



Sección 01

MANUAL DEL SISTEMA DE MARCO LÓGICO - ESTUDIO DE CASO Y EJEMPLOS RELACIONADOS A LA TEMÁTICA INDÍGENA

PRINCIPIOS BÁSICOS

INTRODUCCIÓN

El presente manual, en tanto herramienta que conduce al aprendizaje, pretende contribuir a la discusión y al intercambio de ideas en relación al Sistema de Marco Lógico (SML) basado en resultados para mejorar la conceptualización de intervenciones para el desarrollo y a su implementación. Por ello está principalmente dirigido a quienes estarán involucrados en el diseño, monitoreo, supervisión e implementación de proyectos.

La cooperación para el desarrollo, a nivel internacional nacional y local, pone cada vez más énfasis en la búsqueda de resultados y en la mejora de la efectividad del desarrollo.

Definiciones

Resultado: Producto, efecto o impacto, intencional o no, positivo y/o negativo, de una intervención para el desarrollo.

Cambio que se puede describir o medir y que surge de una relación causa-efecto.

Efectividad: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.¹

En el concepto de efectividad pueden converger dos enfoques: hacer lo correcto y hacer las cosas correctamente.

Hacer lo correcto se refiere a que en cualquier intervención para el desarrollo – programa o proyecto – al seleccionar una acción se priorizan una serie de aspectos en detrimento de otros. Esta priorización permite entender el enfoque específico de un programa o proyecto en relación a la contribución que este aporta a las prioridades asignadas por los países, los donantes y los beneficiarios.

Hacer las cosas correctamente se refiere a la necesidad de saber en qué medida lo planificado fue efectivamente entregado. Para ello se necesitará contar con un sistema de gestión, monitoreo y evaluación enfocado en el logro de resultados.

Es importante mencionar que los bancos multilaterales de desarrollo y la mayoría de las organizaciones y agencias de desarrollo utilizan marcos lógicos para la conceptualización, diseño y seguimiento de los proyectos que financian. Aunque la terminología y el formato específico que utilizan a menudo varían, todos utilizan matrices que consignan conceptos similares como se analizará posteriormente. A pesar de las diferencias, existe cierta armonización debido a que todos especifican resultados a nivel de productos, efectos e impacto, y establecen indicadores de medición para cada uno de ellos. Asimismo todos incluyen información sobre dónde y cómo conseguir los datos que permitan verificar la obtención de los resultados.

¹ La mayoría de las definiciones que se utilizan en este Manual provienen del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, OECD-DAC, París, 2002. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

II

A partir de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, Monterrey 2002, tanto los entes que financian las intervenciones como los países, se han enfocado en mejorar la gestión de sus acciones de manera de maximizar el logro de resultados. La conferencia en Monterrey fue seguida por otros encuentros importantes en Roma en 2003, Marrakesh en 2004, París en 2005, Accra en 2008 y Doha, también en 2008. De estos encuentros ha surgido un entendimiento compartido sobre la necesidad de concentrarse en la búsqueda de resultados desde el inicio de una intervención –proyecto o programa– y en monitorear su progreso, haciendo los ajustes necesarios para que los resultados sean realmente alcanzados.

Dos de estas conferencias merecen particular atención por el efecto que han tenido en cómo se entiende actualmente la cooperación para el desarrollo. En París en 2005, los Ministros responsables de fomentar el desarrollo de más de 100 países y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales presentes suscribieron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Por medio de esta Declaración los países e instituciones participantes se comprometieron a aumentar sus esfuerzos bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. La gestión orientada a resultados es definida en la declaración como la gestión e implementación de la ayuda con un enfoque en los resultados y la utilización de la información para mejorar la toma de decisiones.

Posteriormente, en el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, realizado en Accra en 2008, fue suscrito el Programa de Acción de Accra, reconociendo que el progreso en la implementación de la Declaración de París no era suficiente. En este programa se reitera el compromiso de concentrar la cooperación en el logro de resultados, con un mayor énfasis en el aumento del nivel de transparencia y rendición de cuentas, así como en la optimización del uso de recursos y en la participación de todos los actores involucrados, con una mención particular al rol de la sociedad civil.

III

Un resultado importante de las conferencias y foros realizados, ha sido el desarrollo y aplicación de los principios de la Gestión Basada en Resultados (GBR) y de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD).

Definiciones

Gestión basada en Resultados (GBR): Enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD): Estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Actualmente se reconoce que el proceso de mejorar las condiciones en una comunidad, una organización, un país o el mundo, se relaciona con la gestión del cambio. La gestión moderna exige una mirada que vaya más allá de las actividades y productos para enfocarse en los resultados efectivos; los cambios creados por los programas y proyectos o a los cuales han contribuido. Los ejecutores pueden administrar sus proyectos o inversiones, estableciendo resultados claramente definidos, recolectando regularmente información para evaluar el progreso y adoptando medidas correctivas a tiempo, lo que permite maximizar el logro de los resultados de desarrollo.

La Gestión basada en Resultados (GBR) supone:

- Definir resultados previstos realistas basados en análisis adecuados,
- Identificar de forma clara los beneficiarios de los programas y diseñar los mismos para responder a sus necesidades,
- Hacer un seguimiento de los progresos realizados en la consecución de los resultados y de los recursos consumidos mediante indicadores adecuados,
- Identificar y gestionar los riesgos teniendo presente al mismo tiempo los resultados previstos y los recursos necesarios,
- Aumentar los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas e integrarlas en la toma de decisiones, e
- Informar sobre los resultados logrados y los recursos utilizados.

Aunque la gestión basada en resultados es casi sinónimo de la GpRD, cabe notar que esta última da un paso más adelante con la incorporación de los principios de la GpRD, acordados en la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para resultados de desarrollo realizada en el 2004. Entre estos principios se encuentran:

- Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo.
- Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- Mantener la medición y la información accesibles (generación de informes sencillos, económicos y fáciles de usar).
- Gestionar para y no por resultados (organizar recursos para lograr resultados).
- Utilizar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones (rendición de cuentas).

En la GpRD la información sobre el desempeño guía el proceso de implementación y determina la forma de asignar los recursos. La GpRD proporciona una norma de gestión más alta porque requiere que todos los interesados directos pongan énfasis continuamente en el desempeño de resultados a nivel del país, en lugar de en los resultados a corto plazo.

La GpRD requiere que los gerentes/ejecutores se enfoquen en la probabilidad razonable que tendrían que las actividades que implementan y los productos que desarrollan puedan lograr los efectos directos deseados y en hacer los ajustes necesarios durante la ejecución para alcanzarlos. En otras palabras, mientras antes se pensaba que la responsabilidad de la gerencia se limitaba en gran parte a convertir los insumos en productos, la GpRD requiere que la responsabilidad de la gerencia, el monitoreo y la evaluación se extiendan al logro de efectos directos.

Cabe señalar, que ni la GBR ni la GpRD permiten formular recetas o establecen ecuaciones pre-establecidas, sino que ambas proveen de principios y estrategias generales que orientan los esfuerzos de individuos y organizaciones hacia la consecución de resultados. Es así como el uso gradual de técnicas de gestión orientada a resultados ha llevado a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión de proyectos y programas, incluyendo el uso de una variedad de técnicas prácticas para la gestión para resultados. Entre ellas, se identifican la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados, la formulación de presupuestos basada en resultados, la gestión de riesgos, y el Monitoreo y Evaluación (M&E) basado en resultados.

A nivel de los países la GpRD se operacionaliza por medio de estrategias y programas basados en resultados; a nivel de proyectos, la GpRD se centra en el uso de un enfoque participativo en la gestión de proyectos así como en el uso de herramientas que se orientan al logro de los resultados. Una de las metodologías que, como veremos más adelante, se puede usar en diferentes etapas del ciclo de proyectos para mejorar la probabilidad de alcanzar resultados es el enfoque de marco lógico.

IV

En los años setenta las instituciones del sector público y las agencias internacionales de desarrollo comenzaron a utilizar modelos lógicos, recreando el enfoque de planificación de proyectos por objetivos utilizado por los ingenieros para planificar el uso eficiente de los recursos. Posteriormente, en la década de los noventa, estas instituciones y agencias vieron el potencial que tiene emplear modelos lógicos, como parte de la gestión basada en resultados, para identificar los objetivos, resultados y metas de desarrollo deseadas. Posteriormente los modelos lógicos se adaptaron aun mas para apoyar la formulación de resultados y el monitoreo es decir, proponiendo objetivos claros, metas, indicadores y medios de verificación.

Definición

Modelo lógico: Herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o un proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/ resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables); medios de verificación; y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes fines, de manera que no existe ningún formato "correcto".

