

EST

ESPACIO, SOCIEDAD Y TERRITORIO

4



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
INGENIERÍA



Facultad de
Arquitectura,
Urbanismo y Artes

EST

Espacio, Sociedad y Territorio

Vol. 2, N° 4, julio-diciembre 2015

ISSN 2312-7597

Contenido

Estudios

- 5 Las normativas del ordenamiento territorial en Alemania y el Perú. Trabajo comparativo**
Spatial planning policies in Germany and Peru. Comparative study
Ann-Kathrin Bersch
- 23 La diversidad, punto de partida para planificar el ordenamiento territorial**
Diversity, starting point for spatial planning
Gisela Paredes-Leguizamón
- 45 Planificación territorial y desarrollo rural en zonas de influencia de áreas naturales protegidas**
Territorial planning and rural development in wild protected areas' hinterland
Félix Zumbado Morales
- 57 Lecciones aprendidas del turismo rural comunitario en Pavón de Golfito, Costa Rica**
Lessons learned from rural community tourism experiences in Pavon, Golfito, Costa Rica
Wendy Prendas Segura
- 70 Aportaciones del ordenamiento territorial para una efectiva contención urbana en México**
Contributions of land use planning for effective urban containment in Mexico
Gabriel Alejandro Mosqueira Cárcamo y Karla Paola Martínez Martínez
- 84 El proceso de evolución urbana en Seúl**
The urban evolution process in Seoul
Susana Beatriz Sarabia Molina
- 100 Logística urbana en el distrito del Callao**
Urban logistics in the district of Callao
Isis Bustamante Dueñas
- 123 El Nuevo Marco Lógico. Una herramienta para el diseño eficaz de proyectos de desarrollo**
The New Logical Framework: A tool for the efficient design of development projects
Peter Pfeiffer

Reseñas

- 138 Sarah A. Radcliffe (Ed.): *Culture and Development in a Globalizing World: Geographies, actors, and paradigms*
Belen Desmaison Estrada
- 139 Gonzalo Lizarralde, Cassidy Johnson y Colin Davidson (Eds.): *Rebuilding After Disaster: From Emergency to Sustainability*
Belen Desmaison Estrada
- 140 Metzger, Pascale & Gluski, Pauline & Robert, Jérémy & Sierra, Alexis: *Atlas Problemático de una Metrópoli Vulnerable: Desigualdades Urbanas en Lima y Callao*
Katarzyna Goluchowska Trampczynska

Indicaciones para autores

El Nuevo Marco Lógico. Una herramienta para el diseño eficaz de proyectos de desarrollo^(*)

The New Logical Framework. A tool for the efficient design of development projects

Peter Pfeiffer

FECHA DE RECEPCIÓN: 14 DE NOVIEMBRE DE 2015

FECHA DE APROBACIÓN: 04 DE DICIEMBRE DE 2015

Resumen

Los proyectos y programas que pretenden fomentar el desarrollo deben ir mucho más allá de la entrega de bienes y servicios. Dado que el concepto de desarrollo implica necesariamente la transformación del comportamiento de las personas, así como de las organizaciones, los bienes y servicios, tales proyectos deben generar impacto en la forma en que las personas y organizaciones realizan su trabajo. El principal reto de este tipo de proyectos es que se producen en entornos complejos y los objetivos que realmente importan son los efectos esperados; por lo tanto, no son directamente gestionables. El enfoque del Marco Lógico tiene esto en cuenta y ofrece una matriz que resume los principales elementos de un proyecto de este tipo. El presente artículo muestra cómo el Nuevo Marco Lógico va un paso más allá; crea un vínculo más explícito entre la estrategia del proyecto y su puesta en funcionamiento, y, por tanto, ayuda a crear un diseño más coherente de proyectos y programas de desarrollo.

Palabras clave: Nuevo Marco Lógico, proyectos de desarrollo, gestión de proyectos

Abstract

Projects and programs that aim to foster development have to go far beyond the delivery of goods and services. Since the concept of development implies necessarily transformation and changes in the behavior of people, as well as organizations, the goods and services provided by development projects have to generate impact in the way people and organizations do their work. The main challenge of this type of project is that they occur in complex environments and the objectives that really matter are expected effects. Therefore, they are not directly manageable. The Logical Framework Approach takes this into account and offers a matrix that summarizes the main elements of such a project. The present article demonstrates how the New Logical Framework goes a step further and creates a more explicit link between the project's strategy and its operationalization and thus helps to create a more consistent design of development projects and programs.

Keywords: New Logical Framework, development projects, project management

FILIACIÓN INSTITUCIONAL

Peter Pfeiffer.
Freie Universität Berlin.

PhD en sociología urbana por la Freie Universität Berlin, Alemania y vive en Río de Janeiro, Brasil. Tiene más de 30 años de experiencia en el área del desarrollo internacional. Ha trabajado en diversas universidades como profesor e investigador, incluso en el Perú. Ha actuado como gerente de proyectos, consultor en desarrollo organizacional y en gestión de proyectos y programas de desarrollo internacional en varios países de América Latina y África. Recibió su certificación Project Management Professional (PMP) en 1999.

Contacto: peter.pfeiffer@
mpprio.com.br

(*) Este artículo es el resultado de reflexión del autor tras 25 años de aplicación del Marco Lógico en consultorías y entrenamientos. No se ha realizado estudios académicos pero sí coleccionado experiencias prácticas que llevaron a los cambios sugeridos en el artículo.

El Marco Lógico (ML) se utiliza desde hace más de cuatro décadas, en particular en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo. Aunque haya experimentado cambios, adaptaciones y variaciones, su estructura básica sigue siendo válida para diversas organizaciones¹. Existen una serie de instituciones y profesionales que continúan con el uso y valorización del Marco Lógico, y lo aplican a menudo, pero también se han producido críticas a la supuesta relación de causa y efecto lineal, y a su estructura lógica mecanicista.

El Marco Lógico, en inglés *Logical Framework*, también conocido como *Logframe*, es generalmente considerado una herramienta de planificación que se utiliza frecuentemente para apoyar el monitoreo de proyectos y programas². A pesar de que está relacionado con ambas funciones de gestión, prefiero definir el Marco Lógico como una herramienta para el diseño de proyectos. Esta diferencia es importante, porque para la planificación y el monitoreo existen muchos más elementos necesarios que no encajan en el Marco Lógico. De hecho, existen otros aspectos de la gestión de proyectos que no están cubiertos por este, lo cual no considero una deficiencia, ya que no hay una única herramienta que pueda incluir todo lo necesario para el éxito de un proyecto. El Marco Lógico sirve sobre todo para diseñar proyectos que, a su vez, son parte del proceso de planificación general.

