

Anexo B: Proyectos de cooperación

A. PROCESOS DE DESARROLLO	3
A.1. Escalas de intervención	4
A.1.1. Fortalecimiento institucional.....	5
A.2. Fases del proyecto	7
A.2.1. Programación	7
A.2.2. Identificación	9
A.2.3. Formulación	10
A.2.4. Ejecución y seguimiento	10
A.2.5. Evaluación	11
A.3. Programas y estrategias	11
A.3.1. Financiación.....	12
A.4. Enfoque del marco lógico	13
A.4.1. Identificación de actores y necesidades	14
A.4.2. Análisis de problemas.....	18
A.4.3. Análisis de objetivos	19
A.4.4. Análisis de alternativas	20
A.4.5. Matriz del Marco Lógico.....	22





A. Procesos de desarrollo

Los Proyectos de Cooperación al Desarrollo (PCD) son, en la práctica, la vía preferente de materializar e implementar acciones de cooperación al desarrollo. Por PCD se entiende un conjunto de acciones de carácter puntual, localizadas geográfica y temporalmente que, debidamente planificadas, persiguen un objetivo concreto previamente establecido para el inicio, apoyo o promoción del proceso de desarrollo de un determinado grupo de personas, mediante la colaboración en condiciones de igualdad entre varios actores.

Como cualquier otro tipo de proyecto, los PCD pueden ser descompuestos en una serie de fases, aunque, en este caso es de especial interés la visión cíclica de las fases así como la estructuración de los proyectos en programas de cooperación a largo plazo.

Cuando se ejecutan proyectos de desarrollo en países del Sur el objetivo último debe siempre ser el desarrollo humano de aquellas comunidades más desfavorecidas. Pero, a menudo, este objetivo queda relegado al olvido, con el riesgo de ignorar a las personas y centrarse en la mera ejecución del proyecto como un fin en sí mismo. Una reflexión sobre cómo contribuir de la mejor manera al objetivo de promoción del desarrollo humano conduce a las siguientes conclusiones:

- Las personas beneficiarias deben jugar en todo momento un papel central en el proyecto, no sólo por motivos de eficiencia y efectividad del proyecto, sino por principios éticos.
- Las comunidades con las que se trabaja son fundamentales para el éxito y la sostenibilidad de la actuación, y constituyen algo más que la simple suma de los individuos que las componen.
- El proyecto no sólo deberá tener en cuenta el ámbito personal y el de la comunidad, sino que deberá considerar también el contexto geográfico, político, económico y social.

Por otro lado, el desarrollo humano es un proceso fundamentalmente participativo por lo que los PCD deben constituir en sí mismos procesos inclusivos y participativos. La participación es valiosa tanto desde un punto de vista instrumental como de fin en sí misma. Como instrumento permite:

- Identificar los problemas reales tal como los viven los beneficiarios.



- Proponer soluciones contextualmente adaptadas y con un mayor nivel de aceptación e implicación por parte de los beneficiarios. La imposición de soluciones desde fuera corre el riesgo de no proveer soluciones adecuadas.
- Reducir costes mediante la aportación de recursos de los beneficiarios al proyecto.

Y es valiosa en sí misma, ya que:

- Ayuda a reforzar y potenciar las capacidades de las personas beneficiarias del proyecto (se parte del principio ético de que toda persona debe ser copartícipe protagonista de su desarrollo personal).
- Refuerza el tejido social, potencia la colaboración intra-comunitaria e incentiva la responsabilización de la comunidad de sus propios problemas y limitaciones. En definitiva, genera capital social.
- Refuerza y potencia la auto-estima individual y colectiva de la comunidad beneficiaria.

Aun poniendo el énfasis en la misión (el desarrollo de las personas) y la participación, una correcta gestión de las actuaciones en el Sur es fundamental. Sin abogar por un enfoque tecnócrata, la cooperación internacional requiere de una óptima gestión por los siguientes motivos:

- Una buena gestión permite alcanzar mejor la misión. La mayor eficacia de las intervenciones bien gestionadas es fruto de la mayor capacidad de análisis, estructuración y conceptualización de las herramientas de gestión. La eficacia permite, además, reforzar las ventajas ya existentes en la comunidad, ayudando a hacer sostenibles las actuaciones.
- La eficiencia del proyecto también se ve potenciada, ya que las herramientas de gestión permiten aprovechar mejor los recursos (económicos, sociales, humanos, etc.) y así poder ampliar el alcance de las actuaciones con la misma cantidad de recursos. De esta manera no sólo se utilizan de manera más eficiente los recursos, sino que, además, permite trabajar mejor en la consecución de la misión.

A.1. Escalas de intervención

Cuando una organización (de cualquier índole) decide actuar en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, debe decidir a qué escala lo va a hacer: Meta (internacional), macro (estatal), meso (regional) y micro (local o comunitario). No es habitual



que una misma organización intervenga a diferentes niveles a la vez. Esto no está contrapuesto con la necesidad de analizar y prever los efectos de las actuaciones a todos los niveles. Centrar la intervención en un ámbito específico no debe en absoluto hacer que se ignoren los otros. Esto es así porque los diferentes niveles determinaran el éxito o fracaso de las intervenciones como un todo indisoluble. Así pues, un proyecto debe centrarse en un nivel específico de actuación, pero sin ignorar los otros niveles.

Por ejemplo, actuar a un nivel macro, como puede ser el de la reforma político-administrativa estatal que busca la descentralización política, debe hacerse teniendo en cuenta el nivel meso (capacidades organizativas de los ayuntamientos, organizaciones regionales etc.), y también a nivel micro: el capital humano actual de los empleados y ciudadanos del país. De la misma manera, los proyectos que busquen el desarrollo de personas y comunidades a nivel micro deben enmarcarse dentro de la situación meso y macro de la zona. Por este motivo, se utilizan herramientas no sólo participativas de carácter individual y comunitario, sino que, además, se incorpora un análisis del entorno, a través, por ejemplo del análisis de participación que se expone posteriormente.

A.1.1. Fortalecimiento institucional

En los nuevos modelos de desarrollo, el ámbito público ya no pertenece exclusivamente al Estado, sino que debe ser compartido entre el Estado y la sociedad, en sus múltiples formas de organización. Es lo que los actores de la cooperación llaman la transición hacia modelos de desarrollo basados en la noción central de gobernabilidad, que se fundamenta en la complementariedad y el partenariado entre todos los actores sociales (ver Figura A.1).

En la práctica, tal como lo definen algunas agencias bilaterales de cooperación, el fortalecimiento institucional puede concebirse como un proceso por el cual los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su cometido con relación a los objetivos, a los recursos financieros y humanos y al entorno en general. Los principios inherentes al concepto que deberían servir como guías para las actuaciones de cooperación en este ámbito son:

- La idea de proceso.
- Reforzar capacidades ya existentes.
- Análisis multidimensional.
- Participación directa de las personas y organizaciones implicadas.
- La importancia del entorno.



