VENTURAS Y DESVENTURAS DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO

HÉCTOR SAINZ OLLERO*

RESUMEN

El artículo pretende hacer una valoración inicial, basada en las experiencias personales del autor, sobre la aplicación del enfoque del marco lógico en la Cooperación Española, señalando algunos defectos habituales y comentando las críticas más comunes que se realizan sobre la validez del método. Por último, se efectúan algunas reflexiones básicas antes de emitir un juicio definitivo sobre las fortalezas y debilidades del EML.

ABSTRACT

The articles tries to do an initial appraisal, based on the author's personal experiences about the application of the Logical Framework Approach in the Spanish Cooperation, pointing out some usual flaws, and commenting some of the main criticisms about the validity of this framework. Finally, it poses a number of basic reflections before bringing an opinion related to the strengths and weaknesses of LFA.

RÉSUMÉ

L'article prétend faire une valorisation initiale, basée sur les expériences personnelles de l'auteur, sur l'application du cadre logique dans la coopération espagnole, en indiquant quelques défauts habituels et en faisant des commentaires sur les critiques les plus habituelles à cette méthode. Finalement, il offre quelques réflexions de base avant d'émettre un jugement définitif sur les points forts et les faiblesses du cadre logique.

* Consultor en Gestión del Ciclo de Proyectos y miembro de ADC (Acciones de Desarrollo y Cooperación).

Uno de los efectos más lamentables de la popularidad de la escuela postmodernista en las ciencias sociales ha sido la inflación de presuntas confesiones personales de los autores que, a menudo, no interesan a nadie. Puede que esto sea lo que ocurra en mi caso pero, de todas formas, no he encontrado mejor manera de iniciar este artículo. Pido paciencia a los hipotéticos lectores y confío en no aburrir en exceso.

Mi primer contacto con el enfoque del marco lógico (EML) ocurrió cuando estudiaba en una de las primeras promociones del curso que, con el tiempo, acabaría convirtiéndose en el master del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. No tengo un recuerdo especialmente inolvidable de aquella experiencia, pero lo cierto es que la casualidad, más que la causalidad, ha hecho que durante los últimos años buena parte de mi trabajo en la cooperación para el desarrollo haya estado vinculado con la aplicación de este método. He sido profesor en muchos módulos de marco lógico, he participado en la preparación de bastantes proyectos (y de otras cosas que difícilmente pueden llamarse proyectos), he efectuado algunas evaluaciones en las que la indagación sobre el marco lógico aparecía como una pregunta obligatoria e, incluso, he escrito un par de libros sobre el método, sus características y su aplicación.

En los últimos tiempos, el prestigio de este método ha sufrido un cierto menoscabo y se percibe una especie de crítica difusa que, según entiendo, se articula en torno a dos ejes. Por una parte, se pone en cuestión la tradicional estrategia de intervención basada en proyectos y, por otra, se duda de la propia utilidad del EML como método de planificación. Este artículo pretende reflexionar sobre estas cuestiones, más sobre la segunda que sobre la primera, presentando el estado de la cuestión, mis opiniones al respecto, y avanzando algunas sugerencias para que este debate pueda ser de alguna utilidad.

El enfoque del marco lógico en la Cooperación Española

Lo primero que hay que decir es que, al menos en la Cooperación Española, el prestigio del EML no ha pasado de ser una declaración más bien retórica, excepto en algunos ambientes y para algunas personas, cuyo efecto más perceptible ha sido el de teñir de "marcologismo" los variados formularios que se han vuelto obligatorios para la presentación de las propuestas de proyecto.

La larga saga de formularios de proyectos que hemos venido conociendo en estos años, ya que cada entidad que ha decidido "hacer" cooperación para el

desarrollo en nuestro país ha comenzado por elaborar su propio formulario y, además, ha tendido a modificarlo cada poco tiempo, ha utilizado el EML como materia prima para definir sus principales epígrafes, aunque también ha existido un notable grado de imaginación. El libro mal llamado "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española"[1] (mal llamado porque cuando se hace referencia a la metodología se describe la "ciencia del método") contribuyó a insertar el EML en los procedimientos habituales de trabajo de la AECI, homologándose de esa manera con las principales agencias de cooperación para el desarrollo. También se han realizado esfuerzos continuados de formación en estos temas y, en general, las percepciones existentes en el sector parecen indicar que se ha conseguido una significativa mejora de la calidad de las formulaciones existentes, aunque es imposible proporcionar datos sólidos en un sentido u otro.