El propósito de este texto es presentar un modo de trabajar con el Marco Lógico incorporando nuevos elementos, con el fin de hacer más eficaz el diseño de un proyecto. Esta herramienta, llamada Nuevo

Marco Lógico (NML), es más fácil de aplicar, incluso para los administradores de proyectos que no son especialistas en proyectos de desarrollo³.

Es importante tener en cuenta que el NML es solo una herramienta para ayudar a diseñar y estructurar un proyecto. Este artículo no cubre todo el proceso de planificación de proyectos ni las herramientas empleadas. Los diferentes análisis necesarios antes de comenzar a desarrollar un Marco Lógico y la planificación operativa tras la aprobación de este no se discuten, así como algunos otros temas clave como la organización del proyecto, la gestión de las partes interesadas y otros.

¿Por qué utilizar los sistemas de planificación?

El diseño de un proyecto es crucial para su éxito futuro, sea un proyecto de desarrollo o cualquier otro. Graves deficiencias en el resultado del diseño terminan inevitablemente en retrabajo, conflictos e incluso el fracaso de la iniciativa. El argumento de que no hay tiempo suficiente para la preparación y la supuesta urgencia para solucionar problemas son a menudo los motivos utilizados para 'saltarse' esa fase o, al menos, reducirla. Sin embargo, el coste de esta práctica puede ser muy alto.

Los proyectos o programas a menudo son vistos como unidades más o menos cerradas, cuando en realidad deberían ser vistos como subsistemas dentro de un contexto más amplio, lo cual es una limitación en el momento de su diseño. Es razonable afirmar que la gestión de proyectos de desarrollo "se produce dentro de un sistema complejo y dinámico que implica diversos interesados formalmente independientes" (p. 424), como Boland y Fowler (2000) describen respecto de la gestión del sector público. La interconexión de estas entidades formalmente independientes garantiza en su actuación conjunta el logro de un propósito común y/o la producción de resultados en consonancia con la definición del término 'sistema', lo que sería imposible de alcanzar

1. Sobre el tema, para un registro histórico del Marco Lógico en portugués, ver Pfeiffer, P. (2006). O Quadro Lógico: Um método para planejar e gerenciar mudanças. En Planejamento e Orçamento Governamental, pp. 145-190. Coletânea. Brasília, Brasil: ENAP.

2. El Nuevo Marco Lógico es una herramienta de gestión. En inglés, gestión significa *management*, que en español puede ser traducido también como 'administración', 'dirección' o 'manejo'. El concepto 'administración' está generalmente relacionado al ámbito de la burocracia, mientras que 'dirección' implica la gestión centralizada en un nivel jerárquico más elevado de la organización. El término 'manejo' tiene relación con 'conducción', pero también puede tener una connotación negativa. Optamos, entonces, por el término 'gestión' para referirnos a *management*. Como derivado de este término usamos también 'gestionable' o 'no gestionable' para expresar la capacidad de algo poder ser gestionado. Este concepto es importante, ya que el Nuevo Marco Lógico parte explícitamente de la premisa de que en un proyecto de desarrollo solamente una parte de él puede ser gestionado (o administrado o direccionado o controlado) y la otra no, debido a que se trata de impactos anhelados

3. La construcción y los test de aplicación del Nuevo Marco Lógico se produjeron a lo largo de más de dos años. Durante este período, las ideas fueron compartidas con varios expertos en las áreas de Gestión de Proyectos y Desarrollo Internacional. Muchas de las observaciones y sugerencias recibidas fueron consideradas e incluidas. Por sus contribuciones, agradezco a Ernesto Mondelo (BID), Jaime Alarma Olmos (UNOPS), Matyas Juhasz UNOPS), Ricardo Wilson-Grau (especialista en evaluación de programas), Richard Hummelbrunner (OEAR Regionalberatung) y Roberto Toledo (Alfa Consulting).

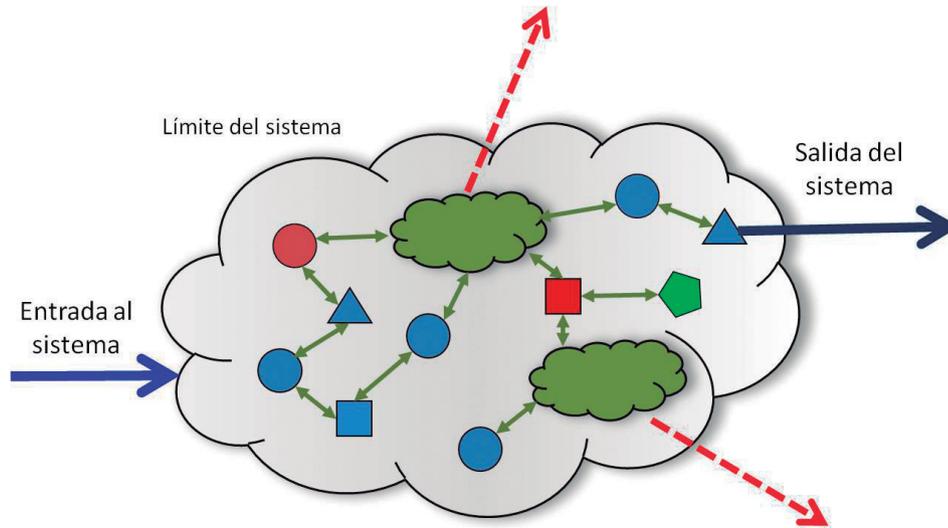


Figura 1. Sistema y subsistemas
Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

a través de la acción aislada. Cuando estas entidades están relacionadas con un sistema más amplio, un contexto macro, se convierten en un subsistema. Por otra parte, el proyecto o el programa también se compone de una serie de subsistemas.

Así, las entidades formalmente independientes se hacen interdependientes, de modo que

...cada subsistema recibe entradas con la que lleva a cabo algún tipo de proceso de transformación para crear productos o resultados. Estas salidas, a su vez, se convierten en insumos de otros subsistemas, y en muchos casos, se forman circuitos cerrados, a través del cual un subsistema de salida pasa por medio de una cadena de acontecimientos que finalmente se convierte en la entrada a sí misma en algún momento en el futuro. (Boland & Fowler, 2000, p. 424).

Esto significa que cualquier proyecto diseñado puede o no lograr los resultados previstos.

Considerando que los proyectos de desarrollo apuntan a conseguir influencia social, cultural, económica e institucional, a la vez que son influenciados por ellos, además del hecho de que estos factores no son estables, debe tenerse en cuenta sus serias implicaciones para el diseño, la planificación y la gestión de este tipo de proyectos.

Mientras que en muchos proyectos de ingeniería existe un número relativamente grande de variables

controlables, en los proyectos de desarrollo el control directo es muy limitado. El modelo 'comando y control' tradicional apenas funciona, porque "cuando se trata de controlar los procesos dentro de los subsistemas de gestión, por lo que las entradas se transforman en resultados necesarios, pueden haber fuerzas sistémicas invisibles e inimaginables, capaces de socavar los esfuerzos e intenciones de los que piensan que están en control" (Boland & Fowler, 2000, p. 426).

