

EL MÉTODO DE ENFOQUE O MARCO LÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS

MCs. Lic. Digna Camejo Esquijarosa
Profesora Asistente Escuela Nacional de Salud Pública
Dra.C Carmen Arocha Mariño
Prof. Titular Escuela Nacional de Salud Pública

INTRODUCCIÓN.

En el mundo actual, la necesidad de intervenciones para el desarrollo, es un problema latente, que se enfrenta a través de la ejecución de los diferentes proyectos.

Por regla general, un proyecto es una intervención innovadora que tiene un objetivo definido, el cual debe ser logrado en un cierto periodo, en un ámbito geográfico y a favor de una determinada población beneficiaria, es decir, está dirigido a lograr metas, es limitado en el tiempo y produce resultados específicos mediante el uso de recursos.

El propósito de los proyectos de inversión social es resolver un problema o satisfacer una necesidad importante en determinado sector de la población, razón por la cual la identificación y análisis de la situación actual antecede a la preparación propiamente dicha del proyecto. Un proyecto correctamente formulado, que responda a las necesidades reales del grupo potencialmente beneficiario, debe basarse necesariamente en un análisis objetivo de la situación actual. El análisis de la situación actual, como paso indispensable en el proceso de formulación de un proyecto, permite identificar adecuadamente los problemas de la población y la selección del problema central que será abordado por el proyecto.

Uno de los métodos para la elaboración de proyectos es el Enfoque o Marco Lógico

SURGIMIENTO.

El Marco Lógico fue creado para mejorar la calidad de las inversiones sociales, a partir del análisis de un conjunto de problemas detectados en los proyectos de desarrollo. La siguiente lista puede ilustrar la idea expresada:

- Planificaciones muy imprecisas, debido a que contenían objetivos mal definidos, abstractos y rara vez cuantificables, lo cual traía muchas dificultades para comparar lo planificado con los resultados reales, de modo que los evaluadores terminaban usando sus propios criterios para determinar los aspectos positivos y negativos.
- El diseño del proyecto se lleva a cabo con poca participación de los niveles operativos.
- Los proyectos no están relacionados con precisión con las metas y los

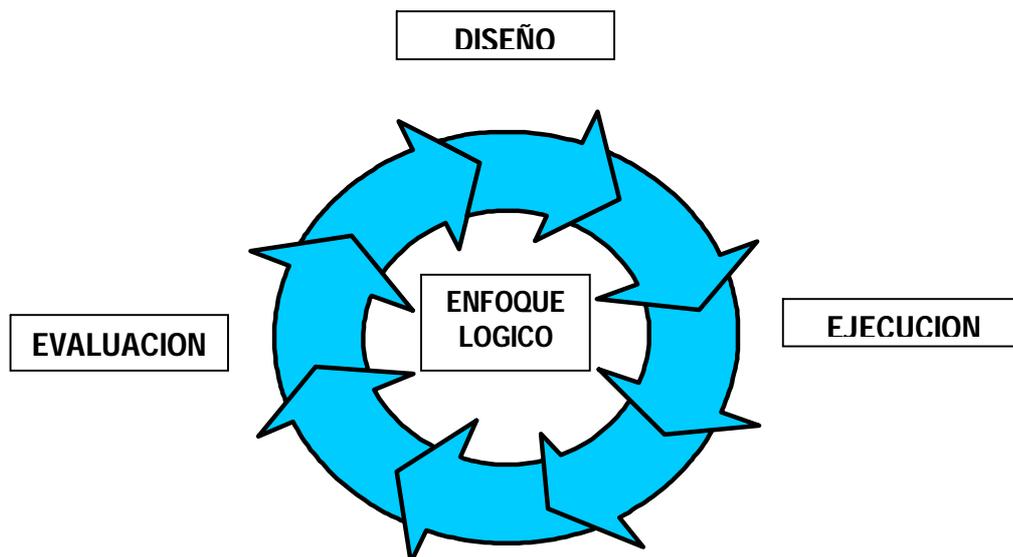
planes nacionales.