Insistiendo en lo señalado en el párrafo anterior, hay que reconocer que no disponemos de información suficiente para realizar una valoración justificada sobre la aplicación del EML durante los últimos diez o quince años en la Cooperación Española. En primer lugar, resulta sorprendente comprobar el relativo poco tiempo en que el EML se ha venido utilizando como método oficial para la preparación de proyectos. La primera edición del citado manual es de junio de 2000, cuando el famoso y ahora un tanto controvertido marco lógico empezaba a estar ya revenido. Dada mi edad, me parece que siete años apenas es nada, aunque entiendo que para algunos pueda resultar una eternidad. Es cierto que para las ONG la obligatoriedad de presentar proyectos en formato "marcologista" venía de bastante atrás pero, en cualquier caso, las críticas que ahora se vierten sobre el método carecen de una información mínima sobre la que basar sus juicios.

Asumiendo esa ignorancia básica sobre la cuestión (algo que es más habitual de lo que parecería razonable en este sector), en este artículo se pretenden avanzar algunas reflexiones que permitan continuar comentando los avatares del marco lógico en nuestro país. En mi opinión, hay tres rasgos claves que han condicionado directamente la aplicación del EML en la Cooperación Española. Los llamaría hipótesis de trabajo si no me pareciera demasiado pedante. Son los siguientes:

- En la Cooperación Española una buena parte de las "cosas" que se hacen y que aparecen descritas como proyectos difícilmente pueden ser consideradas como tales, por lo que la utilidad del marco lógico se resiente en todos esas ocasiones.

1. AECI: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española.* AECI, Madrid, 2000.

- Independientemente de que se trate de proyectos o no, también una buena parte de esas intervenciones no se han identificado ni diseñado utilizando el EML o, si se ha utilizado, se pueden detectar errores básicos en su aplicación.
- El EML ha sido considerado, esencialmente, un procedimiento para cumplimentar formularios; un método administrativo más que un método de planificación por objetivos.

Evidentemente, los enunciados anteriores son opiniones que no voy a poder demostrar de manera satisfactoria y, además, existen muchas excepciones notables que servirían para refutarlos. En cualquier caso, intentaré describir en los próximos capítulos de este artículo algunos argumentos y experiencias que apoyan lo que he indicado.

Los proyectos y el marco lógico

En este mismo número de la revista hay otros artículos que tratan con mayor detalle el tema de los proyectos y sus similitudes y diferencias con otros tipos de intervenciones que la Cooperación ha puesto en marcha y que, con bastante poca precisión, vienen denominándose "nuevos instrumentos".

Aquí más modestamente, quiero sólo señalar algo que aparece en las primeras páginas de cualquier manual de marco lógico que se precie, a saber, que cuando hablamos de este método nos encontramos ante "....una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientada por objetivos"[2]. Es decir, que el EML está pensado para preparar, ejecutar y evaluar proyectos o, por lo menos, intervenciones que presenten rasgos razonablemente comunes con ellos y que en la medida en que esas intervenciones se alejen de lo que se considera "proyecto" la utilidad del método tiende a disminuir o, directamente, desaparece por completo.

Me da un poco de reparo incluir aquí una definición de lo qué es (o debe ser) un proyecto de desarrollo, pero diremos, sin ánimo de molestar, que los rasgos principales de un proyecto son los siguientes:

- Se trata de una acción novedosa, que se justifica cuando el receptor/beneficiario o como se quiera llamar no tiene capacidad (lo que incluye conocimientos) para llevarla a cabo por sí mismo.

2. UD-NORAD: *El enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* IUDC, Madrid 1997, p. 13.

- Es una acción que pretende transformar la realidad y ese cambio esperado se enuncia en un (o en unos, si no nos ponemos en plan estricto) objetivo(s)
- Se dirige a un colectivo concreto de personas, que son los que reciben el nombre de beneficiarios (o cualquiera de los otros que se utilizan)
- Presenta límites temporales y espaciales.
- Dispone de unos recursos limitados.
- Sus efectos transformadores deben ser prolongados en el tiempo

Si se aceptan esos rasgos, creo que pueden derivarse dos conclusiones relativamente obvias que funcionan en niveles muy diferentes:

1. Desde un punto de vista racional se podría plantear que no existe ningún tipo de contradicción entre los "nuevos instrumentos", en particular la Ayuda Presupuestaria, y los proyectos de cooperación técnica (con su correspondiente utilización del EML). Se supone que la Ayuda Presupuestaria y los SWAp son adecuados cuando el receptor dispone de capacidades suficientes para llevar adelante un proceso de desarrollo, aunque no dispone de los recursos imprescindibles para hacerlo, mientras que con los proyectos (y otras intervenciones afines, como los programas) se asume que el receptor/ beneficiario no tiene esas capacidades y tiene que adquirirlas.
2. Por desagradable que nos resulte, hay también que reconocer que en la Cooperación Española muchas de las intervenciones que han venido llamándose proyectos no cumplen varios de los rasgos que he planteado.

