

Gestión de proyectos de cambio: marco lógico (I)

Changing projects management: logical framework (I)
Gestion des projets des changement: marque logique (I)

Autor:

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

Elaborado por:

Manuel Bestratén Belloví
CENTRO NACIONAL DE
CONDICIONES DE TRABAJO

Cuando las organizaciones se plantean cambios de trascendencia para resolver problemas importantes resulta necesario desarrollar estrategias altamente participativas para enfrentarse a los nuevos retos y desarrollar proyectos metodológicamente concebidos para ejecutar y controlar tales procesos de cambio. El esquema del Marco Lógico aplicado por organismos internacionales en proyectos de desarrollo puede resultar de especial interés para sumar voluntades y compromisos entorno a nuestra actividad preventiva, ampliando horizontes, y contribuyendo con ello al desarrollo saludable y sostenible de nuestras organizaciones. Esta primera NTP expone una síntesis metodológica, para dedicar la siguiente a una aplicación práctica en PRL.

Las NTP son guías de buenas prácticas. Sus indicaciones no son obligatorias salvo que estén recogidas en una disposición normativa vigente. A efectos de valorar la pertinencia de las recomendaciones contenidas en una NTP concreta es conveniente tener en cuenta su fecha de edición.

1. INTRODUCCIÓN

Las empresas están abocadas a vivir continuamente procesos de cambio para poder sortear las dificultades con las que han de enfrentarse para adaptarse a las nuevas realidades. Los problemas pueden ser de índole muy diversa y por ello es necesario que las organizaciones tengan la flexibilidad necesaria para actuar con rapidez, aprovechando al máximo sus propios recursos y encontrar las soluciones más idóneas en cada caso. Todas las personas debieran tener competencias para identificar y resolver dificultades o inconvenientes que se encuentran en su propio trabajo y que limitan su eficacia y operatividad, o al menos, encontrar vías de solución. Por ello, todas las organizaciones debieran inexorablemente establecer cauces formales para agilizar el proceso de identificación de carencias y aporte de ideas de mejora en cualquier ámbito de la organización, independientemente de los cometidos directos que las personas tengan en sus puestos de trabajo. La cultura de empresa debiera propiciar la colaboración y la ayuda entre personas para mejorar su eficiencia en el trabajo. Es una manera determinante para afianzar el necesario valor de la participación, más allá de los derechos legales que les corresponden.

Cabría diferenciar entre las ideas concretas para mejorar algún aspecto, sea cual fuere su importancia, y las oportunidades para generar también valor haciendo otras cosas diferentes a las habituales o de una manera radicalmente diferente. Todo problema no deja de ser una oportunidad para aprender al resolverlo y con ello poder mejorar. Esta conjunción de ideas-oportunidades requiere para su debida potenciación del apoyo de estrategias favorecedoras de la creatividad, la participación y el compromiso, más dinámicas y complejas que las desarrolladas en las convencionales acciones de mejora en las que suelen implicarse unas pocas personas. Para enfrentarse a los cambios importantes que las organizaciones demandan en esta nueva Era en la que habrá de prevalecer el

bien común ante intereses egoístas, se demanda la plena implicación en un marco de transparencia de la práctica totalidad de los miembros de las mismas, conjugando y canalizando todos los esfuerzos en una misma dirección. Tales cambios son esenciales para que las empresas puedan reinventar su futuro y sobrevivir ante las dificultades e incertidumbres que las hacen peligrar ante su más aparente que real competitividad. Las empresas no son muchas veces competitivas porque en esencia, ni están suficientemente dispuestas ni preparadas para evolucionar, y además, suelen carecer de instrumentos para enfrentarse a los profundos cambios culturales y organizacionales que la economía globalizada les está demandando; cuando tampoco es solución competir con salarios a la baja y condiciones de trabajo deficitarias. Todo lo contrario, es solo con trabajadores competentes e implicados que las organizaciones pueden aspirar a un futuro digno. La innovación a través del talento de las personas se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para garantizar el futuro de toda organización. A la importancia de la innovación y a su estrecha relación con las condiciones de trabajo, generadora de los necesarios procesos de cambio, dedicamos las NTP 941, 942 y 943, de recomendada lectura. También queremos destacar la NTP 829 sobre: "Nueva cultura de empresa y condiciones de trabajo. Factores de éxito del cambio", en la que describimos la importancia de atender a un conjunto dispar de elementos entroncados entre sí que son los que favorecen y a su vez permiten guiar y consolidar el proceso de cambio, siendo el más trascendental, la modificación de la cultura empresarial, o sea, los valores en que ésta se fundamenta. Si no se actúa sobre ellos no puede haber garantía de un cambio real en las maneras habituales de proceder.

El diseño y desarrollo de un proyecto efectivo de cambio sea de ámbito reducido o global y que disponga de los necesarios compromisos es el instrumento fundamental para poder guiar lo que haya de hacerse en cada momento y tomar las medidas correctoras ante las desviaciones

producidas u oportunidades generadas. Por otra parte, un proyecto bien planteado es determinante para integrar a las partes implicadas y encontrar también las necesarias vías de financiación.

Aunque se disponga de diversidad de procedimientos para conducir procesos de cambio, en este documento nos centramos en una metodología de especial interés para el desarrollo de proyectos colectivos de cierta trascendencia. Se trata del esquema del Marco Lógico, ML, de estructura matricial, aplicado por varios organismos internacionales desde que fuera promovido por la "United States Agency for International Development" en la década de los 70. Con esta herramienta se dio respuesta a la preocupación de analistas de organismos internacionales para un mejor control financiero y de viabilidad de los proyectos de desarrollo. Su aplicación ha sido ampliamente mejorada y validada con el tiempo, siendo extrapolable actualmente a diversidad de ámbitos de actuación. Permite un diseño que satisfaga tres requerimientos fundamentales de calidad en todo proyecto de desarrollo: Coherencia, Viabilidad y Evaluabilidad.