- Las unidades ejecutoras no están identificadas con claridad.
- Los presupuestos no se calculan adecuadamente ni se refieren a las actividades programadas.
- No se les da la consideración debida a las soluciones alternativas.
- La capacidad de las contrapartes no se evalúa con precisión.
- La programación y los procedimientos de ejecución tienen muy poca flexibilidad.
- No se entiende claramente el ambiente externo al proyecto o no se toma debidamente en cuenta.
- Los proyectos tienden a durar demasiado; son interminables.

Sabemos que el éxito de un proyecto dependerá de su gestión, así como de cierto número de factores externos. Durante la fase de planificación y ejecución es muy importante identificar, seguir y analizar los factores externos, ya que pueden hacer fracasar el proyecto aún si se ejecuta de la manera planeada.

El proceso de gestión de un proyecto puede verse como un continuo (ciclo) que consta de tres fases estrechamente interrelacionadas: el diseño, la ejecución y la evaluación.

CICLO DE UN PROYECTO



La fase de diseño del proyecto se considera como una evaluación previa porque deben tomarse numerosas decisiones en cuanto a si se debe detener, postergar o continuar la idea inicial. Esto quiere decir que antes de invertir recursos debe haber un pensamiento definitivo sobre lo que se propone alcanzar el proyecto. Esta idea de proyecto debe definir el problema que se quiere resolver o la deficiencia que se quiere reducir.

El objetivo de la fase de ejecución es lograr el propósito del proyecto; además, el Enfoque Lógico guía al equipo de ejecución puesto que las actividades que deben llevarse a cabo para lograr los resultados ya han sido identificadas en la etapa del diseño. Sobre la base de estas actividades, el equipo de ejecución puede elaborar planes de trabajo que podrían incluir estructuras desglosadas de los trabajos, gráficas de responsabilidad, presupuestos y sistemas para seguimiento y control del proyecto. La ejecución del proyecto es dinámica porque ocurre en una atmósfera de incertidumbre influida por factores externos sobre los cuales el gerente del proyecto no suele tener control. La fase de ejecución se termina cuando se han ejecutado todas las actividades del proyecto.

La evaluación del proyecto es el proceso que se emplea para medir, tan sistemática y objetivamente como sea posible, hasta qué punto el trabajo ejecutado cumple con los objetivos originales y para revelar las razones de desviaciones considerables, si las hubiere. Los resultados de las evaluaciones son una combinación de aprendizaje, orientación y control basado en lo que se ha logrado mediante las actividades del proyecto.

El Enfoque o Marco Lógico proporciona la guía para que se lleve a cabo en forma exitosa estas tres fases del ciclo.

¿QUÉ ES EL MARCO LÓGICO?

El Marco Lógico es el enfoque metodológico de mayor uso en diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. Se ha demostrado que facilita las siguientes acciones durante la gestión del ciclo de los proyectos:

- Identificación y priorización, sobre la base de un análisis de los problemas de la población y sus posibles alternativas de solución.
- Formulación y evaluación ex ante, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
- Planificación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto.
- Monitoreo y evaluación, sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño.
- Evaluación ex-post y análisis del impacto social de un proyecto, a fin de determinar su contribución al desarrollo

Constituye una importante herramienta para los ejecutivos de todas las instituciones. No es difícil de usar, no requiere el uso de matemáticas o de

computadoras. Organiza la información de tal manera que puede ser aplicado a una variedad de situaciones: diseño de planes estratégicos, proyectos y programas de desarrollo, diseño de estructuras organizacionales, articulación de los distintos niveles de planificación dentro de una institución, entre otras. Constituye un método para tomar decisiones, mantiene esencialmente un enfoque participativo, prevé la visualización de los acuerdos alcanzados mediante las discusiones efectuadas en cada uno de los pasos que componen su secuencia. Se distingue porque el componente participativo es lo más importante, ya que es un sistema de toma de decisiones en equipo.