Sobre el primero de los puntos, el artículo que aparece en esta revista, de M. Gómez Galán, presenta algunas reflexiones bastante más elaboradas que las que en este caso se proponen. Tan sólo querría indicar que cuando se pretenden contraponer los nuevos instrumentos (y llamar "nuevos instrumentos" a la Ayuda Presupuestaria resulta un ejercicio de amnésicos) frente a los proyectos, como si fueran dos mundos mutuamente excluyentes, resulta incomprensible. Más allá de nuestros gustos particulares, hay que reconocer que cada uno de esos instrumentos tiene propósitos, en buena medida, complementarios. De todas formas, no es el objetivo de este artículo presentar estos tipos de instrumentos y dejo aquí mis comentarios.

Pasando al segundo tema, quiero precisar que cuando señalo que bastantes de las intervenciones que llamamos proyectos en la Cooperación Española no cumplen algunos (cuando no todos) los requisitos que antes he enumerado, no creo estar descubriendo ningún secreto. La palabra "proyecto" ha estado, y todavía lo está,

revestida de un cierto prestigio y todo el mundo parece sentirse más a gusto cuando participa en o de un proyecto. Es verdad que en los últimos tiempos han aparecido los defensores de los "procesos" frente a los "proyectos", pero de momento, más allá de suponer que los procesos deben ser más largos que los proyectos (y eso que algunos proyectos que conocemos no se acaban nunca) existen pocas herramientas concretas para saber en qué consisten esos procesos y, más operativamente, cómo habría que gestionarlos. Sea como sea, en la Cooperación Española y en todos los niveles (central, autonómico, local...) todo el mundo dice hacer proyectos. Da igual que las convocatorias de proyectos tengan montos ridículos, da igual que se impongan plazos temporales que apenas permiten hacer algo o que, en el extremo opuesto, parezcan durar toda la vida, el caso es que todo (o casi todo) lo que hacemos tendemos a llamarlo proyecto.

No es mi intención volverme un purista del proyectismo y andar impartiendo excomuniones a las intervenciones que no alcancen un determinado nivel, pero hay que entender que si estamos hablando de una herramienta pensada esencialmente para gestionar proyectos no podemos después criticarla cuando sistemáticamente la utilizamos fuera del ámbito para el que fue concebida.

Es muy común que encontremos intervenciones que, en el fondo, presentan algunos de los rasgos que se mencionan a continuación:

- Disposición de recursos o tiempos completamente inadecuados para lograr los objetivos que se enuncian
- Actividades puntuales (por ejemplo, envío de una ambulancia, impartición de un curso, entrega de unos paquetes de libros, reparación de un edificio, etc.) que, por sí solas, no generan un cambio observable en una realidad determinada.
- Intervenciones con objetivos indefinidos, cuando no inexistentes
- Conjunto de actividades cuyo propósito principal es el apoyo a una entidad ya existente (o incluso creada por la propia Cooperación) que, en principio, no tendría un límite temporal. Existe una confusión bastante extendida entre lo que podríamos llamar el enfoque de proyectos y el enfoque de servicios. No puedo extenderme en exceso en este punto, pero me gustaría aclarar que un proyecto tiene siempre un cierto carácter de excepcionalidad (tiempo limitado, novedad, etc.), mientras que un servicio es, casi por definición, permanente. Es posible mejorar y fortalecer los servicios (educativos, de salud, etc.) mediante proyectos, pero no deben confundirse ambos enfoques, porque podemos encontrarnos apoyando el funcionamiento cotidiano de los servicios sin que sea posible establecer un límite temporal.

En todos estos casos, mi opinión es que no nos encontramos ante verdaderos proyectos y que, por lo tanto, la aplicabilidad del EML claramente se resiente. No quiero con esto decir que todas estas actuaciones sean intrínsecamente "malas". El mundo, por suerte, no se acaba con los proyectos y existen otras modalidades de actuación que no son, en principio, ni mejores ni peores.

Errores en la aplicación del marco lógico

Más allá de que muchas de las acciones que llamamos proyectos en el fondo sean más bien otras "cosas", hay también que reconocer que la aplicación concreta del EML, al menos en el ámbito que yo conozco, deja mucho que desear.

Hace ya un tiempo se publicó un librito, y utilizo el diminutivo atendiendo a su tamaño, de dos compañeros que me acompañan en esta revista que se titula "Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos"[3] donde se propone una relación de las más habituales meteduras de pata que se detectan en la aplicación del método. La verdad es que esa relación podría ampliarse en extenso. No voy ahora a completar los errores identificados en ese trabajo, pero sí me gustaría señalar algunos defectos graves que yo he comprobado (y en algunos de los cuales he sido en más de una ocasión participe) para continuar insistiendo en la idea de que lo que conocemos fundamentalmente es una aplicación bastante lamentable del EML, tanto en los ámbitos en que se ha utilizado (proyectos que en el fondo no lo son), como en la forma concreta de llevarlo a la práctica.

