

VIII. El enfoque del marco lógico (EML)

Durante los últimos años se ha producido en la cooperación internacional al desarrollo una progresiva homogeneización de los métodos de gestión de sus intervenciones. Esto se ha debido, en gran medida, al éxito que un método concreto de planificación, el llamado enfoque del marco lógico (EML), presentado en sus distintas variantes, ha obtenido entre los actores de la cooperación al desarrollo, y especialmente entre los organismos financiadores.

En el ámbito europeo, el EML es, actualmente, el método exigido por prácticamente todas las entidades donantes para tomar en consideración las propuestas concretas de financiación. Esto ha contribuido a que las instituciones de cooperación al desarrollo se hayan visto en la necesidad de conocer y manejar este procedimiento de planificación por objetivos y que dicho método, o alguno de los métodos afines, se haya convertido en uno de los temarios principales en los programas de formación de cooperación al desarrollo.

Ahora bien, este método no debe ser visto como un requisito de carácter administrativo o de índole formal a la hora de presentar un proyecto ante cualquier financiador. Precisamente, planteamientos como éstos han provocado, en ocasiones, un cierto rechazo a la metodología EML y han banalizado sus contenidos. Con frecuencia se utilizan con deservoltura términos como matrices de planificación, indicadores o árboles de problemas, pero no siempre se conocen suficientemente ni se aplican con rigor estos conceptos. De esta manera, el EML podría correr el riesgo de convertirse en una especie de norma externa que "se acate pero no se cumpla". Un número importante de los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución han utilizado el EML como un envoltorio más que como un método. Por eso, es importante tener en cuenta que no constituye un

sistema para rellenar formularios de proyectos de una manera más o menos coherente, sino básicamente un método para la gestión de un proyecto de desarrollo en todas sus fases. El EML es un sistema de planificación por objetivos, aplicado en el ámbito de la cooperación internacional que se utiliza principalmente, pero no únicamente, en los proyectos de desarrollo.

Las definiciones disponibles sobre el EML señalan en todos los casos dichos aspectos. Así, para la Agencia de Cooperación noruega, es una "herramienta de gestión que facilita la planificación, ejecución y evaluación de un proyecto" añadiendo lo siguiente: "El EML también significa: un formato de presentación para el donante y las autoridades del país anfitrión; ideas de proyectos, informes de evaluación previa, documentos de proyecto, informes de progreso, etc., un resumen del proyecto en forma de matriz que sigue siendo válido durante la ejecución del proyecto, pero que se puede modificar. Una secuencia de herramientas analíticas que se usan en una situación de taller externo/interno" (NORAD 1993: 110).

La Agencia alemana de Cooperación presenta su versión propia del EML, el denominado método ZOPP, como "un sistema de procedimientos e instrumentos para una planificación de proyectos orientada a objetivos" (GTZ 1987: 7).

La Comisión Europea, por su parte, habla del EML como "[...] de un ejercicio y de un método de análisis, además de ser una estructuración de los resultados de dicho ejercicio, que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa y sus relaciones de causalidad [...]. Los principales resultados de este proceso se resumen en una matriz que describe de forma lógica los aspectos más importantes de un proyecto [...]. El marco lógico se utiliza tanto durante la preparación de un proyecto o programa como durante su ejecución y evaluación [...]. En resumidas cuentas, el marco lógico es el punto de partida, el instrumento generador a partir del cual se elaboran otros instrumentos, en concreto el presupuesto detallado, el reparto de responsabilidades, el calendario de ejecución y un plan de seguimiento" (Comisión de las Comunidades Europeas 1993: 14-15).

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que "el marco lógico es uno de los métodos posibles al que pueden recurrir los que conciben un proyecto para examinar de forma sistemática los elementos esenciales

de dicho proyecto. El marco lógico es útil en sí mismo como sistema de planificación de los proyectos, así como para las evaluaciones posteriores. Una de las principales características de este método es que permite precisar y analizar las hipótesis, lo que facilita la toma de decisión, así como la concepción y la evaluación del proyecto. Es, en efecto, posible, a partir del análisis de las hipótesis, apreciar los riesgos que conlleva el proyecto previsto. El marco lógico debería ser utilizado desde las primeras fases del proceso de identificación y modificado con cambios en los objetivos, si fuera necesario, a medida que progresa el proceso de preparación y de examen previo" (CAD 1995: 53).

Por último, y ya para finalizar con las definiciones, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) precisa: "El EML es una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientada por objetivos. Constituye un método con distintos pasos que van desde la identificación hasta la formulación y su resultado final debe ser la elaboración de una matriz de planificación del proyecto" (AECI 1999: 10).

Podemos subrayar, por tanto, la práctica unanimidad en definir el EML como un conjunto de técnicas o un método utilizado para la planificación de las intervenciones de desarrollo. Se supone que el uso de esta herramienta permite mejorar la calidad de la gestión de los proyectos, desde el momento inicial en la fase de identificación hasta el momento de la evaluación posterior.

En cualquier caso, hay que señalar que las etapas más formalizadas del método son las correspondientes a las etapas de identificación y de diseño o formulación, por lo que podríamos decir que el EML es un método que mejora, sobre todo, la calidad de los diseños de los proyectos de desarrollo. No hay que olvidar, por otra parte, que un formulario cumplimentado no es el diseño de un proyecto, sino una consecuencia de éste y un requisito normalmente solicitado por los cofinanciadores para contar con un documento estandarizado que facilite su conocimiento y valoración.

No obstante, existen también planteamientos basados en el EML para sistematizar procedimientos de evaluación que, aunque quizás con un nivel de formalización por ahora menos detallado, representan tendencias que sin duda se irán consolidando. Podemos citar como ejemplos fácilmente accesibles en la aún escasa literatura disponible en castellano los efectuados por la NORAD (1997) o por el propio MAE-SECIPI (1998 y 2001).

1. Una familia de métodos

El EML surgió en los inicios de los años setenta en el seno de la cooperación al desarrollo de los Estados Unidos. Es ya, por lo tanto, un método contrastado, con una cierta trayectoria histórica y con un nivel de experiencias acumuladas considerable. En su versión original el EML consistía esencialmente en un formato de "matriz de planificación" que permitía organizar los objetivos, resultados y actividades de los proyectos y los relacionaba entre sí mediante correspondencias lógicas.

Para los europeos el método ZOPP vino a significar la primera aparición importante de la que puede denominarse "familia" del EML en el área de la planificación de las intervenciones de desarrollo. El método ZOPP, siglas de la denominación alemana *Zielorientierte Projektplanung*, lo que viene a significar "planificación de proyectos orientada por objetivos", fue el instrumento elaborado por la Agencia de Cooperación alemana GTZ, quien lo introdujo oficialmente en 1983. El método ZOPP sistematizó los pasos de la identificación de los proyectos, estableciendo una secuencia encadenada que conducía de manera progresiva hasta el diseño y la propia matriz de planificación. De hecho, el método ZOPP, y éste es un mérito que hay que reconocerle, ha sido el pionero de este tipo de procedimientos de planificación en Europa y ha constituido la base de su posterior expansión.

Con posterioridad, dentro del ámbito europeo, tuvo una gran importancia la aparición en 1993 del manual *Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico*. Se trataba en este caso del texto promovido por la Dirección General VIII de la Comisión Europea para la preparación de los proyectos de desarrollo. El Enfoque Integrado (EI) viene a ser una variante del EML clásico, en el que se combinan elementos de gestión institucional junto con otros dirigidos a la propia planificación de las intervenciones. El Enfoque Integrado ha sido definido como un "método de gestión de las diferentes fases del ciclo de un proyecto. Considera las seis fases del ciclo del proyecto y analiza los elementos más importantes que deben observarse en cada una de ellas y los criterios de coherencia y viabilidad que deben aplicarse a lo largo de todo el ciclo. Describe los documentos tipo que deben elaborarse en cada una de las fases para efectuar la toma de decisiones. Dichos documentos utilizan un formato de base único" (Comisión de las Comunidades Europeas 1993: 63).

La adopción por la Comisión Europea de esta versión modificada del EML ha tenido una clara repercusión en los métodos utilizados por las instituciones de cooperación al desarrollo de los Estados de la Unión Europea y, entre ellos, en los organismos de cooperación al desarrollo españoles.

No obstante, aunque hay algunas diferencias entre las distintas variantes del método que están siendo actualmente aplicadas (por ejemplo, algunas peculiaridades en las matrices de planificación que las distinguen entre sí, la inclusión del análisis de la participación por el Enfoque Integrado dentro del análisis de problemas, o cierta diversidad en los términos utilizados para designar los mismos elementos), puede afirmarse, de forma general, que estos tres métodos (EML, ZOPP y EI) son esencialmente similares, pues proceden de un tronco común y es mucho más lo que comparten que lo que diferencia a cada uno de ellos.

Sin ánimo exhaustivo, puede señalarse que entre los organismos de cooperación bilateral el EML es utilizado, actualmente, por las siguientes instituciones: USAID (Estados Unidos), CIDA (Canadá), JICA (Japón), GTZ (Alemania), AECI (España), DDI (Reino Unido), BADC (Bélgica), NORAD (Noruega), SIDA (Suecia), DANIDA (Dinamarca), FINNIDA (Finlandia), INTERCOOPERATION (Suiza), DGCS (Italia), MEF-SAI (Francia), HELLSAI (Grecia) o CEEC Aid (Austria).

Y en cuanto a las organizaciones de cooperación multilateral que lo aplican, puede citarse a la Comisión Europea, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), BM (Banco Mundial), y los regionales BID (Banco Interamericano de Desarrollo), BAsD (Banco Asiático de Desarrollo) y BAFD (Banco Africano de Desarrollo).

Una conclusión inmediata de lo anterior es que este método constituye, actualmente, el conjunto de técnicas coordinadas que en mayor medida se utiliza para gestionar proyectos y que, en ese sentido, todos los interesados en participar activamente en los procesos de desarrollo deben conocer al menos sus principales características.

2. Rasgos principales del método

Hemos subrayado con anterioridad que el propósito principal del EML es contribuir a mejorar la calidad de la gestión de los proyectos de desarrollo, desde sus fases iniciales hasta su conclusión, y no el constituir un procedimiento para cumplimentar formularios. Si esa condición se desvirtúa, ya no estaríamos situados en la perspectiva correcta en la que es de utilidad el EML y nos trasladaríamos a un terreno prácticamente estéril. Por

ello, manteniendo en todo momento esa perspectiva, vamos a señalar las que consideramos principales características del método:

1. El EML constituye, en primer lugar, un método para tomar decisiones. Esto no es un rasgo original y exclusivo del mismo, ya que todos los instrumentos de planificación son, sobre todo, sistemas para la toma de decisiones.
2. El EML mantiene esencialmente un enfoque participativo en el que, de manera especial, se integran las personas y colectivos afectados por la futura intervención de desarrollo. El componente participativo es quizás el más importante de todo el EML. Podemos decir, avanzando en lo ya enunciado, que nos encontramos ante un sistema de toma de decisiones en equipo y que en el mismo es esencial que estén representados los futuros beneficiarios del proyecto.
3. El EML es un método relativamente sencillo con una terminología especializada más bien reducida. Es sabido que con frecuencia se tiende a considerar que se domina una técnica cuando se puede manejar un lenguaje de iniciados. En ese sentido, el EML resulta de fácil acceso, con pocos términos que necesiten algún tipo de explicación. Además, la sencillez del EML no es solamente una cuestión de terminología. Los procedimientos utilizados resultan fácilmente comprensibles frente a otros ámbitos en los que la planificación ha desarrollado técnicas más complejas y sofisticadas. No hay que olvidar, vinculando este punto con el anterior, que, en el EML, una participación extensa en el número de personas e intensa en los contenidos debatidos es siempre el criterio de calidad que debe manejarse, y ante la primacía de ese criterio queda subordinada la adopción de cualquier tipo de procedimientos cuya complejidad pueda provocar cierta inhibición en algunas personas o colectivos.

4. El EML es un método secuencial, en el que las discusiones de grupo siguen un orden predeterminado. Constituye un método de pasos encadenados con un sentido definido. Esto significa, por ejemplo, que no puede abordarse el tercero de los pasos del método sin previamente haber concluido la discusión del segundo. Aunque este carácter dualista es una de las características más evidentes del EML, no debe interpretarse como una imposibilidad de retorno hacia alguno de los temas ya tratados con anterioridad en caso de que el grupo lo estimara conveniente, teniendo en cuenta, por otra parte, que ese retorno podría afectar de alguna manera a las secuencias posteriores. Los pasos del método, con sus contenidos definidos, son a veces criticados señalando su excesiva rigidez. Ahora bien, un procedimiento formalizado implica inevitablemente un cierto grado de rigidez. La creatividad

y la flexibilidad quedan circunscritas a las discusiones concretas que se efectúan en cada uno de los pasos, pero el contenido general de éstos se encuentra fijado de antemano. Plantear que esa formalización coarta excesivamente la iniciativa particular de cada experiencia puede tener cierta base, aunque este tipo de observación debería quedar subordinado al resultado final que se obtenga. En cualquier caso, hay que interpretar la secuencia del EML como una especie de guión básico, el cual puede y debe ser adaptado a cada situación y complementado en cada circunstancia específica con los añadidos que se consideren pertinentes. Las experiencias acumuladas vienen a mostrar que cada taller de marco lógico tiene unas peculiaridades propias claramente marcadas, aunque hubieran compartido una pauta común.

5. El EML prevé la visualización de los acuerdos alcanzados mediante las discusiones efectuadas en cada uno de los pasos que componen su secuencia. Estas técnicas de visualización tienen la virtud de fijar la experiencia acumulada, a la vez que facilitan la propia dinámica de discusión. Se trata de técnicas sencillas, fácilmente aplicables y que permiten una rápida asimilación de contenidos por todos los participantes en un taller de marco lógico. Al final, esos resultados visuales constituyen las huellas de la trayectoria de las discusiones en equipo y un resultado material que puede ser presentado ante cualquier instancia interesada en el proceso. Todos esos pasos, con los correspondientes acuerdos que generan, expresados mediante algún tipo de esquema visual, suelen aparecer de una u otra manera en el documento del proyecto y constituyen lo esencial de la justificación del mismo. Como resumen, puede decirse que el EML constituye un método de planificación de proyectos de desarrollo basado en la discusión de grupos lo más amplios que sea posible en los que necesariamente deben estar representados los beneficiarios de la intervención. Esos grupos discuten sobre un guión fijado de antemano y los acuerdos alcanzados se visualizan siguiendo unas técnicas aportadas por el método. El propósito último de todo ese proceso de discusión es lograr un consenso respecto a la intervención a realizar, es decir, sobre lo que se quiere hacer y sobre la manera de hacerlo.

3. Los pasos del método

Ya hemos señalado que el EML es un método en el que existen pasos pre-determinados en cada una de sus etapas. Cada uno de esos pasos constituye un eslabón necesario en los debates grupales. Se abordan en ellos las cuestiones que se consideran esenciales para la definición de un proyecto. Los pasos clásicos del EML son los siguientes:

IX. La identificación de proyectos según el EML

- Análisis de la participación.
- Análisis de los problemas.
- Análisis de los objetivos.
- Análisis de las alternativas o estrategias.
- Matriz de planificación del proyecto.

Los cuatro primeros pasos del método forman parte de la fase de identificación del proyecto y deben responder a las preguntas clásicas: ¿qué problema o necesidad existe?, ¿quién la tiene?, ¿por qué existe?, ¿cómo puede solucionarse? Las respuestas y conclusiones obtenidas en estos pasos se incluirán, posteriormente, en el documento del proyecto, generalmente en el capítulo de análisis de la situación o en el de justificación de la acción.

El quinto de los pasos del EML constituye la columna vertebral del diseño del proyecto. La matriz de planificación del proyecto es un documento breve y esquemático que reúne la información esencial de la intervención. De hecho, con una matriz podemos conocer de forma inmediata qué se quiere lograr, por qué y cómo pensamos conseguirlo. La matriz contiene sintetizados todos los elementos básicos del proyecto y las relaciones causales entre ellos.

De este modo, en un documento conciso y estructurado quedan expuestas las características básicas de una intervención, facilitando de esa manera su rápida comprensión, de modo que la estructura del proyecto puede abarcarse de una sola mirada sin tener que leer y analizar, para ello, extensos documentos. Las posibles incoherencias en los proyectos resultan fácilmente perceptibles en una matriz. En ella, la lógica de una intervención, o la falta de la misma, pueden quedar de manifiesto de forma casi instantánea. Contar con una matriz de planificación ayuda a ordenar las ideas sobre lo que hay que hacer y para qué se hace, detectando con rapidez las correspondencias y también los defectos más evidentes y facilitando así la posibilidad de mejorar los proyectos.

Ya se ha puesto de manifiesto en el capítulo anterior que el EML establece una sistematización de las fases de identificación y diseño de los proyectos de desarrollo, proponiendo una serie de pasos que indagán sobre los contenidos principales de esas etapas y establecen los procedimientos para la toma de decisiones en cada uno de los momentos de la vida del proyecto.

Todos los manuales de planificación para el desarrollo reconocen que la identificación es una etapa esencial dentro del ciclo de gestión de los proyectos. De hecho, representa el momento inicial en el que se delimita el área de actuación, se precisan los afectados y/o protagonistas de la futura intervención y se establecen las propuestas de solución. De todas maneras, a menudo las identificaciones de los proyectos de desarrollo tienden a ser muy imprecisas y a veces es difícil, leyendo los documentos disponibles, saber realmente de dónde han surgido éstos y cómo se han llegado a proponer las soluciones que se presentan.

El EML plantea una sistematización relativamente rigurosa de esta fase clave en la vida de los proyectos. Frente al origen más bien nebuloso de algunas intervenciones de desarrollo, los pasos propuestos por el EML obligan a efectuar una clarificación de las razones que pueden llevarnos a justificar la oportunidad de ejecutar un determinado proyecto. Pero esos pasos no deben ser vistos sólo como unos simples intentos de clarificación de los motivos que nos llevan a actuar en un determinado sentido, lo que en cualquier caso debemos considerar deseable. Esos pasos proponen también, sobre todo, una determinada manera de pensar y de organizar las reflexiones acerca de los puntos esenciales que pueden aclararnos el porqué hacemos las cosas, es decir por qué hacemos los proyectos, qué nos proponemos llevar a cabo.

La identificación, según la versión más clásica del EML, puede desagregarse en cuatro pasos que son los que llamamos análisis de la participación, de problemas, de objetivos y de alternativas (o de estrategias, en la terminología adoptada por la Comisión Europea). A continuación, vamos a comentar las características principales de cada uno de estos momentos de reflexión, ofreciendo algunas orientaciones a la hora de su aplicación concreta.

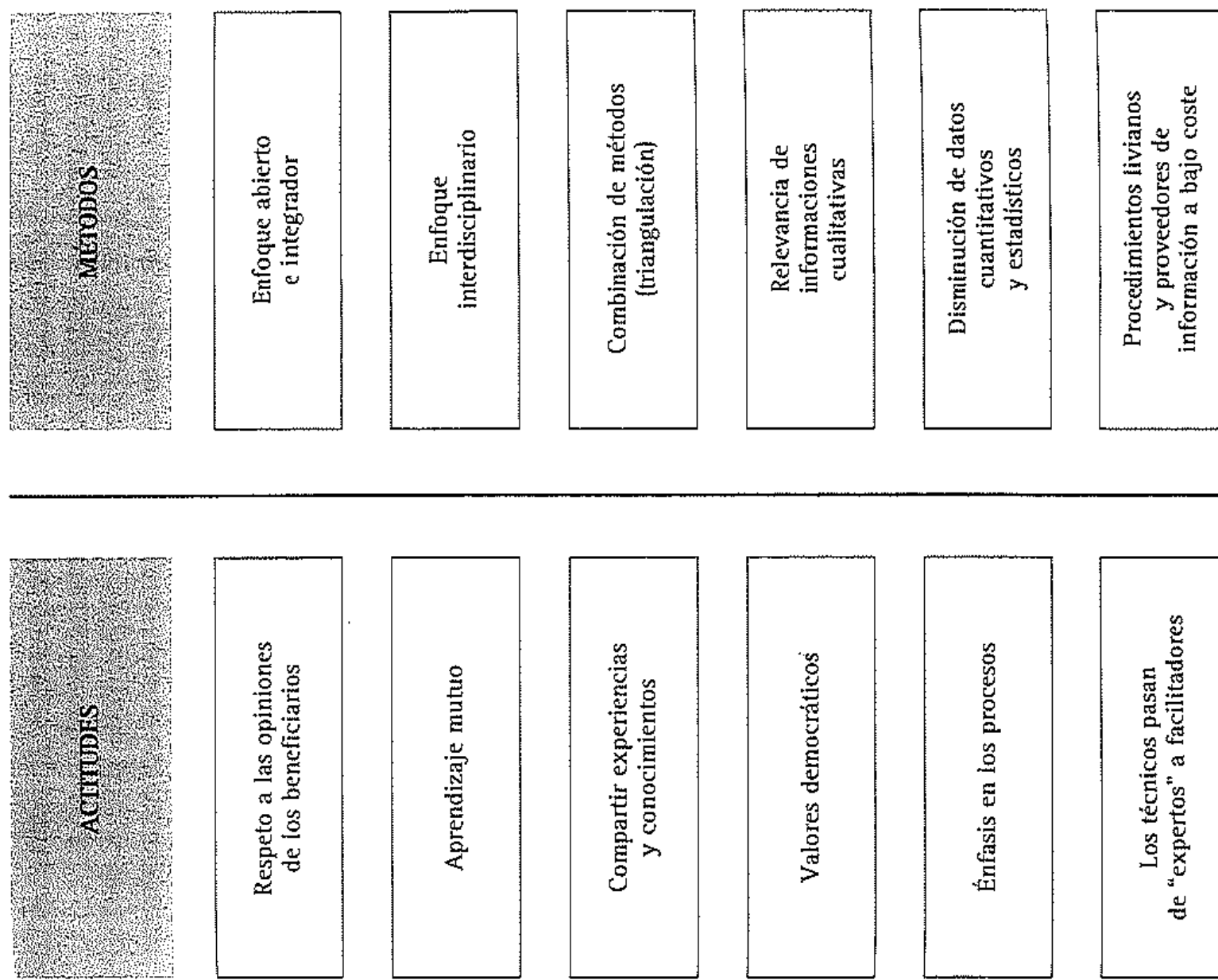
Antes de comenzar esa tarea, es conveniente volver a insistir en que todos y cada uno de estos pasos están concebidos para ser discutidos en equipo y que la calidad de sus resultados dependerá fundamentalmente del carácter de esas discusiones. El propósito de cada uno de estos pasos es el de alcanzar acuerdos entre todas las partes implicadas, después de compartir las diferentes visiones que se proponen. Hay que rechazar siempre la imposición de una determinada óptica (que por otra parte tiende a ser la nuestra) sobre el resto de los agentes participantes en el proceso de planificación. En principio, las votaciones y los juegos de mayorías y minorías deben ser descartados en un taller de marco lógico. Hay que intentar en todos los casos convencer y consensuar y nunca imponer una determinada proposición.

La composición de un equipo de planificación o de un taller de marco lógico depende de las circunstancias concretas. En algunos manuales se precisan con mucho detalle las dimensiones deseables y las características esperadas de los participantes. La experiencia viene a mostrar que en muy pocas ocasiones pueden seguirse al pie de la letra esas recomendaciones. No se debe olvidar que lo importante es recibir informaciones múltiples, estimular el trabajo en equipo, saber escuchar y aprender de las opiniones ajenas. El resto, es decir, la puesta en marcha de un taller participativo, dependerá de un conjunto de circunstancias variadas que habrá que tener en cuenta en cada paso para tomar las decisiones que resulten más operativas.

Resulta obvio, aunque no está de más recordarlo, que la planificación participativa se basa en un efectivo intercambio de información y en una real negociación de intereses y que esa negociación implica siempre una cierta cesión de poder y la capacidad de renunciar, al menos en parte, a nuestros propios planteamientos. La participación de los beneficiarios, para que sea real, presupone que se asume el derecho de éstos a exponer sus propias opiniones sobre la situación y sus alternativas de solución. Muy a menudo, tendemos a concebir la participación de los beneficiarios como si se tratase de una especie de plebiscito en el que las opciones son

la aprobación de nuestras propuestas por unanimidad o por mayoría cualificada. Sin insistir más en este aspecto realmente clave, vamos a pasar a comentar cada uno de los pasos propuestos por el EML.

Gráfico nº 20. PRINCIPALES RASGOS DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO



Fuente: Gómez Galán y Sainz Ollero.

1. Análisis de la participación

Lo primero que hay que decir sobre el análisis de la participación es que tiene, a nuestro juicio, un nombre no muy afortunado y que induce en ocasiones a confusión. Porque no se trata aquí de describir las entidades y personas participantes en el proyecto, sino de efectuar un diagnóstico acerca de los diferentes agentes sociales implicados en la realidad concreta sobre la que se plantea intervenir y en definir de la manera más precisa posible a la población beneficiaria del proyecto y al resto de los afectados, positiva o negativamente, por esa intervención.

Una causa típica del fracaso de muchos proyectos es, precisamente, el desconocimiento, o, cuando menos, un conocimiento muy superficial de las realidades sociales sobre las que se plantea intervenir. Es muy común encontrar documentos de proyecto en los que el contexto es descrito en términos muy generales, hablando por ejemplo del país en su conjunto, presentando estadísticas de los informes de desarrollo humano o comentando sus principales acontecimientos históricos, sin apenas referencias sobre la zona concreta en la que se propone la puesta en marcha del proyecto. En otras ocasiones se despacha el tema atendiendo a categorías muy poco precisas como "los campesinos", "las mujeres" o "los indígenas", etc., sin establecer las más elementales matizaciones.

De lo que se trata en el análisis de la participación es, en primer lugar, de ofrecer un panorama lo más completo posible de la realidad social sobre la que nos proponemos intervenir. Para ello, es necesario describir al conjunto de los agentes sociales que forman parte de la misma, poniendo de manifiesto sus problemas específicos, sus intereses y las relaciones que tienen establecidas entre sí.

Cada realidad es única y precisa de un análisis particular. En principio, hay que afirmar que no pueden existir dos proyectos idénticos, porque no existen dos realidades completamente iguales. Todas las entidades de desarrollo tienen, tenemos, la tentación de replicar una experiencia de ha resultado positiva y nos encontramos muy a menudo con que un mismo proyecto, sin apenas variaciones, pretende ser reproducido en diferentes regiones o comunidades, confiando en que nuestra competencia técnica y nuestra experiencia resultan suficientes para asegurar su éxito. La realidad suele ser bastante tozuda en ese sentido, y lo cierto es que lo que pudo salir bien en Guatemala tiende a ser un fracaso en Perú, o viceversa, porque las bases sobre las que se actúa tienen menos en común de lo que un análisis apresurado nos había hecho suponer.

De todas maneras, ya hemos dicho que en el análisis de la participación no se trata tan sólo de presentar un diagnóstico detallado de la realidad sobre la que se pretende intervenir. Es necesario adoptar siempre un punto de vista particular en ese análisis, determinando quién o quiénes deberían convertirse en los destinatarios del futuro proyecto. La realidad no es única, ni unívoca sino que depende siempre de la perspectiva desde la que se la analice. Por lo tanto, la única forma de superar de alguna manera la subjetividad inevitable de cualquier análisis social es hacerla explícita. Para ello, resulta necesario expresar con claridad quiénes son, o deben ser, los destinatarios de una intervención concreta de desarrollo, y esa elección resulta una elección claramente "política" y no estrictamente "técnica".

1.1. Beneficiarios y otros actores

En principio, debemos señalar que un proyecto no va dirigido a "todo el mundo" y no beneficia a todos por igual. Los proyectos de desarrollo siempre tienen un colectivo específico de personas beneficiarias. Estos grupos, a los que se denomina de muy distintas maneras: beneficiarios, destinatarios, grupo-meta, grupo-objetivo, etc., constituyen la base y otorgan la óptica particular desde la que se construye una intervención concreta. Suponer que un proyecto beneficia a "todo el mundo" suele ser una manera de empezar partiendo de una perspectiva equivocada.

Una vez definidos de la forma más precisa posible los potenciales beneficiarios del proyecto, indicando siempre sus principales características y su número, cuando menos aproximado, se trata de situar, en principio de manera provisional, al resto de los agentes sociales identificados, ya sean grupos, instituciones o autoridades, en otras categorías que resultan significativas para el futuro proyecto. Nos referimos básicamente a las de "beneficiarios indirectos", que estaría constituida por el conjunto de grupos y colectivos que, de alguna manera, recibirán algún tipo de beneficios por parte de la intervención, y a las de "perjudicados" u "oponentes potenciales" que conforman el resto de los afectados, en este caso de manera negativa, por la hipotética intervención, y cuyas reacciones pueden constituir potenciales riesgos para el éxito de la misma.

Muy a menudo nos encontramos con grandes dificultades a la hora de establecer estas clasificaciones. En los cursos de formación y en los talleres prácticos de marco lógico los participantes suelen expresar sus dudas y dificultades a la hora de determinar las categorías de "beneficiarios directos", "beneficiarios indirectos", "neutrales" o "excluidos" (que serían

aquellos colectivos no afectados, en principio, ni positiva ni negativamente por el proyecto) y de "perjudicados" u "oponentes potenciales".

Se suele cuestionar "¿cómo vamos a determinar quiénes son los beneficiarios y quiénes forman parte del resto de las categorías si todavía no sabemos lo que vamos a hacer?". No parece fácil responder a esta pregunta. Es posible dar la vuelta a este interrogante, formulándolo exactamente al revés: "¿cómo vamos a saber lo que queremos hacer si no sabemos a quién queremos mejorar?".

Los problemas siempre van asociados a las personas concretas que los padecen y si no adoptamos un punto de vista particular en el análisis, podríamos acabar planteando los proyectos más absurdos. En una ocasión trabajamos en un proyecto en el que los presuntos beneficiarios eran ciertas comunidades indígenas, mientras que el problema identificado al que la intervención pretendía dar solución era el de la escasa productividad ganadera, provocada esencialmente por enfermedades del ganado y pastos deficientes. Se daba la paradoja de que en la zona en cuestión no había ni un indígena que poseyera una vaca, por lo que difícilmente esas comunidades podían tener el más mínimo interés en el proyecto diseñado.

En la práctica, las personas y los problemas acaban identificándose de manera simultánea, pero hay siempre que huir de los llamados "problemas generales", porque normalmente tienden a ser problemas particulares de algunos grupos concretos que se presentan como comunes para "todo el mundo". Parece claro que el primer análisis de la participación deberá ser revisado en fases posteriores del EML y que pueden ocurrir cambios en la ubicación concreta de algún colectivo en cada una de las categorías propuestas, pero la determinación de los beneficiarios constituye la base sobre la que se construye todo el edificio completo del proyecto y esa determinación previa no debería sufrir modificaciones. Si a mitad del camino de la planificación comprobamos que con la intervención que estamos diseñando los beneficiarios directos se encuentran en proceso de dejar de serlo, la recomendación inmediata debe ser la de abandonar ese proyecto y crear una nueva propuesta.

Comenzar la identificación por los beneficiarios o por los problemas constituye un dilema que no se encuentra plenamente resuelto. Para la mayoría de las versiones del EML, el análisis de la participación debe ser el paso inicial del proceso de planificación. Sobre esta cuestión hay distintas opiniones. A nuestro juicio, resulta atinada la siguiente: "Al obviarse el análisis de participación se prescinde de cualquier análisis de las relaciones sociales entre los grupos y personas que serían afectados por

una futura intervención y aumenta la posibilidad de obtener una visión demasiado horizontal de la sociedad, sin percibir las posibles alianzas, enfrentamientos o conflictos presentes o futuros. Todo lo anterior redundará en una definición de los obstáculos al desarrollo en términos técnicos, en la más estrecha acepción de la palabra, olvidando el consenso que hoy existe sobre la radical importancia de lo social y de la activa y creativa participación de beneficiarios y gestores [...] (Cascante 1994: 75).

No creemos necesario entrar más a fondo en esta cuestión; en cualquier caso, parece claro que en la realidad los dos análisis deberán hacerse de una manera más o menos simultánea y que siempre los problemas tendrán que ir vinculados a los grupos concretos que los padecen. Debe quedar claro que un proyecto tiene siempre un grupo concreto de beneficiarios directos y, generalmente, sus efectos serán positivos y negativos para otros colectivos. Para poner un ejemplo típico al respecto, podemos citar el que se incluye en un manual clásico de las ONGD europeas. Es el siguiente: "En una colina de Ruanda, una conducción de agua funciona con una motobomba. Al inicio, su instalación es financiada por una ayuda exterior. El agua vendida al consumidor tiene que generar ingresos suficientes para pagar el funcionamiento, el mantenimiento y las amortizaciones de la instalación. Rápidamente, se descubre que las pilas de agua situadas en las zonas más pobres de la colina se utilizan poco, pues el agua es demasiado cara para los más desprovistos: involuntariamente se crea una categoría de excluidos [...] antes de la instalación de la conducción, los pobres se ganaban algún dinero transportando agua para los más acomodados: perdieron esta fuente de trabajo" (Beaudoux y otros 1992: 39). Frente a errores como el descrito, debemos estar siempre vigilantes, porque sus consecuencias tienden a ser desastrosas para las personas más necesitadas.

¿Cómo se hace el análisis de la participación?

Quizás lo primero que deberíamos señalar al respecto es que el análisis de la participación ha de hacerse, sobre todo, del modo que en cada caso resulte más preciso y adecuado. El EML tan sólo aporta una mínima estructura de análisis, que debe ser completada en sus contenidos por cada organización que se proponga efectuar este tipo de valoración. Si asumimos, como hemos dicho en las páginas anteriores, que el análisis de la participación es esencialmente un análisis "político", dependerá de los presupuestos previos con los que se efectúe el que sus resultados sean unos u otros.

De cualquier manera, parece claro que existen unas etapas en esta indagación que pueden ser sistematizadas. Son las siguientes:

1. Identificar a todos los agentes sociales, sean éstos grupos, instituciones, autoridades, etc., que se encuentren presentes en el área de intervención y que muestren problemas e intereses significativos.
2. Analizar si estos colectivos identificados forman cuerpos coherentes o existe algún tipo de unidades menores con particularidades específicas. Esto es particularmente pertinente cuando se definen categorías sumamente amplias como a las que antes nos referíamos ("campesinos", "mujeres", "indígenas", etc.). Es conveniente tener mucho cuidado cuando se define a toda una comunidad como la beneficiaria de una intervención de desarrollo. Hay que tener en cuenta que habitualmente las comunidades no forman conjuntos tan homogéneos como un mero análisis superficial nos hace suponer.
3. Caracterizar y analizar a cada uno de los agentes identificados. Los criterios para la realización de esos análisis dependen de cada institución y de cada circunstancia. En este sentido, existe en la actualidad una multiplicidad de técnicas y criterios utilizados por diferentes organizaciones. Podemos citar, sin pretensiones de ser exhaustivos, los análisis de vulnerabilidad/capacidad, el *stakeholder analysis*, los diagramas de Venn, los perfiles y las estrategias de vida, los mapas sociales o las clasificaciones por niveles.
4. Una vez determinadas las principales características de todos estos implicados, se trata de escoger o seleccionar al colectivo o a los colectivos beneficiarios y de situar al resto de los agentes analizados de una manera provisional en las categorías anteriormente propuestas, en función del análisis realizado.
5. En última instancia, es preciso cumplimentar un cuadro más o menos similar al que se propone a continuación:

| | Beneficiarios directos | Beneficiarios indirectos | Excluidos/ Neutrales | Perjudicados/ Oponentes potenciales |
|---|------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - |

Tan sólo nos queda ya, para concluir con este apartado, hacer referencia a una cuestión relativa a la selección de los beneficiarios. En el fondo, la elección del grupo-meta depende de muchas circunstancias que no pueden predefinirse, empezando por la propia óptica de cada organización. En cualquier caso, siempre hay que tener en cuenta tres interrogantes, cuya respuesta resulta siempre específica. Esas preguntas son las siguientes:

- ¿Quiénes son los grupos que presentan una situación más grave de necesidades o carencias?
- ¿Qué grupos, por su parte, muestran mayores oportunidades de involucrarse en un proceso positivo de desarrollo?
- ¿Qué conflictos pueden preverse en una realidad concreta al apoyar a determinados colectivos?

Evidentemente, las preguntas primera y segunda tienden a ser contradictorias entre sí, pues los grupos más necesitados no son habitualmente los que poseen mayores oportunidades de desarrollo. Una constatación que se efectúa en muchas ocasiones viene a mostrar que, en última instancia, quienes se apropian de una manera más directa de los beneficios generados por los proyectos tienden a ser colectivos que se encuentran en una posición relativamente ventajosa. Dirigir una intervención a los grupos más necesitados constituye casi siempre una opción de riesgo que debe ser valorada en cada caso y sobre la que es imposible pronunciarse de manera absoluta.

1.2. Técnicas alternativas de análisis

Ya se ha indicado con anterioridad que existe actualmente una serie de métodos que pretenden facilitar la realización del análisis de la participación, proponiendo procedimientos sistematizados para la clasificación de los actores identificados y la selección del o de los colectivos beneficiarios de la futura intervención. Los métodos más conocidos (y utilizados) son el llamado análisis de los implicados, o *stakeholder analysis*, y el análisis de vulnerabilidad y capacidad.

Estas dos técnicas comparten algunos rasgos comunes que es conveniente tener en cuenta:

- Se basan en la planificación participativa y utilizan herramientas de la misma.
- Proponen toda una serie de criterios que facilitan la sistematización y clasificación de los actores que forman parte de una realidad social.

- Reúnen elementos de juicio que favorecen la toma de decisiones para determinar quién o quiénes deberían convertirse en beneficiarios directos de una intervención de desarrollo.
- Permiten anticipar ciertas reacciones que el proyecto que se encuentra en elaboración puede provocar entre el resto de los actores identificados.
- Proporcionan una base de información esencial para continuar el proceso de planificación.

El *stakeholder analysis* (análisis de implicados) es una herramienta que ha sido concebida inicialmente por el Department for International Development (DfID) del Reino Unido, aunque en la actualidad es muy utilizada por otras instituciones que gestionan proyectos de desarrollo. Este análisis permite identificar a los distintos agentes y colectivos implicados en una intervención, valorando sus intereses y analizando la incidencia de esos intereses en la ejecución y en la viabilidad de la propia intervención.

El *stakeholder analysis* propone una secuencia de pasos que, de forma sintética, se presentan a continuación:

1. Se elabora una tabla que describa a los diferentes actores implicados en un proyecto, distinguiendo entre primarios y secundarios. Se entiende por grupos primarios a aquellos que van a verse directamente afectados por el proyecto, mientras que los secundarios están compuestos por el conjunto de intermediarios en el proceso de desarrollo que se pretende poner en marcha. Sobre cada uno de los grupos e instituciones identificados se describen sus principales intereses y se valora su nivel de prioridad para los donantes y los posibles efectos que el futuro proyecto tendría para su situación. Por lo tanto, será preciso elaborar una primera tabla parecida a la que se propone seguidamente:

| Actores | Principales intereses | Incidencia del proyecto sobre sus intereses | Prioridad para el proyecto |
|-------------|-----------------------|---|----------------------------|
| Primarios | — | — | — |
| Secundarios | — | — | — |

2. A continuación, se clasifican los diferentes actores y grupos identificados en función de su importancia e influencia respectivas. La importancia puede ser entendida como la prioridad que el donante otorga a cada uno de los grupos e instituciones que han sido incluidos en la tabla anterior. Por su parte, se define la influencia como la capacidad para resolver por sí mismos los problemas y desafíos a los que se enfrentan y, más específicamente, como su poder para controlar las decisiones en el proyecto, facilitando o dificultando su ejecución. En función de esos criterios se prepara una nueva tabla:

ANÁLISIS DE IMPLICADOS: IMPORTANCIA E INFLUENCIA

| | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Alta importancia/ Baja influencia | Alta importancia/ Alta influencia |
| Baja importancia/ Baja influencia | Baja importancia/ Alta influencia |

3. Para concluir, se valoran los riesgos y la posible participación que cada uno de los actores identificados puede cumplir en el futuro proyecto de desarrollo. Los actores situados en la casilla inferior derecha (baja importancia/alta influencia) pueden representar un cierto riesgo para la intervención de desarrollo, debido al poco interés que el proyecto tiene para ellos y a su elevada capacidad de incidencia. Por contra, los agentes que han sido colocados en la casilla superior derecha (alta importancia/alta influencia) aparecen como los aliados más interesantes para la intervención que se prepara. Los colectivos de beneficiarios del futuro proyecto probablemente se encontrarán situados en la casilla superior izquierda (alta importancia/baja influencia), ya que parecen ser quienes mayor necesidad tienen de la asistencia externa. Por último, los implicados que aparecen en la casilla inferior izquierda (baja importancia/baja influencia) tendrán una escasa importancia para el proyecto.

El análisis de vulnerabilidad y capacidad es otro procedimiento muy utilizado por muchas organizaciones de cooperación para el desarrollo, entre las que destaca el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En un manual de Cruz Roja Española este análisis es definido de la siguiente forma:

El análisis de vulnerabilidad y capacidad es una metodología de análisis sistemático que permite identificar los riesgos que amenazan a las personas y comunidades y les impiden llevar vidas plenas y productivas, comprender las causas de las que aquéllos provienen y cómo se manifiestan, a qué y a quiénes afectarán, y con qué aptitudes, conocimientos y recursos materiales cuentan para reducirlos y enfrentarse a ellos. El análisis de vulnerabilidad y capacidad se utiliza en cualquier momento del proceso de desarrollo, pero es particularmente útil para la identificación de los beneficiarios de los programas y proyectos, y para medir su impacto.

Fuente: Cruz Roja Española (1997: 85).

Por "vulnerabilidad" se entiende el conjunto de situaciones que provocan amenazas sobre la vida y las capacidades de las personas, impidiéndoles desarrollarse plenamente con un mínimo de seguridad social y económica y de dignidad humana.

Las "capacidades" son entendidas como la dotación y el acceso a los recursos, las aptitudes, los conocimientos, los derechos y el poder que posibilitan ampliar las opciones disponibles para las personas, las comunidades y las instituciones.

Los objetivos del análisis de vulnerabilidad y capacidad son los siguientes:

- Identificar a los colectivos que presentan un mayor grado de vulnerabilidad dentro de una realidad social.
- Precisar las causas principales que provocan esa vulnerabilidad.
- Señalar las capacidades y los recursos que esos grupos tienen a su disposición para superar esa vulnerabilidad.

Los pasos para efectuar el análisis de vulnerabilidad y capacidad son los siguientes:

- Detección de las principales amenazas. Los riesgos o amenazas más significativos que afectan a un grupo de personas pueden clasificarse en siniestros de origen natural, siniestros derivados de la situación

de violencia (física o estructural) y siniestros provocados por la degradación del sistema económico o medioambiental.

- Definición de los componentes de la vulnerabilidad y a quién afectan. La vulnerabilidad se divide en vulnerabilidad física, vulnerabilidad material, vulnerabilidad social, vulnerabilidad organizativa y vulnerabilidad actitudinal.
- Evaluación de las capacidades y recursos propios para contrarrestar las amenazas.

Una vez definidos esos componentes, se elabora una matriz de vulnerabilidad y capacidad que puede tener una ordenación similar a la que se incluye a continuación:

| | Vulnerabilidad | Capacidad |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| | Grupos de población | Grupos de población |
| Física | | |
| Material | | |
| Social | | |
| Organizativa | | |
| Actitudinal/ psicológica | | |

Fuente: Basado en Cruz Roja Española (1997: 90).

2. Análisis de problemas

El análisis de los problemas ocupa un lugar esencial dentro de la secuencia propuesta por el EML. El resultado de este paso condiciona de una manera determinante al resto del proceso, por lo que es conveniente prestar una atención muy particular a la identificación y ordenación de los problemas.

Ya hemos señalado que, en la realidad, la identificación de los diferentes colectivos sociales, la determinación de los beneficiarios y el análisis de sus problemas y de las relaciones establecidas entre ellos, tienden a ser tareas más o menos simultáneas, aunque la mayoría de las variantes del EML plantean, a efectos metodológicos, la prioridad temporal del análisis de la participación.

En el análisis de problemas, de lo que se trata es de reordenar el material acumulado en el diagnóstico situacional que hemos realizado, pero, en esta ocasión, no sobre la base de los diferentes agentes sociales, sino en función de los problemas o, mejor dicho, de un problema concreto que consideramos central dentro de la información recopilada.

La tarea, en este caso, consiste en determinar las relaciones entre los problemas, o, para ser más exactos, entre ese problema seleccionado y el resto, estableciendo las causas que lo provocan y los efectos inducidos a su vez por éste, para terminar dibujando un mapa de sus relaciones causales, que es lo que llamamos el "árbol de problemas".

Este modelo extraído de la realidad es, como no podía ser de otra manera, una simplificación de la situación analizada y, además, una aproximación inevitablemente incompleta, porque la concatenación de los fenómenos podría ser inacabable, y si no acotamos unos límites, al final, llegaríamos al absurdo de pretender relacionar todo con todo. Lo fundamental es conseguir una representación, basada en relaciones de causas y efectos, de ciertos problemas que afectan a un ser humano determinado. Esa tarea, clave dentro del proceso de planificación, presenta algunas dificultades que es preciso tener en cuenta. Vamos a continuación a comentar las que parecen más importantes.

¿Cuáles deben ser los problemas identificados? A todos nos parecen evidentes los problemas que nos conciernen, pero a la hora de identificar los problemas significativos que afectan a un grupo social específico, las cosas comienzan a estar menos claras. Muy a menudo, vemos que los problemas que los técnicos identifican coinciden sólo parcialmente con los que los propios beneficiarios manifiestan. Por eso, podríamos definir un problema como "una situación negativa existente percibida como tal por alguien". En el fondo, cualquier cosa que alguno de los participantes en un taller de marco lógico señale como problema debe ser en un primer momento reconocida como tal. Ya tendremos tiempo de discutir su validez o no, pero no es misión de los técnicos el actuar como jueces de lo que es y lo que no es un problema.

En un primer momento, clasificaciones como las que habitualmente se manejan entre lo que son necesidades sentidas, reales o expresadas, no resultan de mucha utilidad. En el fondo, un problema es lo que alguien dice que es un problema. No podemos olvidar que, siempre, los problemas se

determinan desde una determinada concepción previa y desde un conjunto particular de intereses.

Una manera para evitar una confusión frecuente a la hora de identificar los problemas es intentar no definirlos nunca como ausencia de soluciones. Muy a menudo, expresamos las situaciones negativas como carencias de determinados servicios, pero si pensamos un poco sobre el tema, nos damos cuenta que de esa manera estamos iniciando un camino equivocado. El problema no es que "no existe un centro de salud en la comunidad X", sino la "fuerte incidencia de enfermedades" o de "altas tasas de mortalidad" entre los habitantes de esa comunidad, y el centro de salud puede ser una solución frente a esa situación negativa, pero indudablemente pueden imaginarse otras soluciones que será necesario valorar.

Una vez recopilados los principales problemas que afectan a un colectivo humano concreto, se trata de determinar cuál entre todos ellos puede ser considerado el denominado problema "central", "focal" o "principal". Esta tarea no es automática y depende del tipo de discusión que se establezca y de los criterios manejados. En principio, podemos señalar que el problema central debe ser un problema significativo, de un cierto rango jerárquico, que afecte evidentemente a la población beneficiaria que hemos definido con anterioridad y, lo que es más difícil de precisar, debe tratarse de un problema en torno al cual podamos ordenar una parte importante de la realidad que hemos estado analizando.

En muchas ocasiones, el problema central nos viene prácticamente impuesto desde un primer momento y el taller de marco lógico se circunscribe a estudiar las causas y los efectos que pueden ponerse en relación directa con él. Es muy típico, siguiendo con el ejemplo planteado anteriormente, que un proceso de planificación comience a partir de la constatación de que en la comunidad "X" se están registrando unos altos índices de mortalidad y la indagación se realice a partir de esa situación, determinando las causas que pueden haber provocado ese fenómeno indeseable.

En principio, las causas que provocan cualquier problema tienden a ser varias. No existe una especie de "causa madre" de todos los problemas, cuya solución implicaría automáticamente la desaparición de todas las situaciones negativas detectadas. Cuando en los talleres de planificación acaba proponiéndose una solución de ese tipo, se suele estar cayendo en una tautología que no es operativa. Acabar afirmando que la causa

última de todo un cuadro de problemas es algo así como el "subdesarrollo", la "pobreza" o la "marginalidad", puede resultar muy razonable para algunos participantes en un taller de planificación, pero apenas nos hace avanzar un paso en la resolución de la realidad analizada. Es necesario reconocer que cualquiera de esos grandes enunciados reúne en el fondo una multiplicidad de problemas que deben ser precisados, determinando sus relaciones. Por lo tanto, es necesario indagar los problemas concretos que provocan como efecto un nuevo problema de carácter más global, en una cadena de causas y efectos que es lo que llamamos el "árbol de problemas". Esa cadena de relaciones va siempre de lo particular a lo general.

La lógica causal constituye, pues, la base sobre la que se construye el árbol de problemas del marco lógico. Esa lógica, en sus distintas interpretaciones y formas de aplicación, viene a ser, no lo olvidemos, la base de la indagación científica occidental desde Aristóteles. Esa lógica, en sus interpretaciones más restrictivas, afirma que cualquier fenómeno de la naturaleza puede ser explicado por sus causas y que un conjunto de causas simples provoca un efecto complejo. En alguna ocasión se ha criticado al EML por el evidente etnocentrismo que supone este tipo de interpretación de la realidad. Como mencionamos en las primeras páginas, es cierto que existen determinadas culturas que no comparten esa explicación causal de los fenómenos y proponen otro tipo de modelos explicativos. De todas formas, parece difícil establecer un consenso intercultural sobre este tipo de cuestiones y, como ocurre muy a menudo, estas críticas apenas pueden plantear alguna alternativa operativa al esquema propuesto por el EML.

El origen concreto del árbol de problemas, más acá de Aristóteles y las teorías de la causalidad, proviene de la planificación empresarial japonesa. De hecho fue utilizado por primera vez en 1952 por la empresa Kawasaki para analizar los defectos en la calidad de la producción de sus plantas industriales. El creador de este modelo de interpretación fue un ingeniero industrial llamado Kaoru Ishikawa. Este diagrama de causas y efectos, también llamado diagrama de "espina de pescado", de "árbol" o de "río", fue incluido en la terminología de los estándares japoneses del control de calidad. La diferencia más evidente entre el diagrama de la "espina de pescado" y el árbol de problemas es el de su orientación. Así, en el primero las causas se sitúan sobre un eje horizontal, mientras que en el árbol de problemas, la colocación de los diferentes problemas es claramente vertical, de abajo hacia arriba.

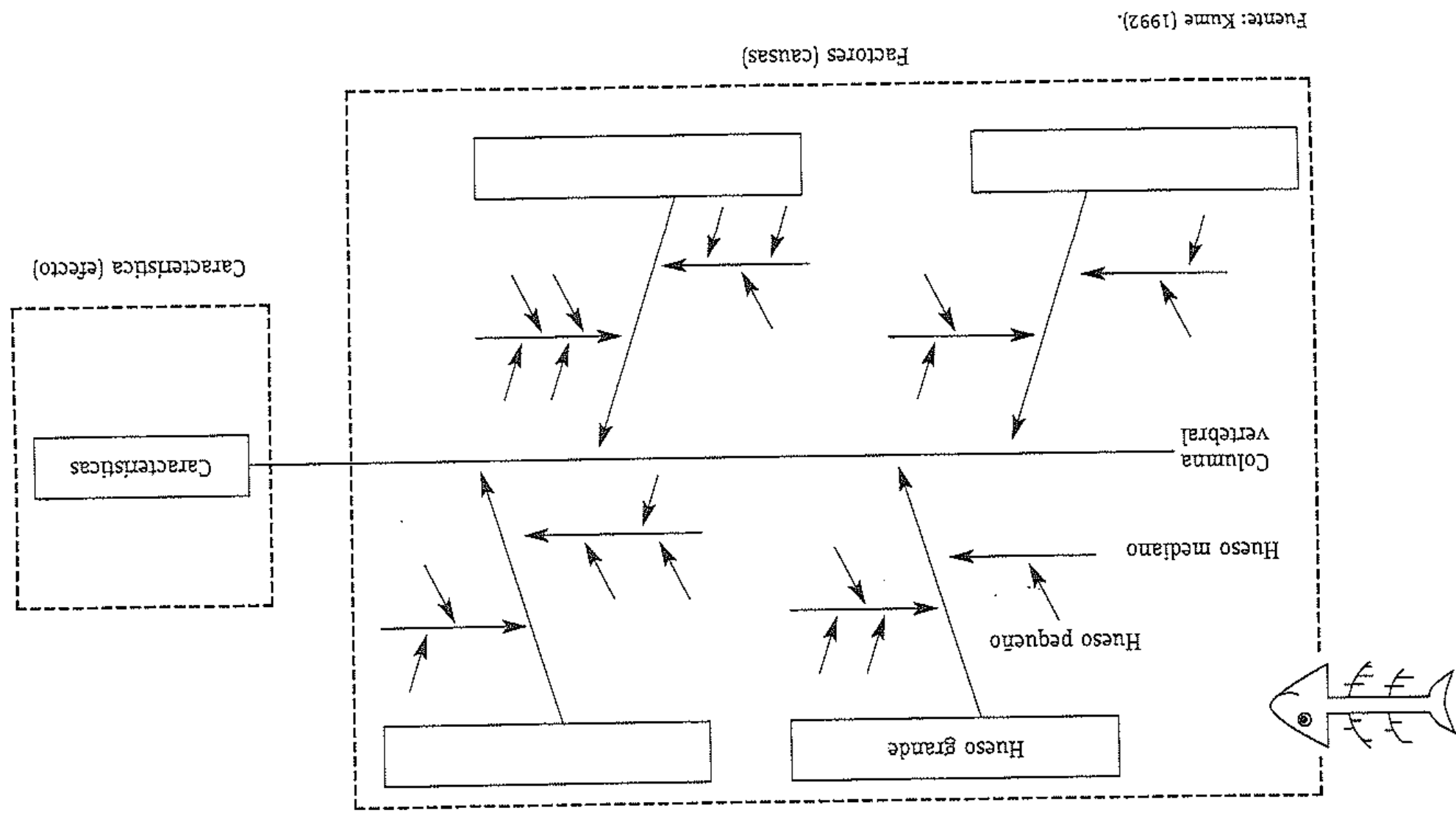


Gráfico nº 21. DIAGRAMA DE CAUSA-EFECTO (ISHIKAWA)

¿Cómo se hace el árbol de problemas?

El árbol de problemas es, junto a la matriz de planificación, la representación gráfica más característica del EML. Constituye el esquema básico de ordenación del diagnóstico situacional y la base a partir de la cual se construyen los siguientes pasos del método. De hecho, podemos decir que los futuros proyectos se encuentran ya "ahí" y que el resultado del análisis de los problemas condiciona de forma muy directa la secuencia siguiente del ejercicio de planificación.

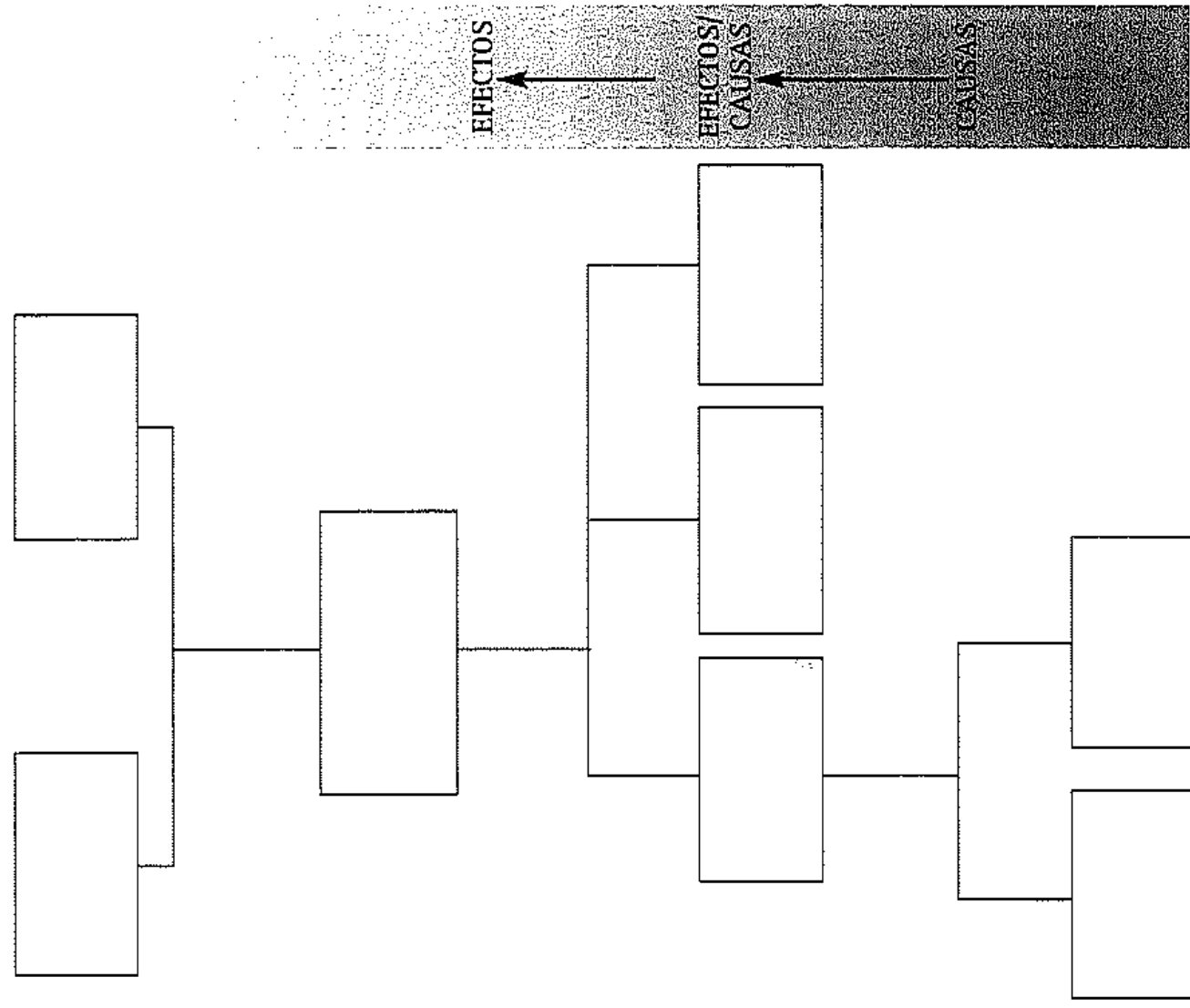
De nuevo, hemos de reconocer que la realización de un árbol de problemas presenta particularidades específicas en cada ocasión y que los pasos que a continuación van a presentarse suponen un desarrollo ideal que en pocas ocasiones se cumple al pie de la letra. De todas maneras, y como esquema que deberá ser adaptado en cada caso concreto, podemos indicar que un árbol de problemas se construye de la siguiente forma:

1. Es necesario identificar todos los problemas que nos parecen importantes y que afectan a los colectivos beneficiarios. Cada problema debe ser escrito en una tarjeta. Hay que intentar escribir los problemas como "situaciones negativas existentes", con un enunciado claro y conciso.
2. Entre todos los problemas identificados es necesario determinar cuál es, a juicio del equipo de planificación, el problema central o focal. La tarjeta seleccionada se coloca en solitario en un panel.
3. Una vez consensuado el problema central, se trata de determinar cuáles son las causas directas que lo provocan, situándolas en un nivel inmediatamente inferior. La pregunta clave que es necesario formular es "¿POR QUÉ?", y las respuestas a esa interrogación serán las tarjetas, problema que deberemos colocar por debajo de la del problema central.
4. Debemos continuar preguntándonos por las causas de las causas, desarrollando el diagrama en los niveles inferiores.
5. De la misma manera, deberemos determinar cuáles son los efectos que se derivan del problema central. Éstos deberán colocarse por encima de ese problema.
6. Se elabora un esquema que muestre las relaciones causa-efecto, en el que encontraremos en la base una multiplicidad de problemas

concretos y en los niveles superiores una serie de problemas de carácter cada vez más general.

7. Después de revisar ese esquema, y verificada su validez, se dibujan las relaciones entre unos problemas y otros y se concluye la realización del árbol de problemas. Éste presentará una forma parecida a la siguiente (gráfico nº 22):

Gráfico nº 22. ÁRBOL DE PROBLEMAS



3. Análisis de objetivos

Una vez consolidado el árbol de problemas, en el paso siguiente se describe la situación hipotética que se alcanzaría en el momento en que se solucionasen todas las situaciones negativas detectadas en el paso anterior. Es decir, se trata en este caso de describir la superación de los problemas o, dicho de otra manera, de plantear las soluciones de los problemas. Hay que recordar que el método del EML forma parte del conjunto de las herramientas de la planificación por objetivos, por lo que el análisis de objetivos lo que pretende es dejar planteadas las diferentes estrategias posibles que conducen a la resolución del problema central y establecer un panorama en el que sea posible posteriormente la discusión de la alternativa más deseable.

Los problemas, que fueron definidos como "situaciones negativas existentes", son convertidos en esta ocasión en objetivos de desarrollo, o dicho de otra manera, en "estados positivos alcanzados", productos de la superación de los problemas anteriormente identificados. Es decir, en el árbol de objetivos se describen las soluciones de los problemas detectados en el paso anterior y se construye un diagrama que viene a ser una especie de "copia en positivo" del esquema precedente.

Hay que tener en cuenta que la relación causas-efectos del árbol de problemas se transforma en una relación medios-fines en este caso y que las tarjetas inferiores constituyen los medios necesarios para alcanzar las superiores.

El análisis de objetivos es, por lo tanto, un paso relativamente más sencillo que el de problemas, pues se construye sobre éste. De todas formas, en muchas ocasiones, durante el análisis de los objetivos se descubren incongruencias no detectadas en el ejercicio anterior y es necesario retomar a nuestro diagrama de problemas para volver a revisar sus relaciones.

La lógica incluida en el árbol de objetivos es ya, directamente, la lógica de los proyectos. Un proyecto se basa siempre en la convicción de que un conjunto de actividades concretas alcanzan un propósito de carácter más general que viene a modificar una realidad que considerábamos indeseable.

¿Cómo se hace el árbol de objetivos?

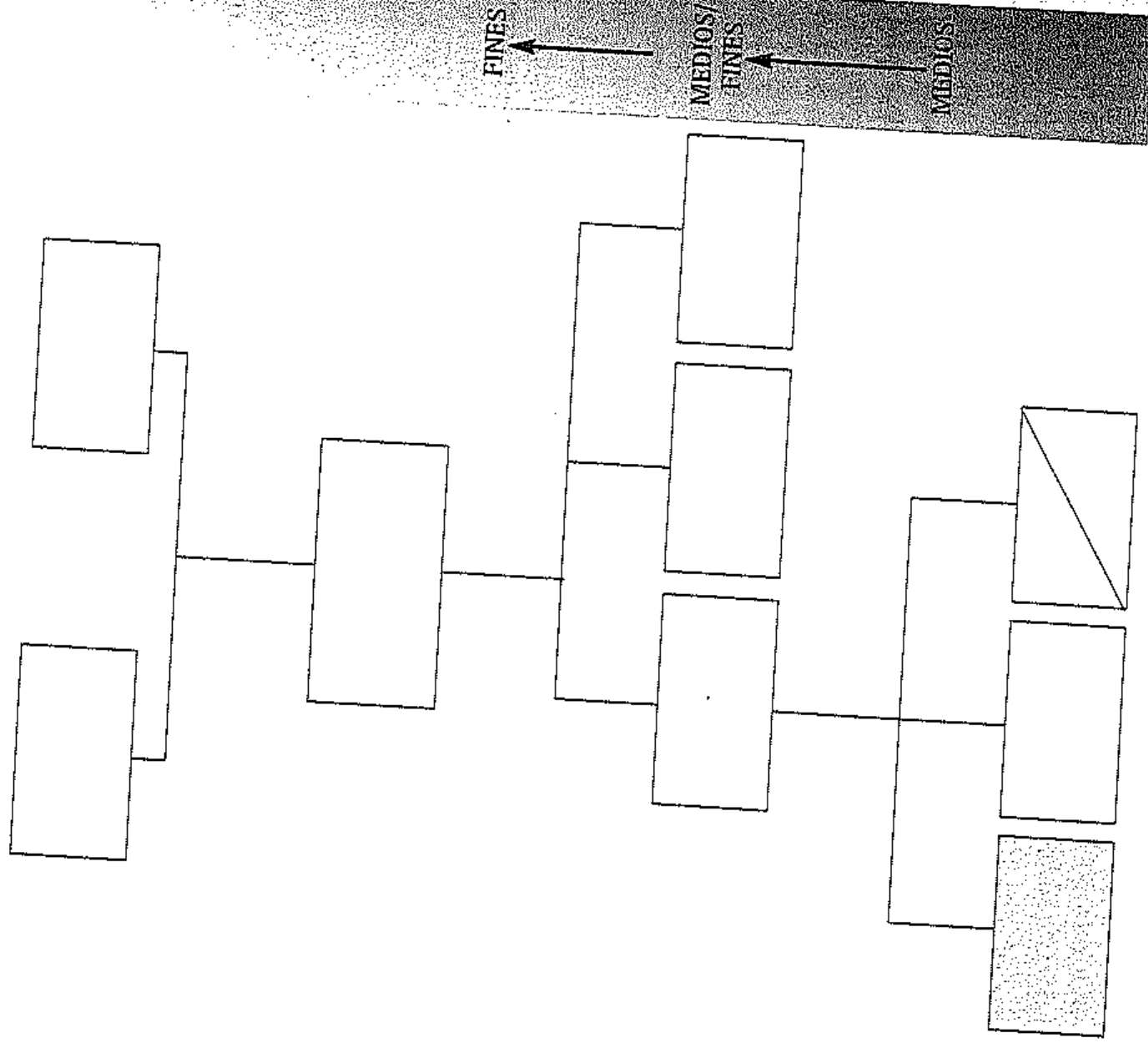
1. Es necesario trasladar los contenidos de cada tarjeta-problema a una tarjeta-objetivo, es decir, se trata de convertir las situaciones negativas detectadas en estados alcanzados positivos. Esta reconversión




presenta en ocasiones dificultades o incluso resulta claramente incongruente. Hay que tener cuidado en la redacción de los objetivos para que resulten mínimamente realistas. Lo habitual suele ser redactar los objetivos como situaciones alcanzadas, abusando en ocasiones de los participios. En otros casos, se encuentran los objetivos redactados en infinitivo. Parece claro que un objetivo de desarrollo es la superación de una situación negativa existente y, en ese sentido, parece más lógico el primer tipo de redacción, aunque no creemos que sea éste un tema al que convenga dedicar mucho tiempo. Lo importante siempre será que la lógica medios-fines resulte clara para todos los participantes en un taller de marco lógico.

2. Es habitual que existan determinados problemas que no pueden ser convertidos, a pesar de toda nuestra buena voluntad, en objetivos, porque son claramente irresolubles. Esos problemas son los que identificamos en nuestra vida cotidiana con las desgracias. Un problema siempre presenta alguna posibilidad de solución, mientras que una desgracia es, por definición, algo que nos abrumba y frente a la que no queda más remedio que la resignación. "Estar enfermo" es un problema, "morirse" constituye una desgracia. Cuando identificamos algún problema/desgracia de este tipo, éste pasa sin modificación al árbol de objetivos. Estas situaciones negativas no modificables hacen referencia tanto a cuestiones de orden natural, como a grandes problemas cuya resolución escapa a nuestra capacidad de actuación. Los terremotos, la inflación, la caída de los precios de un determinado producto en los mercados internacionales, etc., constituyen claros ejemplos de esos problemas que tienen cuando menos una conversión difícil en objetivos de desarrollo.

3. Una vez transformadas las tarjetas-problemas en tarjetas-objetivos, con las excepciones antes mencionadas, es necesario volver a comprobar que la relación medios-fines resulta coherente en el nuevo árbol de objetivos. En este caso la pregunta de control es "¿CÓMO?", y las respuestas a esta pregunta deberán ser las tarjetas situadas en los niveles inferiores. Dicho de otra manera, las tarjetas situadas en la parte baja del árbol de objetivos constituirán los medios para alcanzar los enunciados de las que se encuentran situadas por arriba.

Gráfico nº 23. ÁRBOL DE OBJETIVOS



 Problema no modificado que se mantiene en el árbol de objetivos.
 Nueva tarjeta que sugiere un medio para el logro del objetivo situado en el nivel superior.
 Medio para el logro del objetivo.

4. En el árbol de objetivos se tienden a completar las relaciones medios-fines en los niveles inferiores, añadiendo nuevas tarjetas que indiquen los medios que se espera poner en marcha para alcanzar los fines deseados. Tampoco conviene abusar a la hora de completar el árbol de objetivos con nuevas tarjetas, para que éste no se convierta en una tarea inacabable. El propósito en este caso debe ser el de conocer, discutiendo entre todos los participantes, las diferentes relaciones posibles que podrían existir para conseguir los objetivos deseados. No se trata de identificar hasta el último detalle cada actividad que sea necesaria ejecutar en ese sentido, sino de tener una idea aproximada de las diferentes líneas de acción para, en el paso siguiente, poder seleccionar la alternativa que parezca en principio más deseable.

5. De esta forma, el árbol de objetivos quedará configurado como una copia "en positivo" del de problemas, con algunas tarjetas no modificadas (los "problemas-desgracia") y con nuevas tarjetas en los niveles inferiores del diagrama. Las relaciones de causa y efecto del árbol de problemas pasan aquí a convertirse en relaciones de medios a fines, con un carácter claramente instrumental, mientras que la pregunta de control para determinar si las relaciones planteadas son correctas es "¿cómo?", frente al "¿por qué?" del caso precedente. Para cada tarjeta-objetivo concreta, las respuestas a esa pregunta deben ser las tarjetas inferiores con las que ésta se encuentre en relación. Si carecen de sentido como medios o herramientas para el logro de la tarjeta superior, es necesario retornar al árbol de problemas, porque lo más probable es que hayamos efectuado alguna relación incorrecta que será necesario revisar.

4. Análisis de alternativas

El análisis de las alternativas, llamado también por la Comisión Europea discusión de las estrategias, constituye el último de los pasos de la identificación, a partir del cual se efectúa el tránsito hacia el diseño del proyecto. De hecho, lo que en la mayoría de los formularios de proyectos se considera como el capítulo o apartado de la justificación no es sino la redacción más o menos literaria de las discusiones efectuadas durante este paso.

En este paso se trata de realizar una comparación entre las diferentes "raíces" de medios-fines del árbol de objetivos que pueden llegar a constituir

estrategias de una intervención de desarrollo, desechando las que se consideran indeseables o son imposibles de realizar y seleccionando dentro de la alternativa escogida la tarjeta que va a convertirse en objetivo del futuro proyecto. En el análisis de alternativas se toma, por tanto, la decisión acerca de lo que efectivamente se va a hacer, en el marco de todas las posibilidades manejadas en los pasos anteriores.

La selección de la alternativa considerada óptima es, como no puede ser de otra manera, una decisión con cierto grado de discrecionalidad, no exclusivamente técnica, en el que algunos criterios de naturaleza "política" tienen un peso esencial. No existe una única solución "buena" frente al resto, sino que la calidad o el acierto de esa elección depende de manera directa del punto de vista adoptado por los agentes responsables de la toma de decisiones. En cualquier caso, esa decisión debe ser justificada aplicando criterios de transparencia y racionalidad.

Es importante que la selección de la estrategia de un proyecto de desarrollo cuente con un elevado grado de consenso y que, particularmente, los beneficiarios participen en esa discusión. Esa participación no debe ser vista como un acto de generosidad por parte de los planificadores o los gestores de la intervención, sino como un requisito importante para garantizar la pervivencia del proyecto seleccionado. Si los beneficiarios no consideran a éste como "algo suyo", sus posibilidades de éxito se verán claramente reducidas, por lo que la implicación de los beneficiarios constituye una cierta garantía de éxito.

Las teorías de la decisión se han desarrollado de manera extraordinaria en los últimos tiempos. Actualmente existen bastantes programas informáticos utilizados para la toma de decisiones sumamente presentables al efecto y que ofrecen una imagen de solvencia técnica muy del agrado de algunos organismos. En cualquier caso, no debemos caer en la ingenuidad de suponer que este tipo de procedimientos nos eximen de la muy a menudo comprometida tarea de tomar una decisión que implica, no lo olvidemos, rechazar un amplio abanico de posibilidades.

La toma de decisiones es siempre un acto de voluntad y no existen procedimientos neutros que permitan mantener una actitud aséptica a la hora de enfrentarse con esa realidad. Es por ese motivo por lo que, sin renunciar a la utilización de procedimientos más o menos formalizados para la toma de decisiones, hay que insistir en la importancia de la discusión como un mecanismo esencial para resolver esta cuestión. Las discusiones abiertas, en las que los beneficiarios deben ocupar un papel

destacado, constituyen la base del análisis de alternativas, aunque eso no impide que, dependiendo de los casos, se recurra a técnicas sistematizadas que puedan ayudarnos para adoptar mejores decisiones.

Hace algunos años en la planificación para el desarrollo se consideraba el llamado análisis coste-beneficio como la auténtica "llave maestra" que se utilizaba a la hora de justificar la adopción de una determinada alternativa. Los proyectos que no venían avalados por su análisis de coste-beneficio eran considerados como intervenciones de segunda división que no contaban con los requisitos mínimos imprescindibles de calidad. Afortunadamente, en la actualidad ha tendido a rebajarse ese tipo de exigencias, asumiendo que estas herramientas pueden ser útiles en determinados contextos pero que apenas aportan nada en otros. Hay que tener presente que a menudo esas técnicas de decisión basadas en modelos económicos se han usado y se usan para justificar decisiones que se han tomado previamente sin utilizar esos procedimientos, por lo que, a veces, su utilidad real puede estar muy limitada.

En cualquier caso, lo importante en el análisis de las alternativas es conseguir adoptar una decisión justificada y con un alto nivel de consenso. Evidentemente, en ocasiones, el recurso a métodos formalizados puede resultar sumamente útil y es muy aconsejable, pero no conviene olvidar el carácter instrumental ("si sirven se utilizan, si no, se desechan") de todos esos procedimientos.

La selección de alternativas es específica de cada caso y no pueden ofrecerse criterios universales con valoraciones fijas. Si asumimos que no existen, o mejor dicho, que no deben existir dos proyectos idénticos, igualmente será necesario reconocer que los caminos por los que se ha llegado hasta ellos no pueden ser los mismos y que lo que resulta muy pertinente en la realidad "X" no tiene por qué serlo en la realidad "Y".

De todas formas, se manejan habitualmente algunos criterios centrales que pueden ayudar a la hora de valorar las diferentes estrategias identificadas. Cada manual de planificación ofrece una relación más o menos larga de estos criterios básicos. No quiere decirse que todos deban utilizarse en todos los casos, ni que su importancia sea equiparable, pero constituyen una especie de guía que puede ayudarnos a la hora de tomar una decisión más razonada.

Sin concederles más importancia de la que tienen, y teniendo en cuenta que no deben ser vistos como criterios obligatorios, vamos a proponer algunos

que, a nuestro juicio, resultan fundamentales a la hora de tomar una decisión sobre la conveniencia o no de llevar adelante un proyecto de desarrollo.

Parece conveniente valorar los recursos disponibles, tanto en lo que hace referencia a los recursos técnicos o humanos como a los materiales y financieros. Saber con qué dinero se cuenta o se puede contar es un elemento normalmente clave para valorar la idoneidad de una cierta intervención. No se trata de disponer, en este momento, de un presupuesto detallado, pero sí de conocer *grosso modo* los recursos con posibilidades de ser movilizados. Igualmente, parece conveniente saber qué podemos aportar en una intervención determinada. A veces, parecen existir organizaciones que se encuentran disponibles para cualquier tipo de intervención en cualquier área temática y en cualquier país. Una saludable profesionalización del ámbito de la cooperación al desarrollo pasa por delimitar con una cierta claridad los sectores y las regiones en las que cada agente está en disposición de aportar un cierto valor añadido.

En bastantes ocasiones, el tiempo de ejecución resulta también un criterio importante, tanto desde el punto de vista de las limitaciones planteadas desde la institución financiadora como desde las urgencias emanadas en la realidad social donde se pretende intervenir. Frente a un problema agudo de aumento de la mortalidad en una comunidad, no parece, en principio, lo más adecuado diseñar una intervención cuyos efectos comenzarán a ser perceptibles varios años después.

Aparte de estos criterios que casi podemos considerar excluyentes, es preciso valorar la pertinencia política de cada una de las alternativas consideradas, tanto desde el punto de vista de los donantes como de las propias autoridades del país receptor. En principio, un proyecto que vaya a desarrollarse en un ambiente político hostil tiene muy escasas posibilidades de éxito y su selección resulta problemática. En el mismo sentido, hay que tener en cuenta la prioridad de la intervención desde el punto de vista de la propia comunidad beneficiaria, pues como ya hemos dicho, su implicación constituye un elemento esencial.

Vinculado con lo anterior, es necesario en este momento establecer con precisión los resultados del análisis de la participación que quedaron indicados en etapas anteriores. Ahora ya podemos delimitar con claridad quiénes serán los beneficiarios directos, los indirectos, los excluidos y los perjudicados (si los hubiera). La concentración del proyecto en los grupos priorizados de antemano es una cuestión de primera importancia que debe quedar determinada.

Otro tema que conviene tener presente es el de los riesgos previsibles en los que puede verse implicado el futuro proyecto. Esos proyectos pueden ser de muy diverso tipo. En concreto, podemos considerar a los colectivos perjudicados como un importante factor de riesgo. Igualmente, las tarjetas no modificadas del árbol de objetivos pueden ser vistas como riesgos, toda vez que se trata de elementos no controlables desde la intervención. Evidentemente, el análisis de los riesgos no termina con estos dos elementos, pues pueden detectarse muchos otros tipos de riesgos, sean éstos de carácter económico, medioambiental, político, etcétera.

Otro criterio que suele ser considerado en muchas ocasiones es el de los impactos esperados. Los impactos pueden ser definidos como los efectos de una intervención más allá del logro concreto de su objetivo. Una primera valoración que puede efectuarse es la de la contribución específica de cada estrategia en la consecución de los objetivos situados en los niveles superiores del árbol de objetivos, pero esa única consideración resultaría restrictiva. La valoración de los impactos va más allá del propio árbol de objetivos. Determinados impactos son cada vez más importantes para algunas entidades financiadoras. Así, el impacto de género o el impacto medioambiental aparecen en la actualidad como auténticos puntos fuertes que es necesario tener en cuenta.

Por último, hemos de considerar que la viabilidad esperada de cada intervención es una cuestión que debe ser considerada desde la propia identificación. Se habla de proyectos viables cuando sus efectos pueden permanecer en el tiempo, más allá del periodo de ejecución. Si un proyecto tiene una viabilidad dudosa o directamente es considerado como no viable, la recomendación general sería la de no continuar con su puesta en marcha.

Estos criterios presentados son, tal como puede observarse, de carácter muy general y difícilmente soslayables en un análisis de alternativas. De todas formas, su importancia relativa variará en cada caso y no deben ser vistos como normas de obligado cumplimiento.

Estos criterios (junto con otros que pueden añadirse) servirán para valorar cada una de las alternativas identificadas. En un primer momento, esas valoraciones deberán ser de carácter básicamente cualitativo, utilizando clasificaciones del tipo de "alto-medio-bajo", "grande-medio-pequeño", "extenso-limitado", etc. En un segundo momento, esas clasificaciones pueden utilizar valoraciones cuantitativas más o menos sofisticadas que permitan establecer comparaciones entre las diferentes alternativas, al contar con una base numérica común.

Sea como sea, de lo que se trata, en definitiva, es de finalmente tener argumentos suficientes para efectuar una elección razonable y razonada en la que los diferentes agentes implicados en la intervención se sientan, al menos parcialmente, comprometidos. Evidentemente, no es ésta una tarea fácil y el único recurso realmente válido es el de establecer un proceso abierto y franco de discusión.

¿Cómo se hace el análisis de alternativas?

Lo cierto es que el análisis de alternativas debe hacerse de un modo específico en cada supuesto y que cada caso es, en ese sentido, una especie de descubrimiento. De todas maneras, y teniendo en cuenta el carácter de este libro, trataremos de proporcionar una sistematización básica de un itinerario-tipo del análisis de alternativas. La secuencia que se propone a continuación es un simple esquema que se cumple en la realidad en muy contadas ocasiones. Teniendo en cuenta todas esas cautelas, un análisis de alternativas puede hacerse como sigue:

1. Identificar las "raíces" medios-fines dentro del árbol de objetivos que tienen una cierta coherencia interna. Normalmente no se seleccionan todas las opciones posibles. En función de los recursos disponibles y los principales intereses de los agentes implicados, la primera selección se limita a unas cuantas estrategias consideradas de antemano como las más idóneas.
2. En general, no se selecciona nada por encima del llamado objetivo focal o central, pues resultaría excesivamente ambicioso. De todas maneras, esa cuestión depende del tipo de análisis efectuado con anterioridad.
3. Una vez seleccionadas las alternativas consideradas más idóneas o adecuadas, se efectúa la fase de la valoración propiamente dicha. Todas las opciones son valoradas en función de una serie de criterios que pueden o no coincidir totalmente con los recogidos con anterioridad. Esas valoraciones pueden ser de carácter cualitativo o cuantitativo. La ventaja esencial de las valoraciones cuantitativas es su posibilidad de comparación, además de la sensación de seguridad que el uso de la expresión numérica puede proporcionar a muchas personas e instituciones. De todas formas, no hay que olvidar que sólo puede cuantificarse lo que previamente ha recibido una valoración cualitativa.

4. Una vez efectuada esa valoración, se decide la estrategia que constituye la base del futuro diseño del proyecto. Dentro de la alternativa seleccionada, es preciso determinar la tarjeta concreta que se convertirá en el objetivo del proyecto. En otras ocasiones, la selección de alternativas es, de hecho, una comparación entre objetivos, por lo que este último paso es prácticamente automático.

5. Cuando el objetivo del proyecto se encuentra ya definido, el análisis de alternativas y la propia identificación pueden darse por concluidos. A partir de ese momento, comenzaría la fase de diseño del proyecto (gráfico nº 24).

X. El diseño de proyectos según el EML

La herramienta clave que propone el EML para la fase de diseño de una intervención de desarrollo es la llamada matriz de planificación del proyecto (MPP). La matriz de planificación aparece, de hecho, como el documento más característico de todo el método. En sus orígenes, el EML fue esencialmente una propuesta de utilización de la matriz como estructura clave en el diseño de un proyecto.

Los pasos de la identificación que se han visto en el capítulo anterior, más la matriz de planificación, la programación de actividades (calendario) y recursos (presupuesto) y los llamados factores de viabilidad, constituyen los contenidos básicos de cualquier documento de proyecto y, dentro de todos ellos, la MPP aparece como el verdadero núcleo que articula toda la propuesta.

La MPP debe ser vista, como el esqueleto esencial del diseño del proyecto, un documento que normalmente se incluye como anexo y que tiene la no desdeñable virtud de presentar de una manera clara y comprensible una intervención que puede resultar sumamente compleja. Es posible encontrarse en el ámbito de la cooperación al desarrollo con críticas hacia las MPP, señalando su esquematismo y su rigidez, cuando se defiende la conveniencia de contar con diseños flexibles. Indudablemente, si la sencillez y la facilidad de comprensión son puntos fuertes de una MPP, su vocación esquemática y su rigidez pueden ser vistas como debilidades. De todas maneras, la flexibilidad no debe ser confundida con el desorden (y menos con la incongruencia), tal como desde algunas visiones a veces parece desprenderse. Si un diseño es una primera versión de un proyecto que deberá ser revisada durante la etapa de ejecución, nada debe impedirnos que esa primera versión sea lo más precisa posible y cuente con un nivel de rigor muy elevado. Refugiarse en la necesaria flexibilidad de un

Gráfico nº 24. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

| ALTERNATIVAS A VALORAR | DE VALORACIÓN | | Recursos disponibles *materiales | Recursos disponibles *humanos/técnicos | Tiempo | Concentración en grupos de beneficiarios | Adecuación a prioridades | Riesgos | Impactos esperados | Viabilidad | Otros criterios posibles |
|---------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|---|--------|---|--------------------------|---------|--------------------|------------|--------------------------|
| | POSIBLES CRITERIOS | DE VALORACIÓN | | | | | | | | | |
| Alternativa 1 | | | | | | | | | | | |
| Alternativa 2 | | | | | | | | | | | |
| Alternativa 3 | | | | | | | | | | | |
| Alternativa "N" | | | | | | | | | | | |

proceso de desarrollo para defender documentos de proyectos poco comprensibles resultaría casi un sarcasmo.

Una MPP debe ser vista como un esquema, cuyas matizaciones y explicaciones será necesario abordar en el texto que le acompaña. En cualquier caso, si no somos capaces de expresar un proyecto en un formato de matriz, debemos empezar a considerar si realmente hay suficiente lógica en nuestra propuesta. Las incongruencias que en un texto más o menos florido son más difíciles de percibir, aparecen netamente resaltadas cuando analizamos la matriz de un proyecto. Además, documentos breves y concisos, como inevitablemente son las MPP, permiten una saludable claridad y estimulan una participación más amplia en los proyectos de desarrollo, lo que constituye efectos colaterales sin duda deseables.

Para bien y para mal, el EML aparece finalmente identificado en las ya famosas matrices de planificación, por lo que su comprensión resulta fundamental a la hora de abordar el diseño de una intervención de desarrollo. En la actualidad, existen varios modelos de matrices, con pequeñas diferencias que en muchos casos se reducen a cambios en la denominación de alguno de sus componentes, aunque en otros se han añadido y/o suprimido algunas fichas o columnas en los documentos. En la mayoría de las ocasiones apenas suponen aportaciones significativas, aunque, de todas formas, haremos referencia a algunas de esas variaciones, para contribuir a superar ciertas confusiones que, a veces, se producen.

Una matriz de planificación "tipo" es un documento como el que se presenta en el gráfico nº 25.

Como puede verse en este gráfico, una MPP es un documento de cuatro por cuatro columnas, en el que la primera columna de la izquierda es la denominada "lógica de la intervención" o "resumen descriptivo". Se trata, de hecho, del propio proyecto, de lo que se pretende hacer durante la fase de la ejecución. En la segunda columna, la de los "indicadores objetivamente verificables" se trata de precisar de forma inequívoca el grado de éxito esperado de la intervención a través del establecimiento de indicadores que puedan ser comprobados. La tercera de las columnas, la de las "fuentes de verificación", a veces llamadas "medios de verificación", recoge el lugar o el procedimiento que piensa ponerse en práctica para comprobar el cumplimiento de los indicadores. Esa columna ha sido suprimida en alguna de las matrices actualmente existentes, considerando que esas fuentes deben incluirse junto a los indicadores. Por último, en la cuarta columna, la de las "hipótesis", siguiendo la terminología de la Comisión Europea y de la AECL,

llamadas también "supuestos" o "factores externos", se pretende recoger el conjunto de elementos del entorno que son importantes para el proyecto pero que éste no se encuentra en condiciones de asegurar. Podríamos decir que las probabilidades de cumplimiento de esas hipótesis expresarían, a su vez, los riesgos previsibles a los que se verá enfrentada la intervención. En el nivel inferior de esta columna, en algunas matrices como la de la Comisión Europea, se encuentra situada una casilla que refleja las "condiciones previas" y que deben cumplirse necesariamente antes del inicio de la ejecución del proyecto.

Gráfico nº 25. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DE PROYECTO (MPP)

| | Lógica de la intervención | Indicadores objetivamente verificables | Fuentes de verificación | Hipótesis |
|---------------------|---------------------------|--|-------------------------|---------------------|
| Objetivo general | | | | |
| Objetivo específico | | | | |
| Resultados | | | | |
| Actividades | | Recursos | Costes | |
| | | | | Condiciones previas |

| | | | | | | |
|---------------------------|--|-------|--|--|------------------------|---|
| Unión Europea | GTZ | NORAD | AECI | JICA | BID | UNESCO |
| Lógica de la intervención | Resumen descriptivo | X | Lógica de la intervención | Resumen narrativo | Objetivos | Jerarquía de los elementos del proyecto |
| Indicadores verificables | Indicadores verificables objetivamente | | Indicadores objetivamente verificables | Indicadores objetivamente verificables | Indicadores | Criterios de éxito |
| Medios de verificación | Fuentes de verificación | X | Fuentes de verificación | Fuentes de verificación | Medios de verificación | Fuentes de verificación |
| Hipótesis | Supuestos | | Factores externos | Hipótesis o supuestos | Supuestos | Factores externos |
| Condiciones previas | X | | Condiciones previas | Condiciones previas | X | |
| Objetivo general | Objetivo superior | | Objetivo global | Objetivo general | Fin | Objetivo de desarrollo |
| Objetivo específico | Objetivo del proyecto | | Objetivo específico | Objetivo específico | Propósito | Objetivo inmediato |
| Resultados | Resultados/ productos | | Resultados | Resultados | Componentes | Productos |
| Actividades | Actividades | | Actividades | Actividades | Actividades | Actividades |
| Medios y costes | Insumos | | Recursos y costes | Insumos y costes | Presupuesto | Insumos |

Gráfico nº 26. EQUIVALENCIAS TERMINOLÓGICAS ELEMENTOS MPP

En cuanto a las filas, la superior es la del "objetivo general", "objetivo global" (o "fin") al que el proyecto pretende contribuir. La segunda fila es la del "objetivo específico", "objetivo del proyecto" (o "propósito") que la intervención pretende alcanzar. La tercera de las filas reúne al conjunto de "resultados", "componentes", "productos" o "metas" que el proyecto debe entregar a la finalización de su período de ejecución. Se trata de los medios necesarios y suficientes para la consecución del objetivo del proyecto. Por último, en la fila inferior se reseñan las "actividades" necesarias para la obtención de los resultados incluidos en la fila inmediatamente superior. En la segunda casilla de esta fila se reflejarían los "recursos", "medios" o "insumos" necesarios para la realización de las actividades previstas, mientras que en la tercera de las casillas se expresarían los "costes" o el "presupuesto" necesario para la movilización de los recursos anteriormente descritos.

Dado que las diferentes agencias de cooperación utilizan, en ocasiones, distintas denominaciones para referirse a los elementos de la matriz a los que acabamos de referirnos, hemos creído útil elaborar un cuadro de correspondencias que (gráfico nº 23) permite establecer la equivalencia entre dichos elementos. Hay que destacar que se trata de un aspecto exclusivamente terminológico que no afecta al contenido de los conceptos.

Hecha esta somera descripción de una matriz "tipo", vamos a continuación a explicar de manera algo más detallada las características principales de los elementos que deben ser incluidos en este documento.

1. La lógica de la intervención

La primera de las columnas de la MPP es la que se rellena en primer lugar y expresa, de hecho, nuestro propio proyecto, lo que "queremos lograr" y "cómo pensamos hacerlo". Ya se indicó en su momento que la función principal del análisis de alternativas consiste en la selección de una tarjeta concreta dentro de todas las incluidas en el árbol de los objetivos. Esa tarjeta es el "objetivo específico", es decir "lo que queremos conseguir". Normalmente, será necesario redactarlo de una manera más descriptiva que como aparecerá en el árbol de objetivos y ese enunciado coincidirá en lo esencial con el título del proyecto.

No nos hemos referido todavía a cuáles deben ser los objetivos de un proyecto de desarrollo, porque de alguna manera el EML puede ser un método utilizado para la planificación de intervenciones de carácter más amplio (programas y planes) e, incluso, para la determinación de actuaciones que no alcancen el rango de proyectos como los que aquí estamos considerando. En principio, el objetivo de un proyecto de desarrollo debe estar expresado como la consecución de beneficios duraderos para un grupo concreto de personas. Un objetivo de desarrollo establece un cambio significativo en una realidad determinada. Para ilustrarlo con ejemplos, podemos señalar que un objetivo de desarrollo no es, no debería ser, la construcción de una infraestructura (carretera, sistema de abastecimiento de agua, etc.), de un edificio (hospita, escuela, etc.) o la impartición de un curso, sino que su nivel de ambición es mayor y debe ser planteado en términos de vinculación directa con los destinatarios del proyecto, como por ejemplo, un incremento de sus ingresos, una mejora de niveles de salud o un aumento de las capacidades y conocimientos de determinado grupo humano. Construir un edificio o una infraestructura serían "objetivos" de proyectos de ingeniería, no de desarrollo. Los edificios, los cursos o las infraestructuras son "medios" para el logro de los objetivos, pero no son en sí mismos los propósitos que deben animar una intervención de desarrollo. En ese sentido, hay que reconocer que el "objetivo específico" se encuentra siempre "fuera" del control directo del proyecto, pues supone una modificación de la realidad que no puede ser plenamente garantizada.

Para el EML, y eso resulta una cuestión importante, un proyecto tiene un único "objetivo específico". Habitualmente nos encontramos con diseños de proyectos que incluyen múltiples objetivos específicos que apenas tienen relación entre sí. Aparte de provocar dificultades a la hora de describir su lógica interna, pues razonablemente deberían incluir resultados y actividades orientados particularmente a la consecución de cada uno de esos objetivos, lo que no suele hacerse en casi ninguna ocasión, esa opción es incongruente con el sentido general del EML. Teniendo en cuenta que se trata de un error generalizado, conviene insistir en que un proyecto tiene un único objetivo específico y que dos objetivos exigirían la realización de dos marcos lógicos o, lo que es lo mismo, de dos proyectos diferentes.

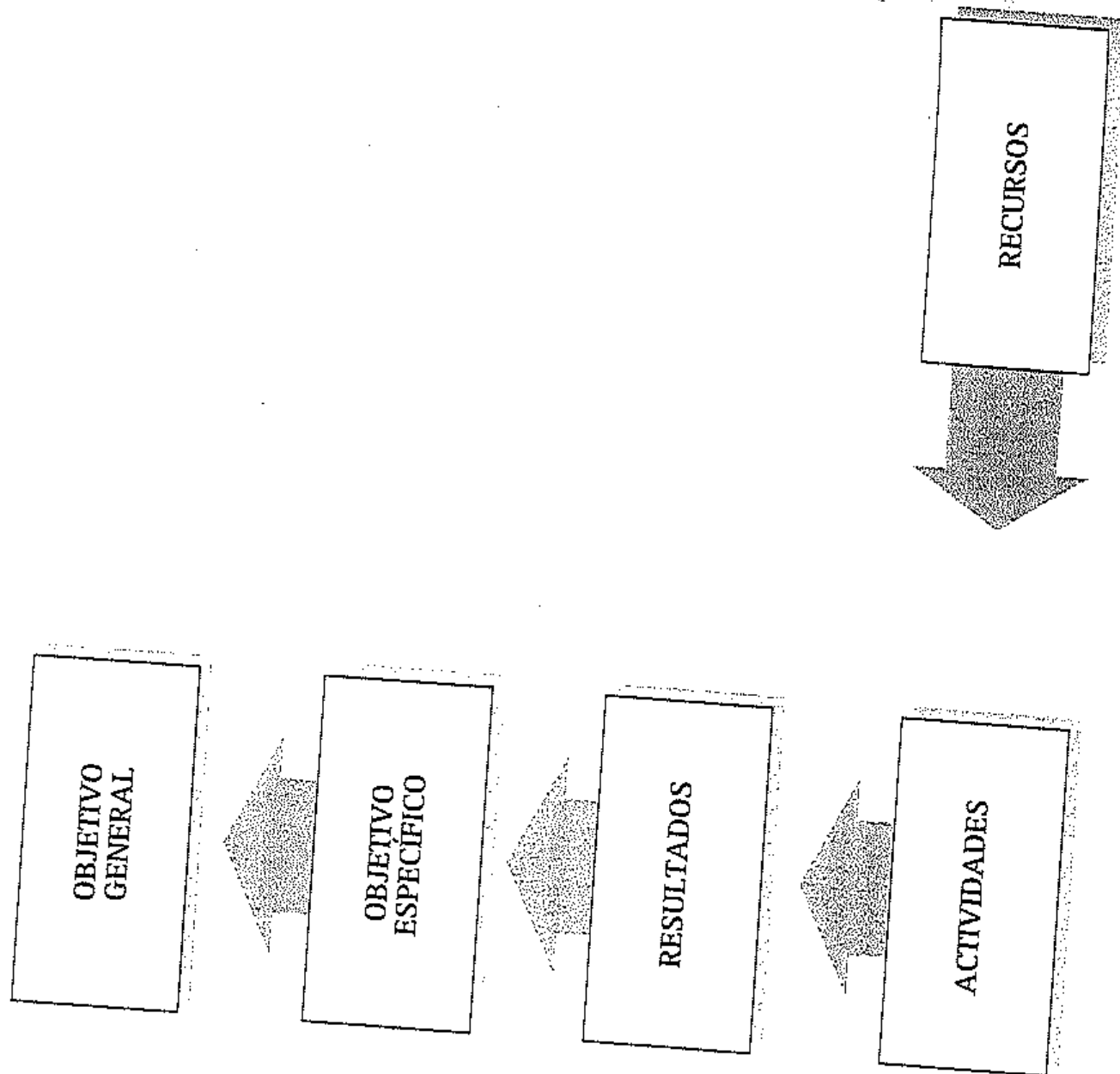
Teniendo en cuenta que en el análisis de alternativas hemos terminado por seleccionar una tarjeta para nuestro proyecto que constituiría su objetivo específico, podemos indicar que el "objetivo general" será la tarjeta superior con la que este último se encuentra en relación. De la misma manera, los "resultados" serán las tarjetas situadas en el nivel inferior del árbol de objetivos que se encuentran vinculadas a la tarjeta seleccionada. Será necesario analizar si esos resultados son suficientes para el logro de ese objetivo y, en caso de respuesta negativa, será necesario aportar nuevos resultados que deberemos incluir. De la misma manera, las actividades deben ser vistas como el conjunto de medios necesarios para la consecución de cada uno de los resultados. Cada actividad deberá estar vinculada, por tanto, a un resultado concreto.

Con respecto a los resultados, es frecuente la confusión de considerarlos una especie de efectos inducidos por el proyecto, quizás atendiendo a un nombre no excesivamente afortunado. En muchos documentos de proyectos se leen resultados que podrían constituir, más bien, impactos esperados de la intervención. Evidentemente, se trata de un error que ha podido ser provocado por una denominación quizás un tanto confusa. Los resultados son los "medios" que permitirán alcanzar el objetivo específico.

Existe una lógica básica que es necesario comprobar y que señala que si llevamos a cabo las actividades programadas, alcanzaremos los resultados. Éstos pueden ser vistos como los productos entregables durante la ejecución del proyecto, los bienes o servicios producidos por la intervención. Un resultado es algo más que una suma de actividades; debe ser concebido como el efecto producido por un conjunto de actividades. La obtención de los resultados permitirá la consecución de un objetivo concreto, expresado en términos de modificación de una situación anteriormente existente

que consideráramos "no deseable". Por su parte, ese objetivo contribuirá de alguna manera al logro de un fin más general, que resulta, en última instancia, el fin último que justifica el esfuerzo realizado. Es decir, el nivel de ambición y, también, de incertidumbre aumenta a medida que "ascendemos" por la MPP. Las actividades y los resultados deben ser garantizados por la ejecución del proyecto, mientras que habrá un margen de incertidumbre en la consecución del propio objetivo específico. Por su parte, el objetivo general constituye la expresión de un deseo al que pensamos que podemos contribuir, pero se haya completamente fuera de la competencia de la intervención (gráfico nº 27).

Gráfico nº 27. LÓGICA VERTICAL SIMPLE



2. Las hipótesis

Después de hacer referencia a la lógica vertical "simple" que señala las relaciones entre recursos-actividades-resultados-objetivo específico-objetivo general, es necesario comentar la importancia de las hipótesis, supuestos o factores externos, pues tienen una influencia directa en el mantenimiento, o no, de esa lógica anteriormente planteada. Si los proyectos se realizan en un ambiente controlado, como en un laboratorio, los condicionantes externos apenas tendrían importancia, pero, como resulta evidente, esto no es así. Un proyecto se lleva siempre a efecto en una realidad concreta sobre la que influye pero que a su vez le afecta, positiva o negativamente, de una manera significativa.

Las hipótesis, así llamadas en los documentos de la Comisión Europea y de la AECE (aunque la GTZ las denomina "supuestos" y la NORAD "factores externos"), son el conjunto de situaciones, acontecimientos o decisiones que resultan importantes para que la lógica incluida en la columna izquierda de la matriz pueda mantenerse, pero que están fuera del control directo de la gestión del proyecto. Las hipótesis, así definidas, son las condiciones que deben darse para que la relación entre actividades, resultados y objetivos mantenga su sentido. En ese aspecto, la probabilidad de cumplimiento de esas hipótesis debe ser relativamente elevada, pues en caso contrario, el proyecto se vería afectado, como veremos, por situaciones graves de riesgo.

Las hipótesis se suelen redactar en términos positivos, asumiendo que se trata de las situaciones o las decisiones que deben darse o producirse para que la lógica interna de la intervención pueda cumplirse. Las hipótesis deben situarse en el nivel en el que son significativas (de actividades a resultados, de éstos al objetivo específico o de este último al objetivo general). En ese sentido, puede interpretarse que las hipótesis actúan como los escalones que permiten ascender de los niveles inferiores a los superiores de la MPP.

Las condiciones previas pueden ser consideradas como hipótesis cuyo cumplimiento debe estar garantizado antes del comienzo de la ejecución del proyecto, es decir, antes de la liberación de los fondos que permiten movilizar los recursos con los que se realizarán las actividades programadas (condiciones previas típicas serían las cesiones de bienes al proyecto, en los casos en los que éstas están contempladas, las firmas de convenios, etc.).

El problema se plantea cuando la probabilidad de cumplimiento de algunas de las hipótesis identificadas resulta muy escasa. Esa situación supone,

sencillamente, que el proyecto debe enfrentarse a graves riesgos que amenazarán su ejecución. Cuando se detecta una situación de ese tipo, se plantean, en principio, dos posibles opciones.

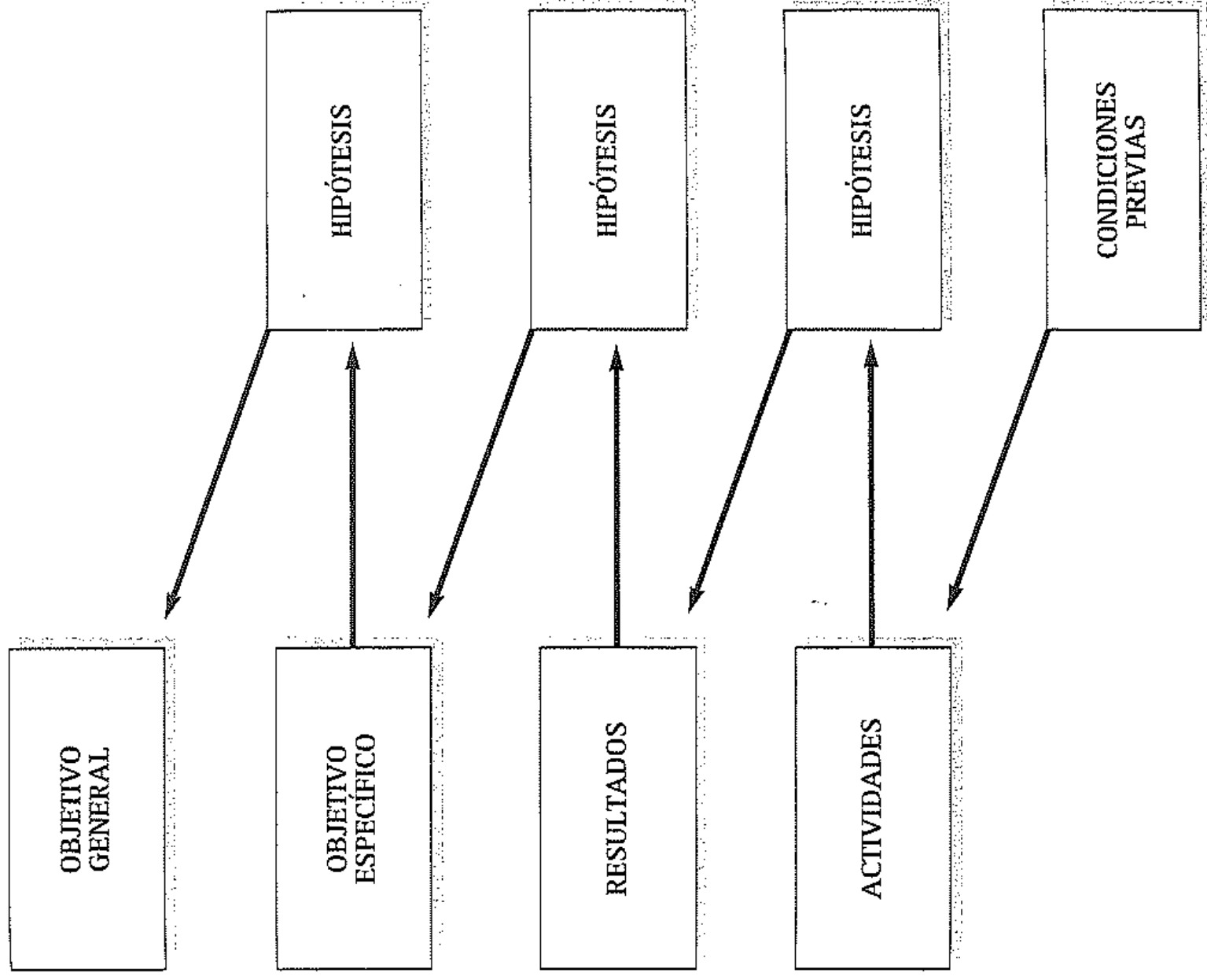
La primera opción consiste en "interiorizar", de alguna manera, la hipótesis, incluyéndola dentro del proyecto. Ésa es una manera eficaz de desactivar riesgos, pero tiene el defecto de que suele resultar cara. Así, si descubrimos que la probabilidad de que llueva por encima del mínimo imprescindible para que pueda darse adecuadamente un determinado cultivo, podemos siempre incluir en nuestro proyecto un sistema de riego que minimice la importancia relativa de esa hipótesis. La solución puede ser sumamente adecuada para minimizar riesgos, pero es muy posible que su coste resulte disuasorio. Muchos proyectos parecen caer en esa tentación y acaban planteando una especie de intervención global que solución de manera radical todas las incertidumbres a las que puede verse abocada una intervención.

Una segunda opción consiste en modificar la estrategia de la intervención, con el propósito, por así decirlo, de "desactivar" la importancia de una hipótesis concreta. Evidentemente, es el proyecto el que tiene que adaptarse a la realidad y no a la inversa, como en algunos casos esperarían los planificadores. Siguiendo con el ejemplo anterior, podemos valorar la posibilidad de introducir un nuevo tipo de cultivo que no necesite unos altos niveles de pluviosidad. Si ninguna de las dos opciones es válida ("integrar" la hipótesis en el proyecto o bien "regatear" a la hipótesis, desactivando su importancia), la prudencia recomendaría, en tal caso, abandonar el proyecto, pues no parece adecuado llevar adelante una intervención esperando, poco más o menos, que se produzca un milagro.

La expresión de las hipótesis en la MPP no elimina, evidentemente, las posibilidades de fracaso del proyecto. La probabilidad de cumplimiento de estas hipótesis siempre es, como su nombre indica, "hipotética". Además, resulta obvio que no existen métodos plenamente fiables de previsión del futuro, por lo que es imposible garantizar que esas situaciones, decisiones o acontecimientos acaecerán tal como estaba previsto. En cualquier caso, las hipótesis cumplen un papel saludable dentro de la concepción de un proyecto. Suele decirse que los gestores de una intervención siempre deben estar mirando "hacia arriba" y "hacia fuera" de la MPP, pues una excesiva focalización de la atención en los aspectos internos del proyecto, particularmente en los costes, recursos y actividades, resulta claramente insuficiente.

Teniendo en cuenta, por tanto, la función de las hipótesis, la lógica de la intervención debe concebirse de una manera más compleja (gráfico nº 28):

Gráfico nº 28. LÓGICA VERTICAL COMPLEJA



3. Los indicadores objetivamente verificables

La segunda de las columnas de la MPP empezando desde la izquierda es la correspondiente a los "indicadores objetivamente verificables". A través de los indicadores se pretende expresar y concretar el contenido de los objetivos y los resultados de una manera inequívoca, es decir, no sujeta a interpretaciones.

El EML, como la mayoría de los métodos de planificación, se basa en el supuesto, clave para el positivismo sociológico, de que los hechos sociales deben ser tratados como "cosas" o, dicho de otra forma, quizás más gráfica, que lo que no se puede medir no existe. Estas afirmaciones no siempre resultan fáciles de justificar y pueden motivar, de hecho motivan, claras reacciones en contra. No sería, quizás, éste el momento de entrar a fondo en esta cuestión que hace referencia a los fundamentos de una forma de entender la investigación en las ciencias sociales. En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que para el EML cualquier objetivo de desarrollo puede y debe ser expresado en términos cuantificables de manera objetiva.

Un indicador resulta, por tanto, la expresión cuantitativa de los objetivos y resultados de un proyecto. Evidentemente, se espera que exista una correspondencia entre el enunciado del objetivo y del resultado y su correspondiente indicador. En última instancia, no deben ser vistos como cosas distintas, aunque en ocasiones la imposibilidad material de medir un objetivo o un resultado nos obligue a trabajar, como más adelante se verá, con indicadores que sólo de una manera indirecta están relacionados con la primera de las columnas de la matriz.

Cualquier indicador debe expresar de una forma nítida:

- La cantidad.
- La calidad.
- El tiempo.

En caso de no estar suficientemente claros, un indicador debe incorporar también:

- El espacio.
- Las personas concernidas.

Un ejemplo puede ayudar a comprender mejor la noción básica de un indicador. Si el objetivo de un proyecto de desarrollo es "mejorada la

salud infantil en la región X", un indicador puede ser "reducidas en un 20% las tasas de polio y tétanos entre los menores de 5 años de la región X en el año 3 del proyecto". De esta manera, expresamos de forma clara el nivel de éxito esperado por nuestra intervención. Evidentemente, los indicadores constituyen la materia prima a partir de la cual es posible efectuar una valoración de los efectos de un proyecto. Los indicadores, por supuesto, deben estar en relación con las actividades y los recursos puestos a disposición de la intervención.

Cada objetivo y cada resultado deben tener al menos un indicador de estas características. En ocasiones, nos encontramos con serias dificultades para identificar indicadores operativos, debido al elevado coste que en ciertos casos suponen o, también algunas veces, debido a la práctica imposibilidad de imaginar la expresión numérica correspondiente a un determinado objetivo.

En esos casos, estamos obligados a utilizar los llamados indicadores indirectos. Con los indicadores indirectos damos un cierto rodeo para alcanzar nuestro propósito. En el fondo, lo que hacemos con un indicador indirecto es medir algo que nos resulta posible medir y que, aunque no "es" estrictamente el objetivo o el resultado, consideramos que se encuentra relacionado con ellos. Por ejemplo, cuando se presentan objetivos relativos al incremento de los ingresos, es muy común utilizar indicadores que hacen referencia al aumento en el consumo de determinados bienes o servicios. En este caso, medimos algo que es relativamente fácil de medir y que consideramos que se encuentra en relación con el propósito de la intervención, ya que tendemos a suponer que las personas adquieren en mayor medida determinados bienes cuanto más dinero tienen.

Si nos vemos obligados a utilizar indicadores indirectos, es conveniente incluir más de un indicador para cada objetivo o resultado, para comprobar si su comportamiento se orienta en un mismo sentido.

Los indicadores generan muchos interrogantes a la hora de elaborar las matrices de planificación. Es muy común escuchar quejas acerca de la dificultad de establecer indicadores mínimamente realistas sobre los resultados y/o los objetivos. Una parte de esas quejas resulta inadecuada porque, a veces, son, en el fondo, la expresión de una ignorancia acerca de lo que efectivamente se pretende conseguir con un proyecto. En algunas ocasiones, cuando se afirma que no se puede cuantificar un objetivo, se está indicando que no se sabe muy bien en qué consiste. Debemos reconocer que un proyecto se basa en una cuantificación precisa (el presupuesto) y

que es lógico pensar que si podemos calcular de forma rigurosa los recursos que necesitamos para hacer algo, también debemos poder expresar de forma nítida qué es lo que queremos lograr con esas cantidades puestas a nuestra disposición.

La reacción contra la cuantificación ha llevado a plantear la utilización de indicadores de tipo cualitativo. La verdad es que no siempre sabemos muy bien en qué consisten los indicadores cualitativos. Sea sobre fenómenos fácilmente cuantificables o no, cualquier indicador que no incluya algún tipo de estimación cuantitativa no puede ser considerado de utilidad (salvo casos excepcionales en los que el proyecto produzca un cambio de estado o de nivel en la realidad sobre la que actúa). En líneas generales, decir que un indicador es, por ejemplo, "grado de satisfacción de la población Y" no significa nada; igualmente, introducir sobre ello, como se hace a veces, un porcentaje apenas resulta de mayor utilidad. Así, "mejorar" el indicador anterior añadiendo "incremento en un 50% del grado de satisfacción de la población Y" nos deja más o menos como estábamos, dada su radical inoperancia. En resumen, en nuestra opinión, puede y debe haber indicadores de fenómenos esencialmente cualitativos, pero esos indicadores deberán ser siempre ponderable, lo que exige que sean, por lo tanto, cuantitativos.

Normalmente, resulta más fácil establecer indicadores operativos al nivel de los resultados, dado su carácter esencialmente físico, mientras que su dificultad aumenta a medida que nos desplazamos hacia los niveles superiores de la MPP. Si resulta exigible una precisión importante en el caso de los indicadores de los resultados y del objetivo específico, tal precisión tenderá a disminuir cuando coloquemos los indicadores del objetivo general.

Un indicador mal elegido constituye un riesgo importante para un proyecto. Es extremadamente fácil que la intervención se desvíe hacia el logro del indicador, olvidándose del objetivo.

4. Las fuentes de verificación

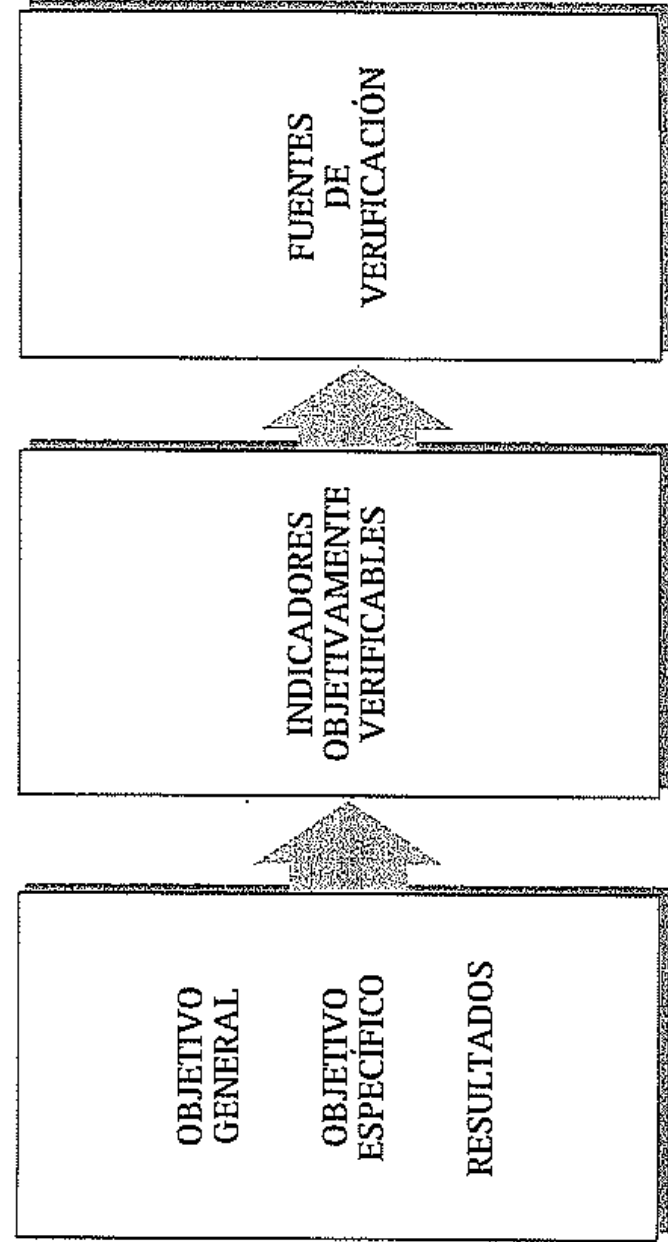
Las fuentes de verificación de los indicadores aparecen situados en la tercera de las columnas de la MPP. Entendemos por fuentes de verificación los medios o procedimientos que sirven para conocer el estado de los indicadores. De la misma manera que cada objetivo y cada resultado debe contar al menos con un indicador, hay que señalar que cada uno de éstos

necesita de una fuente de verificación para resultar operativo. Un indicador sin fuente de verificación es un indicador inútil, pues será imposible comprobar su cumplimiento. Fuentes de verificación típicas son los informes, análisis estadísticos, actas, recuentos, etcétera.

Las fuentes de verificación pueden ser internas o externas. Las primeras son aquellas establecidas por el propio proyecto, mientras que las fuentes de verificación externas se encuentran disponibles al margen de éste. Es necesario valorar la fiabilidad y la adecuación de cada una de las fuentes de verificación utilizadas. En muchas ocasiones, las fuentes disponibles poseen una fiabilidad muy escasa y su ámbito de análisis resulta excesivamente general. Tampoco parece conveniente idear fuentes de verificación cuyo coste resulte muy elevado, pues los proyectos no pueden ser concebidos como experimentos cuyo propósito central sea la obtención de datos. La búsqueda de unas fuentes de verificación no muy costosas, de fácil obtención y moderadamente fiables es una tarea importante que debe ser realizada en cada caso concreto.

La llamada "lógica horizontal" de la MPP no es sino la constatación de que cada objetivo y cada resultado debe ir acompañado de su correspondiente indicador objetivamente verificable, para cuya comprobación habrá sido necesario establecer una fuente de verificación adecuada y fiable (gráfico nº 29).

Gráfico nº 29. LÓGICA HORIZONTAL DE LA MPP



5. Programación de actividades

Las casillas segunda y tercera de la parte inferior de la MPP se destinan por la propia coherencia de la lógica horizontal a la programación de las actividades y los recursos. Ahora bien, teniendo en cuenta sus dimensiones y amplitud, los documentos en los que se concretan esas tareas, es decir, el calendario y el presupuesto, se presentan a continuación de la propia matriz, mientras que en esos espacios se suelen reflejar únicamente la duración estimada de la intervención y el monto total del presupuesto. De una forma breve, vamos a comentar, en este epígrafe y en el siguiente, algunos aspectos sobre estas últimas cuestiones que, de alguna forma, vienen a "cerrar" la MPP.

Ya señalamos en su momento que las actividades constituyen el conjunto de "cosas" que el proyecto "debe hacer" durante su fase de ejecución para la consecución de los resultados (y, como consecuencia, de los objetivos) previstos. De hecho, durante su ejecución, un proyecto realiza toda una serie de actividades diversas que acaban produciendo determinados resultados. La concreción de esas actividades varía de unos proyectos a otros. Si se trata de intervenciones modestas, es conveniente precisar de una manera muy clara las actividades previstas, mientras que si el proyecto es amplio en tiempo y en recursos, se tenderá a exigir una concreción mucho menor, pues se supone que se efectuarán programaciones periódicas, por ejemplo de carácter anual, que concretarán los ritmos de ejecución.

En cualquier caso, hay que recordar que todas las actividades deben estar vinculadas a la consecución de un resultado concreto. Las actividades se enumeran para que de forma nítida puedan relacionarse con cada uno de esos resultados. No parece razonable que las actividades se conciben como una especie de saco sin fondo en el que se van incluyendo peticiones e intereses variados. Una mala manera de comenzar un proyecto es convertirlo en una suma de actividades en las que cada una de las instituciones participantes intenta "colocar" algún propósito particular (compra de determinados bienes y equipos, viajes y becas del personal, etc.).

Las actividades se ejecutan siempre en un plazo temporal determinado. Una de las características esenciales que distinguen a los proyectos de otros tipos de acciones planificadas de desarrollo es precisamente la de contar con un calendario cerrado, con una fecha de inicio y una fecha de conclusión. En la práctica, la fecha prevista

para el inicio no siempre se cumple de manera estricta, por ejemplo cuando se retrasa la financiación, aunque posteriormente se respete el plazo previsto para la ejecución. En cualquier caso, esa limitación temporal constituye uno de los rasgos más clásicos de las intervenciones que denominamos proyectos.

En un calendario o cronograma de actividades lo que se pretende es, precisamente, determinar la duración y la secuencia temporal de ejecución de las actividades, mostrando las relaciones existentes entre ellas, la preeminencia establecida entre unas y otras y la duración estimada de cada una. Se trata de configurar una especie de "mapa" en el que sea posible visualizar cómo se planea llevar adelante la ejecución del proyecto, cuáles son los ritmos establecidos y en qué momentos nos encontraremos frente a los momentos críticos o esenciales de la ejecución.

La duración de un proyecto no es una cuestión secundaria, pues el tiempo previsto y la organización de las actividades constituyen algunos de los elementos esenciales para valorar la calidad de una intervención. Es evidente que no es lo mismo hacer las cosas en un año que en dos y que, además, una inadecuada ordenación de las actividades a realizar puede provocar la no consecución del objetivo previsto. Por lo tanto, parece importante realizar una cuidadosa y realista programación de las actividades, con el fin de contar con un cronograma operativo que contribuya a una ejecución satisfactoria.

Generalmente, para organizar y expresar visualmente la ejecución de las actividades, se utiliza un diagrama de barras, también llamado diagrama de Gantt (debido a que fue el ingeniero Henry L. Gantt el primero que utilizó ese esquema para organizar el aprovisionamiento de suministros y municiones del ejército de Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial). Este diagrama es un cuadro de doble entrada en el que, verticalmente y en el lado izquierdo, se presenta la relación de las actividades previstas, mientras que las duraciones temporales consideradas (semanales, mensuales, trimestrales, etc.) se sitúan en el eje horizontal. Se traza una línea que refleja la duración estimada de cada una de esas actividades, mostrando los momentos previstos de inicio y de finalización. De esta manera, se tiene una idea aproximada de la secuencia temporal que deberá desarrollar la ejecución de un proyecto y de las relaciones de preeminencia y de continuidad que se establecen entre todas las actividades que van a llevarse a cabo.

Los diagramas de barras son bastante limitados a la hora de mostrar la interdependencia entre las actividades. Son útiles para intervenciones relativamente sencillas, en las que se trata de establecer un flujo simple de tareas. Evidentemente, suele resultar complicado calcular de forma muy precisa la duración real de muchas actividades, por lo que el cronograma debe ser considerado como una primera versión, útil para que la gestión del proyecto controle, de modo general, el desempeño que se está llevando a cabo. Si hay mucha interactividad entre las actividades, si se ejecutan simultáneamente varias actividades a la vez y si existen relaciones de dependencia entre unas y otras, el diagrama de Gantt apenas permite visualizar esa complejidad, por lo que tienden a utilizarse otro tipo de diagramas más sofisticados, como los derivados de las técnicas de programación PERT y CPM. La verdad es que estos tipos de técnicas son útiles si los componentes de construcción son importantes o si es posible calcular de manera precisa la duración estimada de cada una de las actividades. Pero si esto no es así, su utilidad resulta bastante escasa.

Generalmente, los documentos de proyectos expresan su calendario de ejecución mediante un diagrama de barras. Es también común que este tipo de calendarios se completen con una relación de las personas o equipos responsables de la ejecución concreta de cada actividad. Esa precisión suele situarse a la derecha del diagrama, con lo que se conoce la duración de cada una de las actividades, su ubicación temporal y el agente responsable de su ejecución.

6. Programación de recursos

El EML requiere, por su propia coherencia, una programación de recursos por actividades que se plasme en un presupuesto que exprese los plazos para realizar el gasto. De lo que se trata, por tanto, es de precisar cuáles son los recursos necesarios para la ejecución de cada una de las actividades programadas. Estos recursos serán de distinta naturaleza y su movilización supondrá determinados costes que se cuantificarán monetariamente. La suma de todos esos costes será el monto total del presupuesto.

Para esto, se hará una relación de las actividades detallándose en tareas, asignando a cada una de éstas los recursos necesarios para llevarlas a cabo y expresando los costes de estos últimos, los cuales constituirán los conceptos del presupuesto. Lo anterior se expresará en las columnas horizontales de un cuadro de doble entrada, en el que las columnas verticales indicarán los momentos en los que dichos gastos se deberán realizar.

| ACTIVIDADES | AÑO 1 | | | | | | | | | | | | AÑO 2 | | | | | | | | | | | |
|-------------|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|-------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| Actividad 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad n | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Gráfico nº 30. CRONOGRAMA DE BARRAS

Gráfico nº 31. PROGRAMACIÓN DE RECURSOS

| ACTIVIDADES | RECURSOS | COSTES | Período de ejecución | | | |
|-------------|----------|--------|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | 1º Trimestre | 2º Trimestre | 3º Trimestre | 4º Trimestre |
| ACTIVIDAD 1 | R1 A | C1 A | X | X | | |
| | R1 B | C1 B | X | | X | X |
| ACTIVIDAD 2 | R2 A | C2 A | | X | | |
| | R2 B | C2 B | | X | X | X |
| ACTIVIDAD 3 | R3 A | C3 A | | | X | |
| | R3 B | C3 B | | | X | X |

La programación de recursos, al igual que el presupuesto general por financiadores con el que deberá coincidir (véase pág. 62) servirá como guía del gasto.

Finalmente, hay que recordar que en la MPP, la relación de los recursos necesarios equivaldrá a los indicadores (IOV) en el nivel de las actividades (FV) en ese mismo nivel de las actividades.

7. Los factores de viabilidad

Hay que comenzar señalando que los llamados factores de viabilidad, llamados también de sostenibilidad, de desarrollo o de calidad, no fueron estrictamente considerados, en principio, como pasos propios del EML, aunque, en los últimos años, han sido incluidos en casi todos los formularios de proyectos y tienen una importancia creciente a la hora de formular la coherencia y la calidad del diseño de una intervención.

La primera vez que los factores de viabilidad aparecieron como uno de los elementos básicos a considerar dentro del diseño de una intervención de desarrollo fue en el manual de gestión del ciclo de un proyecto que presentó la Comisión Europea en 1993. De todas formas, hay que tener en

cuenta que estos factores habían sido definidos previamente por el CAD en 1989. La novedad que, en ese sentido, aportaba el documento de la Comisión fue la de considerarlos como uno de los componentes esenciales del propio diseño de un proyecto. Después de su inclusión dentro del formato de base de documento de la Comisión, la mayoría de las entidades que destinan fondos a intervenciones de cooperación para el desarrollo han ido incorporando dichos factores, con mejor o peor fortuna y a veces con una cierta confusión con respecto a sus contenidos, en sus formularios de propuestas de financiación.

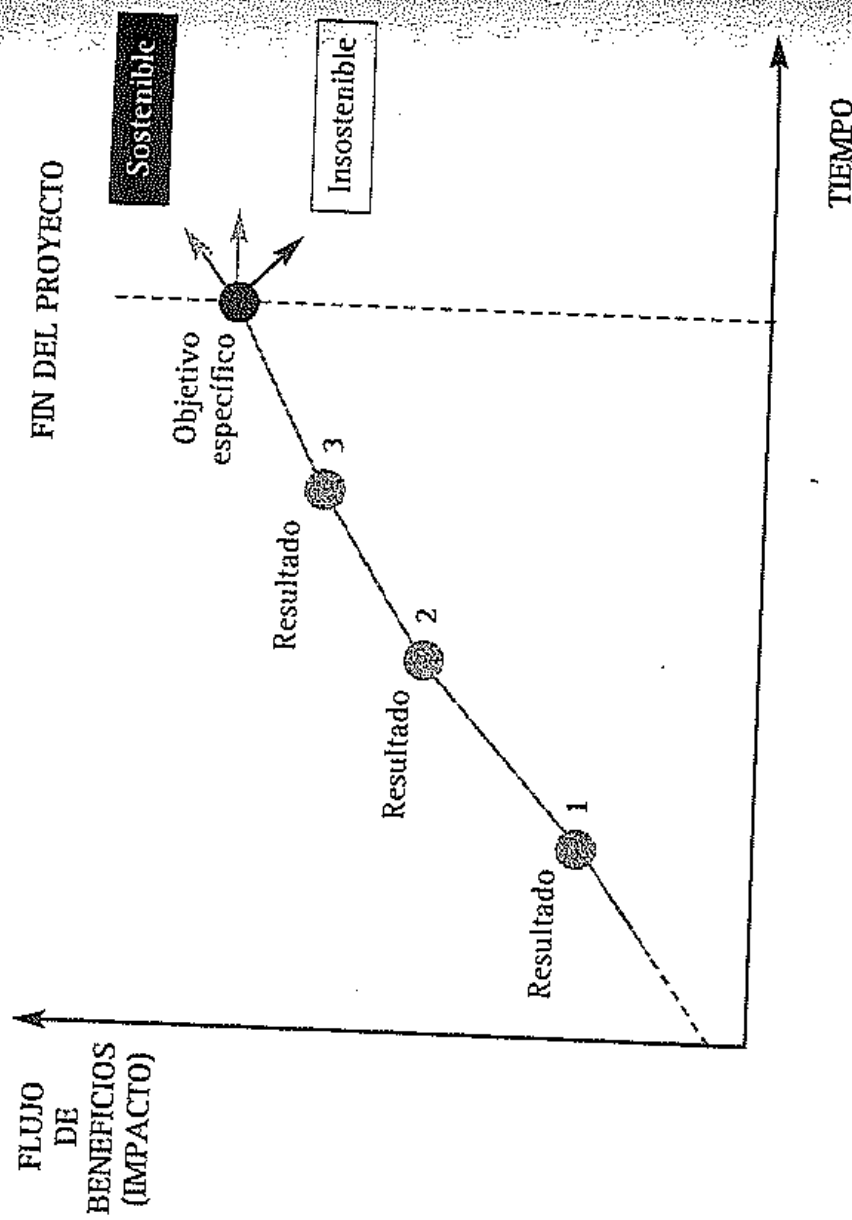
Antes de proseguir, es necesario detenernos de nuevo en el propio concepto de viabilidad que aparece como uno de los criterios esenciales, por no decir el esencial, que ayuda a definir lo que es y lo que no es una intervención de desarrollo. En este sentido, y antes de exponer algunas definiciones, hay que reconocer que el propio término "viabilidad" provoca algunas confusiones, por lo menos en lengua castellana. Algunas instituciones cualificadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo, como son la Comisión Europea o el CAD, utilizan la palabra "viabilidad" o "viabilidad futura", mientras que otras prefieren la expresión "sostenibilidad", que ha sido reforzada por el concepto de "desarrollo sostenible" definido en la Cumbre de Río de 1992. Según nuestra opinión, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, ambos términos vendrían a ser intercambiables. Hemos asistido a bastantes discusiones que no dejaban de tener, en el fondo, cierto carácter marcadamente escolástico, intentando matizar las diferencias de contenido y defendiendo, a veces hasta la saciedad, la oportunidad del manejo de una u otra de estas palabras.

Podemos señalar que la "viabilidad" es definida por el CAD como la "medida en la que los objetivos de la acción de ayuda pueden continuar siendo realizados después del fin de la ayuda. O, en otras palabras, la medida en que los beneficiarios de la ayuda pueden y quieren continuar tomando a su cargo la realización de los objetivos de la ayuda" (OCDE 1986). Por su parte, la Comisión Europea señala que "un proyecto es viable cuando puede beneficiar al grupo destinatario durante un largo período aun cuando haya finalizado, en lo esencial, la ayuda exterior proporcionada por los donantes" (Comisión de las Comunidades Europeas 1993: 33). Por su parte, el libro sobre "Metodología de evaluación de la cooperación española" afirma que "en términos generales, la viabilidad puede ser definida como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa" (MAE-SECIPI 1998: 53). En ese mismo texto se señala que "sostenibilidad, sustentabilidad, viabilidad futura o durabilidad son otras denominaciones

que se utilizan de manera habitual para referirse a este concepto" (MAE-SECIPI 1998: 54).

Todas estas definiciones, que no son sino una muestra dentro de un amplio universo, vienen a insistir en una misma orientación. La viabilidad (o sostenibilidad) hace referencia básicamente a la capacidad de permanencia en el tiempo de los efectos de un proyecto. Parece claro que si los cambios provocados en la realidad por un proyecto no son duraderos, su contribución concreta a un proceso de desarrollo resulta más que discutible, por lo que la cuestión de la viabilidad aparece como un criterio central que debe condicionar toda la vida de la intervención.

Gráfico nº 32. SOSTENIBILIDAD



Fuente: Preparado por el Consortium PCM.

Evidentemente, la comprobación de la viabilidad de un proyecto sólo puede efectuarse de manera definitiva una vez que ha concluido la fase de ejecución, pues se trata de ver qué ocurre cuando todas las actividades han finalizado. Por lo tanto, todos los análisis acerca de la viabilidad serán siempre provisionales, mientras el proyecto se encuentre en fase de

diseño o de ejecución. De lo que se trata es de efectuar "suposiciones" acerca de la viabilidad posible de un proyecto concreto.

La experiencia ha mostrado que existe toda una serie de factores que condicionan de manera especialmente importante las posibilidades de viabilidad de los proyectos. Es decir, que si una intervención descuida alguno de estos aspectos o presenta problemas concretos en uno de ellos, la probabilidad de permanencia en el tiempo de sus efectos se ve reducida de forma drástica. Estos factores pueden ser vistos, entonces, como condiciones que los proyectos deben cumplir para ampliar sus posibilidades de éxito futuro.

Los factores de viabilidad que se manejan habitualmente en la actualidad son siete, toda vez que el análisis de género ha adquirido una importancia creciente y se ha "independizado", por así decirlo, del factor de viabilidad sociocultural, donde antes se incluía. Teniendo en cuenta esa modificación relativamente reciente, pero ya asumida ampliamente, la relación de los factores de viabilidad es la siguiente:

- Política(s) de apoyo.
- Tecnología apropiada.
- Protección del medio ambiente.
- Aspectos socioculturales.
- Enfoque de género en desarrollo.
- Capacidad institucional y de gestión.
- Factores económicos y financieros.

En el último de los manuales de la Comisión Europea, se ha incluido un nuevo factor, que sería por tanto el octavo. Se trata del denominado "apropiación por parte de los beneficiarios", lo que puede resultar un tanto redundante. En cualquier caso, conviene conocer esa nueva incorporación, ya que puede tener incidencia en la futura preparación de documentos de proyectos.

Vamos a comentar de una manera muy breve, cada uno de estos factores, señalando sus principales contenidos y las reflexiones que deben promover:

Política(s) de apoyo

Parece razonable pensar que un proyecto no puede alcanzar su objetivo, y mucho menos que éste se mantenga en el tiempo, dentro de un ambiente político hostil y que necesita de una cierta implicación de las diferentes autoridades políticas concernidas. Evidentemente, ese grado de implicación

variará de manera importante dependiendo de las características de cada intervención.

Cuando se habla de este factor de viabilidad, de lo que se trata es de valorar el contexto político en el que se desarrollará la intervención, y más concretamente, de la voluntad y la capacidad de las autoridades implicadas a la hora de aportar los recursos imprescindibles para soportar los efectos del proyecto, una vez que se concluya su fase de ejecución.

La manera clásica de mostrar que este factor se encuentra convenientemente contemplado es la presentación de cartas de compromiso o interés. Es muy común, igualmente, que se incluyan como condiciones previas la firma de convenios, las certificaciones sobre la cesión de determinados recursos, etc., que, de alguna manera, muestren que la viabilidad política de la intervención es, cuando menos, razonable.

Tecnología apropiada

La consideración de la tecnología utilizada y transmitida por el proyecto resulta un elemento importante cuando se trata de analizar sus perspectivas de permanencia.

La utilización de una tecnología inadecuada amenaza de manera muy directa a las posibilidades de éxito de un proyecto y, todavía más, a su capacidad de supervivencia. En este caso, es importante considerar si la tecnología transmitida resulta apropiada para las condiciones específicas del entorno y para los recursos y la cultura locales. Es muy común, por ejemplo, que las tecnologías transferidas presenten grandes dificultades a la hora de garantizar su mantenimiento, debido a la ausencia de repuestos o de personal especializado en su manejo. En muchas ocasiones, los elevados gastos de mantenimiento de los bienes y equipos aportados por los proyectos provocan enormes dificultades a los grupos e instituciones beneficiarias a la hora de asegurar su funcionamiento futuro. Este caso, por ejemplo, es muy común en proyectos de salud que incluyen la construcción de instalaciones hospitalarias, con equipos muy sofisticados pero cuyos costes de mantenimiento tienden a no resultar soportables.

La viabilidad tecnológica pasa por mostrar que la tecnología transferida es fácilmente asumible, en términos culturales y económicos sobre todo, por los beneficiarios. Si esto no es así, parece en principio conveniente "rebajar" los niveles de ambición de las intervenciones, con objeto de incrementar sus posibilidades de supervivencia.

Protección del medio ambiente

El concepto del desarrollo sostenible ha situado la dimensión medioambiental en el centro de atención de la cooperación al desarrollo, donde parece que va a permanecer por bastante tiempo. La preocupación creciente por el uso (y el abuso) de los recursos naturales alcanza, sin ninguna duda, a la planificación de los proyectos de desarrollo que, hace algún tiempo, eran diseñados y ejecutados con una confianza ingenua y casi ciega, en la disponibilidad de los recursos naturales de los países en desarrollo.

Hoy se ha abandonado esa óptica y una gestión adecuada de los recursos disponibles en el entorno se considera una condición básica para garantizar la viabilidad de cualquier intervención. Se trata, por tanto, de realizar una valoración de los impactos ambientales provocados por los proyectos y, más concretamente, de la utilización de los recursos ambientales locales. Un uso insostenible de esos recursos amenaza de manera directa las posibilidades de continuidad en el tiempo de los efectos del proyecto.

Las metodologías de evaluación de los impactos ambientales (EIA) se encuentran muy desarrolladas y existen normativas europeas que determinan el tipo de intervenciones en las que es imprescindible la presentación de un estudio de este tipo. Parece razonable pensar que los proyectos de cooperación internacional que puedan enmarcarse en esas categorías ya establecidas deban presentar estudios similares. Para el resto, es necesario, cuando menos, la realización de una valoración acerca del tipo de usos previstos de los recursos medioambientales, de su sostenibilidad y del establecimiento, si es preciso, de mecanismos de reposición.

Aspectos socioculturales

La participación y la implicación de los beneficiarios en el proyecto se consideran requisitos imprescindibles para garantizar una cierta viabilidad. La idea básica en este caso es la necesidad de que los colectivos beneficiarios obtengan una "relación de propiedad" con el proyecto, lo asuman como propio y estén dispuestos a defenderlo por sí mismos, una vez finalizada la fase de ejecución.

Cuando una intervención no responde a las prioridades de los beneficiarios, éstos tienden a considerarlo como algo ajeno a sus intereses, un elemento externo del que pretenden extraer algunos beneficios concretos

(trabajo durante un tiempo, entrega de determinados bienes, etc.), pero en cuyo éxito no se encuentran implicados. Ese tipo de proyectos tienden a languidecer de manera rápida una vez que concluye el aporte exterior de fondos.

Para conseguir la implicación de los beneficiarios, es necesario asumir el derecho de éstos a definir sus prioridades, promoviendo procesos de participación reales que otorguen capacidad de decisión a las comunidades destinatarias, reduciendo, en su caso, la tutela ejercida por los gestores.

Enfoque de género en desarrollo

En los últimos tiempos, la elección de las mujeres como beneficiarias prioritarias de las intervenciones de desarrollo se ha ido convirtiendo en una orientación asumida por muchas instituciones financiadoras y por muchas ONGD, teniendo en cuenta la experiencia acumulada, en la que se observa que los beneficios de los procesos de desarrollo han tendido a repartirse de una manera muy desigual y que, frecuentemente, las mujeres han quedado al margen de ese tipo de procesos. En los peores casos, se ha detectado, incluso, un aumento de las desigualdades.

El enfoque de género en desarrollo propone identificar y diseñar los proyectos con el propósito de mejorar la posición específica de las mujeres, eliminando relaciones de poder entre los géneros.

La Comisión Europea ha planteado la necesidad de integrar este enfoque en todos los niveles de un proyecto de desarrollo, desde los objetivos hasta los recursos. De manera concreta, se insiste en que los indicadores deben precisar cómo los beneficios del proyecto se distribuyen entre hombres y mujeres.

En otro orden de cosas, se valora que, dada la función que las mujeres tienden a cumplir en la mayoría de las comunidades beneficiarias de los proyectos de desarrollo, su implicación directa en éstos es un elemento clave para garantizar la difusión de sus efectos, a la vez que contribuye a incrementar sus posibilidades de viabilidad.

Capacidad institucional y de gestión

Una de las causas más típicas del fracaso de muchos proyectos es la escasa capacidad de gestión de las instituciones encargadas de su administración, una vez que concluye la asistencia externa.

Los proyectos promueven cambios en el entorno y establecen una situación cuantitativa y cualitativamente nueva que exige adaptaciones en todas las instancias implicadas. En ocasiones, se contempla escasamente la necesidad de esas adaptaciones, por lo que se produce una clara inadecuación entre la nueva realidad y las instituciones encargadas de gestionarla.

En ese sentido, resulta imprescindible valorar si los organismos encargados de la gestión del proyecto poseen una capacidad organizativa suficiente y, si esto no es así, será necesario destinar recursos que incrementen esa capacidad para garantizar la continuidad de los efectos generados. Para contribuir a ese fortalecimiento institucional que, a menudo, es importante, se deben incluir, si es necesario, actividades y resultados específicos en el proyecto.

Factores económicos y financieros

Durante mucho tiempo, este factor ha sido casi el único considerado realmente a la hora de valorar la viabilidad futura de una intervención. De hecho, en una época no muy lejana se pensaba que algunas herramientas específicas que analizan las posibilidades de obtención de recursos para el mantenimiento y la operación de los sistemas transferidos por la intervención constituían el auténtico y exclusivo análisis de viabilidad. En concreto, el famoso análisis coste/beneficio era visto por muchas instituciones como la prueba definitiva que mostraba las posibilidades de permanencia de un proyecto.

En la actualidad, la indagación acerca de las perspectivas de continuidad futura de los proyectos se ha complicado y ampliado a otros aspectos, lo que resulta sin duda positivo, pero, de todas formas, la valoración de la viabilidad económica y financiera continúa siendo un componente esencial que no debe ser descuidado.

La cuestión básica que ha de ser respondida a este respecto es de qué manera se van a aportar los recursos necesarios para la asunción de los gastos de mantenimiento y explotación de las estructuras que han sido creadas con la ayuda externa. Frente a esa pregunta, sólo caben dos respuestas. La primera, y la que en principio parece deseable, es que el propio proyecto genere ingresos que puedan ser destinados a cubrir esos gastos. De todas maneras, a nadie se le escapa que muchos proyectos, por su naturaleza, no pueden generar suficientes ingresos, por lo que habrá que optar por otro tipo de solución. Una alternativa, en ese caso, es que alguna institución asuma la aportación de esos recursos imprescindibles y se comprometa a hacerlo. Si no es posible dar ninguna de estas respuestas, habría que buscar y encontrar otras opciones más imaginativas.

En caso contrario, habrá que considerar que el proyecto es inviable y que sus efectos tenderán a desaparecer en un plazo más o menos dilatado.

Los factores de viabilidad no han de ser, como en alguna ocasión ocurre, una especie de capítulo narrativo en el que los formuladores del proyecto presentan la realidad solamente desde una perspectiva favorable en relación con la intervención que se ha descrito y que queda, de esta forma, plenamente confirmada y reforzada.

La valoración de dichos factores debe servir para modificar el propio diseño del proyecto, incluyendo actividades o resultados que tiendan a aumentar sus probabilidades de cumplimiento, estableciendo hipótesis.

o condiciones previas o solicitando indicadores específicos. Si se llega a la conclusión de que uno de los factores de viabilidad presenta muy pocas posibilidades de cumplimiento y no se concibe alguna forma para mejorar esa situación, la recomendación general debe ser, por muy penosa que pueda resultar, el abandono de la intervención.

Los factores de viabilidad deben ser considerados, por tanto, como elementos esenciales del diseño del proyecto que acaban condicionando de manera acusada a la propia matriz de planificación. A veces, los documentos de proyectos tratan de manera muy superficial a este conjunto de factores, ofreciendo respuestas supuestamente correctas sobre estas materias, pero que apenas tienen relación con la lógica de la intervención. Se trata, por ello, de valorar de manera objetiva y realista si un proyecto concreto tiene unas opciones aceptables de viabilidad.

Estos factores son, por tanto, elementos transversales que deben traspasar la lógica de la intervención, condicionándola y modificándola. Los factores de viabilidad constituyen también uno de los componentes básicos de la apreciación o evaluación previa que las entidades financiadoras establecen a la hora de determinar si un determinado proyecto cumple unos requisitos mínimos de calidad que permitan recomendar su aprobación. Se incluye a continuación una lista de comprobación en la que se recogen, según la Comisión Europea, las principales preguntas a las que es preciso responder en la valoración de cada uno de los factores de viabilidad (de calidad, según alguna terminología utilizada recientemente). Como puede suponerse, esta relación de preguntas debe considerarse una simple guía de verificación, porque en cada caso concreto puede haber nuevas preguntas que resulten relevantes o, incluso, puede suceder que preguntas incluidas en el siguiente cuadro, en algún caso, no resulten aplicables.

PREGUNTAS ESENCIALES QUE SE PLANTEAN PARA FAVORECER LA CALIDAD

- 1. Apropiación por los beneficiarios**
¿Cómo se comprueba el apoyo de todos los grupos meta, incluyendo a hombres y mujeres, al proyecto? ¿Cómo se los implicará/consultará activamente en la preparación y la ejecución del proyecto? ¿Hasta qué punto están de acuerdo con los objetivos del proyecto y se comprometen a alcanzarlo?
- 2. Política de apoyo**
¿Estableció el gobierno una política sectorial apropiada y completa? ¿Cómo se comprueba que las autoridades responsables facilitarán el apoyo suficiente para instaurar las políticas de apoyo y la asignación de los recursos (humanos, financieros, materiales) necesarios durante y después de la ejecución?
- 3. Tecnologías apropiadas**
¿Cómo se comprueba que las tecnologías elegidas pueden utilizarse a costes razonables, en las condiciones locales y con las capacidades locales, durante y después de la ejecución?
- 4. Aspectos socioculturales**
¿El proyecto tiene en cuenta las normas y actitudes socioculturales locales, incluso las de las poblaciones autótonas? ¿El proyecto favorece una distribución más equitativa del acceso y los beneficios?
- 5. Igualdad entre hombres y mujeres**
¿Se adoptaron las medidas suficientes para garantizar que el proyecto responda a las necesidades e intereses de las mujeres y hombres y permita el acceso sostenible y equitativo de las mujeres y los hombres a los servicios e infraestructuras, y por lo tanto, contribuya a reducir las desigualdades a largo plazo?
- 6. Protección del medio ambiente**
¿Se identificaron de manera adecuada los efectos negativos sobre el medio ambiente que resultan de la utilización de las infraestructuras y de los servicios del proyecto? ¿Se adoptaron algunas medidas para reducir los posibles efectos perjudiciales durante y después de la ejecución del proyecto?
- 7. Capacidades institucionales y de gestión**
¿Cómo se comprueba que las autoridades de ejecución que se encargan de la gestión del proyecto de manera eficaz dispongan de las capacidades y recursos (humanos y financieros) necesarios, y puedan suministrar los servicios a largo plazo? Si las capacidades son insuficientes, ¿cuáles son las medidas previstas para desarrollarlas durante la ejecución?
- 8. Sostenibilidad financiera y económica**
¿Cómo se comprueba que los beneficios del proyecto justifican los costes en los que se ha incurrido, y que el proyecto constituye el medio más sostenible en respuesta a las necesidades de los grupos meta, mujeres y hombres?

Fuente: Comisión Europea-EuropeAid (2001).