- Necesidad de flexibilidad y capacidad de adaptación.
- Integrar sistemas de medición y verificación.
- Asistencia técnica orientada a la facilitación de procesos.

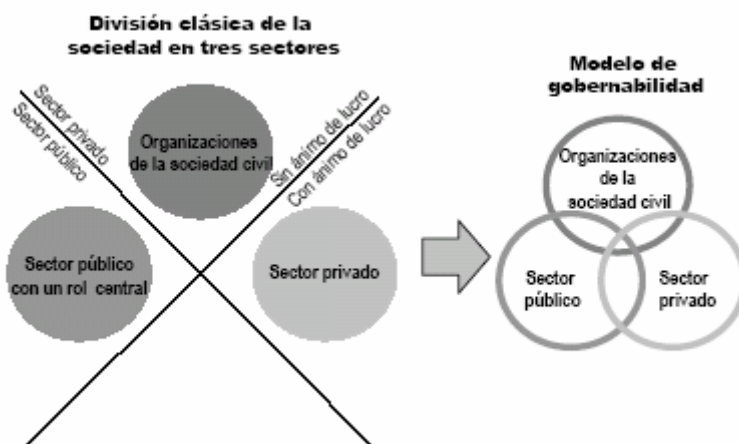


Fig. A.1 Modelo de gobernabilidad

El objetivo de un programa de fortalecimiento institucional local debe ser la mejora de la gobernabilidad local. Ésta incluye dos dimensiones: La política y la técnica.

En el campo político, el fortalecimiento institucional se refiere a la representación y la participación de todos los actores implicados en el proceso. No puede realizarse mediante cambios planificados de antemano, ni tampoco desde el exterior, como una imposición; sólo puede resultar de: 1) Un proceso consensuado y gradual de aprendizaje social colectivo por parte de todos los actores implicados. 2) Acciones con potencial para contribuir a aumentar el compromiso y la cultura cívica. 3) Comprensión multisectorial y fortalecimiento de la interacción y cooperación entre los actores locales. 4) Estrategias descentralizadas.

En el campo técnico, en cambio, el fortalecimiento institucional se refiere a la mejora de la definición, gestión y monitoreo de las políticas y programas locales, y tiene como objetivo el incremento de los siguientes factores: Eficiencia, eficacia, transparencia, accesibilidad, responsabilización y rendición de cuentas de los diferentes grupos implicados.



A.2. Fases del proyecto

En los PCD se distinguen una serie de fases agrupados en: Programación, identificación, formulación, ejecución y evaluación (ver Figura A.2).

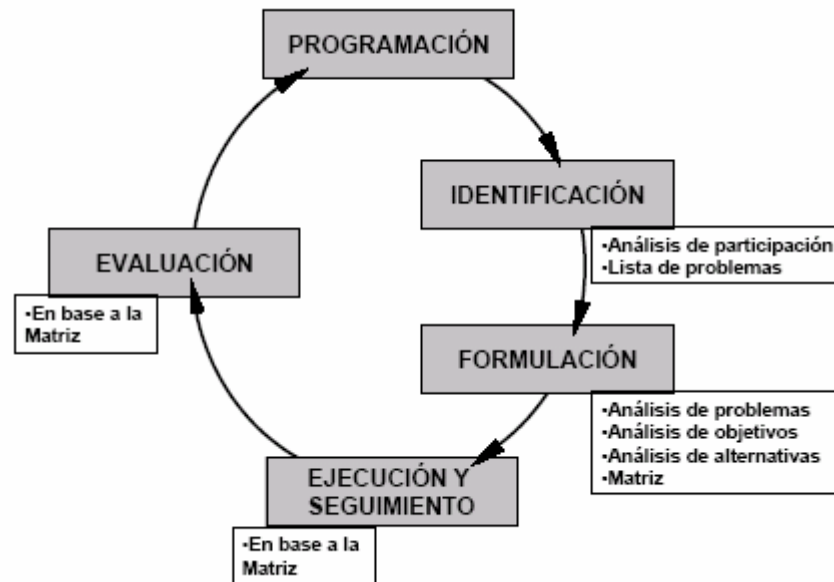


Fig. A.2 El ciclo del proyecto y los instrumentos de análisis y seguimiento

A.2.1. Programación

La programación consiste en la definición de las orientaciones y principios generales que guiarán el PCD que llevará a cabo una determinada organización. En esta fase se deben analizar el entorno general en el que se pretende actuar (los problemas y las potencialidades del país o sector en cuestión), las acciones llevadas a cabo por otros donantes, así como las capacidades y la cultura de la organización impulsora.

De acuerdo con este análisis, la organización determinará el ámbito sectorial en el que pretende actuar, así como las temáticas que serán de su interés. La programación, por tanto, se enfoca en un nivel estratégico, mientras que el resto del ciclo del proyecto se centrará en aspectos operativos (nivel operacional).

Las decisiones que se deben tomar durante la fase de programación están asociadas a:

- La definición de los objetivos generales del proyecto que llevará a cabo la organización.



- La coherencia del proyecto con el entorno en el que se enmarca.
- La coherencia del proyecto con los recursos al alcance de la organización.
- El análisis de la interacción entre el proyecto y los valores, las expectativas y la distribución de poder dentro de la organización.
- La definición de las líneas de trabajo a seguir por la organización a largo plazo.

La formulación del proyecto es concreta y específica para cada proyecto en particular y deberá definir los objetivos y resultados que se quieren alcanzar y las actividades a realizar. La programación, en cambio, no llega a un nivel de detalle tan concreto como para definir las actividades que se deberán llevar a cabo, ya que analiza la situación desde una perspectiva amplia (como por ejemplo todo un país o un sector de intervención) y puede ser aplicable a toda una organización o departamento (por ejemplo el departamento de cooperación internacional, o el de África Oriental).

Cuando se lleva a cabo la programación es necesario tener en cuenta cuatro grupos de factores principales: el entorno, los otros actores, la propia cultura organizacional y las propias capacidades.

Los dos primeros son factores que no dependen de la organización en cuestión (exógenos), mientras que los otros dos sí dependen de ella (factores endógenos).

Es determinante programar en función del entorno en el cual pretendemos realizar nuestros proyectos, para poder garantizar su viabilidad y sostenibilidad. También se debe analizar a los otros actores importantes que pueden afectar nuestro proyecto o a los que pueda afectar nuestro proyecto.

Estos actores pueden ser organizaciones públicas del Sur, del Norte y otras agencias u ONGD. Se necesita el apoyo, o como mínimo la autorización para actuar, de las administraciones públicas del país en el cual se pretende trabajar. También se debe contemplar qué actuaciones, cómo y dónde están realizando otras organizaciones de cooperación. Obviamente, también se tendrá en cuenta a las comunidades en las que se decida trabajar.