Lo primero que hay que decir es que el EML es, o más bien debería ser, un método de planificación participativa. La participación (en especial la participación de los beneficiarios) es un mandamiento asumido por todos en la Cooperación para el Desarrollo, pero como bastantes mandamientos parece ser escasamente practicado.

En este asunto me temo que soy bastante enfático. Estoy harto (literalmente harto) de ver proyectos en los que la presunta participación de los beneficiarios es inexistente o, en el mejor de los casos, no ha pasado de ser una ceremonia poco efectiva. Es habitual que se planteen objeciones sobre la representatividad de los participantes en los talleres de identificación, o que se

3. GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid, 2003.

señale que, a menudo, existe el peligro de que la participación sea monopolizada por determinadas personas o por grupos más o menos privilegiados, etc., y todas esas críticas son pertinentes pero, en el fondo, una buena parte de los proyectos que conocemos no han experimentado ninguno de esos problemas, porque se han identificado y formulado sin que sus presuntos beneficiarios se hayan ni tan siquiera enterado. Tengo un compañero que en las misiones de evaluación que hemos hecho pregunta de vez en cuando, en las reuniones que se mantienen con los beneficiarios, si alguien conoce el objetivo del proyecto evaluado y las respuestas suelen ser desmoralizadoras. Resulta muy habitual que nadie tenga ni idea de a qué se refiere. Los beneficiarios saben que se están haciendo "cosas", pero para qué se están haciendo suele ser un misterio para ellos.

Hay que asumir que si falla este aspecto esencial, todo el resto del proceso de planificación se encuentra viciado. Todos los famosos pasos del método están pensados para "hacerlos" de manera participativa y si se incumple esa premisa, el valor de la secuencia de planificación queda en entredicho. A mí me gustaría poder leer reflexiones acerca de cómo organizar la participación de los beneficiarios en las intervenciones de desarrollo, identificar las principales debilidades de los talleres, proponer medios complementarios alternativos para potenciar esa participación y los análisis que deben efectuarse, etc. En vez de eso, lo que se encuentra sin dificultad es una retahíla de declaraciones solemnes sobre la bondad de la participación y una práctica que, a menudo, contradice radicalmente esa retórica.

El segundo requisito básico para preparar con un mínimo de garantías un proyecto es contar con un diagnóstico de situación fiable y consensuado entre los principales actores involucrados. El enfoque del marco lógico propone, como todo el mundo sabe en este mundillo, los análisis de participación y de problemas para reunir esa información, que constituye el punto de partida imprescindible. Aquí aparece toda otra retahíla de críticas que intentaré tratar con un poco de detalle en el epígrafe siguiente pero que, para abrir boca, suelen referirse, en el caso del análisis de los problemas, a la imposibilidad de comprensión universal de la lógica causal. Doy fe de ello y de las dificultades para determinar la causa y el efecto y no estoy pensando precisamente en públicos más o menos exóticos. Sea como sea, supongo que estamos de acuerdo en la conveniencia de saber primero "qué pasa" y "a quien le pasa" antes de discutir sobre las posibles soluciones. Esa secuencia es rota en multitud de ocasiones y las "soluciones llave en mano" constituyen una realidad que todos los que hemos trabajado en proyectos nos hemos encontrado. En el fondo "se sabe" antes de dar el primer paso en la etapa de identificación en

qué va a consistir el proyecto. Pueden ponerse múltiples ejemplos sobre este tipo de prácticas y no creo que sea necesario insistir mucho en ello. Lo que ocurre en los casos en los que se "conoce" la solución es que el presunto facilitador del taller, siempre que se haga el taller, se dedica a insertar con más o menos habilidad los problemas que, de alguna manera, permitirán deducir los objetivos deseados. Resulta un poco bochornoso ese comportamiento, pero me he visto en más de una de ese estilo.

Una vez que se han construido los famosos árboles de problemas y objetivos, se supone que se pasa a la comparación y selección de la estrategia de intervención. Si reconocemos que en muchos proyectos existe un déficit importante de participación, que el diagnóstico de la situación/ punto de partida suele ser muy débil y que la solución se encuentra ya "enlatada", podemos imaginarnos en qué puede consistir el mentado análisis de las alternativas.

Terminamos este repaso sobre los errores habituales en la aplicación del EML adentrándonos en la famosa matriz de planificación del proyecto (MPP), piedra en la que tropiezan nuestras últimas esperanzas. Las críticas nos dicen que nos encontramos ante una herramienta rígida, esquemática, excesivamente simplificadora, etc. Es posible que todo sea verdad, pero lo que no dicen esas críticas es que, más comúnmente, las matrices de planificación que disponemos son un auténtico desastre, sin pies ni cabeza y donde cualquier lógica (vertical, horizontal u oblicua) resulta una especie de milagro. Sin ánimo de exhaustividad, pueden indicarse los siguientes errores de bulto, observados en multitud de MPP:

