

2. EML (EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO) (2 horas)

a. introducción al EML (historia, pros y contras, etc.)

¿Qué es el EML?

- El EML es un método de planificación por objetivos que se utiliza sobre todo en la gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo
- Sistema de toma de decisiones. Permite tomar y justificar decisiones razonándolas
- Es un método de planificación participativa. Facilita la participación y el consenso. Colectivos beneficiarios tienen que estar representados. Las personas y colectivos afectados por la intervención deben participar en el proceso de toma de decisión. Identificación y diseño: trabajo en grupo en el que tienen que estar representados los beneficiarios
- Método secuencial. La discusión y toma de decisión siguen unos pasos determinados. Método de discusión y decisión secuencial. Se avanza por pasos en función de lo acordado (serie de temas ordenados de discusión en los que hay que llegar a acuerdos)
- El EML se utiliza para la gestión de todo el ciclo del proyecto. Sin embargo, las etapas más sistematizadas del método son las de identificación y diseño. Se trata sobre todo de un método que permite preparar buenos documentos de proyecto
- Es una metodología, un enfoque de trabajo para gestionar proyectos en todas sus fases, no una herramienta para rellenar formularios

Algunos puntos positivos del EML:

- Es un método claro y sencillo. Terminología técnica mínima. Procedimientos que permiten incorporar casi a cualquier persona. Limitación de la lectura y escritura
- Participativo. Se trabaja por consenso
- Propone procedimientos para las discusiones y una manera de visualizar los acuerdos alcanzados (árboles de problemas y objetivos; análisis de alternativas; matriz de planificación) (permite fijar la experiencia acumulada y facilitar seguir con la discusión) Los resultados de cada paso quedan sistematizados

Algunos puntos negativos del EML:

- Simplificación excesiva para fenómenos sociales complejos
- Rigidez, esquematismo
- La técnica ha pasado a convertirse en una especie de procedimiento administrativo para justificar los fondos. Acaba siendo un requisito para solicitar recursos. No se usa en la planificación. Se ve como un requisito administrativo más que un enfoque de trabajo. En muy pocas ocasiones se intenta aplicar el método de una manera consecuente
- Etnocentrismo. Relación de causa-efecto es la base de la investigación científica occidental desde Aristóteles. Hay muchas culturas que no comparten esta explicación causal de los fenómenos y tienen otros modelos explicativos

¿Cuándo aparece el EML?

Por EML entendemos un conjunto de técnicas para planificación de intervenciones desarrollo que han aparecido progresivamente:

- Años 70: aparece la matriz de planificación como un intento de ordenar los principales contenidos del diseño de un proyecto así como su lógica de intervención en un formato sencillo. USAID (Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional). Relación lógica entre objetivos, resultados y actividades
- GZ. 1983: ZOPP (siglas en alemán de “planificación de proyectos orientada por objetivos”). Sistematizó los pasos de la identificación de los proyectos, estableciendo una secuencia encadenada hasta la elaboración de la matriz
- 1993: Comisión Europea “Manual de gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y Marco lógico”. Planificación + gestión de todas las fases de un proyecto (detalla las seis fases del ciclo del proyecto y los elementos que hay que tomar en cuenta)
- El EML es hoy el método universal de gestión de intervenciones de desarrollo. Principal herramienta de gestión de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo (Cooperación bilateral, multilateral / Pública y privada / Cualquier volumen / Cualquier sector / Cualquier contexto) (homogenización de los métodos de gestión de la cooperación internacional al desarrollo)
- Indispensable para acceder a financiación. Exigido por todas las entidades donantes para evaluar las propuestas.

Cinco pasos del método del EML:

1. Análisis de la participación
2. Análisis de los problemas
3. Análisis de los objetivos
4. Análisis de las alternativas
5. Matriz de planificación del proyecto

- Los primeros cuatro pasos del EML constituyen la etapa de **identificación** del ciclo del proyecto.
- Los primeros cuatro pasos pretenden hacer explícitos los mecanismos que han llevado a justificar la oportunidad de la opción seleccionada
- Muestran qué problemas afectan a qué personas, cuáles son las relaciones entre los diferentes grupos y los problemas identificados, y de los problemas entre sí. Se establecen criterios que permiten priorizar la alternativa más deseable. Preguntas que hay que tener presentes en la etapa de identificación:
 - ¿qué sucede?
 - ¿por qué sucede?
 - ¿a quiénes y cómo afecta?
 - ¿cómo se puede solucionar?
- El quinto paso, la matriz de planificación del proyecto, constituye la **estructura básica del diseño** del proyecto, la base sobre la que se construye el documento de formulación. Es la base del diseño
- En una matriz podemos ver las características básicas de una intervención así como sus posibles incoherencias. Se puede entender rápidamente un proyecto sin leer mucha documentación.
- Para completar la formulación falta: la programación de actividades y recursos (calendarios, presupuestos, organización del personal) y el análisis de viabilidad