Abarca diversas fases o pasos para su utilización, tales como:

- Identificación de problemas
- Definir problemas más importantes (causa y efecto)
- Confeccionar “Árbol de Problemas”
- Confeccionar “Árbol de Objetivos”
- Definir objetivos que se abordarán
- Elaborar Plantilla de Enfoque Lógico. Columna vertebral del diseño del proyecto
- Describir actividades para cada Resultado
- Definir costos de los recursos
- Monitoreo y evaluación.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

Generalmente los problemas se hacen evidentes por ser expresiones o manifestaciones externas que afectan a la comunidad. Un problema se refiere a una situación que denota inconveniencia, insatisfacción o un hecho negativo. Se puede reflejar en la carencia de algo bueno o por la existencia de algo malo. Se debe evitar definir el problema como la ausencia de una solución determinada, pues una ausencia de solución es la falta de una alternativa y dicha falta sólo podrá solucionarse con la existencia de esa alternativa. Esta forma de análisis es incorrecta, pues limita la búsqueda creativa de otras posibles soluciones. Por ejemplo, si la pérdida de cosecha se define como un problema de “falta de plaguicidas”, esta definición sugiere que la solución es conseguir el plaguicida. Con ello se estará excluyendo otras posibles e importantes alternativas, como el control biológico o la prevención de plagas. En este caso una mejor definición del problema puede ser “perdida de producción por existencia de plagas”

Existen diversas formas de identificar problemas, siendo el más usado el método participativo de “**lluvia de ideas**”, que permite arribar a un registro de situación, esto es, un listado simple de los principales problemas que aquejan a la población objetivo de la entidad ejecutora. En este primer paso se deberá llegar a determinar el problema central, a cuyo efecto deben tomarse en cuenta las siguientes recomendaciones:

Plantear únicamente los problemas más importantes del contexto bajo análisis

Elegir el problema central, sobre la base de criterios como la magnitud y la gravedad del problema y la autopercepción que tienen los propios beneficiarios potenciales del proyecto.

El problema central es un hecho o situación real, y no un documento

El problema central no es la ausencia de una solución

El problema central es verdadero: existe evidencia empírica y su importancia puede ser demostrada estadísticamente.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS

Una vez que ha sido determinado el problema fundamental, se analizan sus causas y sus efectos. El punto de partida para solucionar un problema es analizarlo correctamente, con la ayuda del instrumento metodológico denominado "árbol de problemas". El análisis de efectos mediante esta técnica consiste en representar gráficamente los efectos identificados como consecuencia del problema. El procedimiento es, en forma general, el siguiente:

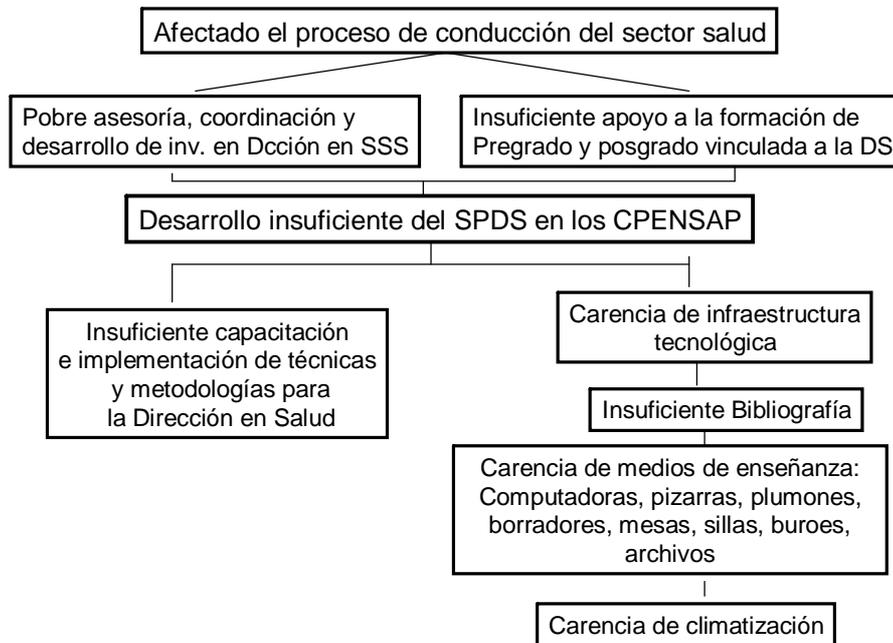
Coloque en un primer nivel los efectos directos o inmediatos del problema. Cada efecto nace del problema, lo que se representa con una flecha desde el problema hacia cada efecto inmediato.