- Objetivos directamente incomprensibles
- Objetivos que incluyen en su redacción varios niveles de ambición, con preposiciones del tipo de "a través de", "mediante", etc.
- Objetivos tan ambiciosos que, en el fondo, no quieren decir nada. Cuando uno, por ejemplo, ve escrito como objetivo del proyecto "mejorada la calidad de vida" le dan directamente sudores fríos.
- Relación inexistente entre los diferentes niveles de la MPP. Actividades que no tienen nada que ver con los resultados que se supone deben contribuir a lograr, resultados que son más ambiciosos que el propio objetivo específico, estrabismo entre resultado y objetivos, etc.
- Actividades que se encuentran colocadas en la MPP no se sabe muy bien por qué. A menudo, los proyectos comienzan a formularse por las actividades y no por los objetivos y los distintos actores participantes van diciendo que es lo que el proyecto debería hacer. Al final se "juntan" todas esas actividades y se construye el edificio del proyecto

"hacia arriba". Normalmente, la coherencia de esos ejercicios de planificación es bastante discutible, pero suele dejar contentos a quienes consiguen colocar "su" actividad (en ese sentido, las pasantías o los seminarios internacionales suelen tener bastante éxito).

- Indicadores objetivamente inverificables. Los escasos recursos disponibles para las etapas de identificación y diseño suelen tener como consecuencia directa que no se disponga de líneas de base ni de las condiciones mínimas imprescindibles para elaborar unos indicadores razonables. Suelen entonces colocarse indicadores para salir del paso, sin apenas relación con los objetivos y resultados y sin ningún rigor. Otra estrategia, más modesta, pero igualmente inadecuada, es utilizar a las propias actividades como si fueran indicadores, con lo cual caemos en la confusión entre lo que hacemos y los efectos que esperamos conseguir.
- Fuentes de verificación costosas, imposibles o inútiles.
- Factores externos irreales o irrelevantes. La cuarta de las columnas de la MPP se supone que es la que refleja los elementos del contexto que son significativos para el mantenimiento de su lógica vertical. Si reconocemos que, muy a menudo, los diagnósticos de situación son extremadamente débiles, que la solución adoptada tiene un alto grado de inducción y que, además, estamos hablando de la cuarta (y última) columna de la MPP, hay que imaginarse cómo se rellenan (si es que se rellenan) los llamados supuestos, factores externos o hipótesis.

No quiero continuar dando un repaso un poco enojoso sobre todos estos temas. De presupuestos, calendarios y del análisis de viabilidad, casi mejor ni hablar. Del análisis de viabilidad todo el mundo tiene más o menos la sensación que se trata de un capítulo que se rellena tarde, mal o nunca. En realidad, más tarde y mal que nunca.

Hay muchas razones que pueden ayudar a explicar porqué se cometen éstos y otros errores a la hora de aplicar el EML, con independencia de la bondad o maldad del método. Podemos pensar, por ejemplo, que el análisis de problemas es una inutilidad, pero la cuestión es que se hace pocas veces y cuando se hace, a menudo se hace mal. Podemos pensar que la matriz de planificación es un artilugio pesado, rígido e inapropiado; lo que ocurre es que muchas de las matrices son, antes que nada, un disparate. ¿Se trata de un problema de aprendizaje? Evidentemente para los que dedicamos una parte significativa de nuestra actividad a impartir cursos resulta una tentación responder afirmativamente, pero la verdad es que no es ésa la causa principal que provoca esos errores. Sin meterme en honduras, puede decirse que una de las causas que

más daño ha hecho a la aplicación del enfoque del marco lógico es, como dicen Manuel Gómez Galán y Luis Cámara "creer .... que la aplicación del EML estriba en exponer los proyectos con arreglo a determinado esquema, para así cumplir con ciertos requisitos externos..."[4]. Dicho de otra manera, creo que las exigencias administrativas se han impuesto por goleada a las exigencias de la planificación y que el EML se ha convertido en un sistema para cumplimentar formularios y ha dejado de ser un método de planificación (participativa) por objetivos. A la identificación y la formulación se le destina poco tiempo y dinero y se hace más bien de puntillas (insisto en lo ya dicho varias veces; hay excepciones significativas).

Algunas críticas frente al marco lógico

En este escenario, han comenzado a escucharse opiniones, cada vez más insistentes, que afirman que los proyectos resultan una estrategia equivocada para conseguir los grandes objetivos de la Cooperación y que el EML es una herramienta poco adecuada, por no decir algo más contundente. Sobre la primera de las cuestiones poco tengo que decir porque, como ya he señalado, rebasa los límites del artículo que me he propuesto y porque espero que otros autores en este mismo número hagan referencias a esta cuestión. En cualquier caso, este tipo de flagelaciones y purificaciones rituales son relativamente habituales en el sector y ya hemos asistido a algunas otras. La constatación de que, pese a toda la buena voluntad y a los esfuerzos realizados, las cosas no marchan como debieran resulta frustrante y contribuye a provocar cambios cíclicos de rumbo. Este comportamiento me recuerda al de esos grupos de Nueva Guinea que crían amorosamente a sus cerdos hasta alcanzar un determinado volumen y, en ese momento, se los comen a todos en un festival al que invitan a sus vecinos. Después de esa catarsis, las cosas vuelven más o menos a empezar. No quiero con esto decir que los proyectos y el propio marco lógico sean "como" los cerdos de los nativos de Nueva Guinea, pero da la sensación de que, según algunos, les ha llegado el momento de ser devorados.

