

## Tendencias en la gestión de proyectos de desarrollo en el Perú

Nota académica

Profesora Dra. Marta Tostes Vieira

Esta Nota Académica tiene como objetivo analizar los sustentos más relevantes de los proyectos de desarrollo y presentar las principales tendencias que se deben tener en cuenta para una adecuada gestión de este tipo de iniciativa en los próximos años. Se empezará, entonces, con una visión de los principales elementos que caracterizan los proyectos con un enfoque de desarrollo para posteriormente explicar las limitaciones más reconocidas sobre las formas tradicionales de estructurar su sistema de monitoreo y evaluación. De este modo, se sentarán las bases para entender cómo pueden contribuir las buenas prácticas del cuerpo de conocimiento de proyectos privados que se vienen estandarizando internacionalmente.

### 1. PROYECTOS DE DESARROLLO

Las propuestas de transformación de las diversas dimensiones de los hábitos o de las condiciones de vida de grupos de población con determinadas vulnerabilidades requieren partir de un diagnóstico de realidades complejas. Estas realidades son únicas en su esencia (Morin, 1999), pero se las divide analíticamente para comprenderlas, proponer estrategias para el cambio y buscar superar las situaciones problemáticas priorizadas con soluciones específicas que se validan gradualmente teniendo en consideración las lecciones aprendidas. Para canalizar la toma de decisiones que implica una

visión de cambio (Ortiz & Rivero, 2007), se organizan los *esfuerzos temporales para lograr resultados únicos* vinculados a una visión de desarrollo en planes, programas y proyectos (PPP), que se constituyen en las unidades básicas de gestión para realizar los cambios estructurales acordados (Tostes, Padilla, & Torres, 2016).

La gestión de los proyectos implica organizar qué tipo de sistema de monitoreo y evaluación se requiere desde la etapa de elaboración de la propuesta. Para lograrlo, se inicia la formulación planteando un *problema central*, que es una situación negativa, que solo existe por su contraste frente a una situación ideal, motivo por el cual se caracteriza a partir de la definición de su gravedad. En este sentido, el problema debe ser único para no confundir el análisis de la eficacia de su superación; estar focalizado en un ámbito específico donde exista competencia y capacidades de los grupos de interés involucrados; no utilizar en su formulación expresiones de ausencia que sean la negación de una solución que ya se visualizó, pues limita el análisis de alternativas; ni llevar a otros niveles de causalidad, que deben ser considerados de manera separada donde se plantea un conjunto de causas y efectos (Aldunate & Córdoba, 2011). De esta forma, se estructura una relación de causalidad, que cada vez más se solicita que sea sustentada con evidencias, como por ejemplo cuando se construyen los marcos conceptuales de un programa presupuestal (MEF, 2016).

Como se dijo anteriormente, este problema que está en el centro de un proyecto solo existe porque se tiene la visualización de una situación ideal, que está asociada a un *enfoque de desarrollo*, cuyo énfasis depende del grupo de interés al cual está asociado. Por ejemplo, si se toman las tipificaciones de los organismos internacionales sobre el desarrollo de los países se puede tener distintas clasificaciones. Desde un punto de vista netamente económico,

asociado a la capacidad de las economías de generar valor agregado (que se expresen en términos monetarios en el flujo del sistema de intercambio de los agentes), el nivel de desarrollo estará asociado al producto interno bruto (PBI). Esta es la visión del Fondo Monetario Internacional (FMI), que en el ámbito micro se refleja también en la facturación de una empresa. Si se toman en cuenta los aspectos vinculados a la inclusión de la población, se amplía este indicador a PBI *per capita* que es la forma de medir el nivel de desarrollo de los países por el Banco Mundial, lo cual para un proyecto específico puede ser visualizado por generación de ingresos por productor.