La experiencia nos ha demostrado que las posibilidades de éxito se ven sustancialmente limitadas si los proyectos no se diseñan con esmero para dar respuesta a problemas y necesidades priorizadas e interrelacionadas entre sí, si no se produce la implicación necesaria de las partes afectadas, y si no hay un completo seguimiento de lo acordado, con indicadores que permitan medir el desempeño y controlar sus avances para introducir a tiempo las correcciones oportunas; y más, cuando los cambios hayan de ser relevantes. Normalmente los problemas más comunes en los proyectos de cambio en las organizaciones, junto a los tres fundamentales indicados, son:

- Falta de precisión en la planificación, con objetivos diversos no claramente relacionados con las actividades del proyecto.
- No estar claramente definidas las responsabilidades, en especial las de los máximos responsables.
- No ser los indicadores suficientemente representativos de la eficacia y calidad de las actuaciones y de los resultados perseguidos.
- No existir una imagen clara y global del éxito esperado del proyecto, con la dificultad adicional que comporta para los evaluadores comparar objetivamente lo planificado con lo acontecido.

En la figura 1 se indican las más significativas aportaciones del ML para la estructuración y buen desarrollo de los proyectos. Puede utilizarse en las diferentes etapas de un proyecto: Preparación; Identificación y análisis de necesidades y alternativas; Presentación ante los órganos de control; Ejecución; y Evaluación, ya sea periódica o ex-post (según el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, es la evaluación realizada después de haber finalizado la ejecución del proyecto).

El ML puede modificarse obviamente durante la preparación del proyecto, pero también durante su ejecución ante nuevas circunstancias que de mutuo acuerdo lo hagan aconsejable. También puede utilizarse, además de la formulación de proyectos específicos, en el diseño de estructuras organizacionales, en la articulación de los distintos niveles de planificación de una institución, sector o ámbito de intervención, y por supuesto, en programas de desarrollo que están en el origen del Modelo. En tal sentido, cabría desarrollar el ML para un determinado Programa que tuviera fines diferentes pero complementarios y contando con sus específicos proyectos.

El BID define el Marco Lógico como "una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño,

- Clarifica el propósito y la justificación de un proyecto.
- Identifica las necesidades de información.
- Utiliza una terminología que ayuda a clarificar los diferentes elementos del proyecto, facilitando su elaboración e interpretación, sin ambigüedades.
- Presenta una estructura matricial sencilla de contenido con un temario analítico común que aporta la necesaria visión global, y además facilita el acuerdo entre todas las partes implicadas para su desarrollo: promotores, ejecutores, evaluadores, inversores, además de otros posibles interlocutores afectados.
- Se focaliza en los aspectos críticos, acortándose los documentos descriptivos tanto iniciales como de seguimiento, de manera considerable.
- Suministra información indispensable para el plan de ejecución del proyecto, su ejecución propiamente dicha, y el seguimiento y evaluación periódica de actuaciones y resultados, identificando claramente cómo medir el éxito o fracaso del proyecto.
- Permite complementarse con otros elementos enriquecedores (ampliación de indicadores, estrategias de actuación, herramientas de apoyo, etc.), disponiendo de la flexibilidad necesaria.

Figura 1. Ventajas del Marco Lógico.

ejecución y evaluación de proyectos". En la figura 2 se muestra su esquema conceptual. La experiencia directa de colaboración del redactor de este documento con dicho Organismo Internacional se ha producido en la evaluación continuada de dos programas en Argentina en los últimos siete años; uno sobre implantación de sistemas de prevención de riesgos laborales en varios sectores productivos, y otro, sobre implantación de sistemas de gestión por competencias para la mejora de la productividad y las condiciones de trabajo en 50 pymes argentinas. Tales programas permitieron evidenciar las ventajas del Método, y sobre todo, su utilidad y enorme flexibilidad para la conducción eficaz de proyectos, tanto en el seno de organizaciones como en ámbitos de colaboración interinstitucional. Al mismo tiempo, se pudieron introducir a tiempo cambios necesarios en tales programas de manera consensuada para mejorar y reorientar actuaciones, especialmente en su evaluación intermedia, o sea, la evaluación formal que suele realizarse en la mitad del periodo de desarrollo de los proyectos.

Por otra parte, el haber constatado que algunos profesionales de la prevención en el sector privado, sabedores del Método, lo han aplicado circunstancialmente en su organización de manera satisfactoria, es lo que ha animado a redactar esta NTP que recoge por un lado sus bases conceptuales y metodológicas, y por otro, en la siguiente, se aportan algunas reflexiones prácticas en su aplicabilidad y se desarrolla a título de ejemplo un proyecto de integración de la prevención de acuerdo al esquema del ML. No obstante, como toda metodología, no es por ella misma garante de cambio, es cómo la enriquezcamos y el arte con que la apliquemos lo que ha de permitir materializar los logros esperados.