Empleados correctamente, los modelos lógicos permiten describir cómo los insumos pueden conducir a resultados o productos inmediatos y luego demostrar de qué manera estos productos a su vez conducirán a obtener resultados. En muchas agencias de desarrollo, los modelos lógicos se denominan "marcos de resultados" y sirven como una herramienta potente para resumir la lógica del cambio que fundamenta cualquier intervención de desarrollo.

El Marco Lógico (ML), o el Sistema de Marco Lógico (SML) como también se le denomina actualmente, ha evolucionado desde su introducción en la década del setenta. El SML incluye ahora las herramientas utilizadas para la identificación y conceptualización de proyectos (análisis de involucrados, análisis de problemas y objetivos/resultados, y análisis de alternativas) que se expondrán más adelante, como también incluye el diseño básico de la Matriz de Marco Lógico (MML). El SML se conoce como una herramienta de diseño y gestión muy útil, ya que contribuye a la identificación de objetivos/resultados claros, a la creación de consenso entre todos los involucrados, así como a la implementación de intervenciones de desarrollo orientadas al logro/obtención de resultados.

EL SML permite, partiendo de un problema o necesidad identificada, diseñar una intervención (proyecto o programa) y facilitar su implementación, seguimiento y evaluación. El propósito del SML es organizar y brindar estructura al proceso de planificación de proyectos y comunicar información esencial sobre los mismos. Este sirve como ayuda para pensar lógicamente y no debe ser visto solo como un conjunto de procedimientos para la planificación de un proyecto o para su monitoreo y evaluación. Las principales características del SML² son:

2 Para mayor detalle sobre las ventajas y limitaciones del SML ver el Anexo I.

- **Orientación hacia resultados:** las intervenciones deben orientarse al logro de resultados que solucionen o transformen problemas específicos. Los resultados se identifican a través de objetivos y metas que son evaluados permanentemente. Los equipos gerenciales se responsabilizan por la obtención de estos.
- **Proceso participativo y trabajo en equipos:** el enfoque se centra en el principio de un proceso de diseño e implementación participativo de proyectos. La experiencia indica que los proyectos exitosos tienden a ser los que han sido planeados y ejecutados considerando las perspectivas e intereses de los principales involucrados, incluyendo los beneficiarios o grupos meta, los donantes, etc. La conformación de un equipo de gestión, con la participación de los "actores" más importantes, enriquece el proceso a través de aportes interdisciplinarios, facilita y viabiliza la gestión en tanto los actores se sienten parte del mismo y permite maximizar esfuerzos y compromisos al buscar objetivos comunes y reducir costos.
- **Método científico – encadenamiento de hipótesis:** las hipótesis están representadas en los distintos niveles de objetivos/resultados a través de la relación medios – fin. En este sentido, la gestión de las intervenciones debe verse como un proceso que busca verificar las hipótesis planteadas y, por lo tanto, permite lograr un aprendizaje sobre la relación medios – fin.
- **Perspectiva de sistema:** las intervenciones no se llevan a cabo en el vacío, sino en un contexto donde interactúan con otros proyectos y se encuentran sometidas a diferentes realidades políticas, sociales y organizacionales.
- **Proceso continuo – Monitoreo y Evaluación como aprendizaje:** El SML no es una herramienta estática, por el contrario está pensada para que sea modificada y mejorada durante el diseño y la ejecución del proyecto. Las actividades de M&E son tomadas como instancias de generación de información, conocimiento y aprendizaje para el equipo de gestión y para todos los actores involucrados. De este modo, se alimenta la toma de decisiones oportuna y pertinente considerando la posibilidad de modificar o no lo planificado a fin de garantizar los mejores resultados.
- **Acuerdos contractuales:** una vez diseñadas las intervenciones como proyectos, representan contratos entre las personas y/u organizaciones. Como contrato, un proyecto desde el enfoque del ML, significa un acuerdo de voluntades acerca de lo que se espera lograr (Fin y Propósito), el conjunto de Productos a obtener y las circunstancias externas que están fuera del control del equipo de gestión (Supuestos).

Para hacer un buen uso del SML y que conduzca al logro de resultados de desarrollo hay que asegurarse de que se toman en cuenta los siguientes elementos:

- El desarrollo y construcción de las herramientas debe ser un proceso participativo, que considere los puntos de vista de los beneficiarios y de todos los demás involucrados claves. Sin la participación de los involucrados claves será difícil diseñar un proyecto que responda a sus necesidades tal y como las perciben ellos y no solo como las percibe el donante o el equipo de proyecto.
- Se deberá considerar como una herramienta flexible que se adapta y mejora durante todo el ciclo de vida del proyecto. Muchos imprevistos pueden ocurrir durante el diseño e implementación de un proyecto. Para incrementar las probabilidades de éxito, el SML (los análisis y la matriz) debe ser actualizado y adaptado para reflejar la realidad, considerando que esta es cambiante. En este sentido, un proyecto se considera una experiencia de aprendizaje.
- No se deberá percibir como una planificación rígida. Las metas e indicadores deben ser revisadas con periodicidad para asegurar que responden a la realidad de la ejecución del proyecto y a los cambios en el contexto.

En síntesis, el uso del SML proporciona estructura y lógica a cualquier proyecto. Asimismo hace que las intervenciones para el desarrollo se enfoquen en resultados alcanzables y medibles, a través de la determinación y uso de indicadores de desempeño y metas, al mismo tiempo que identifica los riesgos que podrían afectar la implementación. Puesto que el logro de los resultados depende, en una proporción importante, de la participación y cooperación de los involucrados, el enfoque participativo del SML contribuye a crear un sentido de pertenencia que es fundamental, no sólo para el logro de los resultados a nivel de proyecto, sino también para aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo.

V

El SML se utiliza principal pero no exclusivamente, para proyectos.³

Definición

Proyecto: conjunto de actividades llevadas a cabo para alcanzar objetivos establecidos, diseñadas para producir resultados en un plazo limitado y con recursos presupuestados.

La definición de un proyecto se fundamenta en el reconocimiento de un problema. La explicación de las principales causas y efectos y el planteamiento de las posibles alternativas para solucionarlo surgen efectivamente de la identificación de un problema y termina con la identificación de alternativas de solución.

Definición

Problema: situación actual no satisfactoria que requiere un cambio/una solución.

La aparición o el reconocimiento de un problema, el aprovechamiento de una oportunidad o la percepción de un problema social requieren una solución. Así, por ejemplo, la deficiencia de un servicio, el alto nivel de analfabetismo o las altas tasas de violencia constituyen problemas que deben ser resueltos. Son señales de que existe una situación no satisfactoria, que debe ser analizada en detalle y para la cual se deben buscar las alternativas para su solución utilizando los medios disponibles. Asimismo, pueden existir otras situaciones que pueden dar origen a ideas de proyectos. A modo de ejemplo, la aplicación de una política de desarrollo, la recuperación de infraestructura, las necesidades o carencias de grupos de personas, los bajos niveles de desarrollo detectado por planificadores, las condiciones de vida deficitarias identificadas en algún diagnóstico en el ámbito local, así como los acuerdos internacionales sobre la vitalidad necesaria para el intercambio comercial entre países, etc.

Es importante recordar que los problemas no existen independientemente de las personas que los tienen. El hecho de que una o varias personas perciban algo como un problema y estén motivados a solucionarlo dependerá de la presión que el problema ejerza sobre ella o ellas. Si los grupos destinatarios u otros involucrados no perciben como "problema objetivo", por ejemplo, la falta de agua potable, no se movilizarán por un proyecto de agua. Por el contrario, cuando la situación es percibida como problema por los afectados, estos presionan para que éste se resuelva. En otra palabras, los Proyectos de Desarrollo son diseñados en respuesta a (o para solucionar) un problema de desarrollo ó limitación o necesidad.

³ El SML también se puede usar para programas. Para efectos de este manual se entiende como Programa un conjunto articulado de proyectos que comparten un mismo fin, al que cada uno contribuye mediante la satisfacción de una necesidad o la resolución de un problema. Cada proyecto es necesario para el logro del fin pero ninguno de ellos es suficiente. Cabe mencionar que también se conoce como Programa a la serie de actividades realizadas para alcanzar objetivos establecidos, diseñada para producir resultados sin una fecha límite de terminación.

En la mayoría de los casos se aconseja identificar y formular el problema central como el primer paso del proceso de diseño de un proyecto y a partir del cual se usan las herramientas del SML. El problema seleccionado, así como su formulación, se valida y perfecciona durante el proceso de identificación y conceptualización de proyectos, cuando se trabaja con los involucrados claves.

Un método alternativo es ir a la comunidad e iniciar un proceso con la misma comunidad o con representantes claves, para ver cuáles son los problemas que los habitantes consideran más apremiantes una especie de priorización a partir del cual se continúa con el uso de las herramientas del SML. Cabe notar que este método requiere de considerable esfuerzo y tiempo, así como de facilitadores capacitados para conducir el proceso.