La reacción más común ante ello es tratar de reducir la planificación, ya que aparentemente no es posible obtener un plan definido. Este razonamiento puede ser apropiado cuando el objetivo principal de la planificación es tener un plan, es decir, un documento definitivo. Sin embargo, si la planificación es vista como un proceso de búsqueda y construcción de soluciones adecuadas, y el plan se utiliza como una herramienta de comunicación y colaboración, la planificación todavía tiene mucho sentido, incluso en situaciones complejas y dinámicas con control directo limitado. Lo que se necesita en tales casos es una base para el entendimiento común entre los interesados sobre cuáles son los retos que hay que afrontar, qué cambios se quieren lograr y qué estrategia se debe adoptar para alcanzar el objetivo. Una herramienta para tal planificación estratégica de un proyecto es el Marco Lógico.

Estructura del Proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Suposiciones importantes
Objetivo Superior []			[]
Objetivo del Proyecto []			
Resultados []			
Actividades []			

Figura 2. Ejemplo de Marco Lógico
 Fuente: Peter Pfeiffer, basada en diversos ejemplos, 2015.

El Marco Lógico

El Marco Lógico es el documento central que forma parte del Enfoque del Marco Lógico (Logical Framework Approach – LFA) que fue elaborado en 1970 por la United States Agency for International Development (USAID) con el propósito de facilitar la evaluación de proyectos de desarrollo internacional, hasta convertirse, subsecuentemente, en un instrumento para la concepción de proyectos con una mayor longevidad. Fue originalmente inspirado por el concepto de ‘gestión por objetivos’ (*Management by objectives*), que fue desarrollado para evitar ‘la trampa de las actividades’, lo que significa involucrarse tanto en el día a día que el propósito principal de la organización o proyecto puede perderse de vista. Por esta razón, el LFA también se conocía como ‘Planificación de Proyectos Orientada por Objetivos’.

El enfoque LFA consiste en dos fases principales. La fase de análisis se centra en la identificación de los problemas que hay que afrontar, los grupos de interés en las metas aspiradas y las posibles estrategias alternativas. Sobre la base de los resultados, después de la fase de planificación, comienza con el diseño de la estrategia del proyecto, para lo cual se utiliza la herramienta de Marco Lógico. Después de su aprobación, el plan también incluye actividades de programación, presupuestación y asignación de recursos.

Por lo tanto, el Marco Lógico se ha convertido en el principal instrumento para el diseño de proyec-

tos de desarrollo, y es un elemento fundamental en las propuestas y la toma de decisiones, ya que resume la estrategia y el alcance general del proyecto. A pesar de varias mejoras y cambios que se han producido en los últimos años en una serie de organizaciones de desarrollo que han adoptado este enfoque, su esencia permanece⁴.

Hay diversas variaciones de formatos de Marco Lógico, pero su estructura básica es similar al siguiente ejemplo (Figura 2):

Mientras que en la parte superior de la matriz, que incluye el objetivo superior, el propósito del proyecto y los resultados son muy similares en la mayoría de formatos, los campos que están relacionados con las actividades, indicadores y fuentes de verificación varían considerablemente. Algunas variaciones también incluyen estimaciones de recursos o condiciones previas.

El nivel superior de la primera columna del Marco Lógico implica un propósito más alto y, por lo tanto, se llama objetivo superior. El proyecto es solo una de las condiciones necesarias para lograr este objetivo,

4. La mayor parte de las organizaciones de desarrollo multilateral y bilateral, así como una serie de agencias gubernamentales nacionales, han adoptado el enfoque LFA. La información disponible en Internet sobre el tema es vasta si se busca “Logical Framework”, “Logical Framework Approach” en inglés, “Quadro Lógico” en portugués o “Marco Lógico” en español.

pero no será suficiente por sí mismo para lograrlo. Sin embargo, su contribución debe ser significativa y, en cierta forma, tiene que ser mensurable mediante los indicadores de impacto.

El segundo nivel indica un objetivo más específico y se llama Proyecto Objetivo. Se refiere a la finalidad principal de la realización del proyecto, y señala los cambios anhelados que deben ocurrir en el comportamiento de los individuos y el desempeño de las organizaciones. La lógica detrás de esto es que si las personas u organizaciones no cambian la forma en que llevan a cabo sus trabajos, no hay desarrollo.

Ambos objetivos, el superior y el del proyecto, son efectos que se espera obtener con la intervención, pero no son controlables. Estos provienen de los resultados generados por el proyecto.

Los resultados son productos agregados que a menudo son grandes componentes o subproyectos. Estos ofrecen una visión general del alcance del proyecto y permiten un primer enlace con los diferentes ejecutores involucrados, si fuera el caso.

El cuarto nivel del Marco Lógico incluye las principales actividades necesarias para generar los resultados. Se trata de actividades macro que ayudan a estimar los recursos que han de aplicarse.

La segunda columna del ML sirve para registrar los indicadores que ayudan a medir el progreso, y la eventual consecución de los objetivos y resultados. Y, a fin de evitar la definición de indicadores que no tienen ningún uso práctico, la tercera columna requiere el registro de fuentes de comprobación que indican dónde se pueden encontrar los datos pertinentes.

Por último, la cuarta columna enumera las suposiciones importantes, que son factores externos al proyecto y no son directamente gestionables, pero son esenciales para el éxito del proyecto. La consideración de las suposiciones es especialmente importante para los proyectos de desarrollo, debido a que los factores externos, influyentes en este caso, son muy comunes en este tipo de proyectos y, si no son monitoreados y analizados adecuadamente, su impacto en un proyecto puede ser devastador.

Mientras la esencia del modelo inicial del ML se mantuvo en muchas organizaciones, también han sido desarrolladas nuevas variedades. Las adaptaciones que la herramienta ha experimentado en las últimas décadas se produjeron debido a las necesidades específicas de las organizaciones, en consonancia con sus propios procesos de gestión de la cooperación internacional, y la gestión de sus proyectos y programas.

Sin embargo, los cambios sugeridos aquí, en el Nuevo Marco Lógico (NML), no tienen esa finalidad. La motivación para la revisión del instrumento Marco Lógico proviene de experiencias de aplicación en proyectos durante más de dos décadas y numerosas capacitaciones de diversos grupos-objetivo. Estas experiencias demostraron que la idea fundamental de establecer una cadena lógica entre los retos que hay que afrontar, los recursos y las condiciones existentes, los resultados que se genera y los cambios anhelados sigue siendo relevante. Además, su aplicación requiere que los individuos y organizaciones que participan en un proyecto reflexionen sobre la consistencia de esta lógica y la viabilidad del proyecto. Este ejercicio lógico y racional es válido, a pesar de que sabemos que los procesos de desarrollo son extremadamente complejos, y nunca serán completamente predecibles y programables. Sin embargo, la aplicación sistemática y flexible, realizada con habilidad y buen juicio, en gran medida ayuda a navegar las aguas turbulentas de un proyecto de desarrollo.