El EML se impuso como método canónico para la planificación de proyectos de desarrollo (sobre todo en la década de los 90, después de que la Comisión Europea asumiera su particular versión del método), pero siempre se han manifestado suspicacias sobre algunos de sus rasgos.

4. GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid 2003, p. 9.

Es imposible tratar las distintas variantes de esas críticas. En una tesis no publicada pero que puede consultarse en la red (Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio, "De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al proceso", Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Proyectos de Ingeniería, 2003) se realiza una clasificación de defensores-críticos leves, críticos moderados y críticos extremos diferenciando, además, entre "problemas asociados al uso" y "problemas asociados a la propia naturaleza". Me resulta imposible hacer referencia a ese conjunto heterogéneo de críticas, pero querría efectuar algunos comentarios sobre algunas de las valoraciones negativas que considero más populares.

De manera muy esquemática, puede afirmarse que las principales críticas al EML serían, al menos, de cuatro tipos. En cada uno de esos casos, presentaré un enunciado breve que resuma esa posición para, a continuación, efectuar algunos comentarios al respecto.

La lógica lineal/ causal es demasiado simple frente a la complejidad y circularidad de las relaciones entre los fenómenos de la realidad social

Ésta suele ser la principal argumentación en contra del EML; poner de manifiesto su simplismo frente a la complejidad social. A nadie en su sano juicio se le escapa que la realidad es bastante más complicada que cualquier árbol de problemas, y eso que hay árboles de problemas que se las traen. La cuestión no es reconocer ese hecho, sino plantear cual puede ser una alternativa operativa. Cualquier modelo, por el mismo hecho de serlo, es reduccionista frente al fenómeno que analiza, ya que si no caeríamos en una casuística bastante inoperante. Por lo tanto, de lo que se trata es de saber qué otro modelo podemos utilizar para, de forma participativa con los beneficiarios, interpretar la realidad que queremos transformar. Hasta ahora, poco o nada se ha avanzado en ese sentido. Plantear que la capacidad predictiva sobre el cambio social es limitada y que siempre existe un grado de incertidumbre resulta una obviedad que no nos conduce a nada. Como me indica un amigo, este argumento es como decir que "no vale la pena entrenar porque el partido nunca va a ser como habíamos pensado". Ese tipo de críticas suele esconder un alto grado de escepticismo frente a los procesos de planificación, en general, y frente a la capacidad de los beneficiarios para establecer estrategias efectivas de desarrollo, en concreto. La verdad es que yo puedo compartir en parte ese escepticismo, pero tengo muchas más dudas cuando lo que se propone es su sustitución por otros procedimientos de carácter aleatorio o basados en las visiones de expertos más o menos infalibles.

La lógica causal representa una visión "occidental" de las relaciones entre los fenómenos que no es compartida por otras culturas y grupos humanos

Este es un argumento que parece llevar al absurdo el relativismo cultural, tan querido por los antropólogos. No hay mucha duda que la lógica causal, como la coca cola o el Estado del bienestar, es un producto de la inventiva occidental y eso no es nada más que una constatación. Puestos a reducir al absurdo esta cuestión, los propios proyectos (y la cooperación para el desarrollo, al menos tal como la entendemos) y otras muchas cosas son propias del pensamiento occidental y eso no invalida su utilización. Como ocurre en la mayor parte de estos temas, el asunto no es diagnosticar lo que parece evidente, sino proponer alternativas. ¿Podemos utilizar algún otro tipo de sustento teórico a la hora de proponer estrategias de cambio que resulte plenamente asumido por todos los grupos y culturas humanas?. Puede abrirse un concurso de ideas al respecto para ver si se llega a alguna parte pero, de momento, no tenemos más remedio que manejarnos con las categorías mentales que poseemos.