La Situación actual, por definición, no es satisfactoria en cuanto a la limitación ó problema central de desarrollo. Ya que la Situación actual, por definición, es insatisfactoria, se presume que hay una Situación futura deseada en la que el problema central de desarrollo, sus causas y efectos son tratados y mejorados.

Una intervención a corto o mediano plazo, un PROYECTO, es uno de los medios para promover el cambio de la Situación Actual a la Situación Futura Deseada.

Podemos decir entonces que los proyectos son cursos de acción para resolver problemas de comunidades particulares o de la sociedad en general, que deben ser identificados adecuadamente para realizar una asignación racional de los recursos y seleccionar la mejor estrategia de solución. Así, el propósito de todo proyecto es resolver un problema o satisfacer una necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en su conjunto.

Los proyectos se planifican y se llevan a cabo según una secuencia bien establecida, que inicia en una estrategia convenida, es decir con un acuerdo/consenso sobre el problema central y una idea sobre una acción precisa; luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras. Es por ello que el concepto de gestión integral de proyectos refiere a un proceso que comprende diferentes etapas interrelacionadas: diseño, ejecución y evaluación; también denominadas preparación, ejecución y operación pos-proyecto.



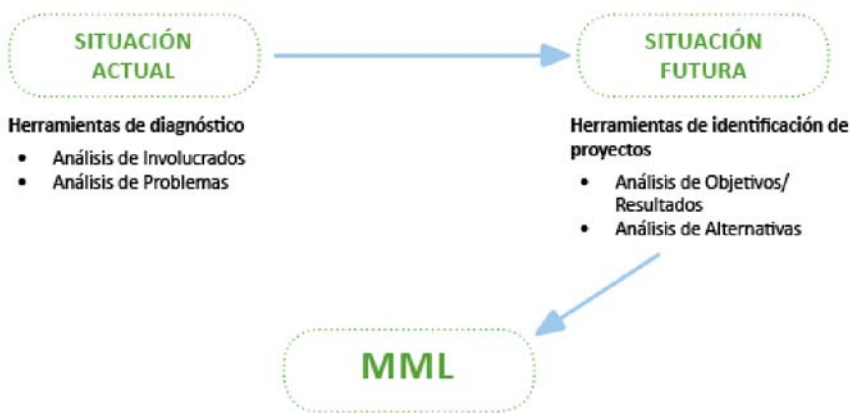
Gráfico 1: Ciclo básico de gestión de proyectos

En el gráfico 2 se muestra con mayor desagregación la etapa previa a la ejecución. Estas etapas previas, aunque cortas, son esenciales para definir la situación insatisfactoria existente - la intervención (proyecto) que es requerido- así como la situación futura deseada. En ellas se identifican también a los involucrados y escoge las mejores alternativas para alcanzar la situación futura deseada. Los tiempos de las diferentes etapas varían mucho. Dependiendo del proyecto la ejecución puede tomar periodos menores a 1 año o de varios años; mientras que las etapas previas típicamente son de más corta duración. Con frecuencia se considera que la vida de un proyecto se circunscribe a la etapa en que se producen desembolsos, es decir, la etapa de ejecución. No obstante, el ciclo es bastante más complejo y comienza desde el proceso de definición y delimitación del problema que se busca solucionar/resolver a través de un proyecto.



Gráfico 2: Ciclo de gestión de proyectos - Etapa de Diseño

El SML se utiliza extensamente en la fase de Diseño del ciclo de proyectos. En esta fase también se emplean las herramientas de diagnóstico (Análisis de Involucrados y de Problemas) así como las herramientas de identificación de proyectos (Análisis de Objetivos/Resultados y de Alternativas), y la Matriz de Marco Lógico.



Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Fin(es)/Impacto(s)			
Efecto directo (Propósito)			
Productos			
Actividades	Insumos		

Gráfico 3: Uso del SML durante la etapa de preparación/ diseño

En la fase de Ejecución (o implementación) también se utilizan las herramientas y se actualizan los análisis. El Análisis de Involucrados debe ser actualizado ya que es necesario considerar las perspectivas e intereses cambiantes de los involucrados o en la problemática y/o en el proyecto que se diseñe y ejecute para solucionarla. La MML sirve de punto de partida para desarrollar un plan de implementación de proyecto. Los supuestos (condiciones importantes externas al proyecto) en la MML deben ser revisados periódicamente ya que con el paso del tiempo algunos supuestos ocurrirán y otros no y por lo tanto deben ser eliminados o se identificarán nuevos. La MML también sirve de base para el seguimiento del desempeño del proyecto (M&E) al requerir la identificación de indicadores, metas y los medios para verificar el logro de dichas metas.

I. TÉCNICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE PROYECTOS

En la formulación / diseño de un proyecto podemos hablar de dos fases: la analítica y la de planificación; para las cuales se usan técnicas y herramientas distintas y específicas que nos permiten llegar a una mejor identificación del problema y conceptualización de un proyecto. Estas fases no deben considerarse como necesariamente consecutivas y lineales, sino que pueden realizarse paralelamente y empleando instrumentos específicos. A medida que se avanza en el proceso de análisis del problema y diseño de un proyecto es necesario e importante revisar las conclusiones y decisiones tomadas en cada fase y en función de los resultados que se van obteniendo.

Durante la *Fase Analítica* se analiza la realidad y/o problema que origina el proceso de diseño de un proyecto y, a través del uso de ciertos instrumentos, se comienza a delinear y delimitar los mecanismos de intervención posibles. Esta fase comprende: (a) el análisis de la situación actual, de los problemas, sus causas y efectos; (b) la identificación de los actores e instancias involucradas en el futuro proyecto; (c) la visualización de los objetivos a alcanzar, y (d) el análisis de las diferentes alternativas para alcanzar esos objetivos. El resultado es entonces una primera aproximación a la planificación del proyecto. Esta fase debe entenderse como un proceso dinámico, que se modifica y completa durante el proceso de planificación del proyecto, con el objetivo de lograr la mejor propuesta posible.

Durante la *Fase de Planificación* se trabaja en la determinación de los elementos de un proyecto que definen con precisión el tipo de intervención seleccionada a partir de lo obtenido en la Fase Analítica. Las conclusiones logradas y decisiones tomadas durante la Fase Analítica se vuelcan así en la configuración de un proyecto, el cual debe reflejar el proceso de diseño que se ha llevado a cabo hasta ese momento e incluir la definición de cuatro elementos: Resumen Narrativo de Objetivos y Actividades, Indicadores, Medios de Verificación, Supuestos. En otras palabras esta es la etapa de preparación de la Matriz de Marco Lógico.

En la Fase Analítica se emplean las siguientes herramientas:

Herramientas de Diagnóstico: se emplean para lograr un diagnóstico preliminar del problema de desarrollo (situación actual), y se denominan el Análisis de Involucrados (o partes interesadas) y el Análisis de Problemas.

Herramientas de identificación: se emplean como punto de partida para identificar la situación futura o deseada y la intervención de corto o mediano plazo que se requiere para fomentar el cambio y se denominan el Análisis de Objetivos/Resultados y el Análisis de Alternativas.

El siguiente diagrama muestra la secuencia de uso de las herramientas, las cuales nos conducen a la preparación de la Matriz de Marco Lógico, siempre teniendo en cuenta que se trata de un proceso iterativo durante el cual se hacen las revisiones necesarias para, como ya se mencionó, lograr la mejor propuesta posible.

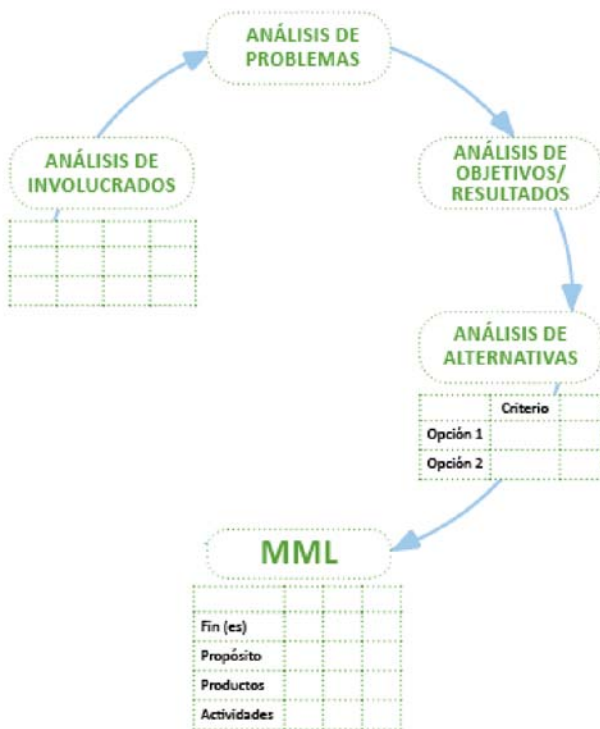


Gráfico 4: Secuencia de diseño de proyectos

El ciclo de desarrollo del proyecto empieza entonces con el diagnóstico de un problema particular de desarrollo (o limitación para el desarrollo) y de los grupos de personas y organizaciones que se ven afectados por el mismo. Estos grupos y/u organizaciones son los *Involucrados*, que pueden verse afectados de manera positiva o negativa por el problema y también pueden incidir sobre el problema mismo. Usualmente, en la planificación de un proyecto, es necesario enfocarse en identificar a involucrados "claves".