Al definir la estrategia de intervención, además de tener en cuenta factores exógenos, también se debe considerar las características de la organización que pretende realizar el proyecto. Por un lado se debe considerar las capacidades que posee la organización, para definir campos y métodos de actuaciones coherentes con ellas. Por otro lado, las líneas de actuación también deberán ser coherentes con la cultura organizacional



de la organización, con los valores explícitos e implícitos de ésta y con la manera de entender la cooperación.

La definición de las líneas estratégicas contemplará, como mínimo, la definición y justificación de la localización geográfica donde actuar (el país, el ámbito de interés: rural, urbano, zonas desestructuradas, etc.) y la de los actores indispensables para llevar a cabo dichas acciones (necesidad de contar o no con contrapartes locales, instituciones públicas, municipalidades, universidades, cooperantes del Norte, etc.).

A.2.2. Identificación

La identificación es la primera fase de un proyecto y constituye su momento germinal y de gestación. Es la fase en la que se concibe la propuesta inicial del proyecto. El objetivo de esta fase es determinar qué acciones, de entre todas las posibles, son acertadas y realistas. Los PCD suelen arrancar de la expresión de una solicitud. Esta solicitud puede presentarse bajo las formas más diversas. A veces son simplemente ideas, deseos de un grupo de personas. En otras ocasiones se presenta de manera más elaborada. Esta solicitud puede provenir de una organización de base o de una organización de apoyo. En definitiva, suele presentarse esta solicitud como una serie de ideas y sugerencias poco elaboradas. El objetivo de esta fase de identificación será concretar estas ideas.

En primer lugar se deberá identificar a los actores principales involucrados en la comunidad en la que se quiere actuar. Estos son tanto los afectados como los que puedan afectar al posible proyecto. También se debe valorar el poder y la capacidad de influencia de cada grupo de interés, para así poder garantizar la participación activa de las más desfavorecidos y menos poderosos. En segundo lugar, se debe identificar las necesidades presentes en la comunidad.

Una consideración a tener en cuenta tanto en esta fase de identificación como en las sucesivas etapas de un PCD es la implicación de los diversos actores participantes, especialmente los actores locales. Pero a la hora de identificar las necesidades o problemas presentes en la comunidad, la implicación de todas las partes es fundamental para garantizar que las necesidades identificadas sean aquellas que realmente identifica la comunidad local. Si no, se corre el riesgo de identificar las necesidades según nuestra perspectiva ajena a la situación local y que por lo tanto no se corresponden con las necesidades que percibe la propia comunidad.

Desde el punto de vista de actuaciones con fuerte componente de ingeniería en su formulación, es necesario incluir en la identificación los elementos necesarios para poder perfilar adecuadamente las alternativas técnicas más verosímiles. En algunas situaciones



se segrega parte de este trabajo en anteproyectos (proyectos con el nivel de detalle justo para discriminar entre tipologías generales de solución) y estudios técnicos de detalle de apoyo a las decisiones.

A.2.3. Formulación

En la fase de formulación, también llamada fase de diseño, preparación o instrucción, se examinan todos los aspectos importantes del proyecto, teniendo en cuenta las líneas estratégicas definidas en la fase de programación y los puntos de vista de las principales partes interesadas. Los beneficiarios y las demás partes interesadas deben participar de forma activa en la descripción detallada del proyecto. Durante esta fase, se deben elaborar planes de trabajo elaborados y calendarios de actividades y de recursos. De aquí resultará la decisión de proponer un determinado esquema de financiación, punto que se presenta posteriormente.

El objetivo final de la formulación es organizar los medios disponibles, y los que quedan por buscar, para realizar las acciones identificadas y consideradas viables y realizables. En esta fase se definen:

- El objetivo específico que nuestro proyecto pretende alcanzar.
- Las actividades que debemos realizar para alcanzarlo.
- Los recursos que necesitaremos para realizar dichas actividades.

El objetivo específico del proyecto se debe definir en función de los problemas y necesidades identificadas. Por tanto, esta fase requiere de una amplia participación para que los que sufren los problemas, la comunidad local, sean los que aporten las posibles soluciones. La lógica debe ser de abajo a arriba. Es decir, la comunidad define sus necesidades y, posteriormente, define el objetivo a alcanzar. Una vez se dispone del objetivo a perseguir, se deben definir las actividades a realizar para alcanzarlo y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, de forma que configuren un plan de actuación coherente y completo en sí mismo.

A.2.4. Ejecución y seguimiento

En esta fase los recursos convenidos se utilizan para ejecutar las actividades planificadas con tal de alcanzar el objetivo específico.

En paralelo a la ejecución de las actividades, se debe hacer el seguimiento del proyecto. El seguimiento es un proceso continuo de recogida y tratamiento de los datos y puede ser definido como una actividad esencialmente interna a la ejecución de una acción.



Se monitorea el avance real del proyecto a fin de que éste se pueda adaptar a los posibles cambios contextuales. Este proceso permite descubrir anomalías durante la ejecución, brindar correcciones y reorientaciones técnicas de la acción. Además, el seguimiento actúa como medio de control que permite verificar si un dato recopilado se corresponde con las previsiones previamente realizadas.

A.2.5. Evaluación

Esta fase consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto en curso o terminado. Se trata de determinar la validez de los objetivos fijados en la formulación y su grado de realización, así como la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad del proyecto ejecutado. La evaluación se lleva a cabo por motivos de rendición de cuentas ante los donantes, para aprender de los éxitos o fracasos de los propios proyectos y así poder incorporar mejoras en las siguientes programaciones y formulaciones, y, finalmente, la evaluación se puede entender simplemente como una herramienta de gestión del seguimiento del proyecto. Dependiendo del motivo de fondo por el cual evaluemos el proyecto, la temporalización de la evaluación variará.

Se puede realizar una evaluación durante la ejecución (evaluación a término medio o intermediaria), al final de un proyecto (evaluación final), o después de pasado un tiempo su conclusión (evaluación ex post). En el primer caso, la evaluación se hace para adaptar la orientación del proyecto. Según esta evaluación podemos decidir continuar, rectificar o acabar con el proyecto. Por tanto el motivo de fondo de este tipo de evaluación es el de gestionar o seguir el proyecto. En el segundo caso, se pretende hacer una rendición de cuentas. Mientras que en el tercer caso, la evaluación ex post, se evalúa para sacar enseñanzas para los proyectos futuros y la programación futura. Al final de esta evaluación, pues, se debe formular recomendaciones y conclusiones que puedan ser integradas en la programación y la ejecución de proyectos comparables en el futuro.

