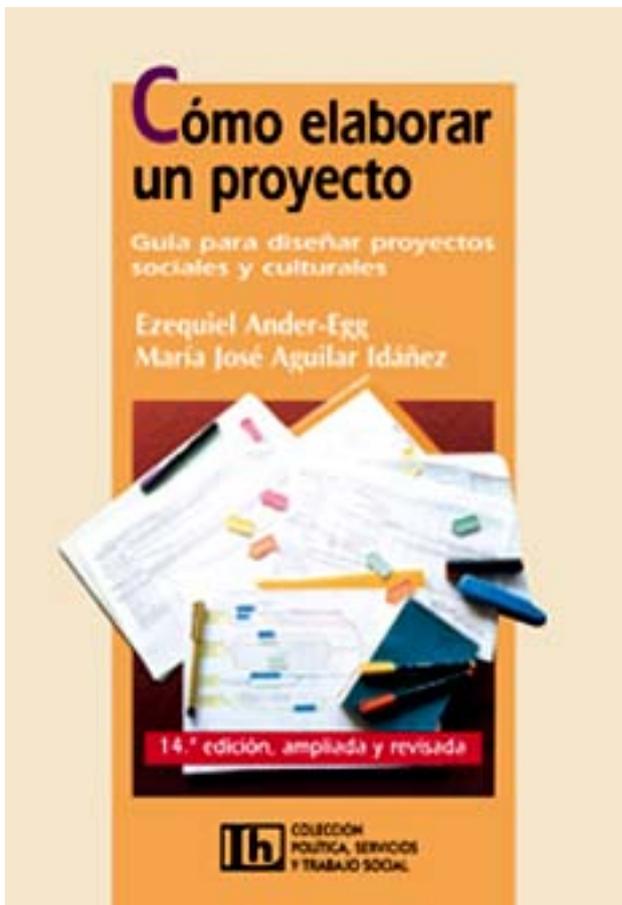


Cómo elaborar un proyecto

Guía para diseñar proyectos sociales y culturales

Ezequiel Ander-Egg

María José Aguilar Idáñez



Editorial LUMEN/HUMANITAS

13.^a edición, ampliada y revisada

Buenos Aires, 1997

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Prólogo	7
Introducción	9

Parte I

Algunas precisiones conceptuales y operativas en torno a la elaboración

y diseño de proyectos	11
1. Qué significa elaborar y diseñar proyectos	13
2. Diferencias entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea	15
3. Definición de proyecto.....	18
4. Requisitos para la buena formulación de un proyecto	20
5. Para mejorar la capacidad de programar y elaborar proyectos	22

Parte II

Guía para la elaboración de un proyecto	29
1. Denominación del proyecto	31
2. Naturaleza del proyecto	32
3. Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar	46
4. Métodos y técnicas a utilizar	48
5. Determinación de los plazos o calendario de actividades	49
6. Determinación de los recursos necesarios	51
7. Cálculo de los costos de ejecución y elaboración del presupuesto	54
8. Estructura organizativa y de gestión del proyecto	59
9. Indicadores de evaluación del proyecto	63
10. Factores externos condicionantes o pre-requisitos para el logro de los efectos e impacto del proyecto	67

Anexos:

1. Guía para Programar Actividades (GRA).....	76
2. El diagrama de Gantt o cronograma de avance	78
3. El método de programación ABC (<i>Analysis Bar Charting</i>)	81
4. Matriz del marco lógico.....	83
5. Criterios para evaluar, priorizar y seleccionar proyectos	86
6. Ejemplos de elaboración de proyectos.....	96

PARTE I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y OPERATIVAS EN TORNO A LA ELABORACIÓN Y DISEÑO DE PROYECTOS.

1. Qué significa elaborar y diseñar proyectos

De los diferentes procedimientos elaborados o propuestos para la realización de las tareas de planificación/programación, parece evidente que el más utilizado y utilizable en el trabajo social y la animación socio-cultural es la técnica de elaboración de proyectos.

Si esto es así, la primera y más urgente preocupación de todo trabajador social (entendido en sentido amplio del término) en lo que concierne al manejo de las técnicas de planificación, ha de ser la de aprender a elaborar proyectos. Para ello no existe una normativa rígida, sino una serie de pautas que sirven para organizar las ideas, precisar los objetivos, establecer los cursos de acción, concretar una serie de actividades específicas y establecer criterios de evaluación.