El enfoque del marco lógico es un método excesivamente rígido, que no puede adaptarse a los cambios que se producen en la realidad

Aquí llegamos a la crítica sin duda más popular, la que concitaría más adhesiones. El enunciado propuesto podría ser sustituido por otro, todavía más compartido, que diría algo así: *"EL EML es una lata, ¿no podemos sustituirlo por algo más liviano?"*. Evidentemente, la matriz de planificación, con su presentación de los principales elementos en recuadros ordenados de manera jerárquica tiende a inducir una cierta rigidez. Ahora bien, ¿es "mala" por definición la rigidez? A bote pronto, se me ocurren múltiples aspectos de nuestra vida en los que valoramos la rigidez (al menos, una cierta rigidez) como una virtud. Hay, por lo tanto, que matizar esta cuestión, porque efectuar un elogio sin restricciones a la blandura, la adaptabilidad, la flexibilidad o la elasticidad (antónimos del término denostado) de los proyectos no siempre parece muy adecuado. ¿Cuándo nos referimos a la excesiva rigidez que promueve el marco lógico hablamos, por ejemplo, de la rigidez del objetivo específico?, ¿Sería, por tanto, deseable, que esos objetivos fueran flexibles, blandos y adaptables?. Podríamos sugerir algo así para los famosos Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo cuando comenzamos a tener serias dudas sobre el logro de varios de ellos. Mi opinión es que patrocinar la flexibilidad de los objetivos resulta algo extremadamente peligroso. El no cumplimiento de un objetivo no quiere decir que

debamos abrirnos las venas, pero me parece poco serio que efectuemos un elogio de los objetivos "blandos".

Si, por el contrario, a lo que estamos haciendo referencia es a lo indeseable de mantener rígidamente una estrategia determinada para el logro de un objetivo definido sin tener en cuenta los cambios en el entorno, es muy posible que todos estemos de acuerdo. Las reflexiones sobre los diseños flexibles y los diseños rígidos han sido muy comunes en la cooperación para el desarrollo y los primeros parecen haber ganado por goleada en la literatura generada al respecto. Evidentemente esa polémica entre la flexibilidad y la rigidez va vinculada a la discusión sobre la conveniencia de contar con diseños minuciosos (tendentes a la rigidez, más que nada porque si se ha hecho el esfuerzo por detallar las cosas luego da una pereza tremenda revisarlas) o abiertos (que necesitan ser completados durante la fase de ejecución). En principio, introduciendo determinados elementos correctores, el EML puede orientarse hacia la elaboración de diseños todo lo flexibles que se desee. Sin ir más lejos, los POG (Planes Operativos Globales), los POA (Planes Operativos Anuales) o las evaluaciones intermedias constituyen elementos que contribuyen a la flexibilidad de las intervenciones. No me parece, por tanto, que ésta sea una cuestión sustantiva que descalifique al método.

Los indicadores constituyen una simplificación excesiva para apreciar la complejidad de los cambios sociales

Este punto se vincula de alguna manera con los anteriores ya que los indicadores que se incluyen en la matriz de planificación para valorar el logro de resultados y objetivos son puestos como ejemplos de la "escasa cintura" del EML, de su grado excesivo de simplificación frente a la complejidad social y, además (esto no se suele escribir, pero se piensa) son una pesadez, exigirían mucho más tiempo y recursos de los habitualmente disponibles y son, a menudo, un auténtico disparate. El caso es que estas críticas a los indicadores resultan un poco paradójicas cuando la cooperación para el desarrollo se está convirtiendo en el reino del indicador. Nos molestan los modestos IOV de los proyectos, pero cantamos las alabanzas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de sus metas (plagados de indicadores peligrosamente incontrastables y, quizás también, incumplibles), del IDH o, en otros ámbitos, nos fascinan las casi siempre imposibles evaluaciones de impacto, que no pueden llevarse a cabo sin baterías de indicadores mucho más complejos que los que nos solicitan en un diseño estándar. En resumen, que refunfuñar por los indicadores de los proyectos no parece tener mucho sentido.

¿Alternativas frente al marco lógico?

Puedo empezar afirmando que, según mi entender, hoy por hoy no existe una alternativa operativa para sustituir al EML como método de planificación de proyectos de desarrollo. Más allá de sus debilidades y fortalezas no parece encontrarse disponible otro método que pueda ser presentado como una alterativa real. Afirmando esto, queda respondida, en lo esencial, la pregunta que cierra este artículo.

De todas maneras, y para no concluir de una manera tan abrupta, creo que hay algunas cuestiones que pueden avanzarse para discutir con un mínimo de seriedad la posibilidad de establecer procedimientos alternativos en la gestión de proyectos y programas.

En la Cooperación Española comenzamos a tener una experiencia razonable de aplicación (buena o mala) del EML y podría pensarse en la conveniencia de efectuar una valoración de las consecuencias que el método ha tenido en la gestión de las intervenciones. He leído que la exODA (DfID) efectuó una evaluación, dirigida por personas tan conspicuas como Cracknell y Rednall, antes de tomar la decisión de adoptar el EML como método de gestión de sus proyectos y que otras agencias (SIDA; DANIDA; GTZ, CTB, etc.) han llevado a cabo evaluaciones sobre el método con resultados variopintos.