A.3. Programas y estrategias

Una vez finalizada la evaluación ex post se vuelve a la programación, donde se incorporarán las lecciones aprendidas. Por tanto, se ha cerrado el ciclo del proyecto. Ahora bien, una organización puede estar realizando a la vez varios proyectos relacionados y coherentes entre sí. En tal caso, la programación se elaborará a partir de la evaluación de todos estos proyectos. Por lo tanto, la programación se irá redefiniendo progresivamente en función de los resultados de estas evaluaciones. A su vez, cabe señalar que todos los proyectos serán diseñados de acuerdo con esta programación, que acabará siendo común y única para todos ellos (ver figura A.3). Se llamará programa a una serie de proyectos con un objetivo global común.



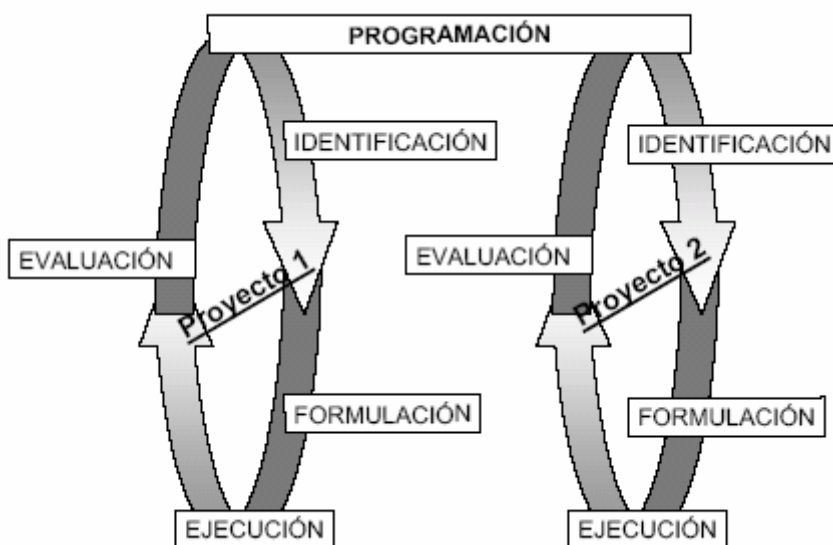


Fig. A.3 Programación común para proyectos distintos

Los programas pueden estar definidos en función de su localización geográfica o según su campo sectorial de actuación. En el primero de los casos, el programa geográfico, los proyectos comparten aproximaciones y objetivos generales, aunque luego cada proyecto tenga un objetivo específico que haga referencia a distintos sectores. En el caso de programas sectoriales, el objetivo global hace referencia al sector en cuestión, y todos los proyectos, independientemente de su localización, comparten este objetivo global y tienen estrategias de intervención comunes.

A.3.1. Financiación

La financiación puede articularse por proyectos, una vez ya están formulados y antes de entrar en la fase de ejecución, o por programas, agrupando diversas actuaciones coherentes entre sí de forma planificada en la fase de programación. El segundo caso es el habitual en organizaciones con un volumen de actuación elevado.

Sean proyectos o programas, habitualmente se acude a entidades financiadoras públicas para conseguir los recursos necesarios. En algunos casos las ONGD de gran volumen y presupuesto pueden permitirse la financiación con recursos propios de determinados proyectos, pero son los menos. Se debe destacar, además, que tanto la coyuntura actual de incremento de organizaciones y estancamiento de recursos públicos como los criterios de independencia financiera y política, recomiendan potenciar la diversificación de las fuentes de ingresos.



Los principales financiadores son los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la OMC y organizaciones de las Naciones Unidas, entre las que podemos destacar el PMA, la OMS y el PNUD; la Unión Europea, donde podemos destacar: La cooperación internacional (p.ej. FED, MEDA, etc.), la co-financiación a ONL europeas (p.ej. Línea presupuestaria B7-6000), las financiación de proyectos de emergencia (ECHO) y las financiaciones específicas de las respectivas Direcciones Generales; la administración pública española, estatal, como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y local, como las autonomías o los ayuntamientos; empresas y organizaciones no lucrativas con fondos propios.

Claramente, el tipo de financiador de un proyecto variará según la escala de la intervención (meta, macro, meso y micro). La Unión Europea, los organismos internacionales y los Estados suelen financiar intervenciones meta, macro y meso, mientras que los fondos para intervenciones micro suelen provenir de administración regionales y locales y de entidades privadas.

Cabe destacar que en los países pobres, donde la mayoría de la población se encuentra con dificultades a la hora de acceder a fuentes de financiación por carecer de avales y garantías de devolución, han surgido fuentes alternativas de financiación para facilitar el acceso al crédito a las iniciativas micro-empresariales y de autoempleo, a los agentes de la economía informal, a las mujeres y grupos marginalizados, etc. Algunos de los actores que impulsan este tipo de banca, como por ejemplo las cooperativas de crédito y ahorro, pueden ser de especial relevancia como participantes activos de los propios proyectos de desarrollo.

A.4. Enfoque del marco lógico

Tanto las principales agencias de cooperación como el conjunto de organizaciones que participan en las acciones de desarrollo coinciden en la necesidad de ir perfeccionando, mediante propuestas concretas, las metodologías utilizadas en el ciclo de proyecto. El hecho de que los resultados de los PCD sean bastante intangibles determina que sea muy importante contar con una herramienta útil que permita estructurar y concretar los proyectos, para después proceder a su evaluación.

Con este propósito, se han venido desarrollando metodologías de gestión específicas para determinar que acciones realizar en las diversas fases de un proyecto. En 1992, la Comisión Europea adoptó la "Gestión del Ciclo de Proyecto", un conjunto de herramientas de diseño y de gestión de los proyectos, basadas en el método de análisis del Marco Lógico, un instrumento desarrollado en los años 70 y utilizado desde entonces, con diferentes variantes y modificaciones, por diferentes organismos de cooperación



internacional. El método, conocido por Enfoque del Marco Lógico (EML), estructura el análisis de la intervención de modo que se presentan de forma sistemática y lógica los objetivos, resultados, actividades y recursos, así como la forma de verificar el grado de cumplimiento de cada uno de ellos y las hipótesis fuera del control del proyecto que pueden influir en su éxito. El resultado se resume en una matriz, llamada Matriz del Marco Lógico.

El EML ayuda a las personas encargadas del proyecto a estructurar y formular mejor sus estrategias y a expresarse de manera clara y con un lenguaje común. Si las políticas están mal diseñadas o si falta lógica, el marco lógico ayuda a revelar las contradicciones. Sin embargo, por muy bueno que sea un instrumento, no puede garantizar por sí solo resultados positivos. El éxito de un proyecto o programa depende de muchos factores, y entre ellos de la correcta utilización de los diferentes instrumentos de planificación y control. Por ello, la elaboración del marco lógico no debe relegarse a una actividad menor, en la que se parta de otra solución y se adapte al nuevo contexto, debe ser el producto de un profundo análisis y de un proceso participativo de planificación desde las necesidades de la población local.

La calidad final del EML depende de:

- La información disponible en el momento concreto de análisis.
- La capacidad del equipo de planificación.
- La consulta adecuada de las partes interesadas, con una representación equilibrada de intereses y de poder y garantizando voz y espacio a las personas más desfavorecidas.
- Las enseñanzas de las experiencias previas.