El *Análisis de Involucrados* es la primera herramienta de diagnóstico, y se enfoca en determinar tanto los problemas percibidos por cada grupo, sus intereses en relación al problema de desarrollo, los recursos que pueden traer en relación al problema o su posible solución, así como el potencial apoyo o conflicto con los objetivos del proyecto.

Diferentes involucrados tendrán diferentes perspectivas sobre el problema de desarrollo, así como sobre sus causas y efectos. Por lo tanto, se debe realizar un *Análisis del Problema*, la segunda herramienta de diagnóstico, la cual consiste en un diagrama en forma de árbol que permite visualizar las causas y efectos del problema de desarrollo.

La fase de identificación de un proyecto empieza con el **Análisis de Objetivos/ Resultados**, el cual se deriva directamente del “Árbol de Problemas”. Los problemas “formulados” se convierten en objetivos/resultados alcanzables y realistas. Finalmente, se exploran y analizan diferentes opciones de proyecto usando herramientas analíticas (análisis económico, análisis financiero, análisis de género, evaluación de impacto ambiental, etc.) en el **Análisis de Alternativas**.

A continuación se analizará con más detalle el uso de las herramientas, comenzando con el **Análisis de Involucrados** y por qué se utiliza.

a. **Análisis de involucrados**

Definición

Involucrados: Entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en la intervención para el desarrollo o en su evaluación.

Como ya se mencionó el **Análisis de Involucrados** debe ser el comienzo de cualquier esfuerzo de diseño de proyectos, el cual debe incluir a representantes de los varios grupos de involucrados que se identifiquen. ¿Por qué es necesario comenzar con el **Análisis de Involucrados**? La situación existente tiene que ser interpretada a la luz de los intereses de todas las partes involucradas, que a menudo la perciben de manera diferente. La percepción de una situación, de sus posibles causas y efectos y de sus posibles soluciones, es distinta dependiendo de a quien se le pregunte; entre ellos el gobierno central, el gobierno local, comunidad, asociaciones civiles, posibles donantes, etc.

Los beneficios de este análisis se obtienen mejor a través de un taller o por medio de sesiones de lluvia de ideas (“brainstorming”) con representantes de los grupos claves, incluyendo a los beneficiarios. La composición de los grupos de involucrados va a depender de la naturaleza del problema así como de la posible intervención y puede incluir, entre otros, a los donantes o prestatarios, agencias gubernamentales a nivel nacional y/o local, posibles beneficiarios, grupos de la sociedad civil y grupos del sector privado.

Definición

Beneficiarios: individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

El **Análisis de Involucrados** es fundamental dentro de un enfoque participativo. El uso de esta herramienta aumenta la posibilidad de consenso al considerar una amplia gama de puntos de vista y fomentar el sentido de pertenencia por parte de todos los involucrados. Dos razones adicionales apoyan el enfoque participativo: los grupos pueden tomar mejores decisiones que un individuo y las personas se comprometen más a implementar una idea que ayudan a crear. Para mayores detalles sobre el enfoque participativo ver Anexo 2.

El **Análisis de Involucrados** es un proceso dinámico y se solapa con el **Análisis de Problemas**. Debe ser actualizado y mejorado durante el ciclo del proyecto ya que tiene diferentes funciones: una vez que existe acuerdo/consenso sobre el problema central sirve como un mecanismo preliminar para identificar grupos importantes e influyentes y como involucrarlos en las fases de análisis y planificación. Durante la formulación del proyecto un análisis de involucrados detallado apoya la toma de decisiones relativa al diseño del proyecto y el análisis de riesgos. Actualizarlo durante la ejecución del proyecto permite confirmar la participación de cada involucrado, e identificar las circunstancias e intereses cambiantes de los involucrados y planificar su participación en el proceso de evaluación.

Durante el Análisis de Involucrados se busca indagar sobre los actores que tienen o pueden tener una participación directa o indirecta en el problema que se intenta abordar, a través del diseño del proyecto y la intervención que este implica. El objetivo es realizar un análisis situacional que permita apreciar el contexto en el que se trabajará tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto. Si los grupos de involucrados claves son identificados apropiadamente, el diseño puede incluir acciones para maximizar el apoyo, el sentido de pertenencia, y minimizar la resistencia a la implementación del proyecto.

Involucrados son aquellos que se ven afectados, positiva o negativamente, directa o indirectamente, por el problema de desarrollo o por su posible solución. Por ejemplo:

Los que tienen relación directa con el diseño y la ejecución del proyecto: la entidad patrocinante, el equipo de diseño, los responsables de la ejecución, contrapartes, etc.

Los afectados por los resultados del proyecto como pueden ser la población beneficiaria directa e indirectamente, instituciones intermedias, representantes de la comunidad, etc.

El Análisis de Involucrados permite identificar:

- Intereses y necesidades de los grupos, así como sus posibles capacidades en relación con la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación.
- Los grupos que puedan estar directamente involucrados en las diferentes etapas de un proyecto. Los involucrados aparecen y desaparecen en diferentes etapas del ciclo del proyecto y pueden además estar involucrados en la fase del diseño y pueden o no estarlo en la fase de implementación.
- Las sinergias u obstáculos posibles entre diferentes grupos. Un proyecto puede generar la aparición de nuevos grupos de involucrados, para apoyar u oponerse al proyecto o para maximizar o minimizar su impacto.
- Los mandatos, capacidades y recursos que tienen los organismos ejecutores, definidos o potenciales, así como los mandatos, recursos, políticas y prioridades que tienen los organismos externos en relación con el posible financiamiento de un proyecto.

Proceso del Análisis de Involucrados

En un taller con la asistencia de un facilitador o en una sesión de lluvia de ideas (“brainstorming”), es necesario seguir los siguientes pasos básicos:

Paso 1: Confirme cuál es el problema(s)⁴ de desarrollo inicial, las posibles áreas o sectores meta y los beneficiarios.

Paso 2: Prepare una tabla de involucrados tal como se indica a continuación

FASE INICIAL DE DIAGNÓSTICO				
(1) Grupo de involucrados	(2) Intereses	(3) Problemas Percibidos	(4) Recursos	(5) Mandatos

Gráfico 5: Tabla de involucrados – Fase inicial

Paso 3: Haga una lista – en tarjetas - de todos los involucrados que se relacionan con el problema de desarrollo identificado (o limitación para el desarrollo) y colóquelas en la columna (1).

Puede ser útil desarrollar una clasificación de tipo de grupos para facilitar la identificación de los involucrados claves de un proyecto. Por ejemplo: población (niños, jóvenes, ancianos, rural, bajos ingresos, etc.); agencias del sector público (gobierno central, regional, provincial, local.); sector privado (cámaras de comercio, grandes corporaciones, sindicatos, cooperativas.); organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (asociaciones, organizaciones de derechos humanos, grupos ambientales, etc.); organizaciones religiosas (iglesias y grupos de naturaleza religiosa influyentes); grupos políticos (partidos, asociaciones de municipalidades, etc.); organizaciones externas (organizaciones internacionales, agencias bilaterales, ONGs internacionales, otros países, etc.); donantes (los que proporcionan financiamiento).

Es vital incluir grupos involucrados que están a favor o en contra a la solución propuesta. Un grupo de apoyo puede contribuir con recursos a un proyecto si este trata el problema adecuadamente; un grupo en contra puede usar sus recursos para bloquear o impedir la aprobación o implementación del proyecto. (Supone identificar medidas para gestionar ese riesgo).

Es asimismo clave priorizar los involucrados / seleccionar los grupos teniendo en cuenta: que fuerza/ poder tienen; que tan importantes son; que grado de involucramiento pueden tener con relación a la problemática o a una posible solución. En la medida de lo posible se recomienda desagregarlos para que queden mejor representados los intereses de todos los que tienen que ver con la problemática.

Paso 4: Discuta e identifique los intereses de cada grupo en relación con el problema de desarrollo, y cómo y por qué están involucrados. Cuáles son los intereses que cada actor tiene y defiende en relación con el problema fundamental que motiva el proyecto. Los *Intereses* pueden reflejar posibles soluciones sugeridas por grupos que están afectados negativamente por el problema de desarrollo. Por ejemplo: si un grupo está afectado por el alto desempleo juvenil, puede tener como interés que se creen nuevas fuentes de trabajo). Considere si se han identificado los intereses de grupos marginados y/o vulnerables.