Para entender mejor las limitaciones de una herramienta de planificación o un método de gestión cualquiera, se puede emplear el modelo de Ralph Stacey (1996) para los sistemas, y aplicarlo a un proyecto o programa. De acuerdo con este enfoque, un sistema puede ser dividido en cuatro áreas o esferas: simple, complicado, complejo y el caos.

En dos ejes, uno que representa el nivel de acuerdo entre las partes interesadas, y otro que representa el grado de certidumbre sobre hechos y tendencias, se configuran cuatro campos que caracterizan el estado en que se encuentra el sistema (proyecto). Por supuesto, si el proyecto es ubicado en la esfera de 'caos', debe ser considerado su término. Sin embargo, las esferas 'complicado' y 'complejo' son prevalentes en proyectos de desarrollo. Es importante recordar que los límites entre los campos no son fijos y claramente definidos, sino que son fluidos y pueden cambiar a lo largo de un proyecto.

Si se formula un proyecto de desarrollo basado en el modelo, podemos verificar que la gestión del proyecto tendrá que hacer frente a situaciones simples, complicadas y complejas, y cada uno puede requerir diferentes herramientas y métodos. Este hecho debe considerarse desde el comienzo del ciclo, a partir de la fase de diseño del proyecto hasta la evaluación final.

Por lo tanto, el NML define dos lógicas distintas, pero complementarias. La lógica para la producción de las esferas simples y complejas, y la lógica de intervención para las esferas complicadas y complejas.

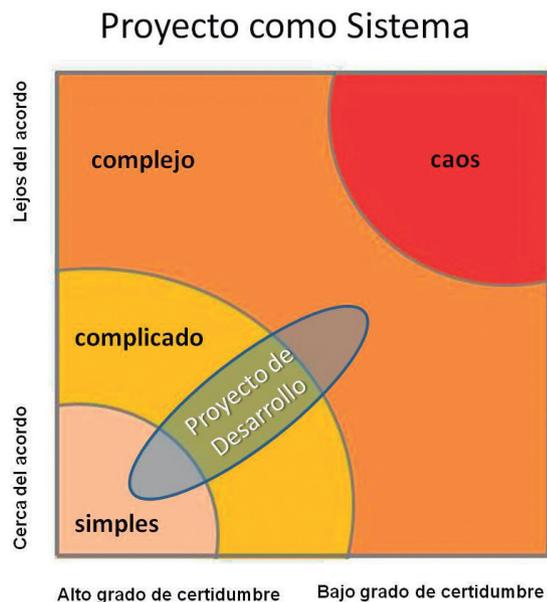


Figura 3. Proyecto como sistema
Fuente: Basado en Stacey, 1996.

Este modelo también evidencia la necesidad de un enfoque adecuado para la integración de las partes interesadas, ya que uno de los dos ejes se refiere al nivel de acuerdo entre ellas. La necesidad de esta integración ha sido reconocida desde hace mucho tiempo, y es parte de la mayoría de las organizaciones que están implementando el Marco Lógico con grupos que usan técnicas de participación. Incluso en proyectos comerciales y más técnicos, hoy en día la gestión de los grupos de interés se considera esencia⁵.

Por último, también es importante recordar que el Marco Lógico fue diseñado como una herramienta para el diseño de la estrategia de un proyecto, no para la planificación operativa. Sin embargo, la propuesta del NML también contribuye a una mejor visualización, así como a facilitar la conexión entre la estrategia del proyecto y su implementación.

Del Marco Lógico al Nuevo Marco Lógico

La construcción del Nuevo Marco Lógico comenzó con la deconstrucción del Marco Lógico, que po-

dríamos llamar 'clásico' o 'tradicional'. Aquí se presentan las diferencias para facilitar la comparación.

El hecho de que el instrumento ML haya sobrevivido tanto tiempo y en tantas organizaciones es un buen indicador de que es muy valioso. A pesar de ello, algunos de los elementos del ML 'clásico' o 'tradicional' merecen ser examinados y revisados, ya que a veces se utilizan erróneamente o, en algunos casos, dificultan la comprensión. En particular la parte gestionable de un proyecto de desarrollo es la que puede tener más consistencia con la integración de otros instrumentos. El ML puede ser dividido conceptualmente en tres partes:

- La 'lógica de producción', que es la parte gestionable del proyecto y que cubre las condiciones previas, los recursos, su aplicación y la generación de entregas;
- La parte no gestionable del proyecto, que son los objetivos, que expresan los cambios y los beneficios derivados de las entregas;
- La 'lógica de intervención' del proyecto, que es la conexión entre las dos partes de forma convincente, realista y coherente.

La lógica de producción del proyecto

Con los recursos asignados al proyecto, teniendo en cuenta las condiciones organizacionales/ institucionales, la tarea de la gestión de proyectos es organizar los recursos y dirigirlos de manera que los resultados esperados se pueden generar dentro de un marco de tiempo estimado.

El ML tradicional utiliza la lógica 'Aportes → Actividades → Resultados'. A pesar de que este razonamiento se corresponde perfectamente con el razonamiento de cualquier proceso de producción, pese a la complejidad de los resultados, la lista de actividades que normalmente presentan en los MLs en general es muy pequeña⁶. Además, cuando se utiliza el término 'actividades principales', en realidad no son actividades gestionables las que se presentan, sino actividades macro. Asimismo, en la fase de diseño de un proyecto es también prematuro pensar demasiado en actividades, lo cual en realidad corresponde a la planificación operativa.

5. *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos* (Guía del PMBOK), publicado por el Project Management Institute (2012), reconoció e incluyó en su quinta edición "Gestión de las partes interesadas" como un área de conocimiento.

6. No se ha podido averiguar cuándo y por quién el elemento 'actividades' se incluyó dentro del Marco Lógico. Los autores de la propuesta original no usaron este elemento. La lógica de Intervención de ellos fue: "Input → Output → Project Purpose → Sector or Programming Goal" (Rosenberg, Posner & Hanley, 1970, p. IV-3).