Tanto los Servicios de Prevención propios como ajenos deben desarrollar proyectos para la plena integración de

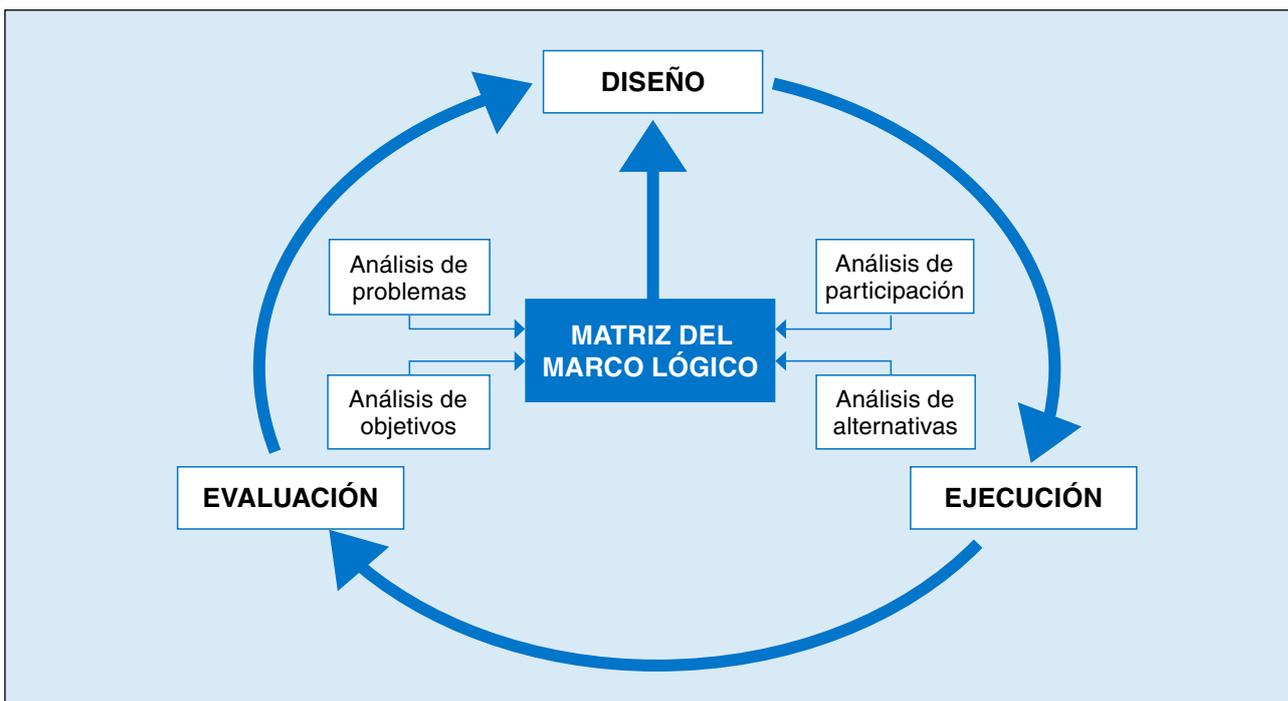


Figura 2. Esquema conceptual del Marco Lógico (Adaptación del BID y de la GTZ, Agencia Alemana de Cooperación Técnica).

la PRL en las organizaciones, desarrollando los diferentes componentes que ello comporta para implantar un sistema preventivo, que además de cumplir la legislación vigente cuide de sintonizar con los intereses generales de la organización y contribuya al beneficio empresarial, no solo en términos económicos. El ML puede ayudar a clarificar, consensuar y movilizar a las personas implicadas y a los recursos necesarios para alcanzar los fines perseguidos en un plazo determinado. Así, el ML podría complementar y enriquecer el propio Plan de Prevención, confiriéndole pro actividad y practicidad. Por otra parte, también podría facilitar la sistematización de los procesos de cambio en grupos de empresas de características similares en tamaño, actividad y riesgos específicos, siendo éstos conducidos por los Servicios de Prevención Ajenos en colaboración con otras unidades.

Está reconocido que habría de mejorarse la calidad e imagen colectiva de los Servicios de Prevención Ajenos a través de una mayor trascendencia y efectividad de su actividad asesora. El implantar sistemas preventivos eficaces, integrando plenamente la PRL a las funciones y cometidos de todo el personal de una organización es obviamente el objetivo esencial, pero entendemos que éste podrá ser más fácilmente alcanzable si somos capaces de integrar la actividad preventiva a proyectos de cambio que respondan plenamente a la conjunción de intereses empresariales estratégicos y a intereses personales, siempre con visión de futuro. En la siguiente NTP se muestra una aplicación práctica de formulación de proyectos en esta línea.

2. LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

El Marco Lógico se presenta como una matriz de cuatro por cuatro (ver fig. 3), en la que las filas presentan información acerca de los siguientes elementos del proyecto.

1. Fin del proyecto al contribuir de manera relevante a solucionar el problema fundamental

2. Propósito alcanzado cuando el proyecto ha sido ejecutado
3. Componentes esenciales del proyecto y completados en el transcurso de la ejecución del proyecto
4. Actividades requeridas para producir los resultados esperados en los diferentes Componentes

Tales elementos deben ser correlacionados con la información correspondiente a las cuatro columnas sobre:

1. Objetivos
2. Indicadores (Resultados específicos a alcanzar)
3. Medios de verificación
4. Supuestos (factores externos que comportan riesgos en el proyecto)

La matriz del Marco Lógico está basada en dos principios básicos: primero, el de las relaciones lógicas verticales de causa-efecto entre las diferentes partes de un problema que corresponden a los cuatro niveles o filas de la matriz que relacionan a las Actividades o insumos, a los Componentes (o productos), al Propósito y al Fin como un conjunto de objetivos jerarquizados del proyecto. La lógica vertical postula que si partimos de abajo con determinadas Actividades y respetando determinados supuestos, hemos de alcanzar el Fin perseguido. El segundo principio es el de la correspondencia (lógica horizontal). Vincula cada nivel de objetivos a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (o supuestos principales).

Fin

Cada proyecto debe ser la respuesta a un problema significativo que se ha detectado. Por tanto, el Fin de un proyecto es una descripción de la solución al problema que se ha diagnosticado. Si, por ejemplo, el problema principal en el ámbito de la salud de un determinado sector como el de la Construcción, es la alta tasa de siniestralidad, el Fin sería reducir significativamente dicha tasa de siniestralidad en la población laboral afectada.