4 Al seleccionar o determinar el “problema central”, se considera altamente recomendable preguntar si hay datos o información estadística actualizada sobre el problema – y si existe, obtenerla. Ello es necesario para considerar la magnitud del problema y la dimensión requerida para un eventual proyecto que corrija la situación, así como para establecer la meta de mejoramiento de la situación actual.

Complete una tarjeta para cada grupo con los intereses dominantes identificados y colóquela en la columna (2).

Paso 5: Clarifique cómo cada grupo percibe las dificultades que puedan dar origen o que resulten del problema de desarrollo. Los problemas deben ser consignados como condiciones negativas y de la manera más clara posible. Evite identificar la falta de una solución como el problema. Por ejemplo: "No tenemos una planta de tratamiento de agua". En lugar de: "No tenemos agua potable". No tenemos planta de tratamiento es una solución *a priori*. No tenemos agua potable apunta a identificar las causas (no hay sistema de desagüe de aguas negras; pesticidas e insecticidas entran en el área de nacimiento de la fuente de agua). Confundir un problema existente con la falta de una solución, en la fase de planificación lleva a adoptar prematuramente una opción determinada sin examinar otras alternativas.

Use una tarjeta para cada grupo y colóquela en la columna (3).

Paso 6: Identifique los recursos de poder—ya sean económicos, humanos, políticos, institucionales o de cualquier otra índole— que poseen los diferentes actores para imponer o defender sus intereses, en apoyo o en oposición, en relación al problema analizado. Las contribuciones pueden ser políticas, legales, humanas, (ejemplo, trabajo voluntario), financieras, no-financieras, tales como votaciones, paros, opinión pública, fuerza laboral, influencia, grupos de presión. Liste los recursos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (4).

Paso 7: Identifique asimismo los mandatos o autoridad formal que los involucrados tienen para llevar a cabo una función particular. Las organizaciones formales, aquellas que tienen estatutos, instrumentos oficiales de incorporación, etc. tienen autoridad legal o estatutaria para usar sus recursos para el logro de propósitos específicos, quizás en conexión con el problema de desarrollo y/o con los medios para resolverlo. En general los grupos poblacionales no tienen mandatos. Liste los mandatos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (5).

Revisión del Análisis de Involucrados

- ¿Se incluyeron todos los involucrados claves, incluyendo a los beneficiarios?
- ¿Se identificaron los grupos marginales y/o vulnerables pertinentes (por ejemplo: minorías étnicas, migrantes, población de muy bajos recursos)?
- ¿Se identificaron grupos que pueden verse afectados negativamente por el problema de desarrollo o por su posible solución?
- ¿Se identificaron los grupos que apoyarían o se opondrían a una posible estrategia de intervención?
- ¿Se realizó un análisis de género para identificar diferentes tipos de involucrados hombres y mujeres, así como sus problemas e intereses particulares?
- ¿Se consideró qué beneficios puede haber para cada grupo de involucrados?
- ¿Los involucrados tienen otros intereses que pueden ser causa de conflicto con la posible estrategia de intervención?
- ¿Se analizó si los intereses de los grupos son similares o divergentes?
- ¿Se analizó si los grupos apoyarían una posible estrategia de intervención o se opondrían a ella?

El siguiente estudio de caso muestra un ejemplo de un análisis de involucrados, e incluye la tabla de involucrados ya completada (Tabla 1).

El transporte público de Ciudad Manaure

La ciudad de Manaure, situada en los alrededores de la cadena montañosa Guaicaipuro, ha vivido una rápida expansión en años recientes, alcanzando los 350.000 habitantes. Esta expansión, sumada a un incremento en el número de vehículos privados, ha complicado las condiciones del tránsito y mantenido relativamente constantes los niveles de demanda de transporte público dirigido a la Compañía de Autobuses "La Puntual", la única compañía de transporte público de la ciudad y que es dueña del 90% de los autobuses que prestan servicio a la ciudad.

"La Puntual", a pesar de que no ha aumentado las tarifas desde hace diez años, está experimentando una baja en el número de pasajeros, puesto que la gente busca modos alternativos de transporte. Las tarifas actuales solo cubren el 75% de los gastos operativos de la compañía.

Las principales quejas se refieren a la falta de accesibilidad y confiabilidad del servicio (demoras, averías de los autobuses) y a la alta tasa de accidentes, en los que resultan heridos los pasajeros con mucha frecuencia. Los pasajeros también se quejan de que los choferes no conducen con suficiente cuidado y son descortesos.

Un barrio que resulta particularmente afectado es el de Sanarito, compuesto mayoritariamente por familias que han emigrado de las comunidades indígenas aledañas. En particular las mujeres del barrio se quejan de que tienen que caminar un largo rato para llegar a la parada más cercana de autobuses que, además, rara vez llegan a tiempo y dejan de circular a las 6 de la tarde. Son ellas las que deben dirigirse al centro histórico o a las áreas comerciales a vender las artesanías que confeccionan o los productos agrícolas que los hombres cosechan al pie de las montañas cercanas. Asimismo las mujeres son las que generalmente acuden al centro de la ciudad para acceder a servicios públicos, tales como el registro civil, clínicas, inscripción en escuelas, etc. Sanarito no cuenta con facilidades para el cuidado de niños menores de 5 años, edad en que pueden asistir al jardín de infantes de la comunidad, por ello son también generalmente las mujeres de la familia las que deben trasladarse al centro de la ciudad donde funciona una guardería del Concejo Municipal. Los retrasos, averías y accidentes de los autobuses ocasionan que algunas familias prefieran no llevar a los niños a la guardería, donde reciben una alimentación sana y atención médica básica, como las vacunas apropiadas para cada edad.

La Asociación Indigenista Pro-Sanarito, de reciente conformación, lucha por mejorar la calidad de vida en el barrio, ha presentado una queja formal a la Compañía de Autobuses y promete continuar acciones hasta que se escuchen y se atiendan sus demandas de contar con un buen servicio de transporte.

La Compañía de Autobuses piensa que algunas de las causas de los problemas son de naturaleza técnica. La flota de transporte (400 vehículos, todos de más de 7 años de antigüedad) es vieja e inapropiada, el mantenimiento es irregular, hay una carencia de mecánicos bien entrenados y los repuestos no siempre se consiguen. En ocasiones choferes ignoran las leyes de tránsito o no obedecen los límites de velocidad lo cual, unido a que las vías de circulación no están bien mantenidas, es causa de los accidentes. Por su parte los choferes se quejan de que los salarios que paga la compañía son muy bajos y de que tienen que trabajar muchas horas seguidas.

La topografía de la ciudad, sobre todo en los barrios alejados como Sanarito, es complicada y no existen caminos en condiciones adecuadas, lo cual es responsabilidad del Departamento de Obras Públicas Municipal. Este se queja de que el presupuesto anual no es suficiente para reparar adecuadamente las vías y para construir nuevos caminos en los barrios periféricos a Manaure. El Concejo Municipal de Manaure propone cortar el subsidio que se le otorga a la compañía para liberar recursos para el Departamento de Obras Públicas, y que aumenten las tarifas de los autobuses. El Alcalde no está de acuerdo con esta última medida y ha expresado que vetará la propuesta. Las organizaciones comunitarias, incluyendo la Asociación Indígena Pro-Sanarito, lo apoyan.

Tabla 1. Análisis de Involucrados - Transporte Público de Ciudad Manauere

Grupo de Involucrados	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos	Mandatos
Pasajeros	Transporte público seguro y confiable	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos recurrentes Frecuentes averías de los autobuses Accidentes frecuentes con pasajeros heridos Conductores descorteses Conducción peligrosa 	Voluntad de pagar por la mejora de los servicios	No aplica
Propietarios de vehículos privados	No congestión de tránsito y carreteras seguras	<ul style="list-style-type: none"> Demasiados accidentes causados por autobuses. Conductores de los autobuses manejan peligrosamente. 	Considerarían el uso de transporte público si es confiable y seguro	No aplica
Mecánicos de vehículos	Oferta fiable de piezas de repuesto	<ul style="list-style-type: none"> Mal manejo de inventarios 	Habilidades técnicas	No aplica
Gerencia de la Compañía "La Puntual"	Proveer servicios de transporte costo-efectivos, seguros, y confiables	<ul style="list-style-type: none"> Flota de autobuses vieja Mantenimiento irregular de los autobuses Oferta de piezas de repuesto no confiable Mecánicos sin capacitación suficiente Las tarifas cubren únicamente el 75% de los costos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Casi un monopolio. Flota de autobuses. Presupuesto operativo Subsidios gubernamentales. 	Proveer servicios de transporte público esenciales.
Choferes de autobuses	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo estable Buenos salarios Menos horas en cada turno 	<ul style="list-style-type: none"> Los salarios son muy bajos Trabajan muchas horas seguidas Los autobuses no están bien mantenidos Las calles están en malas condiciones 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilidad de acudir al Sindicato de Choferes Uso de medios de presión para que se les escuche sus reclamos Paro/Huelga 	No aplica