Comparación del Marco “clásico” con el Marco Nuevo

Marco Lógico “clásico”

Estructura del Proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Suposiciones importantes
Objetivo Superior			
Objetivo del Proyecto			
Resultados			
Actividades			

Nuevo Marco Lógico

Lógica de Intervención	Indicadores de Impacto	Fuentes de Comprobación	Suposiciones importantes
Objetivo Superior			
Objetivo del Proyecto			
<i>Lógica de Producción</i>			
Resultados esperados	Principales Entregas	Recursos necesarios	Condiciones previas para alcanzar Resultados

Por lo tanto, el primer cambio del NML es la eliminación del elemento ‘actividades principales’. Sin embargo, cabe indicar que en la práctica, incluir ‘actividades principales’ tenía un propósito: mostrar, en términos generales, más del contenido del resultado. Lamentablemente, conceptualmente ello no acontece de la mejor forma mediante una descripción de las actividades. Como se trata de actividades macro, que a veces duran meses e incluso años, no son tan gestionables como actividades. El cambio propuesto es que se desglose luego los resultados en sus respectivos productos (entregas) mediante la aplicación de la técnica EDT (Estructura de Desglose del Trabajo - Work Breakdown Structure⁷). Así, el alcance global del proyecto es más evidente, ya que son demostradas las principales entregas que componen el resultado.

En el ML tradicional, los indicadores se encuentran al lado de los resultados. Como la entrega de los resultados es responsabilidad de la administración del proyecto y, por lo tanto, se debe considerar gestionable, los respectivos indicadores no serían indicadores de impacto, sino de monitoreo. Sin embargo, en la práctica es muy común que se confundan estos dos tipos de indicadores, lo cual puede invalidarlos en el momento de la verificación. Por otro lado, si se

utilizan indicadores de seguimiento, estos elementos generalmente describen el resultado. Así, eliminamos estos indicadores y ponemos en su lugar en la matriz las entregas clave. Después de la aprobación del diseño detallado del alcance del proyecto, con la aplicación de la EDT se preparará el plan de monitoreo para la generación de las entregas. En consecuencia, los indicadores de seguimiento ML son obsoletos⁸.

Debido la ausencia de indicadores de monitoreo a nivel de los resultados, tampoco son necesarias las fuentes de comprobación. En lugar de estas, se incluyen los campos de las estimaciones generales de los recursos necesarios para generar las entregas principales, que a su vez constituyen los resultados. Como en la fase de concepción las informaciones sobre el proyecto son limitadas, no se espera tener una estimación de los recursos necesarios muy detallada o precisa. Es suficiente tener un orden de magnitud y diferenciar los recursos en dos tipos básicos: los recursos humanos y las inversiones. Conocer los costos de mano de obra y la duración de su uso permite un cálculo del coste total del proyecto. Esta información puede ser fundamental para la aprobación del diseño del proyecto, así como decidir sobre el avance del proceso.

7. La literatura especializada sobre la EDT es amplia. Una referencia internacionalmente reconocida es Project Management Institute. (2006). Practice Standard for Work Breakdown Structures (Segunda edición). Newtown Square, PA: PMI.

8. En la versión original del Marco Lógico tampoco existían indicadores y sí ‘output targets’ (metas) para los resultados. (Rosenberg, Posner & Hanley, 1970, p. IV-3)



Figura 4. Lógica de Producción
Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

Esta línea de razonamiento se complementa además con el elemento 'requisitos previos'. En este nivel, el concepto parece más apropiado que las suposiciones, ya que es la base de todo el proyecto. En la práctica, ocurre con bastante frecuencia que los proyectos ni siquiera cuentan con los requisitos básicos, lo que sugiere que sería preferible primero resolver esas cuestiones, antes de idear un proyecto que puede ser interesante y coherente en sí mismo, pero que no tiene la base necesaria y, por lo tanto, no tiene la oportunidad de tener éxito. Incluir las estimaciones de recursos ayuda a visualizar en la matriz la lógica del proceso de producción 'Entradas → Entregas → Resultados'.

Esta lógica de la producción también se complementa con la inclusión de las condiciones previas. Conocer el tipo de condiciones o requisitos previos, y las posibles dificultades para atenderlos, puede ser un factor decisivo para la aprobación del proyecto, ya que la evidencia de la falta de condiciones suficientes para iniciar el proyecto puede requerir explicaciones anteriores (Figura 4).

Con esto, toda la parte gestionable del proyecto se resume en la 'lógica horizontal': Requisito → Entradas → Entregas → Resultados. En este ámbito se puede y se debe utilizar instrumentos de gestión de proyectos reconocidos como eficientes y apropiados para la situación específica.

La parte no gestionable del proyecto

Los proyectos de desarrollo tienen como objetivo generar cambios en situaciones sociales, económicas o de organización, lo que implica siempre también un cambio de comportamiento de las personas involucradas. Es evidente y es consenso que estos cambios no pueden ser 'entregados' por un proyecto como si fueran bienes, por lo que no son directamente gestionables. Son, por la lógica de un proyecto de desarrollo, el efecto de lo que el proyecto genera como bienes o servicios. Estos cambios y mejoras que se espera, y que caracterizan el desarrollo, son los obje-

tivos del proyecto y el objetivo superior. Es el lugar (o la situación) al que los beneficiarios del proyecto quieren llegar en el futuro.

Es uno de los grandes méritos del LFA haber aclarado conceptualmente qué es un objetivo, lo cual ha llevado al razonamiento de qué es gestionable y qué no es gestionable. Sin embargo, ambas partes tienen que estar relacionadas por una conexión de plausibilidad, que es la lógica de intervención.

Los dos objetivos del ML, el objetivo del proyecto y el objetivo superior, están conceptualmente bien definidos. Mientras que el primero debe describir la situación deseada al final del proyecto, expresando los cambios que deben haber ocurridos en el grupo objetivo, el segundo describe cómo un proyecto exitoso impacta sobre la situación general en la que está inserto y contextualiza el proyecto.

La explicación de que la administración del proyecto no puede ser directamente responsable por la consecución de los objetivos del proyecto causa a menudo cuestionamientos en el entrenamiento. No obstante, cuando se entiende la naturaleza de las dos partes, la gestionable y la no gestionable, la visión de todo el proyecto cambia. Por lo tanto, el concepto de objetivo del proyecto debe permanecer tal como se define en el ML tradicional, y debe limitarse a un solo objetivo del proyecto, para asegurar un enfoque claro y sin ambigüedad.

Además, el concepto del objetivo superior, que describe cómo el proyecto afecta a la mejora de una situación más amplia, es apropiado y debe permanecer. Pero a medida que el alcance del objetivo del proyecto es el de contribuir a la mejora de la situación general, resulta perfectamente razonable definir más de un objetivo superior. En la práctica ha demostrado ser interesante elegir un objetivo superior en relación con la situación de los beneficiarios del proyecto y otro relacionado a los beneficios para la organización.