Pregúntese para cada efecto de "primer nivel" si hay alguno o varios efectos superiores importantes que puedan derivarse de él. Representélos en un segundo nivel, derivándolos con flechas de abajo hacia arriba desde el efecto de primer nivel que opera como causa. Si a un efecto concurre como causa otro efecto de primer nivel ya representado, indique la interdependencia con una flecha.

Continúe sucesivamente con el método para otros niveles, hasta llegar a un nivel que se considere como el superior dentro del ámbito de competencia o de posibilidades de intervención.

Hacia abajo se representan las causas posibles del problema central. A su vez, se buscan las causas de las causas, construyendo un árbol como se ilustra:

ARBOL DE PROBLEMAS



ANÁLISIS DE OBJETIVOS

El propósito de este paso es utilizar el árbol de problemas para identificar las posibles soluciones al problema, las cuales podrían ser expresadas como manifestaciones contrarias del mismo. Esto da lugar a la conversión del árbol de problemas en un árbol de objetivos: la secuencia encadenada de abajo hacia arriba de **causas-efectos** se transforma en un flujo interdependiente de **medios-fines**. En un árbol de objetivos:

Los medios fundamentales se especifican en el nivel inferior: constituyen las raíces del árbol.

Los fines se especifican en la parte superior: son los objetivos del posible proyecto.

La identificación de la población objetivo es un paso simultáneo a la definición del objetivo del proyecto. La población objetivo es definida como la población directamente beneficiada por el proyecto. Forma parte de la población afectada, pero no necesariamente la incluye toda; su alcance depende de la meta planteada y del ámbito geográfico sobre el que se decida actuar.

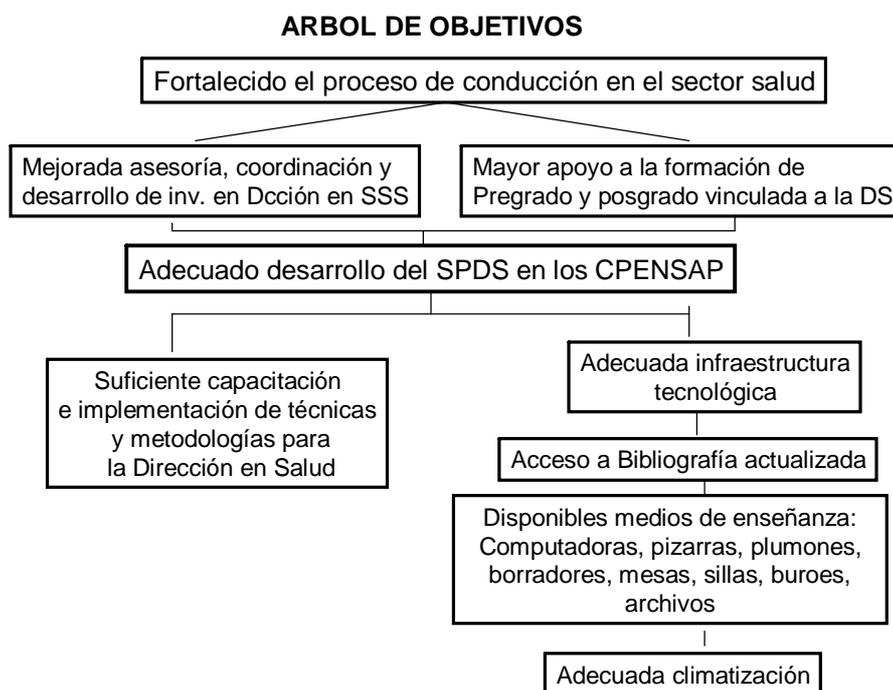
El árbol de objetivos es un procedimiento metodológico que permite:

Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas;

Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia; y

Visualizar en un diagrama las relaciones medios-fines.

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.