Pero autores como Amartya Sen influenciaron de manera decisiva al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que también tuvieron una perspectiva de generación de libertades a partir de capacidades en el cual también era fundamental incluir indicadores vinculados a la mejora en la educación y salud, dando como resultado el índice de desarrollo humano (Sen, 2000). Cada vez más estos indicadores están siendo ampliados con una visión más holística asociada a las limitaciones en términos ambientales, completando un conjunto de variables económicas, sociales y ambientales que son fundamentales para interpretar el desarrollo sostenible (Tostes & Silva, 2016).

## 2. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Para gestionar un proyecto de desarrollo se requiere tener en consideración la estructuración de los *objetivos* que deben buscar superar los problemas. Para resolver el problema central, se superan sus causas con estrategias concretas, organizadas en componentes que buscan resultados concretos

asociados al cambio que se quiere generar. Por otra parte, si este problema continúa, se generan efectos negativos sobre la población, mientras que si se alcanza el propósito del proyecto, se supera la situación de vulnerabilidad y se generan impactos positivos en la reducción de la vulnerabilidad de la población.

Para saber si se cumplió con estos objetivos, hay que asociarlos al logro de una serie de *indicadores* clasificados según una jerarquía, como por ejemplo, insumos, productos, resultados e impactos. Estos indicadores se combinan para evaluar la eficiencia del proyecto y son utilizados para medir el grado de eficacia obtenido. Por lo tanto, deben ser objetivamente verificables, motivo por el cual se requiere sustentar que existan medios de verificación que están previstos para comprobarlos. La estructuración en columnas de objetivos, indicadores, medios de verificación y los supuestos, mientras en filas se pone la jerarquía de objetivos, es conocida como la matriz del marco lógico.

Para elaborar y analizar las evidencias con el fin de rendir cuentas a los interesados, se estructuran los *planes de monitoreo y evaluación* (M&E) de los proyectos de desarrollo. Estos planes son documentos que facilitan una base sobre la cual se contrasta lo obtenido durante la ejecución del proyecto, para controlar el logro de los objetivos planteados en el inicio del mismo. Supone, por ello, no solo la revisión del marco lógico sobre el cual se construye, sino que estructura los hitos intermedios que permiten un seguimiento adecuado de la eficacia de los indicadores. En este documento de M&E también encontramos las preguntas principales que deben hacer parte de la evaluación del proyecto, que en general es más esporádica, frente al monitoreo que tiene una periodicidad más frecuente.

En la estructuración de un *sistema de M&E* se requiere elaborar un documento que refleje su planificación (y actualizarlo periódicamente), donde se prevé el conjunto de informes, y la metodología a ser utilizada desde el recojo de información, pasando por su análisis, puesta en el lenguaje propio para su difusión adecuada para cada grupo de interés comprometido. En este sentido, se deben tener en cuenta los requerimientos de los contenidos y frecuencia de información requerida por cada tipo de involucrado, la forma cómo se los presenta y los mecanismos de recepción. Los principales problemas asociados con estos sistemas de M&E en general están asociados a diversas debilidades, tales como (Tostes, Padilla, & Torres, 2016):

- Un inadecuado registro de los involucrados y sus requerimientos
- Poca claridad respecto del alcance del proyecto, especialmente con la estructuración de los entregables y cómo estos reflejan la atención a los intereses de los involucrados
- Escasas herramientas para la administración de los riesgos y de los cambios asociados al alcance, costo y tiempo del proyecto, que llevan en muchos casos a una baja ejecución presupuestaria y retrasos significativos
- Falta de un plan de comunicaciones claro con informes asociados a cada grupo de interés, con periodicidad, contenidos, lenguaje, medios de difusión adecuados.