Figura 5. Informaciones para el monitoreo del Proyecto
Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

Los cambios sugeridos en el ML para la parte no gestionable no son conceptuales, sino de orden práctico. En primer lugar, el campo de los indicadores de impacto, que también pueden ser llamados ‘efectos’ a menudo, contiene pocas informaciones. Son genéricos y reducidos en el alcance, como si contuviesen un subtexto de lo que se quiere, pero que no tiene que explicarse. En realidad, se trata de un ejercicio muy complejo, pero cuando se lleva a cabo, ayuda a entender mejor el destino al que un proyecto posiblemente podrá llegar. Otra dificultad frecuente alude al hecho de que en la fase inicial de un proyecto pocos datos pueden inhibir una definición más realista. Por eso es importante que el ML no se perciba como un instrumento que se elabora una vez y después no tiene más importancia. Precisamente, el monitoreo y la actualización de los indicadores es una tarea fundamental en la gestión de un proyecto de desarrollo.

También se recomienda que se amplíe el alcance de los indicadores. Una técnica puede ser definir por lo menos un indicador de impacto relacionado con cada resultado. Así, se pone de manifiesto la importancia y la contribución de cada uno de los resultados. Los indicadores también deben ser parte del sistema de información de gestión. Sus fuentes son la prueba útil y deben permanecer en la matriz.

Otro concepto clave para el diseño de un proyecto de desarrollo son las suposiciones. El concepto sigue siendo relevante para el ejercicio de la reflexión sobre la viabilidad y los riesgos a los que un proyecto pueda tener que hacer frente. Los cambios que se sugieren son la sustitución de las suposiciones por prerrequisitos a nivel de los resultados y la colocación de las suposiciones para los objetivos del proyecto y objetivo superior al mismo nivel de estos objetivos. Por lo tanto, la lectura de la ‘lógica vertical’ cambia de posición, pero no de lógica. La reorganización de la estructura de la matriz no interfiere con la comprensión; la diferencia es que la suposición que estaría en el mismo nivel que el objetivo superior desaparece-

ría, o difícilmente haría falta, ya que es muy raras veces utilizada o considerada relevante.

La lógica de intervención del proyecto

La lógica de intervención que describe la estrategia del proyecto sigue teniendo la mayor relevancia para el diseño de un proyecto. Es pertinente contar con un objetivo superior que ayude a contextualizar y orientar la intervención en su conjunto.

Es importante tener un único objetivo del proyecto para centrarse en aquello que se considera prioritario y que debe estar sujeto a cambios. El aspecto del cambio de comportamiento de las personas es fundamental.

Los resultados de un primer esbozo del alcance general del proyecto ponen en evidencia las áreas en las que va a operar y, por exclusión, las áreas donde no va a actuar. La práctica ha demostrado que la definición de cuatro a cinco resultados esperados es ideal. También es útil el uso de la terminología tradicional en la descripción de los resultados, el uso de un verbo en el participio pasado. Es así que se demuestra mejor lo que habrá sido entregado al proyecto final.

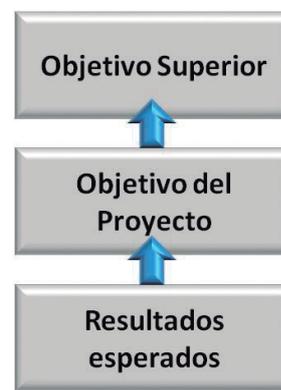


Figura 6. Lógica de Intervención
Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.



Figura 7. Gestiónabilidad del Proyecto
 Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

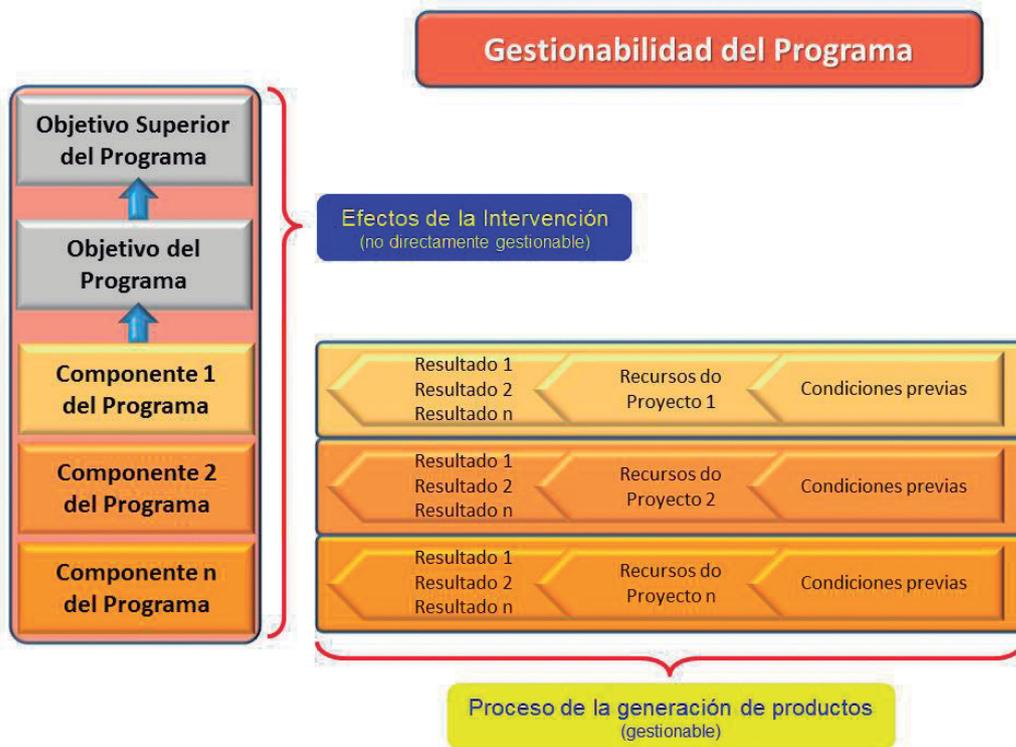


Figura 8. Gestiónabilidad del Programa
 Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

Como los resultados indican las grandes líneas de acción del proyecto, estos solo proporcionan una visión general de su alcance. Para entender mejor el volumen de trabajo que conlleva, se incluye en la lógica de intervención las entregas claves para cada uno de los resultados. Así, se detalla el alcance con más precisión que mediante las actividades que se utilizaba antes, que eran en realidad las actividades no gestionables, si no procesos de más o menos largo plazo.

Por lo tanto, para completar la lógica de intervención de un proyecto de manera consistente, es necesario construir la lógica de la producción, como se describe más arriba, ya que los recursos que serán necesarios y los requisitos previos son las condiciones en que se basa toda la lógica siguiente.

Programa versus proyecto

Las iniciativas de cooperación para el desarrollo a menudo son llamadas 'proyectos', pero a veces también 'programas'. Sin embargo, es raro que se encuentre una diferencia conceptual entre los dos términos; por el contrario, a menudo se utilizan como sinónimos. Esta percepción se debe al hecho de que los proyectos y programas pueden tener características muy similares.