El árbol de objetivos quedará configurado como una copia en positivo del árbol del problema.

MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

El último paso se refiere a la elaboración de la propia matriz del marco lógico. La metodología que estamos analizando permite pasar, sin pérdida de continuidad, del árbol de alternativas a la matriz del marco lógico.

Los Objetivos

Empleando la matriz del marco lógico como guía metodológica se pueden diseñar correctamente los objetivos del proyecto. Estos se clasifican, siguiendo un orden jerárquico, en fin, propósito, productos y actividades.

El Fin o finalidad es el objetivo nacional (o sectorial) de desarrollo al cual el proyecto pretende contribuir. Es el primero de la jerarquía de objetivos, aunque su plena realización está mas allá del alcance del proyecto: eventualmente la conjunción de varios proyectos, aunado a determinados factores de entorno, conducirá en el mediano y largo plazo el logro del Fin. Por ello, deben enfatizarse dos cosas acerca del Fin:

Primero, lo establecido en el marco lógico no implica que el proyecto en sí mismo será suficiente para lograr el Fin. En el mejor de los casos, el proyecto contribuirá de manera significativa al logro de este objetivo.

Segundo, la definición del Fin no implica que éste se logrará a la conclusión del proyecto. El Fin es un objetivo a largo plazo al cual contribuirá el proyecto una vez que entre en operación, y estos efectos a largo plazo probablemente solo serán tangibles varios años después de la conclusión de la intervención

Como quiera que el Fin se refiere a un objetivo nacional de desarrollo, en el contexto actual los fines de los proyectos debieran referirse a temas tales como los siguientes:

Reducción de la extrema pobreza.

Conservación del medio ambiente

Mejoramiento de la calidad de vida.

El Fin es la justificación social de un proyecto. Es la razón que justifica la asignación de recursos. Recursos que, por definición, podrían destinarse a proyectos o usos alternativos.

El Propósito es el objetivo concreto del proyecto: la institución ejecutora deberá comprobar su realización virtualmente al día siguiente de culminada la ejecución del proyecto.

Debe tener un solo propósito. Esta es la regla de oro en diseño de proyectos y el punto de partida para garantizar la coherencia del mismo

El propósito debe ser factible el lapso máximo de cinco años (según el PNUD, la duración máxima permisible es 7 años, en casos muy especiales).

El propósito debe estar claramente definido, especificando: el cambio o resultado final deseado; el lugar donde tendrá dicho cambio; la población que será afectada, incluyendo la especificación de cualquier diferencia de género o de carácter étnico.

Por lo general, el título de un proyecto es la expresión resumida de su propósito, con indicación expresa del objetivo y el ámbito del proyecto.

Los Resultados son los bienes y servicios que el proyecto prevé producir a fin de lograr el propósito. El marco lógico debe contener en este casillero todos los elementos o componentes necesarios para lograr el propósito. Los resultados son las entregas o términos de referencia del proyecto.

Los Indicadores

En el contexto del marco lógico, los indicadores constituyen el medio para establecer que condiciones serían las que señalen el logro de los objetivos del proyecto. Presentan dos características esenciales: son características observables de los objetivos (descriptores); y son objetivamente verificables por medios externos. Es importante que el indicador pueda verificarse en forma objetiva, independientemente de si es directo o indirecto. Por ello, junto a la

especificación de indicadores se deben seleccionar los medios o fuentes apropiados de verificación *El principio es: si un indicador no es verificable por ningún medio, entonces búsquese otro indicador*

Se clasifican en cuatro categorías:

Indicadores de Impacto, que son medidas de desempeño para los objetivos del nivel más alto a los cuales apunta un proyecto. Por este motivo, los indicadores de este nivel pueden ir más allá del alcance del proyecto.

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

Indicadores de Productos, los cuales establecen los marcos de referencia para la evaluación de los resultados del proyecto, ya que corresponde a la institución ejecutora producir los resultados esperados

Indicadores de Proceso, que son los indicadores del cumplimiento de las actividades programadas por el proyecto, con la pertinencia y calidad esperada. Adicionalmente, y sobre todo para efectos del control administrativo, se habla de indicadores de insumos, los cuales se refieren a los insumos o costos relacionados a la ejecución de actividades.

Los indicadores pueden ser expresados tal como aparecen en los ejemplos siguientes:

“La tasa de mortalidad infantil, entre enero de 1995 y diciembre de 1998 se ha reducido en 50% (de 40 por mil a 20 por mil)”

Los Medios de Verificación

Los medios de verificación describen las fuentes de información necesarias para la recopilación de los datos que permiten el cálculo de los indicadores. Por lo tanto, esta columna del marco lógico constituye la base del sistema de monitoreo del proyecto. Por lo general, el sistema de monitoreo y evaluación describe los niveles, personas, eventos, procedimientos, documentos y datos que deben ser usados para realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto.

Por norma un buen indicador debe ser **verificable** por algún medio. Por tanto, el valor de un indicador se limita o amplía por los medios que se dispongan para verificarlo. Si se requiere una encuesta amplia para obtener los datos necesarios para verificar el indicador y si el proyecto no tiene fondos para pagar la encuesta, entonces debiera buscarse otro indicador. La verificación de algunos indicadores podrían requerir simplemente de una rápida revisión de registros en oficinas públicas (fuentes secundarias de información), mientras que otros requieren para su verificación de la recolección y análisis sofisticados de datos (fuentes primarias de información)

Los Supuestos

Un proyecto nunca se ejecuta en el vacío social, ni es un experimento de laboratorio en el cual se puedan determinar a voluntad las variables que intervienen en el proceso. Por el contrario, todo proyecto afronta riesgos, ya sea de carácter natural, político-social, cultural o de otra índole, que podrían ocasionar el fracaso del proyecto, pese a su buena gerencia. El marco lógico permite la incorporación de estas condiciones del entorno en el diseño del proyecto, a través de la columna de supuestos.

Los **supuestos** son enunciados sobre la incertidumbre que existe en cada uno de los niveles de la jerarquía de objetivos. Representan condiciones que deben existir para que el proyecto tenga éxito, pero que no están bajo el control directo de la institución ejecutora. Los supuestos son, por ende, variables exógenas, y suelen expresarse en frases tales como las siguientes:

“Los precios agrícolas se mantendrán estables”

“Las familias campesinas no se opondrán a la introducción de cambios tecnológicos”

“No habrá rotación del personal capacitado”

Debe tenerse siempre presente que los riesgos se refieren a situaciones negativas que puedan presentarse en el entorno del proyecto, en la dinámica de la población objetivo o la entidad ejecutora, y que pueden eventualmente impedir el logro de los objetivos.

Los supuestos representan un juicio sobre la probabilidad de éxito del proyecto que comparten la institución ejecutora y el organismo de financiación, ya que establecen las condiciones que deben existir para lograr el próximo nivel de la jerarquía de objetivos. Cuanto menor sea la incertidumbre de que ciertos supuestos sean válidos, mayor será la probabilidad de éxito. Los especialistas están de acuerdo en que el hecho de no prestar atención a los supuestos casi siempre hace que un proyecto se desvíe de su curso.

EN RESUMEN:

El marco lógico es, en esencia, una matriz conceptual para organizar los distintos elementos de un proyecto de desarrollo. Para este enfoque, como ya ha sido dicho, los recursos -tanto humanos como materiales- constituyen los elementos básicos para realizar las actividades, las cuales permiten, a su vez, obtener ciertos productos. Estos tres elementos constituyen el proyecto propiamente dicho y están bajo control del equipo ejecutor y son su responsabilidad directa. Los productos obtenidos tienen un efecto predecible en los beneficiarios directos y cuya solución se describe en el propósito del proyecto. Los logros obtenidos a este nivel contribuyen a su vez a obtener logros de largo plazo o de impacto sobre el desarrollo, que se definen en el objetivo general o fin de un proyecto.