El EML esta compuesto por diferentes elementos que se utilizan en las diversas fases del ciclo del proyecto, como ilustra la figura A.2, y que se describen a continuación. Es destacable que la síntesis final en forma de matriz ha favorecido que el EML se haya convertido en el formato privilegiado de presentación del proyecto, tanto a financiadores, como a autoridades y otras organizaciones, pero, esto no debe interferir con la esencia del EML, ser un instrumento dinámico y de encuentro entre las partes involucradas en el proyecto, por lo que necesita ser visitado y revisado con frecuencia durante la ejecución y seguimiento del mismo.

A.4.1. Identificación de actores y necesidades

En los inicios de la Cooperación al Desarrollo, los proyectos contaban con dos actores bien diferenciados: el interlocutor local de la comunidad y una organización del



Norte. El interlocutor local podía adoptar diversas formas (una asociación de mujeres, una pequeña cooperativa agrícola, una asociación indígena, etc.). La presencia de este actor era muy importante, ya que con él se contaba con la participación de las comunidades de base. En este esquema, esta comunidad de base era la que ejecutaba directamente las acciones con el apoyo técnico y financiero de una organización del Norte.

Otra fórmula de articular los proyectos es aquella en la que se distinguen tres actores diferentes: el interlocutor local, una ONG del Sur y una ONG del Norte. En este esquema, la comunidad de base sigue ejecutando directamente las acciones con el apoyo técnico de la ONG local y el apoyo técnico y financiero de la ONG del Norte. Las comunidades de base tienen por definición un ámbito de actuación local. Sin embargo, las ONG locales suelen tener un ámbito de actuación superior (provincial o incluso estatal). Este ámbito de actuación supra-local permite, por ejemplo, la progresividad en el espacio de las actuaciones (ampliación de las zonas de aplicación de las acciones en función de la evaluación de los resultados en las primeras zonas aplicadas).

Cabe señalar que, lógicamente, en la práctica se encuentran modelos mixtos o híbridos de estas fórmulas con innumerables peculiaridades. De todas formas, se distinguen tres tipos de funciones básicas: 1) La acción sobre el terreno. 2) El apoyo a la realización de esta acción. Y 3) la ayuda financiera y técnica necesaria para poder llevar a cabo las dos primeras funciones.

A.4.1.1. El análisis de las partes interesadas

La cooperación internacional al desarrollo se articula en un entorno social altamente complejo, tanto a escala macro como micro, donde la riqueza organizacional es aun mayor. En la escala micro, además, es donde se encuentran los diferentes grupos e individuos que afectan más directamente al proyecto y que son afectados por él, más allá de los comunitarios: Actores políticos, otras ONG que trabajan en la zona, empresas proveedoras o simplemente con negocios, etc. El análisis de estos actores, de sus potencialidades e intereses, es fundamental para tener un mapa claro de la situación y formular mejor nuestro proyecto y por ello es una de las herramientas utilizadas al inicio de la fase de identificación del ciclo de proyecto.

Una parte interesada puede ser cualquier individuo, grupo de personas, institución o empresa susceptible de tener un vínculo con un proyecto o programa dado y suelen pertenecer a uno de los siguientes colectivos: Gobierno (extranjero, nacional, regional o local), población local (familias, comunidades de agricultores, diferentes comités), empresas (pequeñas, medianas y grandes; y de todo tipo, producción, comercio y servicios) y ONG locales o extranjeras.



El objetivo del análisis de las partes interesadas es optimizar los beneficios sociales e institucionales del proyecto y limitar posibles impactos negativos. Para ello se debe permitir identificar:

- Cualquier parte susceptible de ser afectada (positiva o negativamente) por el proyecto.
- La manera en la que cada parte es afectada.
- La influencia de cada una de las partes sobre el proyecto.

El resultado del análisis se resume en una tabla, como la mostrada en la figura A.4, donde se describirán las características principales de cada parte, el problema que intenta solucionar, su interés principal, su potencial no explotado para el bien de la comunidad, y su posible interrelación con las otras partes. Las características deberán incluir las dimensiones social y económica, las diferencias entre mujeres y hombres, la estructura de la parte identificada y su actitud hacia el desarrollo de la comunidad. Las potencialidades se describirán en términos de recursos económicos y materiales, conocimiento y experiencia.

A.4.1.2. El enfoque de género

En todas las sociedades, existen diferencias entre los papeles y las responsabilidades de las mujeres y de los hombres, especialmente en lo que se refiere al acceso a los recursos, el control de dichos recursos y la participación en la toma de decisiones. Las mujeres y los hombres no tienen un acceso equitativo a los servicios (p.ej. medios de transporte, salud, educación) y a las oportunidades de la vida económica, social y política. Estas desigualdades son un obstáculo para el crecimiento económico y pesan sobre el desarrollo. El no tomar en cuenta los aspectos de género de manera adecuada puede comprometer a la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos, incluso puede acentuar las desigualdades existentes. Resulta vital analizar las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres e integrarlas en la intervención, sus objetivos, sus estrategias y la asignación de recursos. Por ello, el análisis de las partes interesadas debe identificar sistemáticamente todas las diferencias entre mujeres y hombres, los intereses, los problemas y los potenciales específicos de las mujeres y de los hombres dentro de las partes interesadas.



Actores	1	2	3	4	5...
Características					
Problema					
Interés					
Potencial					
Interrelación					

Fig. A.4 Tabla de análisis de actores

A.4.1.3. La participación en la identificación

De manera ideal, se debería diseñar un proyecto en el ámbito de un taller participativo de planificación que reúna los representantes de las principales partes interesadas, con una representación equilibrada de los diferentes intereses involucrados. Al revisar el marco lógico a lo largo de la vida de un proyecto, también se necesita examinar el análisis inicial de las partes interesadas. Tanto este análisis como el de problemas tienen vínculos estrechos: sin considerar de forma adecuada los puntos de vista y necesidades de las distintas partes interesadas en un problema es difícil que surjan propuestas alternativas de solución.

Es importante destacar que para poder identificar a los diferentes actores y sus necesidades resulta imprescindible analizar la situación social, económica y política de la región en cuestión. Sin este análisis sería imposible asumir el papel de los diferentes grupos de interés, instituciones y entidades que son susceptibles de participar en un determinado proyecto. Debe enfatizarse que el desarrollo económico local no puede ser alcanzado con la participación exclusiva de un solo sector, institución o gremio. Por el contrario, se requiere de la participación de los diversos actores involucrados y con interés de asumir un rol de transformadores de su propia realidad.

A.4.1.4. La lista de problemas

Una vez se dispone de los actores y partes involucradas identificadas es necesario crear un listado de los problemas que se hayan mencionado e identificado. Los talleres participativos realizados, por ejemplo, proporcionarían un buen número de problemas identificados por parte de los diferentes actores. Esta lista es un paso necesario para realizar el análisis causal de los problemas, que se expone a continuación.