Asociación Indígena Pro- Sanarito	Servicio de transporte seguro, confiable y a tiempo para Sanarito	<ul style="list-style-type: none"> Paradas de autobuses lejanas a la entrada del barrio Retrasos frecuentes Servicio no disponible a partir de las 6pm 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de movilizar a la comunidad para protestar ante la Compañía y el Concejo Municipal Uso de la prensa, tv y medios sociales para plantear sus reclamos 	Defender los intereses de la comunidad
Mujeres del barrio "Sanarito"	Transporte público seguro, que cumpla los horarios establecidos y con servicio nocturno.	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos, averías y accidentes de los autobuses no les permiten llegar a tiempo a sus lugares de trabajo, y a las oficinas y servicios públicos del centro de Manauare. Pérdida de tiempo caminando, muchas veces con niños pequeños y con mercancía para la venta, a las paradas de los autobuses. 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de movilizarse y protestar ante el Concejo Municipal y la Compañía de autobuses. Posibilidad de usar la prensa, radio y televisión local. Posibilidad de solicitar apoyo a la Asociación Indígena 	No aplica
Operadores de autobuses privados	Aumento de porcentaje de participación en la provisión de transporte público con el fin de obtener una ganancia	<ul style="list-style-type: none"> Mal mantenimiento de las calles y caminos 	<ul style="list-style-type: none"> Habilidad de cobrar menos que las tarifas de la Compañía de Autobuses 	No aplica
Departamento de Obras Públicas	Mejora de los caminos en Manauare y zonas aledañas	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Insuficiente Calles y caminos en mal estado Demasiados vehículos 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Operativo Anual 	Mantener, mejorar, y expandir el sistema de calles y caminos
Concejo Municipal de Manauare	Sistema de Transporte público confiable	<ul style="list-style-type: none"> Mala gerencia de la Compañía de Autobuses 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba el presupuesto anual de la Compañía de Autobuses Asigna recursos a todos los Departamentos 	<ul style="list-style-type: none"> Servir los intereses de los residentes de Manauare Determinar la asignación de recursos del presupuesto del Concejo.
Alcalde de Manauare	Sistema de transporte público de bajo costo y confiable	<ul style="list-style-type: none"> Quejas de los ciudadanos sobre el sistema de transporte público Aumento de congestiones de tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> Poder de veto en el Concejo Tiene apoyo popular 	Administrar el gobierno de la ciudad de Manauare

b. Análisis de problemas

La fase Analítica, la segunda herramienta de diagnóstico para entender mejor el problema, se emplea para: i) analizar la situación existente en relación con una problemática determinada; ii) identificar los problemas principales en torno a la problemática central y las relaciones de causa-efecto; iii) visualizar las relaciones causa-efecto en un diagrama denominado “árbol de problemas”; y iv) ayudar a establecer el “modelo lógico” en el cual se basará el proyecto.

El desarrollo de dicho diagrama, esta técnica, sirve de ayuda importante para entender el problema de desarrollo. El problema central de desarrollo debe ser identificado correctamente para así diseñar la estrategia de proyecto más apropiada (alternativas de solución). En otras palabras, no es posible alcanzar una solución satisfactoria para un problema de desarrollo si no hacemos un esfuerzo razonable para entenderlo, especialmente en lo que respecta a sus causas y efectos.

El Análisis de Problemas considera las condiciones negativas percibidas por los involucrados en relación con el problema de desarrollo y ordena los problemas principales de acuerdo a su relación causa-efecto, clarificando así los objetivos en los que el proyecto debería enfocarse.

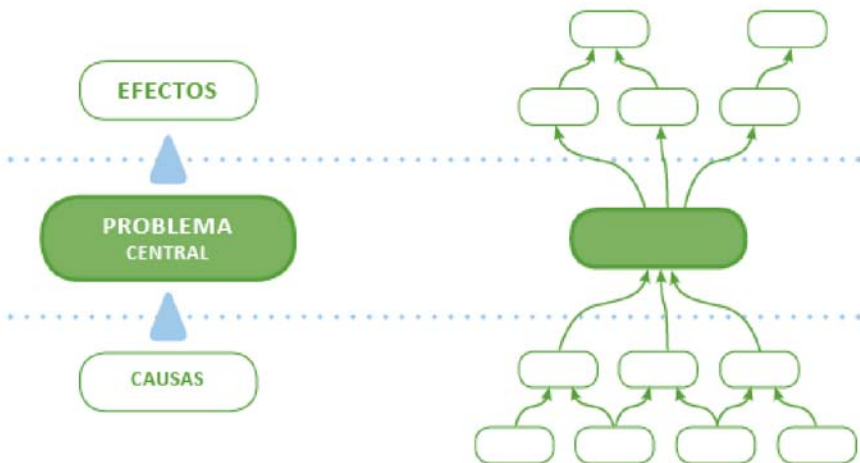


Gráfico 6: Árbol de problemas

Tres elementos importantes deben tenerse en cuenta al llevar a cabo este análisis:

- Asegurarse que el problema central (y los problemas relacionados) esté/n escrito/s como condiciones negativas.
- Concentrar el análisis en las causas y los efectos del problema central, esto ayuda a poner límites al análisis y ser más efectivo recomendando soluciones.
- No confundir lo que es un problema con la ausencia de una solución, o una solución oculta. Por ejemplo: “No hay hospitales” refleja una posible solución mientras que “Hay un alto nivel de morbilidad en la comunidad” no refleja una posible solución.

Con frecuencia se comete el error de expresar un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolver una situación tales como: falta de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Sería necesario examinar la cuestión con mucho cuidado ya que a menudo las “soluciones” propuestas no resuelven el problema. Un crédito no ayuda si la producción no puede colocarse en el mercado. Si se considera una solución a priori ello no permite un análisis de alternativas más eficientes y eficaces y se puede dejar sin solución al problema y hasta inducir a malas decisiones de inversión.

Proceso del Análisis de Problemas

El Análisis de Problemas debe ser desarrollado con la participación de los grupos de involucrados claves que fueron identificados durante el análisis de involucrados. Puede llevarse a cabo a través de un taller con amplia participación o por medio de una serie de talleres con diversos grupos de involucrados cuyos resultados se incorporan posteriormente en un árbol de problemas comprensivo.

El desarrollo participativo del árbol de problemas debe partir del diagnóstico inicial y ayuda a clarificar el problema. Ahora bien, si el análisis de involucrados no se llevó a cabo con un enfoque participativo, el primer paso será ponerse de acuerdo sobre la formulación del problema central.

Generalmente, el Análisis de Problemas se lleva a cabo siguiendo los pasos que se describen a continuación:

Paso 1: Si no se ha realizado previamente, identifique junto a los involucrados claves el problema central⁵, formulándolo como una situación negativa, no como la ausencia de una solución. Escriba el problema central en una tarjeta⁶, ubíquelo en el centro en el cuadrante superior del tablero para que los involucrados lo consideren y modifíquelo apropiadamente para así alcanzar un consenso. Este no es un proceso sencillo ya que cada participante tiene sus puntos de vista y opiniones al analizar un problema, por lo que puede ser necesario tener varias sesiones de trabajo antes de que se llegue a un consenso.

Paso 2: A partir del Análisis de Involucrados, seleccione los problemas percibidos impresos en las tarjetas que puedan ser causas directas del problema central y ubíquelas bajo el problema central. Asegúrese de que hay un solo problema por tarjeta y trabaje solo con los problemas existentes sin anticipar problemas futuros.

Paso 3: Continúe seleccionando los problemas percibidos que se encuentran en las tarjetas que son causas de las causas directas y así sucesivamente hasta identificar las causas raíces más específicas. La sustentabilidad del proyecto tiende a aumentarse cuando se trabaja para buscar solución a estas causas raíces. El número de problemas en cada nivel no tiene restricciones *a priori* sino que está determinado por la complejidad del problema identificado. (Como un principio general, todos los problemas percibidos por los involucrados son válidos, siempre que no constituyan “una solución oculta”, aunque esto no significa que todos los problemas deben ser incluidos en el diagrama.)

Paso 4: Los problemas que son efectos directos del problema central deben consignarse en tarjetas y deben ser ubicados arriba del mismo.

Paso 5: Revise el árbol de problemas, analice las relaciones e interrelaciones en los varios niveles y cambie las tarjetas de lugar según sea necesario.

Paso 6: Dibuje líneas con flechas en el diagrama para representar las relaciones e interrelaciones de causa y efecto.