Independientemente de que se haga (o no) esa evaluación, hay algunas cuestiones sobre las que resultaría pertinente efectuar algún tipo de indagación. Se me ocurren las siguientes:

- ¿Es importante la participación de los beneficiarios en la preparación y en la ejecución de los proyectos?
- ¿Cómo puede mejorarse esa participación? (como se ve, doy por supuesto que la respuesta a la pregunta anterior es positiva, aunque en algunas de las críticas que he comentado en el capítulo anterior parece detectarse un cierto prejuicio tecnocrático que pondría en cuestión la conveniencia de una participación “excesiva” de los colectivos beneficiarios).
- ¿Son los talleres un medio útil para garantizar una participación efectiva en la preparación de un proyecto?, ¿Cuáles son los principales riesgos que pueden afectar a la participación durante la celebración de un taller?, ¿Deben complementarse los talleres con otras iniciativas que promuevan la participación?

- ¿El diagnóstico de la situación debe efectuarse contando con otras herramientas, más allá de los análisis de participación y problemas?, ¿Son útiles los análisis de participación y problemas o deben sustituirse?
- ¿Es útil la matriz de planificación para sistematizar el diseño del proyecto?, ¿Pueden sugerirse algunos cambios que fortalezcan su operatividad?, ¿Existe una herramienta alternativa que pueda ser utilizada con provecho?. Esta cuestión, puede ser dividida en varias preguntas más concretas. Entre otras:
- ¿Los cuatro niveles de la lógica vertical resultan suficientes para establecer nexos de relaciones medios-fines que planteen adecuadamente las relaciones entre las actividades que se proponen y los objetivos que se pretenden lograr?
- ¿Los factores externos están adecuadamente contemplados en la matriz de planificación?, ¿Debería contemplarse un tratamiento diferente del análisis del contexto?
- ¿Los indicadores resultan útiles para valorar el logro de resultados y objetivos?, ¿Pueden establecerse con fiabilidad en el momento del diseño?
- ¿Qué mecanismos y procedimientos pueden establecerse para favorecer una cierta flexibilidad en el diseño?

Esta podría convertirse en una relación inacabable y creo que con lo ya dicho resulta suficiente, aunque seguro que hay otros temas importantes que no he comentado. Se trata, por tanto, de indagar con un cierto rigor y seriedad (algo que nos resulta más difícil de lo que parece) las ventajas y los incovenientes de lo que hemos venido haciendo hasta ahora y proponer cambios (que pueden ser todo lo radicales que se considere conveniente) que contribuyan a mejorar lo ya existente. En el fondo, algo tan sencillo y tan complejo como eso.

Siempre se ha dicho que es peligroso cambiar de caballo cuando se está cruzando un río, pero es que en este caso no tenemos ni tan siquiera otro caballo. Cambiar de método de gestionar proyectos (si creemos que hay que seguir haciendo proyectos, que esa es otra) puede estar bien, pero primero hay que valorar con seriedad lo bueno y lo malo del método que hemos venido utilizando (y no hacer una caricatura, asumiendo que su mala utilización habitual es la única utilización posible) y después proponer procedimientos y sistemas alternativos que refuercen sus aspectos positivos y minimicen los negativos. Sólo entonces podremos proponer con seriedad el cambio de caballo sin que eso nos lleve inevitablemente a caernos en el charco.

Bibliografía

AECI: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española.* AECI, Madrid 2000.

Manual de la Cooperación Española donde se realiza una presentación del método y se presenta un modelo de formulario de presentación de proyectos.

ALCALDE, A. : "La tareas de planificación" en VARELA DE UGARTE, F.: *La calidad de las intervenciones de desarrollo.* CIDEAL-EPTISA, Madrid 2007, pp. 95-156

Presentación sintética del enfoque del marco lógico y repaso a las críticas más comunes que se realizan al método. Presenta una posición favorable a su utilización.

ALONSO RODRIGUEZ, J.A.: "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones" *Revista CIDOB d´afers internacionals 72*, diciembre 2005/ enero 2005, pp. 17-39.

Dentro de un artículo de carácter más general, se incluyen algunas de las críticas más habituales al enfoque del marco lógico.

BAKEWELL, O. y GARBUTT, A.: *The use and abuse of the logical framework approach.* SIDA, noviembre 2005

Presentación de los resultados de un ejercicio de valoración de la aplicación del enfoque del marco lógico por parte de la agencia sueca de cooperación para el desarrollo.

GASPER, D: "Evaluating the 'logical framework approach' towards learning-oriented development evaluation', *Public Administration and Development*, 20(1): 17-28. 2000

Visión general sobre las fortalezas y debilidades del enfoque del marco lógico.

GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid 2003

Pequeño manual donde se describen y comentan algunos de los errores más comunes en la aplicación del enfoque del marco lógico.

UD-NORAD: *El enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* IUDC, Madrid 1997

Manual de referencia de la agencia noruega de cooperación para el desarrollo sobre el enfoque del marco lógico.