En la literatura especializada existen diferencias que tienen implicancias importantes para la gestión. Una definición ampliamente aceptada es, por ejemplo, que un programa es un "conjunto de proyectos homogéneos o similares, coordinado de tal manera que el beneficio esperado es mayor que su ejecución individual" (Project Management Institute, 2006, p. 40).

Aunque complementarios, desde el punto de vista de la gestión es importante distinguir entre proyecto y programa. Mientras que el enfoque de un proyecto es la generación de los resultados, el enfoque del programa está en la realización de los beneficios que se basan en proyectos. El NML sugiere tomar en cuenta este hecho en su aplicación:

- Surge un nivel de efectos más arriba del objetivo superior del proyecto;
- El objetivo del programa conecta e integra los diferentes objetivos de los proyectos;
- El programa no genera productos, sino efectos. Por lo tanto, no hay resultados, sino componentes del programa;
- Las actividades de gestión del programa están completamente dedicadas a la coordinación, mientras

que las actividades de gestión de proyectos se centran en la producción de resultados.

Las diferencias se reflejan directamente en la capacidad de administración, tal como se muestra en la Figura 7.

Si la intervención consiste en un único proyecto, la producción de los resultados debe ser gestionable, teniendo en cuenta las condiciones previas y los recursos disponibles. Ya los efectos previstos que se expresan en los objetivos del proyecto y el objetivo superior, constituyen un proceso que no es directamente gestionable. Si la intervención consiste en un conjunto de proyectos relacionados entre sí para aumentar el beneficio esperado, en comparación con su aplicación individual, se trata de un programa. El vínculo entre los diferentes proyectos y el programa son los componentes que corresponden a los objetivos de cada proyecto. Por la lógica expuesta anteriormente, cada proyecto tendrá su propio proceso de producción mediante el cual la gerencia de proyecto se hace responsable de los resultados. Sin embargo, la coordinación y la integración de los efectos que los proyectos deben causar son responsabilidad del programa.

La consecuencia de esta lógica es que los procesos de gestión de proyectos y programas son diferentes; la planificación pasa en ámbitos complementarios pero distintos. La ejecución sucede a nivel de proyecto y no de programa, mientras que a nivel de programa, el monitoreo y la respectiva reorientación es una función principal. Del mismo modo, la evaluación de un proyecto tendrá un enfoque diferente del programa y, por supuesto, aumenta el nivel de complejidad en la transferencia de los resultados a los componentes, al objetivo del programa y, finalmente, a su objetivo superior (Figura 8).

Conclusión

El Marco Lógico como enfoque y herramienta todavía posee la misma relevancia y la actualidad que ha tenido durante las últimas cuatro décadas. El Nuevo Marco Lógico tiene como objetivo preservar la esencia del instrumento original, pero propone cambios planteados a partir de la experiencia adquirida a lo largo de 25 años de aplicación en numerosos proyectos y la formación de cientos de profesionales de diversas organizaciones. Por lo tanto, creemos que la matriz de la planificación del Nueva Marco Lógico es más completa y práctica, ya que resume la información crítica del proyecto, por lo que es una herramienta clave para la planificación estratégica de los proyectos.

Nuevo Marco Lógico	<i>Título del Proyecto:</i>		<i>Creado:</i>	
	<i>Duración del Proyecto</i>		<i>Revisado:</i>	
	<i>Institución responsable</i>		<i>Revisado:</i>	
	<i>Organización ejecutora</i>			
Lógica de Intervención	Indicadores de Impacto	Fuentes de Comprobación	Suposiciones Importantes	
<i>Objetivo Superior:</i>	•	•	•	
<i>Objetivo del Proyecto:</i>	•	•	•	
Resultados esperados	Principales entregas	Recursos necesarios	Condiciones previas	
1.	1.1 1.2 1.3 1.4	1.1 1.2 1.3 1.4	•	
2.	2.1 2.2 2.3 2.4	2.1 2.2 2.3 2.4	•	

Figura 9. Nuevo formato de la matriz de planificación

Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.



Figura 10. Estructura del Nuevo Marco Lógico

Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

Tabla 1. Descripción de los elementos del Nuevo Marco Lógico (NML)

Elemento	Definición ML	Definición NML	Cambios / diferencia	Recomendaciones NML
Actividades principales	Tareas que serán ejecutadas por el proyecto para alcanzar los resultados.	Inexistente	Las principales actividades son traducidas en subproductos de cada respectivo componente.	Como las Actividades Principales en realidad son actividades macro, que destacan algún producto o servicio a ser producido, estos pueden ser descritos como "Entregas clave", correspondiente al 2° nivel de la EDT.
Entregas clave	No existen, pero están implícitas en los indicadores de Seguimiento y en las Actividades Principales.	Son subproductos de cada componente. Esbozan mejor el alcance del proyecto. Son la base para la estimativa de los recursos.	Cambio fundamental.	Que se realice un primer desglose de los componentes (resultados) del proyecto. Entre 3 y 5 entregas deben ser suficientes. Debe prestarse atención a la descripción de subproductos que ayuden a estimar recursos y tiempo necesarios.
Fuentes de la comprobación	Lugar donde las pruebas para un indicador pueden ser encontradas.	Lugar donde las pruebas para un indicador pueden ser encontradas. Solamente para los Indicadores de Efecto.	Sin cambio para los Indicadores de Efecto. Sin Indicadores de Acompañamiento también no habrá fuentes.	En lugar de las fuentes de comprobación de los indicadores de seguimiento debe entrar la columna "Recursos"
Indicadores de Impacto	Indicadores objetivamente comprobables. Indicador de efecto (o impacto) para los objetivos.	Indicador de Impacto para los objetivos.	Sin usar "objetivamente comprobables".	Usar número más grande de indicadores lo que era costumbre con el ML. Definir por lo menos un indicador relativo a cada resultado, que puede aparecer en el Objetivo del Proyecto o en el objetivo superior.
Indicadores de Seguimiento	Indicadores objetivamente comprobables. Indicadores de Acompañamiento para los resultados.	Entregas clave.	No usar indicadores de acompañamiento para los resultados.	Los Indicadores de Seguimiento normalmente expresan subproductos o metas cuantitativas. Estos pueden ser descritos como "Entregas clave", correspondiente al 2° nivel de la EDT.
Lógica de Intervención	Estrategia del proyecto, demostrando las actividades principales que llevan a los resultados, estos provocan cambios y efectos.	La cadena lógica que relaciona los resultados que, en su suma e interacción, llevan al objetivo del proyecto y este provoca los efectos deseados expresados en el objetivo superior.	Cambio significativo por la conexión con la lógica de producción.	La cadena lógica de todo el proyecto viene desde las condiciones previas, pasando por los recursos hasta los productos que explicitan los resultados. La relación resultados — objetivo del proyecto — objetivo superior permanece, pero la lectura de las suposiciones debe ser: "Resultados alcanzados + suposiciones en nivel del objetivo del proyecto llevan al objetivo del proyecto". "Objetivo del proyecto alcanzado + suposiciones en nivel de objetivo superior lleva al objetivo superior".
Lógica de Producción	Este concepto no existe, sin embargo, implícitamente está en la relación <i>input</i> – <i>output</i> .	La cadena lógica que viene desde las condiciones previas del proyecto, de los recursos necesarios, pasando por las entregas clave hasta el resultado esperado.	Cambio fundamental por la inclusión de los recursos relacionados a los productos.	La cadena lógica viene desde las Condiciones previas y Recursos hasta las entregas clave, que son productos o servicios generados por el proyecto. Su conjunto configura un resultado.