b. análisis de participación

- El Análisis de participación consiste en dos aspectos básicos
 - Diagnóstico de los distintos agentes sociales implicados en la realidad sobre la que se pretende actuar. Identificar todos los agentes sociales
 - Definir a la población beneficiaria del proyecto y al resto de afectados (positiva o negativamente)
- Se trata de analizar la realidad social en la que el proyecto va a intervenir. Problemas, intereses y relaciones de los distintos agentes presentes. Diagnóstico del contexto (liviano y operativo). No perder de vista de que se trata de los protagonistas del proyecto
- “Quién es quién” en la realidad determinada
- Es importante determinar las características y particularidades. Si hay categorías demasiado amplias (campesinos, etc.) corremos el riesgo de impactar de manera distinta en distintos subgrupos

Población beneficiaria

- Determinar dentro de los grupos identificados el grupo de beneficiarios directos del proyecto. Por ello, el diagnóstico no es neutro u objetivo. Se realiza desde el punto de vista particular del grupo meta. Decisión más política que técnica (>< el desarrollo como una cuestión técnica, armonía social, todo el mundo se beneficia del proyecto). Seleccionar un grupo implica dejar fuera a los otros. Además los proyectos no sólo suelen tener beneficiarios sino también perjudicados
- La selección de la población meta es una elección política y no técnica. Lo importante es dejarlo claro y explícito

- Criterios para la selección de los grupos beneficiarios. Dependen de cada ocasión y de las prioridades políticas de las instituciones. Hay algunos generales:
 - ¿Quiénes se encuentran en situación de mayor necesidad?
 - ¿Quiénes parecen tener mayores posibilidades de aprovechar los beneficios generados por la intervención?
 - ¿Qué conflictos puede suponerse que ocurrirán al apoyar a determinados grupos?Contradicción entre primera y segunda pregunta. Colectivo más favorecidos tienen más posibilidades de aprovecharse de los beneficios de un proyecto. Definir a la población más necesitada presenta más riesgos
- Hay distintas herramientas y procedimientos para ordenar la información. El esquema de la GTZ es uno de los más sencillos y utilizados:
 - Beneficiarios directos
 - Beneficiarios indirectos
 - Neutrales / excluidos
 - Perjudicados / oponentes
- Beneficiarios del proyecto: definir características y número
- Dilema: ¿antes identificación de los beneficiarios o de los problemas? Personas y problemas forman una combinación inseparable. La definición de un problema siempre se hace desde un punto de vista. No existen problemas que afectan igual a todo el mundo
- Muchas veces participantes en talleres de marco lógico comentan sus dificultades en este paso: ¿Cómo podemos definir a quién se va a beneficiar si no sabemos qué vamos a hacer? Pero, se puede plantear la pregunta al revés también: ¿Cómo vamos a determinar lo que vamos a hacer sin saber a quién se quiere beneficiar? Así que hay que adoptar un punto de vista particular para analizar los problemas. El de la UE ha eliminado la fase de análisis de la participación. No parece una buena idea, se olvidan las relaciones sociales a la hora de abordar los problemas. En realidad los dos análisis deben ser más o menos simultáneos

c. análisis de problemas

- El primero y segundo paso, juntos constituyen el análisis de situación
- El primer paso analiza la situación en función de los distintos agentes sociales que componen una realidad. El segundo identifica los problemas que afectan a los colectivos priorizados
- Condiciona muy claramente el resto del proceso
- Reordena la información acumulada en el diagnóstico en función de los problemas y sobre todo de un problema identificado como central. También se le llama focal o principal
- No sólo identifica los problemas sino que establece relaciones entre los distintos problemas. Causa - consecuencia
- Herramienta para ordenar la información: diagrama de causas y efectos entre los distintos problemas identificados (árbol de problemas)
- El árbol de problemas fue importado de la GTZ al área de la cooperación para el desarrollo desde el mundo empresarial (ingeniero japonés en 1952 para analizar problemas de las cadenas de montaje)
- Simplificación excesiva para fenómenos sociales complejos. Pero el principal objetivo no es analizar la realidad sino establecer las bases para una intervención operativa
- ¿Qué se entiende por problemas? Situaciones negativas percibidas como tal por algunos implicados
- ¿Cómo se construye un árbol? Identificar los problemas existentes. Determinar el problema central que permite ordenar en torno a él la mayor parte de la información recopilada. Determinar sus causas y situarlas en el nivel inferior al problema central. Avanzar hacia abajo (causas de las causas). Definir efectos del problema central y situarlos en el nivel superior. **Pregunta básica: ¿Por qué?**