En principio, el marco lógico se presenta como una matriz cuatro por cuatro: una tabla de cuatro columnas y cuatro filas. Las **columnas** suministran la siguiente información:

Un resumen narrativo de los **objetivos** y las **actividades**

Los **indicadores** o expresión cuantitativa de los objetivos

Los **medios de verificación** de los indicadores

Los **supuestos o factores externos** que plantean riesgos u oportunidades al proyecto.

Las **filas** de la matriz presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro **momentos** diferentes de la vida prevista del proyecto:

La primera fila contiene el Objetivo de Desarrollo o Fin al cual el proyecto contribuirá de manera significativa, luego de que haya estado en funcionamiento por un período razonable.

La segunda contiene el **Propósito** logrado cuando la ejecución del proyecto haya concluido

La tercera contiene a los **Productos / Resultados** completados en el transcurso de La última fila contiene a las **Actividades** requeridas para producir los productos o resultados.la ejecución del proyecto.

El marco lógico propone un método para organizar y visualizar la interacción de los distintos elementos de un proyecto. Para este enfoque, los recursos humanos y materiales, expresados ambos en términos físicos o monetarios-constituyen los insumos básicos para que funcionen las actividades, que permiten a su vez obtener ciertos productos. Estos tres elementos constituyen en rigor el proyecto y están bajo control y responsabilidad de la institución ejecutora. Los Productos obtenidos (también llamados Componentes del proyecto) tienen un efecto predecible, bajo ciertas condiciones de entorno, sobre los beneficiarios directos, lo cual es descrito en el Propósito y, más ampliamente, en el Fin del proyecto

Por otra parte, la matriz del marco lógico, como ya ha sido señalado, permite introducir tres elementos claves para la calidad de las inversiones

Coherencia, a través de la columna de objetivos, toda vez que entre sus distintos niveles existe una relación de causa a efecto.

Realismo (o viabilidad), a través de la columna de supuestos, toda vez que ésta representa el entorno y, por ende, los factores exógenos que podrían plantear riesgos al proyecto.

Evaluabilidad, a través de las columnas de indicadores y medios de verificación.

El principio subyacente al enfoque del marco lógico es la relación de causa a efecto, base de la lógica tal y como ella existe desde que Aristóteles estableciera sus cimientos filosóficos y científicos. Cuanto más estrechos sean los vínculos de causa a efecto entre los objetivos y entre éstos y los demás componentes, mejor será el diseño del proyecto. Cada proyecto que se desarrolla empleando el enfoque del marco lógico debe hacer explícita la relación de causa a efecto comprendida en él. Así tenemos que:

Las relaciones de causa y efecto entre los distintos niveles de objetivos (las relaciones de **actividades a resultados, de resultados a propósito y de propósito a fin**) describen las condiciones necesarias para que un proyecto sea exitoso.

Las relaciones entre los **objetivos y los supuestos** aclaran la probabilidad de que el proyecto tenga éxito, bajo un contexto social y general dados

Entre las razones que han motivado la generalización del uso del enfoque del marco lógico en diseño de proyectos, figura la relacionada a la importancia con la participación de los involucrados para el éxito de una intervención. La experiencia ha demostrado que la ejecución de un proyecto es más fácil y exitosa cuando los participantes pueden ponerse de acuerdo sobre objetivos que han sido expresados en la forma más clara posible.

Los objetivos sólo pueden ser formulados claramente si las causas y los efectos de los problemas a resolver han sido analizados previamente (**análisis de problemas**). Los problemas no son hipótesis abstractas, sino que, por el contrario, afectan a una población, grupos sociales e instituciones determinados. Por lo tanto, en forma previa al análisis de problemas, todos los grupos afectados y sus intereses correspondientes deben ser tomados en cuenta (**análisis de participación**).

Mediante la **matriz del marco lógico**, elaborada bajo una metodología participativa y sistemática, se obtienen objetivos debidamente jerarquizados: el Fin u objetivo superior, el Propósito u objetivo inmediato, los productos o componentes esperados durante el período de ejecución del proyecto y, finalmente, las actividades a ser efectuadas para alcanzar cada uno de los productos. Las actividades se suelen agrupar por componentes asociados a los principales productos y a la distribución de la responsabilidad del equipo de ejecución del proyecto.

El Marco Lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