### 3. NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

En primer lugar, se debe tener en consideración que la cooperación internacional viene realizando un fuerte intento desde la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo de repensar el proceso de su intervención en los países para generar mayor empoderamiento y autonomía, especialmente a nivel de instancias gubernamentales (Programa de acción de ACCRA, 2008). Asimismo, las tendencias de puesta a disposición de *herramientas* y cierto nivel de estandarización que vienen buscando instituciones internacionales que unen profesionales vinculados a la temática de los proyectos sociales, tales como:

- Cooperación multilateral:
  - Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/monitoreo-y-evaluacion,2022.html>
  - Banco Mundial <https://olc.worldbank.org/>
  - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL): <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/planificacion-para-el-desarrollo>
- Cooperación binacional:
  - Cooperación norteamericana <https://usaidlearninglab.org/>
  - Cooperación alemana: [https://www.giz.de/en/aboutgiz/monitoring\\_and\\_evaluation.html](https://www.giz.de/en/aboutgiz/monitoring_and_evaluation.html)
- Redes y plataformas:

- Plataforma Regional de Desarrollo de capacidades en Evaluación y sistematización de América Latina y el Caribe <http://preval.org/>
- Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (REDLACME): <http://redlacme.org/>
- Red Peruana de Monitoreo y Evaluación: <http://redlacme.org/group/redperume>

Una de las iniciativas con mayor repercusión es la vinculada a *la gestión basada en evidencia*, que se da en el marco de la evolución del centro de preocupación de las nuevas herramientas utilizadas por los profesionales del área. Así, en un primer momento, se evolucionó desde la gestión por objetivos (en especial, con el análisis lógico) hacia la gestión por resultados, marco en el cual se propone el desarrollo de un sistema que incluye, entre otros elementos, la construcción de las fichas de indicadores y la revisión de su calidad. Por su parte, la gestión basada en la evidencia busca que el proceso de toma de decisiones de los proyectos de desarrollo sea mejor sustentada. En este ámbito tiene un rol fundamental la fundamentación de la lógica de causalidad en estudios clasificados por rangos (MEF, 2016), así como la precisión en las metodologías de recojo y análisis de información<sup>1</sup>.

La principal dificultad, a pesar de estos intentos, es que cada institución continúa proponiendo un lenguaje propio sobre la gestión de los proyectos de desarrollo que no facilita la comunicación entre los involucrados en los procesos de transformación que se busca realizar.

---

<sup>1</sup> Para más referencias se puede consultar los siguientes enlaces:

<https://usaidlearninglab.org/library/literature-review-evidence-base-collaborating-learning-and-adapting>  
<https://www.oecd.org/derec/unitedstates/Evaluation-at-USAID-November-2013-Update-FINAL.pdf>  
<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/201.pdf>  
<https://usaidlearninglab.org/lab-notes/what-difference-does-collaborating-learning-and-adapting-make-development-key-findings>

En este sentido, es importante revisar los esfuerzos llevados a cabo por el Project Management Institut (PMI), para realizar la estandarización de *buenas prácticas* a nivel internacional de gestión de proyectos, que se reflejan en su guía, que por sus siglas en inglés es conocida como el PMBOK (PMI, 2013). Esta guía propone el ordenamiento de la gestión de los proyectos (en general, no solo los de desarrollo) en 47 procesos divididos en cinco grupos de procesos (iniciación, planificación, ejecución, monitoreo y control, y cierre) y diez áreas de conocimiento (integración, interesados, alcance, tiempo, costo, calidad, recursos humanos, comunicación, riesgos y adquisición). El lenguaje de procesos ayuda a entender las mejores prácticas para considerar sus respectivos insumos, las herramientas más adecuadas para cada situación, así como también las salidas relevantes a ser consideradas. Con esta base se construye a nivel internacional la norma ISO 21500, que presenta pequeñas diferencias con el PMBOK, pero colabora en el establecimiento de lenguaje, principios, procedimientos y prácticas comunes de gestión de proyectos. Si por un lado estas buenas prácticas deben ser adaptadas a cada contexto, pueden ser utilizadas en términos generales en cualquier tipo de proyecto u organización.