Paso 7: Verifique la validez e integridad del árbol de problemas. Pida a un involucrado explicar verbalmente el diagrama con el objetivo de recibir comentarios de otros involucrados presentes y asegurarse que el árbol es realista y tiene sentido.

5 Al seleccionar o determinar el “problema central”, se considera altamente recomendable preguntar si hay datos o información estadística actualizada sobre el problema – y si existe, obtenerla. Ello es necesario para considerar la magnitud del problema y la dimensión requerida para un eventual proyecto que corrija la situación, así como para establecer la meta de mejoramiento de la situación actual.

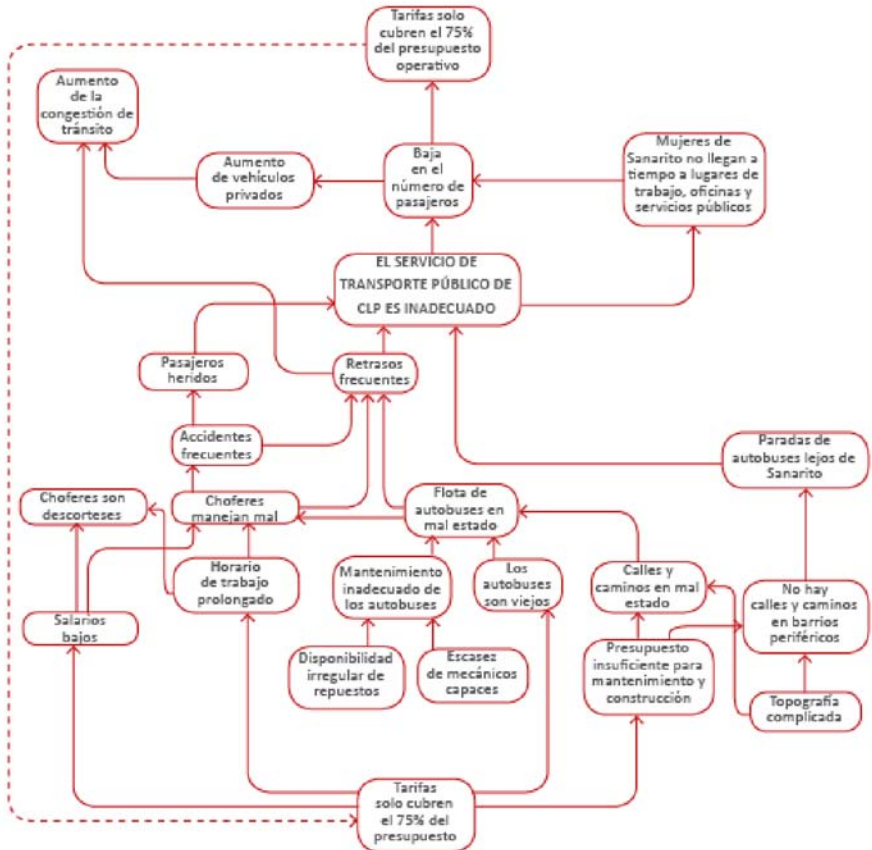
6 Colocar cada problema en una tarjeta permite moverlas de lugar a medida que se discuten las relaciones causa-efecto.

NOTA: Los diagramas del árbol de problemas pueden ser usados para una variedad de propósitos, como por ejemplo, en evaluaciones de riesgo y en la administración de riesgos, ya que los riesgos importantes también tienen causas y efectos. Evadir riesgos se relaciona con las causas, mientras que la mitigación se relaciona con los efectos.

Elementos útiles a tener en cuenta durante el Análisis de Problemas

- Las causas más directas o cercanas al problema central son ubicadas horizontalmente debajo del mismo. Los efectos directos se ubican también en forma paralela pero por encima del problema central. Los siguientes problemas que representan causas y efectos de los ya ubicados en el árbol se presentan siguiendo el mismo principio. Esto significa que se van formando varios niveles de causas y efectos, con posibles ramificaciones según la naturaleza del problema en cuestión.
- Estimule y maximice la participación de todos los miembros del grupo.
- La formulación de los problemas de la manera más específica y clara posible aumenta la utilidad del análisis de problemas.
- Muchos problemas pueden tener causas múltiples. Asegúrese que los problemas o soluciones preconcebidas de los involucrados no dominen el análisis de problemas.
- Si el mismo problema aparece consignado en más de uno de los diferentes niveles del árbol, generalmente ello indica que el análisis de problemas debe ser más trabajado. Este es particularmente el caso cuando las formulaciones son similares.

Ejemplo de Árbol de Problemas – Caso Transporte Público de Ciudad Manauere



c. **Análisis de objetivos/resultados**

En el Análisis de Objetivos/Resultados, la primera herramienta de identificación del proyecto usada en la fase Analítica, los problemas identificados en el Árbol de Problemas se convierten en objetivos o soluciones, como parte de la fase inicial para identificar "la situación futura deseada" y diseñar un proyecto apropiado. El resultado que corresponde al problema central en el Árbol de Problemas se convierte en el Objetivo de Desarrollo del proyecto que está siendo diseñado. Este análisis permite delimitar el ámbito propio de intervención a través del diseño del proyecto.

El Análisis de Objetivos/Resultados describe la situación que podría existir después de solucionar los problemas. Identifica las relaciones medio-fines entre los objetivos y visualiza estas relaciones en un diagrama que se denomina "árbol de objetivos". De esa forma, lo que anteriormente se había identificado como causas, ahora pasan a ser los medios; y lo que eran efectos ahora serán los fines.



Gráfico 7: Árbol de objetivos/resultados

Es necesario iniciar identificando las relaciones medios-fines, desde la parte superior del Árbol de Problemas y convirtiendo esos problemas en soluciones – fines- y luego se trabaja hacia abajo hasta llegar a los medios para alcanzar esos fines.

Al convertir problemas en soluciones, se expresan de forma realista y alcanzable. Ejemplos:

Problema: Los conductores manejan mal

Objetivo: Los conductores siguen las reglas de tráfico y seguridad.

Problema: El presupuesto del distrito escolar cubre solo el 75% de los gastos operativos.

Objetivo: Aumenta la asignación de recursos para el distrito escolar.

Proceso del Análisis de Objetivos/Resultados

Se trata de construir un sistema de relaciones entre los objetivos de distinto nivel que es necesario alcanzar para lograr el fin deseado. El logro de uno o más objetivos de un determinado nivel en el árbol se convierten en un medio para alcanzar uno o más objetivos de un nivel inmediato superior. Se deben mostrar todas las relaciones necesarias, hasta alcanzar el objetivo final. A continuación se describen los pasos para llevar a cabo el Análisis de Objetivos y formular el árbol de objetivos.

Paso 1: Reformule el problema central del árbol de problemas en forma de una condición deseada y positiva, es decir como objetivo. La formulación de los objetivos debe ser realista y alcanzable. No cambie simplemente una expresión negativa en una positiva, puesto que una reformulación mecánica generalmente no conduce a una estrategia de intervención sólida.

Paso 2: Repita el paso anterior de arriba hacia abajo y por niveles. Analice las formulaciones de problemas, convirtiéndolas en objetivos.

Paso 3: Revise las formulaciones de los objetivos. Si es necesario modifíquelas, agregue nuevos objetivos si son relevantes y necesarios para alcanzar el objetivo propuesto en el nivel inmediato superior (fin) y elimine objetivos que no parecen ser necesarios o realistas.