- Problemas comunes en la elaboración de un árbol de problemas:
 - Se definen los problemas de forma imprecisa (la salud). Sirven poco. Hay que intentar expresarlos de la manera más precisa e inequívoca posible
 - Valoración de lo que es un problema. Depende del punto de vista
 - Definir los problemas como falta de soluciones (“falta de ...”, “no hay...”). Puede haber excepciones pero en general es mejor no hacerlo porque describe más lo que se quiere hacer que el problema existente
 - Dificultades para establecer la causalidad entre problemas. Causalidades verticales y unívocas del esquema son discutibles. Las relaciones entre problemas son más complejas. Un problema puede aparecer varias veces y a distintos niveles, también hay retroalimentaciones. Siempre es una visión parcial de la realidad que ofrece una base para una posible intervención
 - Cuidado a los problemas con muchos efectos, unas especies de “causas madres” (el subdesarrollo). Se trata de un resumen de distintos problemas más concretos
- El árbol tiende a abrirse en los niveles inferiores (cualquier problema tiene más de una causa)

d. análisis de objetivos

- Las situaciones negativas percibidas por los implicados pasan con el análisis de objetivos a ser definidas como estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas identificados. Para el EML los objetivos de desarrollo se construyen sobre la solución de problemas concretos que afectan a personas concretas
- El árbol de objetivos es una copia en positivo del árbol de problemas. Los problemas inferiores se convierten en medios para conseguir los fines situados en la parte superior del árbol. “situaciones negativa existentes” se convierten en “estados positivos alcanzados”
- ¿Cómo se construye un árbol de objetivos? Se convierte cada problema en objetivo razonable. Los problemas sin solución pasan sin cambios al nuevo árbol. Se incluyen nuevos espacios con medios que se consideran importantes para garantizar los fines superiores. Se dibuja un árbol inverso en positivo con algunos recuadros sin modificar y algunas nuevas en los niveles inferiores. **Pregunta básica: ¿Cómo?**
- La lógica del árbol de objetivos ya contiene la lógica de intervención del proyecto
- Cuando se construye el árbol hay una tendencia a añadir tarjetas en la parte baja, describiendo los medios que esperamos poner en marcha. No hay que abusar, no se trata de identificar con detalle las actividades, ya se hará en la etapa de diseño del proyecto

e. análisis de alternativas

- Último paso de la identificación del proyecto. A partir de aquí empieza la formulación
- Se trata de comparar las distintas opciones que se identifican en el árbol de objetivos
- Difícil de traducir esquemáticamente y superficialmente. Depende de cada caso. Otra vez, se trata de una decisión más política que técnica. Lo importante es que se haga de una forma transparente y racional, a partir del consenso
- Tomar una decisión siempre implica rechazar otras posibilidades. No es neutra. Las opciones políticas de las instituciones participantes juegan un papel muy importante. Riesgos para la viabilidad si no se toman suficientemente en cuenta los grupos beneficiarios
- Hay distintos procedimientos y herramientas para analizar las alternativas. La valoración muchas veces se hace de acuerdo a distintos criterios, valorando cualitativamente (bueno-regular-malo; alto-medio-bajo) o cuantitativamente cada alternativa. También análisis costes-beneficios (matizar)
- Algunos criterios que suelen tomarse en consideración (no es una receta sino posibles criterios):
 - Recursos disponibles (materiales, financieros, humanos)
 - Tiempo estimado para el logro de los objetivos
 - Adecuación a las partes implicadas en el proceso
 - Riesgos y probabilidades de logro de los objetivos
 - Contribución de las diferentes alternativas a objetivos más generales
 - Efectos / Impactos
 - Vinculación entre las distintas alternativas y los colectivos prioritarios
 - Viabilidad
- El análisis de alternativas concluye cuando se selecciona un objetivo concreto de la intervención. A partir de allí empieza el diseño de la intervención