A.4.2. Análisis de problemas

A partir de la lista de problemas recopilada durante la identificación, se elabora una estructuración de los mismos en forma de “árbol de problemas”, asociado a la fase de formulación y que permitirá fijar los objetivos del proyecto posteriormente.

El análisis de problemas, al igual que el de partes involucradas, deberá ser fruto de la participación de los distintos actores del proyecto. Si no se contemplan las necesidades de los posibles afectados, en fases posteriores del ciclo del proyecto seguramente surgirán los conflictos de intereses no resueltos, especialmente por parte de personas afectadas que no habían intervenido inicialmente. Por consiguiente, la implicación y participación de todos los posibles involucrados en el proyecto es un elemento clave para la buena marcha del mismo. Esta participación se debe llevar a cabo mediante un taller en el que intervendrán las partes interesadas (que conocen la problemática) y coordinado por una persona (el/la facilitador/a) que domina el método y la dinámica del grupo. Este procedimiento puede combinarse con otros, como estudios técnicos, económicos y sociales cuyos resultados pueden añadirse al análisis efectuado por el grupo.

El análisis de los problemas identifica los aspectos negativos de una situación existente. Se elabora un árbol de problemas jerarquizado donde se organizan de modo que se visualicen las relaciones causa-efecto entre cada uno de ellos (ver la figura A.5). Una vez se ha construido el árbol de problemas se debe identificar el problema principal que se intentará solucionar con el proyecto. A modo de resumen se puede decir que el análisis de problemas se divide en tres etapas:

- Identificar los problemas de las diferentes partes involucradas: crear la lista de problemas.
- Visualizar los problemas en un diagrama de “jerarquía de problemas” basado en relaciones causa- efecto.
- Identificar el problema principal que se desea solucionar.

Para elaborar el árbol es necesario elegir un problema de salida, y, partiendo de él conectar el resto según su relación de causalidad: los efectos en la parte superior y sus causas en la inferior. Los problemas deben ser actuales, no futuros y deben estar formulados claramente. Se debe resaltar que la posición del problema en el árbol no indica su orden de importancia, sino su interrelación con los problemas identificados.



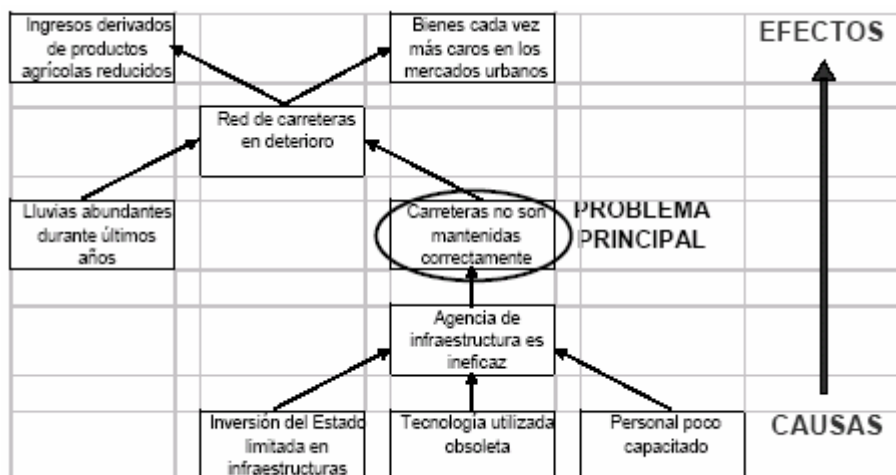


Fig. A.5 Ejemplo de árbol de problemas

Es importante destacar que el marco lógico en general, y el árbol de problemas en particular, son herramientas conceptuales que ayudan a razonar y construir nuestro proyecto de manera lógica pero que no dejan de ser simplificaciones de una realidad altamente compleja.

Esto es especialmente relevante cuando se construye el árbol de problemas, pues un problema puede ser, y a menudo es, a la vez causa y efecto de otros, por lo que puede haber tendencia a crear circularidades múltiples que es imposible reflejar en una representación lineal y secuencial. Para no caer en una espiral improductiva de circularidades en un espacio participativo tipo taller, el facilitador del mismo, en base a su sentido común y experiencia, deberá llegar a un consenso con los participantes en cuanto a la relación lineal causa-efecto que los diferentes problemas mantienen entre sí y que se utilizará como marco de referencia.

A.4.3. Análisis de objetivos

El siguiente paso es la elaboración del “árbol de objetivos”, que se basa en el análisis de los objetivos. Este procedimiento metodológico permite:

- Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas.
- Verificar la jerarquía de los objetivos.
- Visualizar en un diagrama las relaciones medio – fin.



El árbol de objetivos se construye positivizando todos los problemas mediante su transformación en objetivos realistas, ver la figura A.6. Es decir, los “estados negativos” del árbol de problemas se convierten en soluciones, expresadas en forma de “estados positivos”. Así por ejemplo “la falta de médicos y medicamentos” se convierte en “suministro regular de material médico y personal de asistencia cualificado”. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía (relación lógica) de los medios y de los fines. Es decir, la relación causa-efecto del árbol de problemas se transforma en una relación medio-fin. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

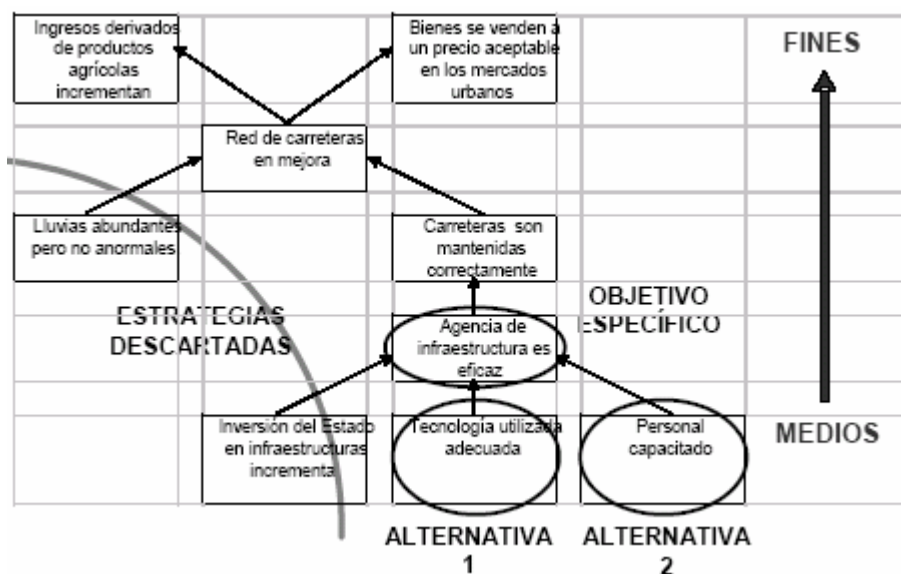


Fig. A.6 Ejemplo de árbol de objetivos. Selección de alternativas

En el diagrama suelen aparecer algunos objetivos que no pueden ser realizados por medio del proyecto previsto. Dichos objetivos deberán formar parte de otros proyectos. Por otro lado, algunos objetivos podrían resultar poco realistas, por lo que sería necesario encontrar otras soluciones a los problemas planteados, o bien renunciar temporalmente. En base a este razonamiento se debe identificar el objetivo específico. Es decir, el objetivo principal que se pretende alcanzar mediante nuestro proyecto.