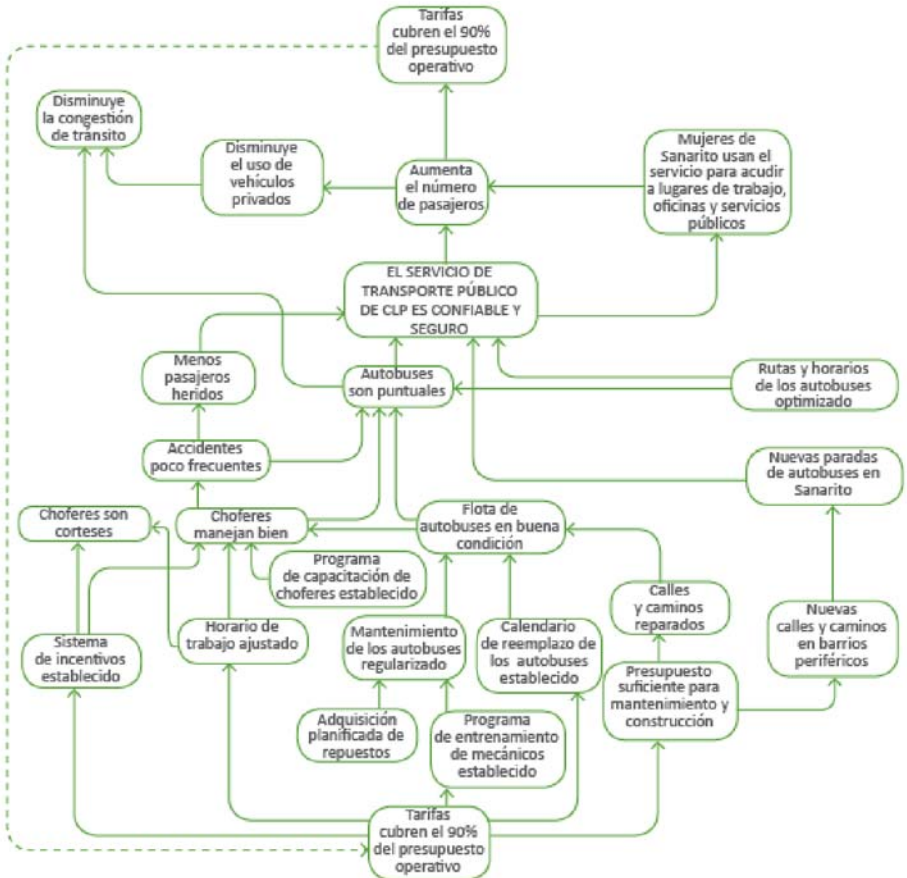
Paso 4: Revise los objetivos, asegurando que todas las relaciones medio-fines son válidas y no hay relaciones medio-fines que falten para asegurar la validez e integridad del árbol.

Paso 5: Complete el árbol de objetivos conectando las tarjetas con líneas con flechas que representen las relaciones medio-fines.

Elementos útiles a tener en cuenta durante el Análisis de Objetivos/Resultados

- La calidad del árbol de objetivos depende en gran parte de la calidad del árbol de problema. Cuando existen dificultades en la reformulación de problemas a objetivos significa que la definición del problema ha sido deficiente y se debe retomar su discusión.
- Al revisar el árbol de objetivos, analice si los medios pueden tener algún efecto negativo, por ejemplo si la construcción de un nuevo sistema de carreteras puede requerir el desplazamiento de la población de una zona. Considere si hay otras opciones para alcanzar el objetivo.
- Considere la factibilidad de cada objetivo utilizando la información que fue generada por el análisis de involucrados.
- Durante la fase de identificación del proyecto, pueden surgir preguntas relacionadas con la factibilidad socioeconómica, política, ambiental o técnica de los objetivos. En la medida de lo posible es necesario clarificarlas y resolverlas antes de finalizar el diseño.

Ejemplo de Árbol de Objetivos/Resultados – Caso Transporte Público de Ciudad Manauare



d. Análisis de alternativas/estrategias

El Análisis de Alternativas consiste de un conjunto de técnicas que permiten: i) identificar soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias del proyecto; ii) seleccionar una o más estrategias potenciales del proyecto y iii) decidir la estrategia a ser adoptada por el proyecto.

En la mayoría de los casos hay diferentes formas de tratar el problema central de desarrollo. Por ejemplo, una comunidad puede carecer de agua potable y por ende sufre de un alto índice de enfermedades causadas por el agua (diarrea, etc.). En principio, hay varias formas de tratar este problema, incluyendo las siguientes:

- Producir agua potable y llevarla a todas las viviendas en la comunidad
- Producir agua potable y distribuirla en diferentes lugares de la comunidad
- Distribuir tabletas a familias para potabilizar el agua
- Enseñar a la gente a hervir agua y a usar otras técnicas de purificación

El Análisis de Alternativas es una forma sistemática de identificar y analizar estrategias de proyectos alternativos partiendo del Árbol de Objetivos/Resultados. En otros términos, los resultados que se incluyan dentro del ámbito de acción del proyecto deben ser analizados para identificar si es posible diferentes relaciones de medios – fines como estrategias alternativas para el proyecto a partir de un conjunto de criterios a ser utilizados y que permitirá seleccionar aquella estrategia que resulte la más adecuada para la situación y el equipo de diseño del proyecto.

Proceso del Análisis de Alternativas

Sobre la base de una evaluación de las diferentes alternativas se llega a la opción que tendría mayores probabilidades de obtener un resultado exitoso.

Paso 1: Identifique conjuntos alternativos de resultados (objetivos) del Árbol de Objetivos/Resultados que pueden resultar en estrategias potenciales.

Paso 2: Considere cada una de las alternativas a la luz de los criterios que defina el equipo de diseño del proyecto, tales como recursos disponibles, viabilidad política, intereses de los diversos involucrados, sostenibilidad, experiencias previas, capacidad técnica e institucional para la ejecución, beneficios para los grupos prioritarios, etc.

Las siguientes preguntas resultan de utilidad al analizar críticamente cada una de las alternativas consideradas:

- ¿Existe la suficiente experiencia y capacidad institucional para ejecutar el proyecto/programa si se selecciona la alternativa?
- ¿La alternativa se enmarca dentro de la legislación, políticas, reglas, procedimientos vigentes, según sea el caso?
- ¿La relación costo-beneficio y costo-efectividad es positiva? ¿Existe el financiamiento necesario?
- ¿Es aceptada por los involucrados, en particular, los potenciales beneficiarios?
- ¿Cuál es la probabilidad de que su aplicación resulte en externalidades negativas que requieran de una estrategia de mitigación?
- ¿Hasta qué punto su éxito depende de que otras alternativas también sean implementadas?
- ¿Cuáles son los principales riesgos y cómo se pueden mitigar?
- ¿Qué otros proyectos/programas/inversiones de carácter similar o complementario están siendo ejecutados o planificados?

Paso 3: Realice los estudios pertinentes para el tipo de proyecto considerado: análisis económico, análisis financiero, análisis de género, evaluación de impacto ambiental, análisis institucional, etc.

Paso 4: Decida sobre la estrategia o la combinación de estrategias (alternativas) más apropiadas para el proyecto.

Puede utilizar una tabla como la que se incluye a continuación para consignar la información sobre los resultados de los análisis llevados a cabo en el paso 3 en relación a cada opción/estrategia en consideración.

	Criterio 1: Análisis Económico	Criterio 2: Análisis Financiero	Criterio 3: Análisis Ambiental	Criterio n: Análisis de Género
Opción/ Estrategia 1				
Opción/ Estrategia 2				
Opción/ Estrategia n				

Paso 5: Al llevar a cabo los pasos 3 y 4, actualice y complete la tabla del Análisis de Involucrados, como se describe a continuación:

Fase inicial de diagnóstico					Fase de diseño	
(1) Grupo de involucrados	(2) Intereses	(3) Problemas Percibidos	(4) Recursos	(5) Mandatos	(6) Interés en el Proyecto (propuesto o en ejecución)	(7) Análisis de conflictos o apoyos potenciales

Paso 6: Actualice la lista de involucrados en la Columna (1). Pueden aparecer nuevos involucrados como resultado de la selección de la estrategia del proyecto.

Paso 7: Para cada grupo de involucrados identificado en la Columna (1) consulte o evalúe el interés que pueda tener en la estrategia seleccionada, en particular si los intereses consignados en la Columna (2) han sido tomados en cuenta. Consígnelos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (6).

Paso 8: Examine la existencia de posibles conflictos entre los grupos de involucrados; por ejemplo entre grupos que están a favor de una solución o los que se oponen a ella.

Lleve a cabo un análisis, de cada grupo de involucrados, usando la teoría de campo desarrollada por Kurt Lewin. Es decir, clasifique cada involucrado o como una fuerza positiva, motivadora que apoyará la implementación del proyecto, o como una fuerza negativa, de resistencia que impediría la implementación del proyecto. Tomando este análisis como base, es posible diseñar una estrategia de gestión de involucrados que maximice las fuerzas positivas y minimice las negativas en apoyo a la implementación del proyecto.

Consigne la información en una tarjeta por cada grupo y colóquela en la columna (7)

La clave del proceso es seleccionar la alternativa que mejor se ajusta a los criterios que fueron definidos y acordados por el equipo de diseño del proyecto.

Ejemplo de Análisis de Alternativas – Caso Transporte Público de Ciudad Manauare

En el siguiente ejemplo se contemplan cuatro alternativas:

- **Alternativa 1 (marcada en rosado):** el proyecto es del gobierno de la ciudad y se pueden atender los autobuses, los choferes y los caminos;
- **Alternativa 2 (marcada en azul):** el proyecto es solo para atender las calles y caminos. El ejecutor es el Departamento de Obras Públicas de Manauare;
- **Alternativa 3 (marcada en rojo):** el proyecto es solo para atender las necesidades de los choferes y la optimización de las rutas y el horario. El ejecutor es la Compañía de Transporte Público.
- **Alternativa 4 (marcada en verde):** el proyecto es solo para atender a las necesidades de los choferes y el servicio de los autobuses. El ejecutor es la Compañía de Transporte Público.