f. matriz de planificación

- En la herramienta clave que propone el EML para la fase de diseño del proyecto
- Es la herramienta más característica del EML. Como hemos visto, en sus orígenes, el EML fue esencialmente una propuesta de utilización de la MPP como estructura clave del diseño de un proyecto
- El EML se reducía a la matriz hasta que la GTZ estableció la secuencia de pasos previos (método ZOPP). Antes la identificación entre MPP y EML era absoluta
- La MPP sintetiza los principales componentes del diseño de un proyecto y los vincula entre sí
- Columnas. 1ª: proyecto, lo que se quiere hacer. 2ª: grado de éxito esperado. 3ª: procedimiento para comprobar indicadores. 4ª: elementos del entorno importantes para que el proyecto tenga éxito
- La interrelación entre sus componentes se da principalmente por dos lógicas de interdependencia:
 - La lógica vertical: unas condiciones previas libera un presupuesto y moviliza unos recursos para realizar unas actividades y se producen unos supuestos (fuera del alcance del proyecto) que permiten lograr unos resultados; si se logran los resultados y se producen los supuestos se alcanza el objetivo específico. El logro del objetivo específico unido al cumplimiento de los supuestos supondrá una contribución significativa al objetivo general. Si se producen los supuestos, podrá perdurar
 - La lógica horizontal: todo resultado u objetivo se expresa mediante un indicador verificable objetivamente que debe poder comprobarse mediante una fuente de verificación
- El objetivo general (global o de desarrollo): fuera del ámbito de actuación de la intervención (más ambicioso, necesitaría una combinación de proyectos e intervenciones) pero orienta nuestra iniciativa. El proyecto contribuye al logro del objetivo general

- El objetivo específico: punto de referencia y direccionalidad del proyecto (el EML es un método de planificación por objetivos). Debe ser 1: cada objetivo específico justifica la realización de otra matriz y por lo tanto de otro proyecto. Error generalizado. Propósito del proyecto. El título de un proyecto debería coincidir bastante con su objetivo específico
- Los resultados: medios necesarios para alcanzar el objetivo específico. Son los “productos” que deja el proyecto cuando finaliza
- Las actividades: lo que hacemos para llegar a lo que queremos. Deben estar vinculadas a la consecución de cada uno de los resultados (exceptuando actividades de administración, seguimiento y evaluación). Para cada actividad se especifica el conjunto de recursos y medios necesarios para su ejecución (materiales y humanos). Los costes de los recursos ofrecerán el presupuesto de cada actividad. La suma de todos los costes constituye el presupuesto general del proyecto
- Los objetivos y resultados se suelen redactar como situaciones ya alcanzadas. Las actividades en infinitivo
- Los indicadores: traducen los resultados y objetivos del proyecto. Deben expresar de manera inequívoca el contenido de resultados y objetivos (enfoque positivista: lo que no se puede medir no existe). Expresión cuantitativa de resultados y objetivos. Base para la evaluación. Cualquier indicador debe expresar:
 - Cantidad
 - Calidad
 - Tiempo
 - Espacio
 - Personas concernidasSi no se puede expresar: indicadores indirectos. Medir algo que es imposible de medir
- Las Hipótesis. Contexto que influye en la lógica del proyecto (situaciones, acontecimientos o decisiones). Tienen que producirse pero que están fuera de nuestro ámbito de intervención y competencia. Laboratorio >< Realidad concreta. Son las condiciones que deben darse para que las actividades, resultados y objetivos mantengan su sentido. Así, su probabilidad tiene que ser elevada para que el proyecto no enfrente graves riesgos

- Fuentes de verificación: procedimientos y soportes para comprobar el cumplimiento del indicador (encuestas, registros, certificados, actas, etc.) Un indicador sin fuente es inútil. Internas y externas. Fiables, fáciles de obtener y baratos
- La matriz es la base del diseño del proyecto pero no lo agota:

g. otros elementos del documento de proyecto:

- Contenidos básicos de cualquier documento de proyecto:
 - Pasos de la identificación
 - MPP
 - Programación de actividades (cronograma, calendario)
 - Programación de recursos (presupuesto)
 - Análisis de los factores de viabilidad (posibilidades de permanencia del proyecto)
- La MPP es el punto de partida para generar estos instrumentos
- Cronograma de actividades. Personas o equipos responsables en una columna a la derecha
- La viabilidad es la capacidad de permanencia en el tiempo de los efectos del proyecto. Los factores de viabilidad aparecen en el EML con el manual de la Comisión Europea de 1993 (habían sido definidos anteriormente por el CAD en 1989):
 - Políticas de apoyo
 - capacidad institucional y de gestión
 - factores socioculturales
 - enfoque de género
 - tecnología
 - factores medioambientales
 - viabilidad económica y financiera