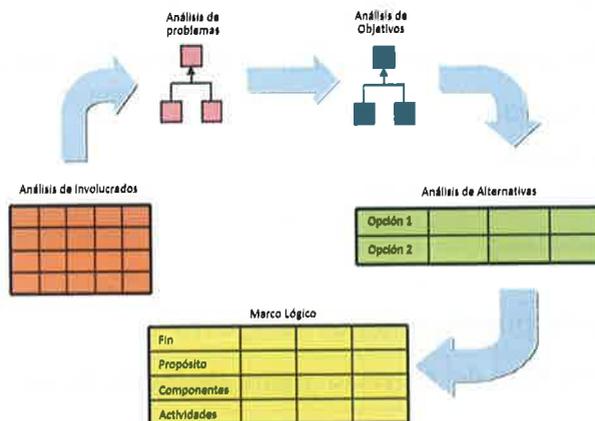
- Matriz de planificación del proyecto: matriz de marco lógico

El ZOPP es una metodología que nos ofrece herramientas para la conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento del desempeño y la evaluación expost de una intervención, estrategia o proyecto.



## SECUENCIA METODOLÓGICA

La secuencia lógica del análisis ZOPP para la identificación de problemas y de la estrategia para su solución y planificación de la misma es la siguiente:



## ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

Nos permite identificar:

- Qué cambios, prácticas o actitudes son requeridos, deseados y practicables desde el punto de vista del grupo meta (beneficiario final del proyecto), o sea:
  - Una parte de la población (productores o consumidores).
  - Una organización (ministerio, entidad pública, sindicato o clientes internos).
  - Un grupo social.
- Qué cambios son deseables desde el punto de vista de los niveles de decisión para un proyecto: organismos públicos, la gerencia de una organización, etc.
- Qué mandatos, capacidades y recursos tienen los organismos de ejecución definidos o potenciales para poder ejecutar el proyecto.
- Qué mandatos, recursos, políticas y prioridades necesitan los organismos de ejecución en relación con el financiamiento del proyecto.
- Qué contribuciones externas necesitan los organismos ejecutores para poder ejecutar el proyecto y lograr producir sus componentes; y
- Qué contribuciones externas necesitan los beneficiarios para poder lograr el objetivo del proyecto y alcanzar el impacto esperado.

CUADRO DE INVOLUCRADOS

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Interés en un proyecto aún no definido	Conflictos potenciales

## ANÁLISIS DE PROBLEMAS

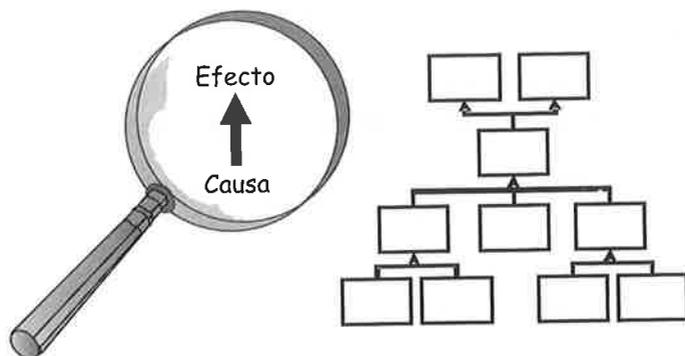
Nos permite:

- Identificar un estado negativo existente, en la forma que la perciben los involucrados.
- Identificar el camino para solucionar el estado negativo existente.

## El árbol de problemas

Es una técnica y conjunto de criterios para:

- Identificar los problemas principales de un estado negativo existente.
- Identificar las relaciones de causa-efecto en torno a un problema central.
- Visualizar las relaciones de causa-efecto en un diagrama o "árbol de problemas".



### Cómo elaborar el árbol de problemas

#### 1<sup>er</sup>. paso:

Identificar los problemas principales del estado negativo que se está analizando.

5.

#### 2<sup>do</sup>. paso:

Identificar el problema central.

#### 3<sup>er</sup>. paso:

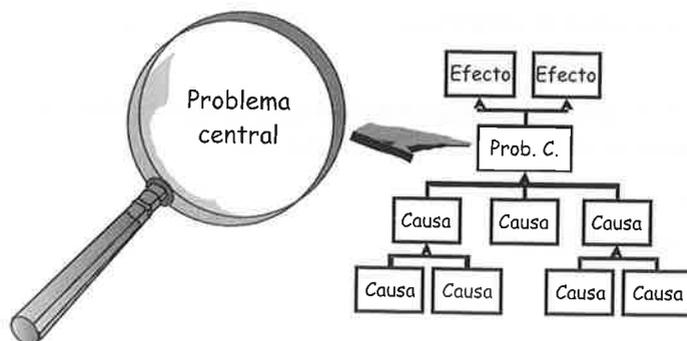
Colocar los problemas de acuerdo con las relaciones de causa-efecto en torno al problema central: la situación negativa existente o efectos provocados por el problema central y la condición negativa existente o causas que lo originan.

#### 4<sup>to</sup>. paso:

Elaborar un esquema que muestre las relaciones de causa-efecto en forma de un "árbol de problemas".