Por consiguiente, la guía que ofrecemos no es un recetario de “cómo hacer proyectos”, sino que, tal como se dice expresamente, es simplemente una “guía”. En ella se establecen unas pautas y lineamientos generales que se han de utilizar para:

- Concretar y precisar lo que se quiere realizar.
- Instrumentar de manera efectiva las decisiones tomadas, mediante el uso combinado de recursos humanos y no humanos.
- Seguir cursos de acción que conduzcan a la obtención de determinados productos y resultados.
- Establecer criterios que ayuden a valorar de forma sistemática lo realizado.

Hay, pues, buenas razones para preocuparse por salir de las formas difusas de la fraseología barata, o de los grandes propósitos que se expresan en muchas propuestas de tipo social y cultural, pero que no sirven mucho más que para ser archivadas. No sabemos si existe algún medio eficaz y real para evitar tantas vaguedades; nos consta que un mínimo de organización mental e instrumental para elaborar proyectos (que es el propósito expreso de esta guía) constituye un pequeño aporte, para descender del “declaracionismo” y la “sloganitis” a la práctica concreta. La verificación de lo anterior en la práctica social tiene un corolario obvio: la necesidad de saber hacer proyectos. Y la elaboración de proyectos no puede ser un amontonamiento arbitrario de ideas y propuestas sin ninguna pauta de organización sistemática.

Diferencias entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea

Si bien estos términos en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes. Cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción.

Comencemos con el alcance y el significado de **plan**, que es el término de carácter más global. Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).

Un plan engloba programas y proyectos, pero no está compuesto sólo por un conjunto de programas y proyectos. Y esto por una razón fundamental: porque su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de programas y proyectos. En un plan nacional se indica, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la economía que se desea alcanzar, el nivel de educación propuesto, etc. Todo esto debería estar enmarcado en un “proyecto nacional” que constituye (en el caso de existir) una definición de lo que se quiere como país. En otras palabras, el plan es el parámetro técnico- político dentro del cual se enmarcan los programas y proyectos.

Un **programa**, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Un plan está constituido por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programa de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de

salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado. Puede decirse, asimismo, que un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un período determinado. Un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos.

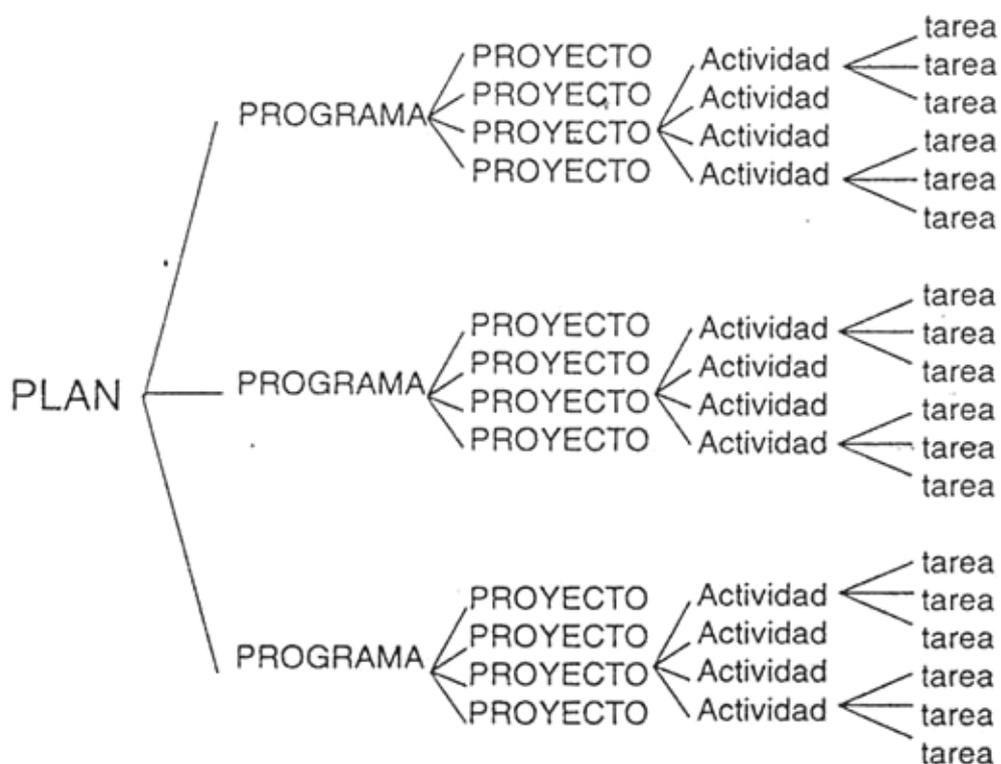
Pasando a un mayor grado de concreción, tenemos lo que se denomina **proyecto**. Con este concepto se hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. La realización de un curso para la tercera edad puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, y así por el estilo. Tanto los programas como los proyectos se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad del objetivo que se quiere alcanzar o la acción que se va a realizar: si es compleja, habrá de ser un programa con varios proyectos- si es sencilla, un simple o único proyecto podrá desarrollarla.