A.4.4. Análisis de alternativas

Una vez se ha establecido cuál va a ser el objetivo específico se procede al análisis de alternativas para determinar como alcanzarlo. Este análisis consiste en la selección de la o las líneas lógicas del árbol de objetivos que se aplicarán para alcanzar los objetivos deseados. Se determinan los objetivos que quedan dentro y fuera del proyecto, se confirma



el objetivo específico y los objetivos globales del mismo, y se establecen las alternativas como grupos de objetivos interconectados entre sí.

En el análisis de alternativas se definen los criterios que se utilizarán para seleccionar las alternativas, identificarlas y seleccionar la que se implementará.

El primer paso consiste en definir criterios precisos que permitan elegir posteriormente. Algunos ejemplos de criterios serían las prioridades de las partes interesadas, la probabilidad de éxito (de conseguir los objetivos), el presupuesto disponible, el coste total, la pertinencia, el periodo que debe cubrir, la contribución del proyecto a la reducción de las desigualdades, las desigualdades entre mujeres y hombres (criterio de género), los riesgos sociales, participación local, el análisis de los grupos perjudicados, criterios ambientales, el posicionamiento de las autoridades, los rendimientos y las tecnología apropiada, etc. Los criterios deben incorporar la misión, características, experiencia y saber adquirido de los promotores del proyecto en cuestión.

El segundo paso es la identificación de las distintas alternativas posibles para alcanzar el objetivo específico. Los objetivos se agrupan según su relación causal en grupos de objetivos ligados siguiendo la lógica de "medios-fines". Estos grupos de objetivos suelen estar gráficamente representados en el árbol de objetivos como "patas", con posibles ramificaciones. Cada una de ellas representa una alternativa operativa a seguir y pueden estar diferenciadas entre sí en función de su tipología (de carácter económico, político, social o con objetivos referentes a un conocimiento específico). La clasificación de los objetivos en alternativas es una herramienta que permite construir un marco conceptual de referencia altamente útil para gestionar el proyecto, pero como ya se ha comentado los grupos de objetivos suelen estar relacionados entre sí, por lo que su aplicación debe ser flexible.

Por último, se debe hacer la selección de la alternativa a implementar. En la tabla presentada en la figura A.7 se han considerado tres alternativas genéricas confrontadas con un listado de criterios (pudiendo corresponder, por ejemplo, a las indicadas en la Figura A.6, considerando que la alternativa 3 corresponde a la acción conjunta de la 1 y la 2). En función de este análisis, que puede realizarse de forma cualitativa o cuantitativa, se optará por una de ellas. Esta elección fija la parte del árbol de objetivos sobre el que incidirá en nuestro proyecto.

Según la extensión y la cantidad de trabajo implicadas, las alternativas escogidas podrían traducirse en uno o más proyectos. En tales situaciones es conveniente proceder a romper el árbol del programa en sub-árboles de objetivos lo suficientemente concretos y sencillos para poder gestionarlos como proyectos diferenciados.



Alternativas \ Criterios	1	2	3
Coste			
Posibilidad de éxito			
Coste/beneficio			
Horizonte temporal			
Dependencia			
Riesgo social			

Otros criterios: género, participación local, criterios ambientales, posicionamiento de las autoridades, tecnología apropiada...

Fig. A.7 Análisis de alternativas

A.4.5. Matriz del Marco Lógico

El EML se completa en una matriz de planificación que permite estructurar el contenido del proyecto o programa de forma completa y comprensible. La matriz, llamada habitualmente “marco lógico”, se utiliza en las fases de formulación, ejecución y evaluación del ciclo de proyecto.

Los motivos para elaborar el “marco lógico”, de forma estructurada son:

- Visualizar y gestionar el proyecto de forma integrada con el proceso de desarrollo en que se inscribe.
- Estructurar el proyecto por niveles de actuación – reflexión, y así destacar la lógica de intervención subyacente que puede ayudar en la modificación y adaptación del mismo.
- Prever indicadores y así poder enfocar el seguimiento y la evaluación de forma integrada.

La matriz, figura A.8, consta de 4 columnas y 4 filas, con contenidos diferenciados en cada casilla. Sus contenidos se puede leer siguiendo una lógica llamada vertical y otra horizontal. La lógica vertical determina lo que el proyecto pretende alcanzar, aclara las relaciones de causalidad y especifica las hipótesis e incertidumbres importantes que escapan a la gestión del proyecto. En cambio, la lógica horizontal se refiere a la medición



de los efectos del proyecto a distintos niveles, mediante la especificación de indicadores claves, y de las fuentes donde se pueden verificar.

Objetivo global	Indicadores	Fuente	
Objetivo específico	Indicadores	Fuente	Factores externos
Resultados	Indicadores	Fuente	Factores externos
Actividades	Insumos	Pre-condiciones	Factores externos

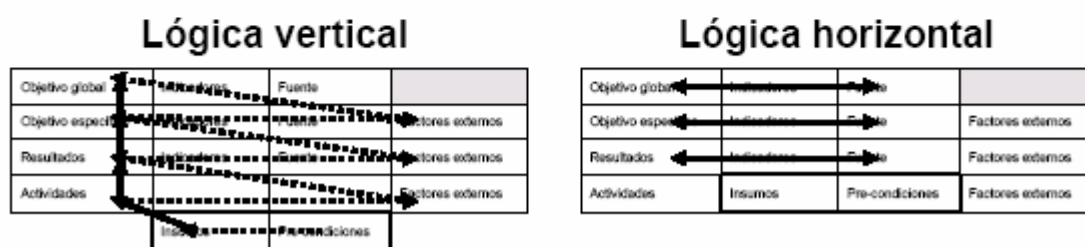


Fig. A.8 Matriz del marco lógico. Elementos y construcción. La lógica vertical. La lógica horizontal.

A.4.5.1. La lógica vertical

La lógica vertical se estructura a dos niveles de profundidad. En el primero se distinguen los elementos de la primera columna, y en el segundo se incorporan los de la cuarta.

La primera columna del marco lógico se llama habitualmente “lógica de intervención” e indica la línea conceptual que seguirá el proyecto:

En la cuarta fila aparecen las actividades y los medios (insumos materiales y no materiales) necesarios para poder llevar a cabo dichas actividades. Las actividades son las acciones concretas que el proyecto llevará a cabo para obtener los resultados. Resumen como se implementará el proyecto y están íntimamente relacionadas con los medios (presupuesto) y la temporalización (cronograma).



Los resultados, que se encuentran en la tercera fila, se alcanzan al ejecutar las actividades. Es decir, los resultados son el fruto de la realización efectiva de una serie de actividades.

El conjunto de los resultados conduce a la realización del objetivo específico. El objetivo específico es el objetivo a alcanzar durante la ejecución del proyecto, susceptible de continuar después del proyecto. El objetivo específico tendrá que responder al problema central y definirse en términos de beneficios sostenibles para los grupos beneficiarios. Sólo debe haber un objetivo específico por proyecto. Un proyecto puede resultar muy complejo y plantear problemas de gestión si implica más de un objetivo específico. Con varios objetivos específicos pueden emerger objetivos imprecisos y conflictivos. En el caso de que se concluya que dos objetivos específicos son necesarios, se deberá romper el árbol en dos y enfocar la intervención como dos proyectos distintos – coordinados.

El objetivo específico conducirá, fuera del ámbito de actuación directo del propio proyecto, al objetivo global. El objetivo global explica la importancia del proyecto para la sociedad, en términos de beneficios a más largo plazo que el propio proyecto para los beneficiarios finales y los beneficios más amplios para los demás grupos involucrados.

Desde un punto de vista terminológico, cabe señalar que los resultados, el objetivo específico y los objetivos globales suelen llamarse de forma genérica “objetivos”, pues pueden entenderse de forma intercambiada a diferentes escalas de intervención (pasando, por ejemplo, el objetivo global a específico y el específico a resultado, si se amplía la escala).

Es evidente que el proyecto por sí mismo no puede alcanzar todos los objetivos identificados en el árbol de objetivos y dependerá de que se den (o no) ciertas condiciones o factores externos al propio proyecto. Esta información está vinculada a la alternativa seleccionada, siendo factores externos los objetivos de las alternativas no incluidos en la lógica de intervención (primera columna de la matriz) y aquellas hipótesis adicionales que influyen la ejecución del proyecto y su sostenibilidad a largo plazo pero que escapan al control del mismo.

Se distinguen cuatro niveles de hipótesis, según sea su nivel de afectación en la lógica de intervención. Finalmente, la lógica vertical completa del marco lógico funciona según la relación siguiente:

- Si se cumplen las precondiciones, también llamadas condiciones previas, las actividades se iniciarán. Las precondiciones son simplemente hipótesis que deben garantizarse antes de liberar fondos que permitirán poner el proyecto en marcha, un caso típico es la firma de los convenios de colaboración estipulados.



- Si se ejecutan las actividades y se concretan las hipótesis en este nivel, se alcanzarán los resultados.
- Si se alcanzan los resultados y se concretan las hipótesis en este nivel, se alcanzará el objetivo específico.
- Si se alcanza el objetivo específico y se concretan las hipótesis en este nivel, el proyecto contribuirá a la realización de los objetivos globales.

Cabe señalar que la formulación de las hipótesis ha de realizarse en sentido positivo o favorable al proyecto. En esta línea, algunos ejemplos de hipótesis podrían ser: “la ayuda monetaria llega sin dificultades a la región”, “la situación política de la región se mantiene estable”, etc.

El análisis de la lógica vertical permite, por tanto, comprobar no sólo la lógica de la intervención sino su encuadre en el entorno y grado de factibilidad. Ante factores externos altamente relevantes para alcanzar el objetivo de nivel siguiente (o equivalentemente precondiciones), que sean a la vez altamente improbables, puede ser necesario replantearse la intervención.

A.4.5.2. La lógica horizontal

La lógica horizontal está compuesta por los objetivos, los indicadores objetivamente verificables (IOV) de esos objetivos, y las fuentes de verificación (FDV) de los mismos. Su establecimiento es fundamental para el seguimiento y evaluación del proyecto.

Los indicadores (IOV) constituyen las descripciones operativas de los objetivos. Es decir, los describen en términos de cantidad, de calidad, de grupos meta, de tiempo y de localización. Los IOV son necesarios ya que los objetivos de un proyecto no se pueden medir directamente, por lo que es necesario hacerlo indirectamente a través de ellos. Un buen indicador debe:

- Ser susceptible de medición.
- Ser concreto, en su formulación no debe llevar a equívocos, y pertinente, medir lo que debe medir.
- Estar disponible a un coste aceptable.
- Estar disponible en un tiempo aceptable.



A menudo se suelen utilizar varios indicadores para un solo objetivo. La combinación de indicadores permite matizar el objetivo que se desea medir y obtener informaciones más fiables. No obstante, por motivos de eficiencia de recursos y tiempos es importante no incluir demasiados indicadores.

Los insumos necesarios para llevar a cabo las actividades planificadas deben aparecer en la fila más baja de la segunda columna. Con esto se observa que no figuran indicadores de actividades en el marco lógico, aunque, de hecho, los propios insumos pueden entenderse como indicadores de las actividades, dados los insumos las actividades simplemente se deben realizar.

Las fuentes de verificación (FDV) son los medios que nos permiten dar un valor concreto a los indicadores, y deben precisarse en paralelo a la formulación de los indicadores. Indican dónde y en qué forma se pueden encontrar las informaciones con respecto a la realización de los objetivos globales, del objetivo específico y de los resultados. Así, por ejemplo, diferentes estudios en una región (estudios de tránsito, económicos, etc.) permiten obtener datos analíticos que darán paso a una cuantificación de los indicadores.

Las FDV deben especificar los puntos siguientes:

- El formato de presentación de las informaciones (por ejemplo: informes intermedios, registros del proyecto, estadísticas oficiales, etc.)
- Quién debe proporcionar las informaciones.
- La regularidad con que deben ser proporcionadas (por ejemplo, mensualmente, trimestralmente, anualmente, etc.)

Por último, se puede considerar que el planteamiento de financiación es un FDV de los insumos, en este caso se incorpora dicho plan en la matriz en la casilla más baja de la segunda columna junto con los propios insumos. Bajo esta lógica, algunas variantes de matriz sitúan la financiación en la casilla más baja de la columna tercera, desplazando las precondiciones fuera de la tabla, debajo de los factores externos.

A.4.5.3. La construcción de la matriz

Como conclusión se resumen los pasos a seguir para construir la matriz del marco lógico.

- Se introducen los objetivos: general, específico y resultados, partiendo de la alternativa que se ha elegido previamente del árbol de objetivos.



- Se introducen las actividades a ejecutar para conseguir los resultados propuestos.
- Se definen los insumos, las precondiciones y las hipótesis que se asumen en la lógica de intervención.
- Y finalmente se establecen los indicadores (y las fuentes de verificación) que permiten monitorizar el proceso.