Elemento	Definición ML	Definición NML	Cambios / diferencia	Recomendaciones NML
Objetivo del Proyecto (inglés: <i>Purpose o Outcome</i>)	Situación futura deseada. Describe los cambios que deben suceder en el grupo-objetivo.	Situación futura deseada. Describe los cambios que deben suceder en el grupo-objetivo.	Sin cambio fundamental. Explicitar el beneficio directo.	Usar un único objetivo del proyecto relativo al grupo-objetivo que puede ser tanto un grupo social fuera de la Organización ejecutora como puede ser una unidad de la propia organización.
Objetivo Superior (inglés: <i>Goal</i>)	Situación futura a la cual el proyecto pretende contribuir.	Situación futura a la cual el proyecto pretende contribuir. Beneficios indirectos obtenidos a través de la realización del proyecto.	Sin cambio fundamental. Explicitar el beneficio indirecto.	Usar dos Objetivos Superiores, uno relativo al desarrollo de la situación inicial, o otro relativo a los beneficios indirectos que la organización obtiene.
Condiciones previas	No son considerados explícitamente en el Marco Lógico, aunque son parte de la lógica del proyecto.	Son consideradas para el proceso de la generación de los productos y servicios y son registradas en el NML en nivel de los resultados. Son “condiciones previas, esenciales e indispensables para se alcanzar algo”.	Substituyen las suposiciones en nivel de los resultados. Son menos abstractos y conceptuales lo que las suposiciones y ayudan a establecer y evidenciar las condiciones básicas para la realización de un proyecto.	Las condiciones previas son la extensión de la línea de raciocinio de la producción de entregas. Su consideración implica una concepción más realista del proyecto.
Recursos	Estimativa de los recursos. (Inicialmente quedaba en la columna de los indicadores al lado de las actividades principales. Por falta de utilidad, este campo acabó siendo no considerado)	Estimativa de los recursos para cada subproducto. Pueden ser recursos humanos, materiales o financieros (inversiones).	Cambio fundamental.	Demostrar el proceso de la producción, en lo cual los recursos son las entradas (Inputs), que llevan a las entregas clave que después componen los resultados. La inclusión de los recursos ayuda a lógica de Intervención volverse más coherente.
Resultados (inglés: <i>Outputs</i>)	Bienes o servicios producidos por el proyecto.	Bienes o servicios producidos por el proyecto. También pueden ser considerados componentes del proyecto.	Sin cambio fundamental.	Explicitar el carácter del resultado/ componente.
Suposiciones importantes	Factores externos al control de la gerencia, pero importantes para el alcance de los objetivos.	Factores externos al control de la gerencia, pero importantes para el alcance de los objetivos.	Cambio en la posición de las suposiciones en relación a los objetivos.	Las suposiciones en nivel del objetivo superior son factores para alcanzar el objetivo superior. Las suposiciones en nivel del objetivo del proyecto son factores para alcanzar el objetivo del proyecto. En el nivel de resultados deben considerarse las condiciones previas o suposiciones.

Fuente: Peter Pfeiffer, 2015.

Para la correcta aplicación del Marco Lógico y una mejor comprensión de los límites de la manejabilidad, la distinción entre el proyecto y el programa es también esencial. Mientras el 'proyecto' opera principalmente en áreas simples y complicadas, el 'programa' se aplica enteramente en las esferas complicadas y complejas.

En cuanto a la planificación operativa, el Nuevo Marco Lógico incorpora una conexión con las herramientas de gestión de proyectos actualizada, especialmente la EDT, que era el 'eslabón perdido' entre la visión estratégica del proyecto y su organización operativa. Por lo tanto, la planificación operativa del proyecto puede ser más eficaz, ya que los ciclos de replanificación son suficientemente cortos, y consideran adecuadamente los cambios que ocurren naturalmente en sistemas complejos y dinámicos.

Usando el modelo de complejidad de Stacey, también es posible relacionar las diferentes esferas para los diferentes niveles del Marco Lógico: la producción de las principales entregas corresponde a la esfera simple, los resultados se refieren a la esfera complicada, y el objetivo del proyecto y el objetivo superior se corresponden con la esfera compleja. El hecho de que el NML utilice una estructura lógica no invalida la consideración de la complejidad y de sus modelos. Por el contrario, son útiles para la comprensión de los retos de gestión de proyectos. Es fundamental, sin embargo, que el NML solo se utilice como una herramienta para apoyar el proceso de gestión. Se requerirá una aplicación flexible y hábil, con experiencia y sentido común, para hacer la herramienta eficaz y que pueda desarrollar todo su potencial.

Referencias

- Boland, T. & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organizations. *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (5), 417-446.
- Couillard, J., Garon, S. & Riznic, J. (2009). The Logical Framework approach – Millennium. *Project Management Journal*, 40(4), 31-44.
- Hummelbrunner, R. & Jones, H. (2013). *A guide to managing in the face of complexity*. Working Paper. London, United Kingdom: Overseas Development Institute.
- Pfeiffer, P. (2006). O Quadro Lógico: Um método para planejar e gerenciar mudanças. En J. Giacomoni y J. Pagnassut (Organizadores): *Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea*, pp. 145-190. Brasília, Brasil: Escola Nacional de Administração Pública.
- Pfeiffer, P. (2011) *Gerenciamento de projetos de desenvolvimento. Conceitos, instrumentos e aplicações*. Rio de Janeiro, Brasil: Brasport.
- Practical Concepts Incorporated. (1979). *A manager's guide to a scientific approach to design & evaluation*. Washington, DC: Practical Concepts Incorporated.
- Project Management Institute. (2006). *Practice standard for Work Breakdown Structures* (Segunda edición). Newtown Square, PA: Autor.
- Project Management Institute. (2012). *A Guide to the project management body of knowledge* (Quinta edición). Newtown Square, PA: Autor.
- Project Management Institute. (2013). *The standard for program management* (Tercera edición). Newtown Square, PA: Autor.
- Rosenberg, L., Posner, L. & Hanley, E. (1970). *Project evaluation and project appraisal reporting system*. Washington, D.C.: Agency for International Development.
- Stacey, R. (1966). *Complexity and creativity in organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler.