

Análisis Crítico al Enfoque de Marco Lógico (EML) en la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo

Por: Msc. Edwin Montes Ojeda

Docente
Departamento de filosofía

Desde su aplicación y difusión a finales de 1960 por parte de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID), y su posterior consolidación y subsanación de debilidades por parte de la agencia alemana GTZ a través de la Planificación de Proyectos orientada a Objetivos (ZOPP)¹, el Enfoque de Marco Lógico (EML) se ha popularizado tanto entre las Agencias Estatales y organismos multilaterales y no gubernamentales en la implementación de Proyectos de Cooperación² que incluso su influencia ha hecho que términos como indicadores, objetivos, recursos y supuestos, se hayan convertido en el lenguaje técnico empleado por los cooperantes y los documentos que definen sus proyectos de intervención, tanto así que en la actualidad se imparten también en los círculos académicos cursos de especialización en el área del EML.

Sin embargo, precisamente esta influencia y preponderancia del EML en la Gestión de Proyectos como la unidad básica de intervención en la cooperación ha supuesto algunas críticas u observaciones respecto a la viabilidad y optimización de resultados a través de la ejecución de proyectos apoyados en esta metodología ya que dicha preponderancia ha terminado haciendo de este mecanismo un instrumento o requisito formal de presentación de los proyectos para obtener recursos o subvenciones para llevar a cabo las intervenciones planificadas; es decir, esta técnica *“ha pasado a convertirse en una especie de procedimiento administrativo para justificar la asignación de recursos más que un método de gestión de proyectos de desarrollo”* (Camacho, et al., 2001), lo que muchas veces se traduce en el débil impacto o cumplimiento de los objetivos trazados hacia la población beneficiaria.

Por otra parte, respecto a la Gestión del Ciclo de Vida del Proyecto (Identificación, Diseño, Ejecución, Seguimiento y

Evaluación), teóricamente se establece que el EML acompaña o está presente en cada una de las etapas del mismo; sin embargo, desde la experiencia personal y a partir del análisis efectuado de éste instrumento se ha observado que el EML se queda únicamente hasta la parte de Identificación y Diseño del proyecto ya que para la parte de Ejecución, Seguimiento y Evaluación se pierde la perspectiva que implica dicha metodología.

Si bien, algunas ONG y técnicos de proyectos en cooperación destacan como característica positiva la “sencillez y lógica lineal/ causal” que subyace en la racionalidad del EML (Peris y Cuesta, Julio 2012), lo que demuestra la práctica es que este mecanismo resulta muy simple puesto que no logra capturar en esencia la complejidad de los fenómenos que circundan la realidad social que se pretende mejorar a través de la intervención.

En sustento a lo antes planteado puede señalarse a juicio crítico que el EML ofrece una visión estática de la realidad que no toma en consideración la dimensión temporal que permita comprender las dinámicas subyacentes en el mismo proceso de desarrollo o realidad social que se desea intervenir. Su carácter rígido y racionalidad sistémica que encierra lleva a caer en el error de presuponer una relación causa-efecto en que los medios empleados y los fines perseguidos van a generar por sí solo un impacto positivo o resultado esperado a través del diseño de intervención.

Aquí resulta meritorio mencionar una de las observaciones realizadas por algunas ONG en un estudio promovido por la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo en el que señalaban que “el empleo del Marco lógico se hace difícil para proyectos que se desarrollan en África” (ECODE, Febrero 2011); es decir, el EML es tan poco flexible que en aquellos entornos o circunstancias geográficas dinámicas, complejas y multidimensionales se convierte en un reto para las ONG’s en poder alcanzar los objetivos plasmados inicialmente.

Por tal razón, aunque la teoría estipula que puede hacerse modificaciones en los objetivos e indicadores del dise-

1 El EML tiene tres generaciones: La primera es la de la USAID, utilizaba sólo la Matriz de Planificación de Proyectos (MPP); la Segunda Generación (Proceso de planificación ZOPP) de la agencia alemana GTZ; y una tercera generación, se incorpora la gestión del ciclo del proyecto, con seguimiento y evaluación. 2 Inicialmente el EML se aplicaba sólo a los sectores de ingenierías y gestión de negocios.

ño inicial, se ha demostrado que en la práctica -cuando se presentan circunstancias como las previamente señaladas- las ONG no efectúan esos cambios por no querer alterar la esencia y seguir el enfoque inicial previsto en el Marco Lógico y Matriz de Planificación del Diseño. Precisamente esa visión minimalista y rígida del EML conlleva a invisibilizar aquellos efectos no contemplados en su lógica interna de cuatro filas por cuatro columnas (lógica vertical: causa-efecto y medios-fines; y una lógica horizontal: resultados)², así lo afirma Margarita Cruz (2008):

“La inflexibilidad dificulta la modificación o cambio de objetivos o indicadores sin que suponga transformar la lógica de la intervención, provocando el riesgo de incluir indicadores irreales. Supone que el efecto previsto del proyecto está en función de sus resultados, sin considerar la presencia o transformación de otros factores”

De igual forma, otra observación crítica que es posible agregar al EML es el hecho de que implica un sistema muy controlado y cerrado al momento de cumplimentar la matriz y realizar el diseño respectivo, en el que generalmente no se da espacio a la participación. Su rigidez sistémica termina restando importancia al enfoque participativo que implica su diseño. El EML está sustentado teóricamente en un enfoque participativo (el trabajo de equipo y no individual), sin embargo, muchas veces se emprende una acción sin conocer directamente la participación de los afectados o población que se piensa beneficiar. Al final de cuentas, la cumplimentación de la Matriz de Marco Lógico termina siendo un trabajo de oficina, destinada a los técnicos en el que no se toma en cuenta a la población beneficiaria o actores involucrados en la intervención pretendida.

Es en este sentido que a menudo cuando se procede a completar la Matriz del Marco Lógico se cae en el error o la omisión, por así decirlo, de que las prioridades de los grupos vulnerables difieren mucho de las percepciones de los agentes o técnicos. De ello se desprende la crítica de que el EML sustenta en su lógica interna una “concepción errónea de la intervención” al considerar que el proyecto por sí mismo puede lograr el impacto positivo esperado en la población objetivo (Peris y Cuesta, Julio 2012).

Otro de los inconvenientes presentes en el EML es que alude al presente y futuro respecto a una circunstancia concreta pero no mapea (no se apoya en un diagnóstico pertinente

de los elementos que engloban dicha realidad); por tanto, brinda una perspectiva muy limitativa de la implicancia de los posibles actores y las redes que puedan establecerse entre estos durante el proceso, ni tampoco realiza un mapeo de alcances (de los impactos). Como señala Guadiana García (Abril 2011) las acciones y estrategias de desarrollo fundamentado en su racionalidad vertical y horizontal no tiene una base de análisis-síntesis. La matriz pretende ser en sí misma una síntesis, y es por ello que cae en el error de concebir el diseño del proyecto como la herramienta directa de solución de la problemática concreta.

Es importante también señalar que el EML alude a un proceso de Gestión o Gerencia Social de una entidad (en nuestro caso, un organismo multilateral u organismo no gubernamental, por ejemplo), sin embargo, esta metodología sólo se centra en un ámbito del proceso de Gestión de la entidad que es la Gestión Programática. El EML sólo engloba mayormente la parte correspondiente al proyecto o acción emprendida por la entidad, pero da poca importancia a los otros dos ámbitos como lo son Gestión Organizativa (referente a la entidad) y la Gestión Política (Referente a los actores implicados). En palabras sencillas, el centro de análisis del EML correspondiente a la identificación, planificación y evaluación hace referencia más que todo al proyecto y los programas, obviando otros aspectos relevantes implicados en el mismo proceso de intervención como por ejemplo la capacidad operativa y de gestión de la organización y el respaldo o apoyo político con el que cuenta. (FLACSO, 2014).

Considero un aporte loable al EML (de segunda generación) por parte de la GTZ el referente a la Planificación de Proyectos orientada a Objetivos (ZOPP) que puso énfasis en pasos del método como el análisis de participación, el análisis de problemas, análisis de objetivos y el análisis de alternativas. Sin embargo, un aporte que desde mi experiencia agregaría al EML para la parte correspondiente a Identificación es que además de los pasos de análisis señalados se incorpore el análisis del entorno que no sólo defina el contexto o entorno externo como una descripción de características que definen las circunstancias que engloban un hecho o fenómeno a tratar, sino que profundice en el entrelazamiento de variables y factores que de alguna u otra manera puedan tener un impacto positivo o negativo en la operatividad de la entidad (análisis interno). Un modelo pertinente para este tipo de análisis resultaría combinando el Análisis Pestel referente al entorno general (jurídico o normativo, económico, político, cultural, demográfico, sociológico, tecnológico y medioambiental), con un esquema de Análisis Interno (referente a la capacidad operativa y de gestión de la organización).

² Consultar sección Anexos, Gráfico No. 1: Lógica Horizontal y Vertical del EML (Matriz de Planificación de Proyectos)

En el sector de negocios combinan el Análisis Pestel (Entorno Genérico o Externo) con el Análisis Porter (a nivel interno de una empresa). Para el caso de Proyectos de Cooperación al Desarrollo no resulta viable el esquema Porter, pero sí es posible incorporar un Análisis Interno que de acuerdo con el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social de la Plataforma de ONG de Acción Social (2005) comprenda tres partes fundamentales:

1. Diagnóstico de Recurso: entendido como el conjunto de factores estructurales, técnicos y financieros con los que cuenta la organización necesarios para emprender la intervención.
2. Diagnóstico de Gestión o Funcional: se centra en el análisis de la eficiencia y eficacia de las funciones y operaciones básicas de la entidad.
3. Diagnóstico Estratégico: consistente en el establecimiento y vinculación del perfil estratégico y capacidad de la organización respecto a la intervención a realizar.

Esta estrategia de Análisis Interno para organismos no lucrativos dedicados al ámbito de proyectos de cooperación resulta pertinente porque centra su atención en dos elementos claves de la entidad: Recursos y Capacidad. (Plataforma de ONG de Acción Social, 2005, p. 23). El análisis adecuado de estos dos elementos -llevado a cabo a partir de los tres diagnósticos especificados- permitirá que las fortalezas sean bien utilizadas y las debilidades de la organización protegidas, lo cual redundaría en el impacto y consecución de objetivos de la intervención.

Los supuestos o hipótesis de la Matriz de Planificación de Proyecto (MPP) no visualizan todos los elementos del entorno que puedan alterar o limitar los objetivos, esto es debido a que los supuestos son definidos en correspondencia con la definición de los objetivos concretos incorporados en la Matriz, y por tal motivo, no siempre se perciben en dichos objetivos todos los supuestos que puedan afectar la ejecución y desempeño del proyecto. Por eso se requiere un análisis del entorno más sólido y pertinente.

De igual forma, a parte de la incorporación del Análisis del Entorno (Interno y

Externo), también resulta necesario incorporar el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad de la Población Beneficiaria que “consiste en recopilar, analizar y sistematizar la vulnerabilidad de la comunidad ante el supuesto o hipótesis o amenazas externas y la capacidad de respuesta a ello” (ECODE, Febrero 2011, p.32). Actualmente se ha hecho mucho énfasis en los estudios de vulnerabilidad desde que Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) desarrollara el Índice de Pobreza Multidimensional sustentado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen y apoyado también por los estudios de vulnerabilidad realizados por el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz. Por tal motivo, resulta necesario y pertinente añadir este tipo de análisis al EML correspondiente a la etapa de Identificación del Proyecto con propósito de ampliar el enfoque y adaptar la metodología a las demandas actuales de los estudios referente a la pobreza y los dilemas del desarrollo.

Ahora bien, como se había señalado inicialmente en este análisis, una de las críticas señaladas al EML es que dicho método se agotaba en la etapa de Identificación y el Diseño, pero carecía de un soporte metodológico mayor respecto a seguimiento y evaluación. El EML para la etapa de Evaluación se apoya en los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad (sostenibilidad)³. (Camacho, et al., 2011).

Considero que en la parte de Evaluación de la Pertinencia el enfoque debe tratar crear una sinergia entre los Planes Operativos de Cooperación al Desarrollo del país donante, las Estrategias o Planes de Desarrollo del país beneficiario y las Estrategias u objetivos de desarrollo plasmados en las Agendas de Desarrollo Internacional. Sólo mediante este análisis triádico que incorpore indicadores y variables que evidencien una verdadera armonización y alineamiento entre las estrategias de desarrollo de las partes involucradas se podrá hablar de una verdadera pertinencia.

Por tal razón, uno de los inconvenientes en la metodología del EML es la carencia de indicadores que evidencien el grado de alcance de los objetivos y resultados respecto a objetivos mundiales de desarrollo como lo fueron los ODM y ahora lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); es ahí donde resulta la crítica a modo de pregunta, ¿en qué medida están contribuyendo las acciones de los cooperantes al cumplimiento por parte de los países en vías de desarrollo de las metas de desarrollo mundiales? ¿En qué medida se visualizan esos impactos si la rigidez que encierra el EML no incorpora indicadores que hagan énfasis en esos aspectos y sólo queda como un mero instrumento admi-

³ Consultar sección Anexos, Gráfico No. 2: Criterios de Evaluación de Proyectos

nistrativo y formal? Resulta claro desde el correspondiente análisis emprendido que en el diseño de los proyectos no se realiza un verdadero acoplamiento y entrelazamientos entre las estrategias trazadas en la Matriz de Marco Lógico e indicadores de medición de Objetivos Mundiales de desarrollo.

Ahora bien, siguiendo con el EML para la etapa de evaluación, la parte referente al componente de Eficacia, considero que este elemento de evaluación sólo se centra en la lógica horizontal de la matriz de planificación (sólo responde a una lógica de gestión interna) y no expresa o evidencia indicadores que demuestren la eficacia del proyecto en el comportamiento o calidad de vida y mejora de las capacidades de las personas, ni tampoco en el desarrollo de la zona o a nivel macro del país. El EML para la evaluación de eficacia queda reducido simplemente al cumplimiento y desarrollo del proyecto y sus metas e indicadores cuantificables plasmados en el formulario.

Como alternativa a esta limitante señalada respecto al EML correspondiente al componente eficacia en la etapa de Evaluación, sugeriría la metodología del Mapeo de Alcances (MA) del DRC (International Development Research Centre, Canadá), cuyo énfasis se centra en cambios en el comportamiento, las relaciones, actividades y/o acciones de las personas, los grupos y las organizaciones con las que trabaja directamente el programa o proyecto. (ECODE, Febrero 2011).

A pesar del poco conocimiento y difusión del MA, la ventaja principal de esta metodología está en ser más transparente y comprensible para aquellas personas ajenas a la intervención ya que no se necesita comprender el concepto de lógica causal para entender en sí el contenido del proyecto (Dorantes, 2014; p.35). Por otra parte, la ventaja del enfoque del MA es que delinea muy bien las esferas de influencia y responsabilidades de todos aquellos actores involucrados o inmersos en el desarrollo de un proyecto, mediante el diseño de sistemas de evaluación y monitoreo acordes a cada actor (Chipimbi, Sibanda y Ongevalle, 2009).

No obstante, la desventaja del MA, aparte de ser poco conocido, es que no cuenta con indicadores que permitan cuantificar las metas como lo hace el EML, sino que se apoya fundamentalmente en la descripción y análisis del impacto y resultados obtenidos en los comportamientos, y relaciones de los actores involucrados.

En síntesis, ambos métodos podrían complementarse ya que haría que el EML fuese menos rígido y ampliase su visión de contexto y el MA podría establecer metas cuantificables.

Referencias Bibliográficas

Camacho, H.; et al. (2001). El Enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la Identificación y Diseño de Proyectos de Desarrollo. ADC y Fundación CIDEAL: Madrid.

Cruz, M. (Septiembre 2008). Análisis del Marco Lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso: Programa 3x1 para Migrantes. Tesis para Optar al Grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. FLACSO: México.

Dorantes Salgado, D. (2014). Análisis Comparado de las Metodologías de Marco Lógico y Mapeo de Alcances para el Diseño de proyectos en Gobierno Federal y Sociedad Civil. Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas. FLACSO: México.

ECODE (Febrero 2011). Estudio Crítico del Marco Lógico en la CAPV. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

FLACSO (2014). Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas. Santiago de Chile.

GÓMEZ M. y SÁINZ, H. (1999). El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. CIDEAL: Madrid.

Guadiana García, P. (Abril 2011). Modelo de Inteligencia. Comparación Modelo de Inteligencia (MI) y Metodología del Marco Lógico (MML). Consultado el 15 de febrero de 2016 en: <http://es.slideshare.net/pedroguadiana/crtica-al-modelodel-marco-lgico-7583102>

Chipimbi, R., Sibanda, M. y Ongevalle, J. (2009). Monitoreo de Impacto en una Esfera de Influencia de Programa. Un estudio de caso de la calidad de la educación y vulnerabilidad de programas en Zimbabwe. African Evaluation Association Conference.

Peris, J. y Cuesta, I. (Julio 2012). ¿Delimitado el margen de maniobra? Una discusión crítica del enfoque del Marco Lógico en los proyectos de cooperación al Desarrollo. XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Valencia.

Plataforma de ONG de Acción Social. (2005). Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Análisis y Desarrollo Social Consultores: Madrid.

Vázquez de Francisco, M.; Torres Jiménez, M.; y Caldentey del Pozo, P. (2014). Límites del Marco Lógico y Deficiencias de la Evaluación Tradicional de la Cooperación al Desarrollo para Medir Impacto. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

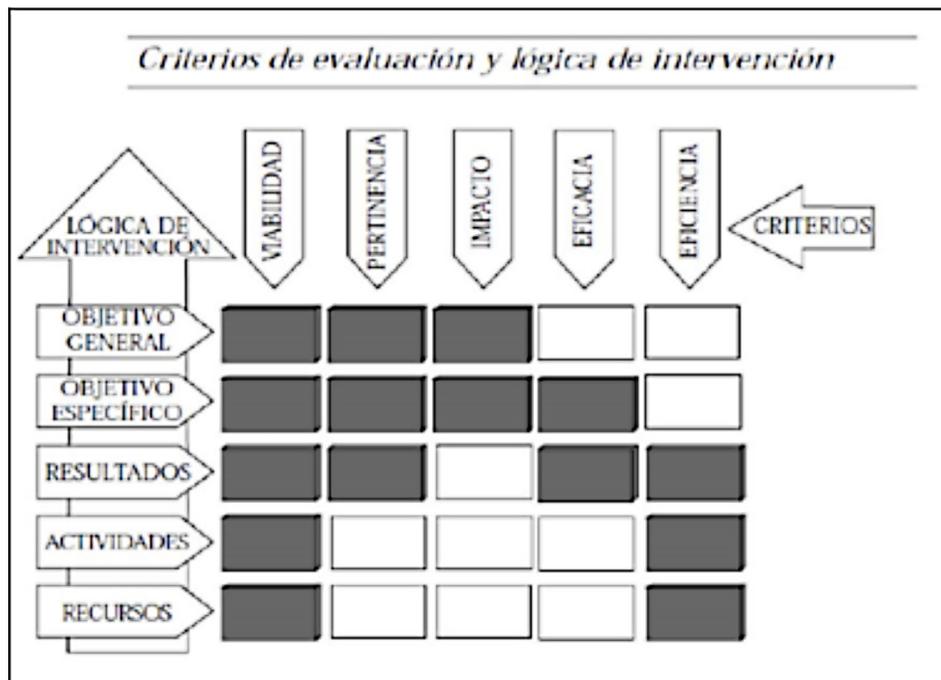
ANEXOS

Gráfico No. 1: Lógica Horizontal y Vertical del EML (Matriz de Planificación de Proyectos)

	Lógica de la Intervención	Indicadores Objetivamente Verificables	Fuentes de Verificación	Hipótesis
Objetivo General				
Objetivo Específico				
Resultados				
Actividades		Recursos	Costes	
				Condiciones Previas

Fuente: Miguel González, L. (2015). Identificación, Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Uva.

Gráfico No. 2: Criterios de Evaluación de Proyectos



Fuente: Gómez González F. (2015). Evaluación de Proyectos de Cooperación. Uva.