	DESCRIPCIÓN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN				
PROPÓSITO				
COMPONENTES				
ACTIVIDADES				

Figura 3. Esquema matricial del marco lógico.

Deben enfatizarse dos cosas acerca del Fin. Primero, no implica que el proyecto en si mismo, vaya a ser suficiente para lograr el Fin. Puede tratarse en el caso del ejemplo indicado, el que sea suficiente que el proyecto contribuya de manera relevante al logro del Fin. Segundo, la definición del Fin no implica que siempre vaya a lograrse poco después de que el proyecto esté en funcionamiento. Puede tratarse de un Fin a largo, plazo al cual contribuirá la operación del proyecto.

Sería ideal que el equipo que vaya a ejecutar el proyecto, en consulta con las partes involucradas o interesadas, identifique el Fin durante la preparación del Documento de Programación, llegando a precisarse éste durante la Misión de identificación. Diversos proyectos o medidas pueden contribuir a la solución de los problemas que han sido identificados. Es improbable que un proyecto en si mismo resuelva siempre el problema o los problemas detectados. En el contexto del enfoque del Marco Lógico, el propósito de la Misión de Identificación es identificar cuál de los diferentes proyectos alternativos, contribuirá en mayor medida (o de una manera más efectiva en términos de costes) a la solución deseada.

Propósito

El Propósito es el resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto. Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes. El título del proyecto debe surgir directamente de la definición del Propósito. El ML requiere que cada proyecto tenga solamente un propósito. La razón de ello es tener una claridad absoluta de planteamientos. Si existe más de un Propósito hay ambigüedad. Si hay más de un Propósito puede surgir una situación de trueque en el cual el proyecto se aproxima más a un objetivo a costa de alejarse de otro. En tal situación, el ejecutor puede escoger perseguir el Propósito que percibe como el de mayor importancia, el más fácil de lograr, o el menos costoso en términos económicos. Esto, sin embargo, podría no ser el Propósito que las partes concibieron como el más importante.

Dado que se trata de una hipótesis, es importante reconocer que el logro del Propósito del proyecto está fuera de control de la gerencia del proyecto o del ejecutor. La gerencia del proyecto tiene la responsabilidad de producir los Componentes (las obras físicas o aspectos materiales, las cooperaciones técnicas o la capacitación). Sin embargo, otras personas tienen que utilizar estos Componentes para que se logre el Propósito del proyecto. Estos grupos se salen fuera del control de la gerencia del proyecto, aunque exista una relación.

Por ejemplo, en un proyecto de implantación de un sistema preventivo de riesgos laborales el responsable del proyecto tiene la responsabilidad de hacer todo lo necesario para que la actividad preventiva pueda realizarse

de manera satisfactoria cumpliendo lo reglamentado y de acuerdo a los estándares establecidos, pero no puede tener la responsabilidad por el Propósito del proyecto: el que la prevención esté plenamente integrada en las funciones y cometidos de todo el personal. Esto está fuera de su control ya que algunos directivos pueden no estar dispuestos a cambiar sus prácticas y puede acontecer una situación indeseada que dificulte el proceso. El gerente del proyecto no puede ser responsable de todo ello, aunque sí debería ser capaz de identificarlas para que los máximos responsables de la organización puedan corregirlas.

Puede ser también el caso que el enfoque requiera más de un marco lógico. Por ejemplo, un marco maestro de un Programa con su Fin y Propósito y dos o más proyectos que lo integren. Entonces, el Fin de cada uno de los marcos lógicos subordinados es idéntico al Propósito del Programa (marco maestro), pero cada proyecto tiene su Propósito específico. El programa trata cada Propósito por separado con su marco lógico (ver fig. 4).

FIN DEL PROGRAMA:		
Propósito	Fin de los proyectos (igual al Propósito del Programa)	
Proyectos	Proyecto 1	Proyecto 2
	Propósito	Propósito
1. _____		
2. _____	Componentes	Componentes
	Actividades	Actividades

Figura 4. Estructura del Marco Lógico de un Programa con diferentes proyectos.

Componentes

Los Componentes son las obras, equipamientos, instalaciones, estudios, servicios y capacitación que se requieren que produzca la gerencia del proyecto dentro del presupuesto asignado. Cada uno de los Componentes del proyecto tiene que ser necesario para lograr el Propósito, y es razonable suponer que si los Componentes

se producen adecuadamente, se logrará el Propósito. La gerencia del proyecto es responsable de la producción de los Componentes del Proyecto. Los Componentes constituyen el contenido del contrato formal del proyecto, si lo hubiere. Por tanto, deben expresarse claramente. En el marco lógico, los Componentes se definen como resultados concretos esperables; o sea, como obras finalizadas, estudios terminados y capacitación ejecutada.

Actividades

Las Actividades son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del posterior Plan de ejecución. Cada actividad se suele consignar en un gráfico, diagrama de barras u otro similar, estimándose el tiempo y los recursos necesarios previstos para su ejecución. De esta forma, la ejecución está vinculada directamente con el diseño del proyecto.

Para la evaluación de la columna de objetivos se construye el marco lógico de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo arriba. De esta forma, si el proyecto está bien diseñado, se debería asegurar que lo que se indica en los siguientes puntos es cierto:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para que éste pueda materializarse,
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto,
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto,
- Si se logra el Propósito del proyecto, este contribuirá al logro del Fin,
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades,
- El Fin es una respuesta al problema más importante de la organización, del sector o del ámbito específico de actuación.