Si queremos seguir avanzando en una línea de concreción creciente, podemos hablar también de actividades y tareas. La **actividad** es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto. Y la **tarea** es la acción que operacionaliza una actividad con un grado máximo de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos, podemos ilustrarlos con los dos ejemplos siguientes.

Plan de servicios sociales; **programa** de infancia y familia (como uno de los programas del plan); **proyecto**: realizar un campamento de verano; **actividad**: realizar una excursión; **tarea**: preparar la ropa y calzado adecuados.

Plan de educación; **programa** de construcción de edificios escolares; **proyecto**: construir este edificio escolar; **actividad**: levantar la pared; **tarea**: colocar un ladrillo.



3. Definición de proyecto

Ya hemos hecho referencia al concepto de proyecto, distinguiéndolo de otros como “plan” y “programa”. Ahora conviene que profundicemos en él, de cara a lo que vamos a desarrollar en la segunda parte del libro. En el lenguaje corriente, cuando hablamos de proyecto, aludimos al diseño, propósito y pensamiento de

hacer algo. Consiste, pues, en la previsión, ordenamiento o premeditación que se hace para realizar algo o ejecutar una obra u operación.

En sentido técnico, el alcance del término es similar: se trata de la ordenación de un conjunto de actividades que, combinando recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, se realizan con el propósito de conseguir un determinado objetivo o resultado. Estas actividades se articulan, se interrelacionan y coordinan entre sí.

El propósito de todo proyecto es alcanzar un resultado (efecto concreto que se logra con su realización) o un producto (elemento material o de servicio que se genera para producir el efecto). Además, todo proyecto se realiza dentro de los límites de un presupuesto y de un período dados.

De todas las consideraciones precedentes, podemos señalar las siguientes características de los proyectos:

- a. Todo proyecto comporta una serie de actividades de duración determinada. Esto diferencia a los proyectos de la prestación de servicios, que supone un proceso continuo.
- b. En los proyectos se combina la utilización de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales.
- c. Todo proyecto tiene que alcanzar productos y resultados, de acuerdo con los objetivos previstos en su diseño y conceptualización.

A modo de síntesis, podemos decir que los aspectos sustantivos de un proyecto hacen referencia a:

- un conjunto de actividades y acciones que se deben emprender,
- que no son actuaciones espontáneas, sino ordenadas y articuladas,
- que combinan la utilización de diferentes tipos de recursos, y
- que se orientan a la consecución de un objetivo o resultado previamente fijado;
- que se realizan en un tiempo y espacio determinado,
- y que se justifican por la existencia de una situación-problema que se quiere modificar.

Requisitos para la buena formulación de un proyecto

A la vista de cuanto se lleva dicho, resulta evidente que no basta con elaborar proyectos; hay que saber hacer una buena formulación y diseño de proyectos. Para ello es preciso atenerse a una serie de requisitos.

Como se explica en un documento elaborado por la FAO, “un buen diseño de proyecto debe especificar los elementos esenciales que se requieren para crear un sistema de seguimiento para la ejecución del proyecto y la evaluación consecutiva de los efectos e impactos del mismo”.¹ O dicho de una manera más detallada, para que un proyecto esté bien diseñado y formulado debe explicar lo siguiente:

- Razones por las que se necesita realizar el proyecto (fundamentación).
- A qué fin contribuirá el logro de los objetivos del proyecto (finalidad).
- Qué se espera obtener del proyecto en caso de que tenga éxito (objetivos).
- A quién va dirigido el proyecto (beneficiarios directos) y a quiénes afectará (beneficiarios indirectos).
- Qué debe producir el proyecto para crear las condiciones básicas que permitan la consecución del objetivo (productos).
- Con qué acciones se generarán los productos (actividades); cómo organizar y secuenciar las actividades.
- Qué recursos se necesitan para obtener el producto y lograr el objetivo propuesto (insumos).
- Quién ejecutará el proyecto (responsables y estructura administrativa).
- Cómo se ejecutará el proyecto (modalidades de operación).
- En cuánto tiempo se obtendrán los productos y se lograrán los objetivos previstos (calendario).
- Cuáles son los factores externos que deben existir para asegurar el éxito del proyecto (pre-requisitos).

Si bien las pautas de elaboración de proyectos son procedimientos más o menos generales, en la elaboración de cada proyecto en concreto, el número de acciones y de pasos implicados depende de la naturaleza y magnitud del mismo. Las pautas propuestas deben complementarse con la capacidad de adaptarlas en cada caso específico.

Aun cuando se tengan en cuenta todos estos requisitos, habrá siempre un margen de incertidumbre en cuanto a los resultados. Siempre existirán factores que están fuera del control de quienes programan. La

¹ FAO, *Pautas para la evaluación de proyectos de cooperación técnica* (mimeo), Roma, 1984.

tarea de planificar enfrenta siempre el principio de incertidumbre de la realidad. Esto significa que nuestros planes, programas y proyectos se elaboran para ser aplicados a una realidad fluctuante, con dinanismos entremezclados y con actores sociales que tienen intereses diferentes en relación con los objetivos del proyecto. Por otra parte, cada coyuntura nos puede enfrentar a bifurcaciones inesperadas, y todo ello en un proceso permanente de inter-retro-acciones de los múltiples factores que operan en la realidad en la que se quiere llevar a cabo.

5. Para mejorar la capacidad de programar y elaborar proyectos

No se elaboran planes, programas y proyectos, para redactar documentos con “buenas intenciones”, sino para llevarlos a cabo. Ahora bien, para que se dé una mayor articulación e integración entre la formulación de un programa o de un proyecto (que por definición es búsqueda de racionalidad en la acción) y las acciones propiamente dichas (pretendidamente racionales), es necesario desarrollar toda una serie de cualidades propias de la llamada **eficiencia y eficacia operativa**. Ellas comportan no sólo la capacidad de operacionalizar lo concebido, sino también una disposición por abandonar las ideas que se revelan como obsoletas e inútiles, al mismo tiempo que implica la capacidad de generar nuevas ideas, nuevas propuestas y, cuando así sea necesario, nuevos modelos de actuación. Pero sobre todo supone la **capacidad de traducir las ideas en acción**.

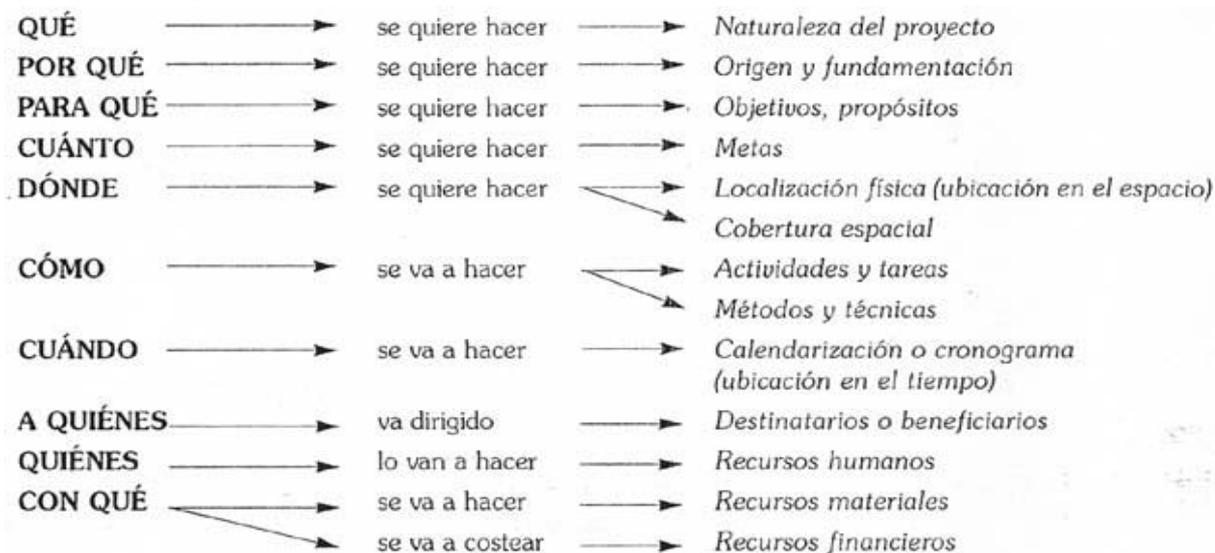
Antes de desarrollar algunas ideas acerca del modo de lograr una mayor eficiencia y eficacia operativa, comenzaremos con algo previo y más modesto: **comenzar por organizar la mente de cara a la acción**.

Decíamos que planificar es usar procedimientos para introducir organización y racionalidad a la acción, con el propósito de alcanzar determinadas metas y objetivos. Esto vale tanto para lo que hacemos, o intentamos hacer en la vida cotidiana, aun en las cosas más personales, como para la elaboración de planes, programas y proyectos, mediante el uso de métodos y técnicas más o menos sofisticadas. Del mismo modo que Einstein decía que “la ciencia no es nada más que el refinamiento del pensamiento cotidiano”, la planificación no es nada más que una forma de sistematización del sentido común.

Para mejorar la capacidad de programar y elaborar proyectos, tenemos que aprender a pensar organizando las ideas mediante la manipulación mental de la información, compatibilizando y articulando diferentes elementos y haciendo propuestas realistas para la solución de problemas. Además, cuando se piensa para elaborar un programa o proyecto, hay que pensar teniendo en cuenta los objetivos y metas que se deben alcanzar, junto con la capacidad mental para manejar e integrar diferentes datos (la información dada en el diagnóstico) y, desde esta información recibida y elaborada, formular el proyecto.

Para poder realizar un enfoque metódico y sistemático de esta naturaleza, es necesario un aprendizaje previo. En este caso, aprender a elaborar proyectos.

Sin embargo, previo a todo esto y en la dimensión más elemental (que hemos llamado “sistematización del sentido común” para anticipar el futuro), la mejor manera de organizar la mente para la acción consiste en formular diez preguntas básicas y dar respuesta a cada una de ellas. He aquí estas preguntas fundamentales:



Frente a cualquier **¿qué hacer?** que enfrentemos, las respuestas a estas diez cuestiones nos proporcionan los datos e información mínima, para poder tomar una serie de decisiones que permitan

introducir organización, racionalidad, compatibilidad y coherencia a la acción... Estas preguntas, y sus respectivas respuestas, nos pueden ayudar a considerar y descartar propuestas con el fin de hacer diseños que, al menos de forma preliminar, tengan algunas posibilidades de realización y no sean “castillos en el aire”.

Ser capaces de dar respuestas adecuadas a estas preguntas no significa que sepamos planificar, o elaborar proyectos. Simplemente lo planteamos como un modo para ir organizándonos mentalmente de cara a la realización de determinadas actividades. Es, como dijimos, una sistematización del sentido común... Pero ahora damos un paso más. Haremos una breve explicación de las cualidades que ayudan a la eficacia operativa.

Cualidades que ayudan para desarrollar la eficiencia y eficacia operativa

No se trata de conocimientos, sino de cualidades, de alguna manera innatas, pero en mayor medida adquiridas porque se pueden cultivar y desarrollar a lo largo de toda la vida. He aquí algunas que nos parecen de mayor incidencia para saber programar y actuar con eficacia y eficiencia.

- **Sensitividad para percibir y tratar** los problemas, conductas, comportamientos, actitudes, conflictos, necesidades y aspiraciones de los diferentes actores sociales implicados en las tareas o consecuencias del programa, proyecto o actividades que se realizan.
- **Flexibilidad y estabilidad en la direccionalidad de las acciones.** Son dos cualidades que, a primera vista, pueden parecer contradictorias, pero que en la práctica de la planificación y de la acción social se necesitan complementariamente. Ser flexible, habiendo perdido toda direccionalidad, es ir a la deriva. Mantener a toda costa una direccionalidad pre-establecida, lleva a una rigidez operativa que, muy probablemente, conduzca al fracaso. De ahí que esta cualidad deba expresarse en una doble dimensión práctica:
 - por una parte, en la capacidad de ajustarse rápidamente a las situaciones, acortando el tiempo de reacción frente al surgimiento de hechos y problemas no previstos;
 - por otra, haciendo esta adaptación de modo tal que la incidencia de los factores externos no haga perder de vista los objetivos estratégicos.

Frente a las cambiantes situaciones en donde el proyecto está siendo aplicado, la flexibilidad y la estabilidad son necesarias para afrontar los factores y problemas contingentes que no se hayan podido prever.

- **Adaptabilidad** para cambiar el modo de abordar los problemas cuando las circunstancias así lo exijan. Esta cualidad hace referencia a la capacidad de evolucionar en función de los cambios de la situación o de las circunstancias en que se desenvuelven las diferentes acciones programadas. Las recetas y las fórmulas rígidas paralizan o dificultan la adaptación de los cambios situacionales.
- **Fluencia:** es una cualidad estrechamente ligada a la anterior, pero es algo más que adaptarse a las circunstancias. La capacidad de fluencia es la capacidad de convertir los problemas y los riesgos en nuevas oportunidades. Se trata de aprovechar los nuevos emergentes o nuevas situaciones que, si bien inesperadas, pueden ser utilizadas para lograr los objetivos propuestos, aun cuando haya que seguir caminos no previstos. Para esto se necesitan ideas originales ante nuevas circunstancias, o bien la capacidad para capitalizar nuevas situaciones.
- **Sinergia:** es la forma de potenciar un programa mediante la organización, articulación y coordinación de las diferentes acciones y/o actividades, a fin de que cada una de ellas refuerce la acción y potencialidades de las otras.
- **Capacidad de análisis,** para saber distinguir y separar las partes de un problema y hacer una apreciación sistemática y crítica, dividiendo un problema en sus partes, relacionando todas y cada una de ellas entre si y con la totalidad de la que forman parte.
- **Capacidad de síntesis,** o sea, de integrar los elementos o partes que constituyen una totalidad. Se trata de comprender las partes que configuran una realidad, y la totalidad como algo más que la suma de las partes.

Cada situación-problema que se afronta tiene en su especificidad algo de inédito. Nunca es simple copia o repetición de otra situación. De ello se desprende que, para resolver problemas y para una acción racional, más que mucha experiencia (que también es útil), se necesita capacidad creativa; ideas nuevas para

responder a las nuevas situaciones. Esta capacidad es la que permite, en cada caso, encontrar el **viable inédito**. Decimos **viable**, porque para actuar sobre una situación concreta, no vale cualquier respuesta de acción; ésta debe ser realizable, factible, posible de llevar a cabo. Y decimos **inédito**, porque toda nueva circunstancia tiene algo de irreplicable, en cuanto las distintas variables de la realidad se combinan de manera singular y diferente en cada caso concreto. Darse cuenta de qué es lo que tiene de inédito una situación consiste en captar la especificidad de la misma y adaptar las formas de actuación a esa realidad.

Digamos, para cerrar estas consideraciones, que necesitamos de eficacia y eficiencia operativa para actuar transformadoramente sobre la realidad y para saber dar respuesta a la pluralidad de situaciones que se afrontan. Esto conduce, a su vez, a una mejor articulación entre “lo decidido” y “lo realizado”. La dificultad de todo esto tiene dos dimensiones: saber traducir las ideas en acción y estar en condiciones de afrontar y responder a los cambios inesperados que se producen.