En este sentido, muchos organismos internacionales vienen adoptando el lenguaje y técnicas del PMI en sus herramientas de gestión de proyectos, como por ejemplo el BID (Siles & Mondelo, 2012). Otro motivo para acercarse al lenguaje del PMI es la presencia cada vez más relevante de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el ámbito del financiamiento de los proyectos de desarrollo a nivel nacional. El hecho de la evolución del indicador de PBI per cápita peruano llevó a que diversas fuentes de cooperación se alejen del país, en especial, fuentes de cooperación bilaterales,

que buscan canalizar sus operaciones hacia la priorización de países en regiones como África.

Sin embargo, no todas las herramientas del PMBOK se adaptan a las características de los proyectos de desarrollo, pero hay algunas áreas de conocimiento que vienen siendo de mucha utilidad en la reflexión sobre las tendencias para su mejor gestión, tales como la gestión de interesados, de riesgos y de las comunicaciones. Ello se puede visualizar al proponer que los planes de M&E tengan ahora partes importantes dedicadas a estas áreas de conocimiento (Tostes, Padilla, & Torres, 2016). Además, hay herramientas de gran relevancia como la estructura de desglose de trabajo (EDT), la ruta crítica, la metodología del valor ganado, técnicas de gestión de la calidad, entre otras, que pasaron a hacer parte de algunas reflexiones sobre la materia.

En especial, quisiera hacer énfasis en la *gestión del cambio* como elemento de reflexión en la toma de decisiones en los proyectos de desarrollo. De un modo general, no está clara la forma en la que se procesan los cambios en este tipo de proyecto, quiénes deben intervenir en su validación y aprobación, ni las implicancias para el alcance del proyecto de modificaciones como las que provienen de nuevos requerimientos que se identifica a partir de la gestión de interesados. Es importante tomar en consideración que lo único constante en estos proyectos son los cambios y que los planes de M&E no están preparados para que estos se realicen de manera sistemática.

Finalmente, resaltamos que estas tendencias están empezando a tener mayor influencia en el Perú tanto por la presión de la cooperación internacional como por la búsqueda de la mejora de la calidad del gasto público. Se requiere, entonces, continuar atentos sobre la **formación de los**

profesionales en esta materia, pensando no solamente en las técnicas más utilizadas hasta ahora, como el marco lógico, sino también en cómo reforzar la toma de decisiones basada en las evidencias y buscar que los profesionales del área se vayan certificando en las técnicas del PMI. Además, las propias organizaciones necesitan ir avanzando en como sistematizar las lecciones aprendidas y que se genere cada vez más una gestión del conocimiento con mejoras continuas, de tal forma a ampliar los impactos que se quiere obtener para mejorar las condiciones de vida y el nivel de desarrollo de las poblaciones más vulnerables.

## I BIBLIOGRAFÍA

---

- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología del Marco lógico. Serie Manuales, 68*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- MEF. (2016). *Programas presupuestales: diseño, revisión y articulación territorial, 2016*. Lima: MEF.
- Morin, E. (1999). Organization and Complexity. *Annals of the New York Academy of Sciences, Vol. 879*, 115-121.
- Ortiz, A., & Rivero, G. (2007). *Desmistificando la teoría del Cambio*. Lima: Building Capacity Worldwide. Pact.
- PMI. (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos; Guía del PMBOK (5a. Edición ed.)*. Pensilvania.
- Programa de acción de ACCRA. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de accra*. Paris.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, SA.
- Siles, R., & Mondelo, E. (2012). *PM4R: Gestión de proyectos para resultados*. Washington: IDB, INDES.

---

Tostes, M., & Silva, M. (2016). The fourth helix of the innovation system: a new role of the civil society organizations for sustainable development. *25ª Conferencia de Gestión de la Tecnología*. Orlando: International Association for Management of Technology (IAMOT).

Tostes, M., Padilla, A., & Torres, A. (2016). *Manual de Autoaprendizaje del Módulo de Monitoreo de Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo*. Lima: USAID.

DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE CIENCIAS  
DE LA GESTIÓN