Indicadores de Fin y de Propósito

Los indicadores reflejan los resultados esperados en tres dimensiones esenciales: cantidad, calidad y tiempo. El Propósito de un proyecto podría ser que las condiciones de trabajo de una organización sean plenamente saludables respondiendo a los intereses de la organización y de los trabajadores en un plazo de dos años. Los indicadores podrían ser: índices de siniestralidad por debajo del 40% de los índices promedio del sector, que el índice de satisfacción de los trabajadores sea del 80% en base a un determinado modelo de evaluación, y que el índice de participación de los trabajadores en proyectos de mejora sea del 90%, entre otros posibles indicadores. Tales indicadores son inequívocos al estar enfocando a la gerencia del proyecto en unos objetivos cuantitativos, más bien que en alternativas posibles. También especifica la calidad, ya que indica el ámbito en el que ello debe alcanzarse, que en este caso es toda la organización y por tanto en todos sus centros de trabajo y unidades productivas, repercutiendo en todos sus trabajadores. Y finalmente, expresa cuándo se esperan tales resultados.

Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados esperados, el Marco Lógico debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito se ha logrado. Los indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto, y deben obtenerse a un costo razonable, preferiblemente partiendo de las fuentes de

datos existentes. Los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión del proyecto y permiten que los gerentes del proyecto decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Propósito del proyecto.

En algunos proyectos, como los de sectores sociales, puede ser a veces difícil encontrar indicadores medibles. A veces es necesario utilizar indicadores indirectos. Sin embargo, la disponibilidad de indicadores medibles obviamente no debiera determinar el diseño del proyecto. Vale más tener una medida burda del concepto adecuado, que una medida perfecta de un concepto ambiguo o erróneo.

Indicadores de Componentes

Los indicadores de los Componentes son descripciones breves de los estudios, capacitación y obras materiales que suministra el proyecto. La descripción debe igualmente especificar: cantidad, calidad y tiempo. Por ejemplo un proyecto educacional para el desarrollo de competencias de una organización podría especificar un aula de formación permanente para los trabajadores, con una capacidad de formación de 30 cursillos al año de habilidades competenciales para 15 trabajadores cada cursillo, con el equipamiento necesario para ello, especificado en las normas, y al final, que el 100% de trabajadores hayan incrementado un determinado nivel sus competencias.

Indicadores de Actividades

El presupuesto destinado a cada actividad es uno de los indicadores esenciales de las mismas. El presupuesto se presenta por el conjunto de actividades que generan un componente. Pero además, cada actividad debería tener indicadores de eficacia y de temporalidad. Por ejemplo, implantar un conjunto de actividades preventivas podría disponer de indicadores de calidad tales como: el grado de implantación de tales actividades, la satisfacción en la aplicación por parte de sus usuarios, la calidad de cumplimiento de los registros documentales correspondientes, etc., así como de los resultados alcanzados. Por ejemplo, si se trata de un procedimiento de control de máquinas peligrosas, uno de los resultados sería que las máquinas al final del periodo establecido estén en condiciones completamente seguras, habiendo sido determinante para ello el procedimiento en cuestión.

Para la evaluación de la columna de indicadores debe verificarse que:

- Los indicadores de Propósito no sean un resumen de los Componentes, sino una medida del resultado de tener los Componentes en operación,
- Los indicadores de Propósito midan lo que es importante,
- Todos los indicadores están especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo,
- Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles,
- El presupuesto sea suficiente para llevar a cabo las Actividades identificadas
- Los indicadores de Actividades expresan los resultados esperados de las mismas, la calidad en su ejecución y el plazo de tiempo en que han de ejecutarse.

Medios de verificación

El marco lógico indica dónde el ejecutor o el evaluador pueden obtener información acerca de los indicadores. Ello

obliga a los planificadores del proyecto a identificar fuentes existentes de información o hacer provisiones para recoger información, quizás como una actividad del proyecto. No toda la información debe ser estadística. La producción de Componentes puede verificarse mediante una inspección visual del especialista o un trabajo de análisis grupal. La ejecución del presupuesto puede verificarse con los recibos presentados para reembolso o como justificación para volver a integrar los fondos rotatorios previstos de inversión.

Supuestos

Cada proyecto comprende riesgos diversos: financieros, institucionales, sociales, políticos, incluso climatológicos, u otros factores que pueden hacer peligrar su éxito. El Marco Lógico requiere que el equipo de diseño identifique los riesgos en cada etapa: Actividad, Componente, Propósito y Fin. *El riesgo se expresa como un supuesto que tiene que ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.* El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los Componentes indicados. Si producimos tales Componentes y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del Proyecto y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin. *Los supuestos representan un juicio de probabilidad considerable de éxito del proyecto que comparten el equipo de diseño del proyecto, el prestatario de financiación externo si existiera (por ejemplo, representante del organismo de cooperación) y el ejecutor, el cual debe participar ineludiblemente en el proceso de diseño del proyecto.*

Los supuestos (o riesgos) del proyecto tienen una característica importante: los riesgos se definen como que están más allá del control directo de la gerencia del proyecto. El equipo de diseño del proyecto se interroga qué podría ir mal en cada nivel. A nivel de Actividad, por ejemplo sería que los fondos económicos de la contraparte no llegaran en el momento debido, o que se produjeran situaciones de inestabilidad laboral por una coyuntura de crisis económica o de otra índole. El objetivo no es el de referenciar cada eventualidad que pueda concebirse, sino el identificar posibilidades con un grado razonable de probabilidad, y que por ello vale la pena considerar.

La columna de supuestos resulta importante tanto en la planificación como en la ejecución. En la etapa de planificación sirve para identificar riesgos que pueden evitarse incorporando componentes adicionales en el proyecto mismo. Por ejemplo, uno de los supuestos de un programa de salud rural o en zonas aisladas (por ejemplo, en plataformas petrolíferas) podría ser que el personal cualificado esté dispuesto a mudarse temporalmente para vivir en tales lugares. Dado que este supuesto es crítico al logro del Propósito, la buena disposición del personal no puede quedar librada al azar. El equipo del proyecto debe trabajar en el diseño, Actividades y Componentes del proyecto para asegurarse que el personal cualificado estará dispuesto y por tanto tendrá incentivos y compromisos claros para poder radicarse en el tiempo fijado en tales ámbitos de trabajo. El Componente podría ser un sistema de pago de incentivos, el suministro de residencia gratuita, servicios complementarios, u otro bien que resulte estimulante, y a su vez, que no sea fácil el incumplimiento de los compromisos adquiridos. Si el supuesto es crítico, y no hay Componente que lo pueda controlar, el equipo de diseño del proyecto y la gerencia

del mismo bien podrían llegar a decidir que el proyecto particular es demasiado arriesgado y por tanto debiera abandonarse o seguir replanteándose nuevas estrategias de mayor fiabilidad.

Los supuestos son importantes también durante la ejecución. Indican los factores que la gerencia del proyecto *debe anticipar, tratar de influir, y/o afrontar con adecuados planes de emergencia.* Por ejemplo, si el éxito de implantación de un programa de innovación en un conjunto de empresas de una región supone que un Organismo de la Administración ha de facilitar unas determinadas subvenciones económicas o ciertos beneficios fiscales a las empresas participantes, el gerente del proyecto debe vigilar constantemente la marcha de eventos y actuaciones para informar a tal Organismo y a la propia entidad de financiamiento del proyecto, que las demoras pueden frustrar el logro del Propósito del proyecto, y al mismo tiempo, informarles también de manera puntual de la buena marcha del proyecto y de los logros que se van generando con tal apoyo, para ser así menos vulnerables a ciertos avatares que puedan acontecer. Una de las ventajas de plantear los supuestos es que el gerente del proyecto tiene el incentivo de prever y comunicar los problemas emergentes antes que dejarlos para que otros los descubran.

3. DESARROLLO SECUENCIAL DEL MARCO LÓGICO

El Marco Lógico es una herramienta dinámica para diseñar y ejecutar un proyecto y no debiera transformarse en un instrumento burocrático para la presentación de resultados. Como se ha dicho, puede modificarse y completarse durante el proceso de preparación del proyecto. Tiene el potencial de enfocar y hacer más eficiente el proceso de preparación del proyecto cerca del organismo de cooperación o financiamiento que lo va a apoyar. Además, habrá de contribuir satisfactoriamente en todas las etapas del ciclo del proyecto si se estructura adecuadamente. Con este enfoque, el ML debiera elaborarse en una secuencia de fases que a continuación se exponen.

Hay que destacar que el Plan de ejecución no forma parte del ML, sino que es un anexo a éste. Toma la lista de actividades necesarias definidas en el ML, las desagrega a nivel de Tareas, y presenta un gráfico de cuándo comenzará y cuando terminará cada tarea y actividad (por ejemplo un gráfico de Gantt). También se asigna la responsabilidad de llevar a cabo cada actividad a una organización o persona. El programa de actividades permite que el equipo de diseño, el representante del organismo financiero o de cooperación y el gerente del proyecto evalúen si el tiempo fijado para terminar el proyecto es realista. También permite al gerente del proyecto distribuir y coordinar tareas cuando estén participando varias instituciones. Es muy recomendable, como más adelante se expondrá, que el propio Plan de ejecución disponga de un mecanismo de seguimiento de autoevaluación transparente y continuada, que podrá haber sido diseñado en el ML o bien incorporado posteriormente en el propio Plan de ejecución.

Veamos a continuación los pasos secuenciales para la configuración del Marco Lógico.

Identificación del problema principal y alternativas de solución

En el proceso de preparación del documento de programación, el equipo al que se le encomienda su realización,

junto a la representación del organismo de cooperación si lo hubiere y los representantes de los destinatarios del proyecto, han de concentrarse únicamente en el problema a resolver, o sea, en el Fin, con sus objetivos y sus Indicadores. En otras palabras, se concentra en los dos primeros casilleros de la primera fila de la Matriz del ML. Pero veamos antes que nada cómo enfrentarse al análisis de problemas.

El primer paso de un proyecto es identificar, seleccionar y desarrollar una definición clara del problema que se hace evidente por ser una manifestación externa que afecta a un colectivo o comunidad. Se puede reflejar por la existencia de algo malo o la carencia de algo bueno que es absolutamente necesario.

Como se verá en la aplicación práctica que se muestra en la siguiente NTP, el problema fundamental que el proyecto debe abordar queda perfectamente focalizado cuando hemos realizado un exhaustivo análisis de consecuencias o efectos del mismo y de las causas que lo originan. La experiencia metodológica en el campo de la prevención de riesgos laborales para la elaboración de estructuras arbóreas en los análisis de causas (hacia atrás con el árbol de fallos) y los análisis de consecuencias (hacia delante con el árbol de efectos y el árbol de sucesos) nos resultará muy provechosa para la identificación y priorización de problemas. Evidentemente, el problema es priorizado por la gravedad de las consecuencias que del mismo se deriven. A este análisis en su conjunto lo denominamos árbol de problemas, que tiene los siguientes pasos para su elaboración:

1. Identificar los principales problemas con respecto a la situación
2. Formular en pocas palabras el problema central
3. Anotar las causas del problema central
4. Anotar los efectos provocados por el problema central
5. Elaborar el esquema que muestre las relaciones entre causas y efectos dando forma al árbol del problema
6. Revisar el esquema completo y comprobar su lógica e integridad.

Desde el punto de vista de los beneficiarios directos, el propósito del análisis de los problemas es establecer la relación causa-efecto existente entre los problemas que éstos mismos estiman que les afectan.

Los problemas no son hipótesis abstractas, sino que afectan a un colectivo o a determinados grupos socia-

les. Cuando se identifica un problema se debe ofrecer un panorama de todas las personas, grupos y organizaciones que de alguna manera están relacionados con el problema en cuestión de acuerdo a sus expectativas e intereses y considerando sus diferentes características (beneficiarios, cooperantes, afectados perjudicados, etc.) y los factores que las determinan. A ello correspondería llamarle: “análisis de participación”.

Después de identificado el o los grupos beneficiarios y el principal problema a resolver, habría que cambiarlo por objetivo. Es decir, transformar la situación negativa existente en una situación positiva deseable. Es decir, se trataría de pasar de una relación “causa-efecto” en los problemas a una relación “medios fines” en los objetivos. Para ello, hay que reformular todas las condiciones negativas del árbol de problemas en condiciones positivas deseables y realizables en la práctica, examinar las relaciones “medios-fines” establecidas para garantizar la lógica e integridad del esquema y eliminar los objetivos que no sean efectivos o necesarios. A ello lo denominaríamos “análisis de objetivos”.

Luego vendría el propósito del “análisis de alternativas” (también llamado “discusión de estrategias” según la Comisión Europea) que es identificar posibles opciones, valorar sus posibilidades de ser llevadas adecuadamente a la práctica y acordar una estrategia de proyecto. Puede ser que para un mismo objetivo se puedan llevar a cabo distintas intervenciones. Con tal análisis se compararán todas ellas para elegir la que sea más ventajosa. Para el análisis de alternativas y la selección de la más idónea se puede utilizar el clásico DAFO, análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Una vez completados estos análisis previos estaríamos en condiciones de empezar a construir el Marlo Lógico.

Durante la fase inicial, el prestatario de recursos, la representación de las partes afectadas y el grupo de trabajo técnico, considerarán alternativas de proyectos que podrían contribuir a la solución del problema, y elaborarán el Perfil I resultante, para seleccionar el que consideran mejor, definiendo el Propósito con sus objetivos y los Indicadores correspondientes con énfasis en la parte económica. Es decir, se concentra en los primeros dos casilleros de la primera y segunda fila (ver el área sombreada de la figura 5 a). En esta etapa, el análisis ambiental considera en forma preliminar el coste

MARCO LÓGICO DEL NIVEL DE PERFIL I (Fig. 5a)				
	Objetivo	Indicadores	Verificación	Supuestos
Fin		E		
Propósito		E		
Componente				
Actividad				

MARCO LÓGICO DEL NIVEL DE PERFIL II (Fig. 5b)				
	Objetivo	Indicadores	Verificación	Supuestos
Fin				E
Propósito		E		E
Componente		E		E
Actividad				E

Figura 5. Marco Lógico al Nivel del Perfil I y del Perfil II en la fase de preparación.

de mitigación y el posible coste de daño resultante de las diferentes alternativas. El análisis económico trata de determinar la alternativa al mínimo coste. El análisis de participación institucional identifica las alternativas más viables de ejecutar y operar el proyecto. Finalmente, el análisis financiero examina la capacidad de aportar capital y sostener la futura operación del proyecto en el contexto de las demandas financieras de todo el sector o ámbito de influencia, o sea, su sostenibilidad. Habrían de tenerse en cuenta por su importancia al incorporar los objetivos del proyecto, aspectos relativos al medio ambiente, de género, destinatarios o beneficiarios del proyecto, en particular los más necesitados, la rentabilidad social y económica, y las modificaciones institucionales (cuando éstas pudieran ser relevantes), como indicadores de fin o de Propósito. Con el marcado E se indica en el gráfico la necesaria consideración del aspecto económico.

Preparación del Perfil II y Orientación

Durante la orientación, el equipo de proyecto se concentra en dimensionarlo, lo que implica establecer la relación de lo que se logrará (los indicadores de Propósito) y la cantidad, tipo, volumen y coste de los Componentes del proyecto. Al nivel del Perfil II, el equipo de proyecto puede modificar los indicadores, pero no debería cambiar el Fin y el Propósito. Si ello sucediera, entonces habrá cambiado el proyecto y debiera prepararse un nuevo Perfil I, o en su defecto, el cambio debiera destacarse en el Perfil II.

Tal Perfil II debe incluir los Componentes, sus indicadores y los supuestos que tienen que cumplirse para lograr el Fin, Propósito y Componentes. En el Perfil II debe presentarse, la parte sombreada de la matriz de la figura 5b. Una buena parte del análisis financiero e institucional de participación está relacionado con la columna de supuestos. Por ejemplo, la viabilidad financiera puede depender de un incremento de tarifas (una condición contractual, el cumplimiento de la cual es un supuesto). La viabilidad institucional puede depender de la estrecha coordinación entre varios organismos públicos o privados, la cual sería por tanto un supuesto a considerar. Con el marcado E se indica el área con un significado aspecto económico a considerar.

Análisis y preparación del documento de solicitud de financiación.

El ML refleja los lineamientos de la propuesta del prestatario y por consiguiente, informe del proyecto, como si fuera el caso, el que se hubiera de presentar al BID. Sirve para orientar la lógica de éstos: identificación del problema principal, selección de la mejor alternativa de proyecto para contribuir a la solución (el objetivo-Fin en el ML), la definición del Propósito (los resultados esperados al final de la ejecución del proyecto), los Componentes necesarios para lograr el Propósito, las Actividades necesarias para producir los Componentes, el costo de las Actividades (presupuesto), los Supuestos (riesgos asumibles). *El ML resaltará aquellos aspectos que deben ser abordados mediante evaluaciones complementarias o de apoyo, a ser incluidas en el informe.* Estas evaluaciones contribuirán a determinar las mejores alternativas para manejar los riesgos del proyecto. Estas evaluaciones incluyen diagnósticos sobre: la capacidad institucional para ejecutar las Actividades, el impacto ambiental de las Actividades y Componentes, la capacidad financiera

para solventar la ejecución del proyecto de inversión y su operación, y la factibilidad económica del proyecto, entre otras cuestiones relevantes.

- El Fin está claramente expresado
- Los indicadores de Fin son verificables en términos de actividad, calidad y tiempo.
- El proyecto tiene un solo Propósito.
- El Propósito está claramente expresado.
- Los indicadores del Propósito no son un resumen de los Componentes, sino una forma independiente de medir el logro del Propósito
- Los indicadores del Propósito sólo miden lo que es importante.
- Los indicadores de Propósito tienen medidas de cantidad, calidad y tiempo.
- Los indicadores del Propósito miden los resultados esperados al final de la ejecución del proyecto.
- Los Componentes del proyecto están claramente expresados.
- Los Componentes están expresados como resultados.
- Todos los Componentes son necesarios para cumplir el Propósito.
- Los Componentes incluyen todas las partidas de las cuales es responsable la gerencia del proyecto.
- Los indicadores de los Componentes son verificables en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- Las Actividades incluyen todas las que son necesarias para producir cada Componente.
- Las Actividades identifican todas las acciones necesarias para recoger información sobre los indicadores.
- Las Actividades son en realidad las tareas para las cuales se incurre en costes para poder completar los Componentes.
- La relación entre Actividades y el presupuesto para su ejecución es realista y se basa en criterios de racionalidad y buena administración
- La relación entonces entre el Propósito y el Fin es lógica y no omite pasos importantes.
- La relación entre los Componentes y el Propósito es realista y coherente.
- La lógica vertical entre las Actividades, los Componentes, el Propósito y el Fin es realista y coherente en su totalidad.
- El Propósito, junto con los supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias, aun cuando no sean suficientes, para lograr el Fin.
- Los Componentes, junto con los Supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el Propósito.
- Los supuestos al nivel de Actividad no incluyen ninguna acción que tenga que llevarse a cabo antes que puedan comenzar las Actividades. Las condiciones precedentes se detallan en forma separada.
- La columna de medios de verificación identifica dónde puede hallarse la información para verificar cada indicador
- El Marco Lógico define la información necesaria y esencial para la evaluación del proyecto.

Figura 6. Lista de verificación del correcto diseño del proyecto de acuerdo al Marco Lógico.

El ML contiene un resumen de casi toda la información que proveen las diferentes disciplinas. El análisis técnico se encuentra resumido en los indicadores de Propósito, en los indicadores de Componentes, en los indicadores de Actividad (en el presupuesto) y en el plan de ejecución. Los objetivos eminentemente sociales de instituciones y organismos de cooperación están reflejados en los indicadores de Fin y Propósito y en ciertos Componentes a ser desarrollados mediante determinadas Actividades. El análisis económico resulta de la comparación entre los indicadores de Fin o Propósito con el presupuesto. Los resultados de análisis institucional y financiero pueden aparecer como indicadores de Propósito y/o Componentes (tales como formación realizada, estudios realizados, equipamiento previsto, procedimientos implantados) o como supuestos (que pueden ser incluidos como condiciones contractuales).

Por tanto, en la fase de presentación del ML ante los diferentes Comités implicados, este constituye un resumen ejecutivo de lo proyectado, o sea, un panorama sintético de los objetivos, de los costes, de los riesgos asumidos y de los resultados esperados.

Ejecución y evaluación del proyecto

Para la ejecución del proyecto, el ML y el Plan de Ejecu-

ción correspondiente, PE, son los dos documentos base que contribuyen a la coordinación y seguimiento del mismo. El ML y el PE son lo suficientemente breves como para que todos los participantes (no solo los máximos responsables) cuenten con una copia y contribuir a que todos sepan en forma específica lo que están procurando lograr, cómo puede medirse el éxito alcanzado, quién se supone debe hacer qué, cuándo se supone lo haga, y qué riesgos requieren seguimiento y capacidad de anticipación.

Como ya se indicó anteriormente, el logro del Propósito y del Fin no están bajo el control del gerente o ejecutor del proyecto. El gerente solo tiene el control de las Actividades, el presupuesto, y los Componentes que entrega. Lo demás está fuera de su control. Hay situaciones ajenas a la ejecución del proyecto sobre las cuales no tiene un verdadero control. Sin embargo, el gerente tiene la responsabilidad de hacer un seguimiento de todos estos factores, informar a las autoridades superiores cuando parece que los supuestos no se van a cumplir, y sugerir acciones que permitan lograr el Propósito.

En la fase de evaluación por parte de auditores acreditados, éstos habrían de poder saber qué resultados se esperan y donde pueden hallar información para verificar si lo lograron.

En la figura 6 se muestra una lista de verificación de la correcta formulación del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA EL DESARROLLO

Herrmann & Herrmann

Planificación de proyectos orientada a objetivos, 2001

www.jjponline.com/marcologico

AGENCIA NORUEGA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Grupo de trabajo Norad

Enfoque del marco lógico como herramienta de planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1993

www.ongdcim.org/PUBLICACIONES%20DIGITALES/cooperación%desarrollo/Manual%20Marco%20Logico.pdf

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Washington, 1997

www.iadb.org/cont/evo/spbook

CAMACHO, HUGO

El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo

Fundación Cideal, Madrid, 2001

www.preval.org/documentos/00423.pdf