#### 5<sup>to</sup>. paso:

Revisar el esquema completo y verificar su validez e integridad.



## ANÁLISIS DE OBJETIVOS

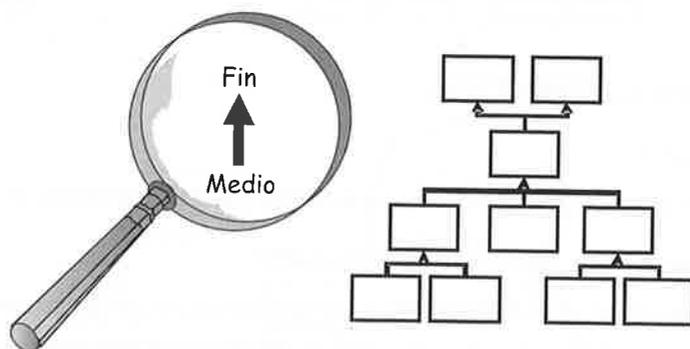
Nos permite:

- Diseñar un estado satisfactorio, deseado y factible, en la forma que lo perciben los involucrados.
- Diseñar la estrategia potencial o camino para alcanzar el estado satisfactorio.

### El árbol de objetivos

Es una técnica y conjunto de criterios para:

- Describir el estado futuro que será alcanzado mediante la solución de los problemas.
- Identificar las relaciones medio-fin entre los objetivos.
- Visualizar estas relaciones medio-fin en un diagrama o "árbol de objetivos".



## Como elaborar el árbol de objetivos

### 1er Paso:

Formular todas las relaciones negativas (causa-efecto) del árbol de problemas en forma de relaciones positivas (medio-fin) que son:

- Deseadas y
- Realizables en la práctica.

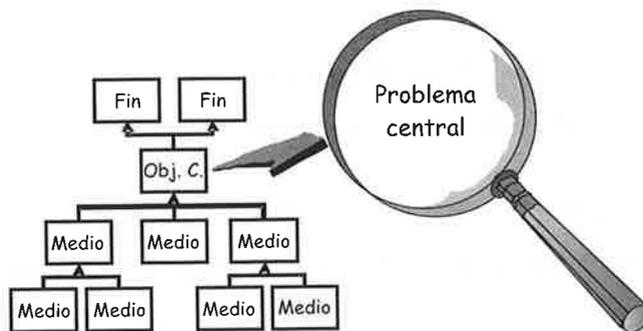
### 2do Paso:

Si es necesario:

- Modificar las formulaciones.
- Agregar nuevos objetivos si éstos son relevantes y necesarios para alcanzar el objetivo en el nivel inmediato superior.
- Eliminar los objetivos que no sean efectivos o necesarios.

### 3er Paso:

Examinar las relaciones “medio-fin” establecidas y asegurar su validez y la integridad del esquema.



## ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Nos permite:

- Decidir el proyecto o los proyectos que conformarán la estrategia de intervención.

Es un conjunto de técnicas y criterios para:

- Identificar estrategias de proyecto para la consecución de la estrategia potencial.
- Identificar opciones de proyecto para cada estrategia de proyecto.
- Decidir la opción u opciones que conformarán la estrategia del proyecto.
- Decidir el proyecto o los proyectos que conformarán la estrategia de intervención.

## Cómo efectuar el análisis de alternativas

### 1er Paso:

Identificar los objetivos a excluir porque no son deseables o factibles.

### 2do Paso:

Identificar relaciones de “medios-fin” como posibles estrategias de proyecto para la consecución de la estrategia potencial.

### 3er Paso:

Identificar opciones para el logro de cada componente de una estrategia de proyecto.

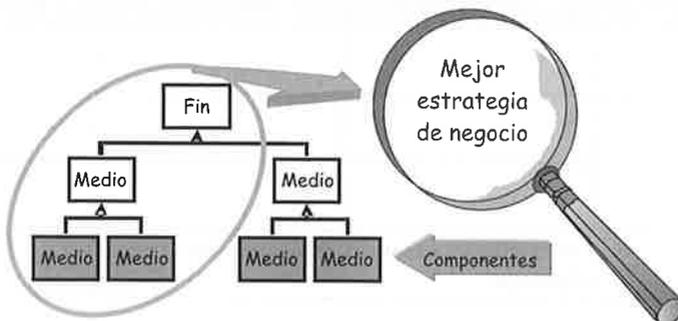
### 4to Paso:

Analizar, según criterios, cada opción al interior de una estrategia de proyecto identificando la mejor opción para cada componente, de modo de concluir en una matriz como la siguiente:

CRITERIOS	Estrategia 1	Estrategia 2	Estrategia 3
Coste	115.21	221.68	236.19
Alcance	14%	82%	95%
Costo/beneficio	0.61	0.19	0.17
Horizonte de tiempo	Medio	Corto	Corto
Riesgo	Alto	Medio	Bajo

### 5to Paso:

Seleccionar la alternativa o alternativas de estrategia de proyecto que, según criterios, representa la mejor estrategia, o estrategias de proyecto, que conformará la estrategia de intervención.



### Algunos criterios para la selección de alternativas:

- Problemas e intereses de los involucrados
- Recursos y mandatos de los involucrados
- Recursos a disposición del proyecto
- Probabilidad de alcanzar los objetivos
- Factibilidad política
- Relación costo/beneficio
- Costo-efectividad
- Efecto sobre el flujo de caja
- Criterios de medio ambiente
- Criterios de género
- Riesgos
- Horizonte del proyecto
- Sustentabilidad

### DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA A LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

La secuencia lógica del análisis ZOPP para la identificación de problemas y la identificación de su solución culmina con la planificación de la estrategia o proyecto, culmina con la Matriz de Planificación o Matriz de Marco Lógico:

### LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Las columnas de la Matriz de Marco Lógico o Matriz de Planificación del proyecto se utilizan para registrar la siguiente información:

Matriz de planificación del proyecto

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES	CONDICIONANTES
FIN			
PROPÓSITO			
COMPONENTES			
ACTIVIDADES	PRESUPUESTO: Metas, Cronograma, Recursos, Finanzas		

- La primera columna, llamada "Resumen Narrativo", narra la lógica de la estrategia del proyecto -registrando los objetivos de la intervención- y las actividades, también se le denomina "Columna de objetivos" o simplemente "Objetivos":
  - La primera celda corresponde al "Fin" de la intervención, y describe la SITUACIÓN esperada una vez que el propósito de la intervención está en curso o ha estado en curso por algún tiempo.
  - La segunda celda corresponde al "Propósito" o denominación del proyecto o intervención. Presenta el EFECTO DIRECTO a ser logrado cuando los beneficiarios de la intervención disponen o hacen uso de los Resultados, Productos o Servicios que la intervención pone a su disposición, bien durante su implementación o a su término.
  - La tercera celda corresponde a los componentes -Resultados, Productos o Servicios- es decir, lo que debe ser producido y entregado durante la implementación de la intervención o a su término.
  - La cuarta celda corresponde a las "Actividades" que deberán ser realizadas durante la ejecución de la intervención para producir cada Resultado, Producto o Servicio.
- La segunda columna detalla los "Indicadores" que nos permitirán monitorear y controlar el avance del proyecto y evaluar los logros alcanzados. Son la base del "Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación del Proyecto".
- La tercera columna presenta las "Fuentes de información o Medios de Verificación" a los que se deberá recurrir durante la implementación y la evaluación expost para obtener los datos o información necesarios para calcular los indicadores definidos en la segunda columna, son la fuente del insumo para el "Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación del Proyecto".
- La cuarta columna presenta los "Condicionantes" o supuestos. Sirve para anotar los factores externos al control de la implementación de los objetivos de la intervención, cuya ocurrencia es indispensable para el logro de los objetivos.

### MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES	CONDICIONANTES
<p><b>FIN</b></p> <p>Objetivo al cual el proyecto aporta significativamente. O bien se refiere al aporte del Propósito del proyecto en la consecución del Fin.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Fin describen (miden) el beneficio logrado o aporte del Propósito del proyecto a la consecución del Fin.</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Fin. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Sostenibilidad</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes que son necesarias para la sostenibilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><b>PROPÓSITO</b></p> <p>Objetivo (hipótesis) que representa el efecto (cambio) directo a ser logrado en los, o por los, beneficiarios como consecuencia de la disposición o utilización de los Componentes del proyecto por parte de sus beneficiarios.</p> <p>En el Sistema de Marco Lógico, todo buen proyecto tiene un solo Propósito.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Propósito describen (miden) el efecto (cambio) directo logrado en los, por los, beneficiarios como consecuencia de la disposición o utilización de los Componentes entregados por el proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador debe especificar cantidad, calidad y tiempo del efecto a ser logrado.</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Propósito. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Propósito a Fin</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con el logro del Propósito, para aportar de manera significativa al Fin del proyecto.</p>
<p><b>COMPONENTES</b></p> <p>Son los resultados, productos o servicios (obras, servicios, competencias, etc.) que se requiere que el ejecutor del proyecto entregue, de acuerdo con el contrato.</p> <p>Estos deben expresarse como trabajo terminado (sistemas instalados, gente competente, etc.).</p> <p>Son los términos de referencia del proyecto.</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones (medidas) breves, pero claras, de cada uno de los Componentes que serán producidos durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y tiempo de los productos que deberá entregarse. (No se refiere a los insumos necesarios para producir los Componentes.)</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se produjo y entregó cada Componente. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Componentes a Propósito</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la producción de los Componentes, para lograr el Propósito del proyecto.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p> <p>Son aquellas que el ejecutor debe cumplir para producir cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades incluyentes en orden cronológico para producir cada Componente.</p>	<p>Esta celda contiene el costo para cada Actividad; las sumatorias representan el costo de cada Componente a ser producido por el proyecto.</p>	<p>En esta celda se identifican los registros contables y financieros donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado.</p>	<p>Actividades a Componentes</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con las Actividades, para concretar la entrega de los Componentes del proyecto.</p>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

\* Mario Alberto Pacora Aguilar es docente de la Sección de Posgrado de la FIECS-UNI.