

Consistencias e inconsistencias del marco lógico

Erika Jaráiz Gulías¹ y Xosé Luis Barreiro Rivas²

Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la USC

Resumen

Desde que comenzó a utilizarse, hace más de veinte años, el enfoque del Marco Lógico como herramienta de planificación, gestión y evaluación, se ha erigido como la metodología de trabajo por excelencia en el ámbito de la cooperación internacional, hasta el punto de que, en ocasiones, el apoyo económico de las administraciones públicas a los agentes de cooperación, ha estado condicionado a su utilización. Sin embargo, a pesar de que su utilidad ha sido ampliamente demostrada, el enfoque del marco lógico adolece de una excesiva endogeneidad, estando centrado en la problemática interna de la zona objeto de intervención, sin prestar demasiada atención a la perspectiva macro, que nos ayuda a comprender el fin último del esfuerzo cooperativo. En este sentido, se hace necesaria la evaluación por necesidades de la zona o consistencia del proyecto.

Palabras Clave: Enfoque del Marco Lógico, gestión de proyectos, cooperación al desarrollo

Abstract

Since it came into use, about more than twenty years ago, as a tool for planning, management and evaluation, the Logical Framework Approach, has emerged as the prime working methodology in the field of international cooperation. The LFA became so important that even many times the financial support from government agents to cooperation has been conditioned to its

¹Erika Jaráiz Gulías es Profesora Asociada del Departamento de Política y de la Administración de la Universidad e Santiago de Compostela: erika.jaraiz@usc.es

²Xosé Luis Barreiro Rivas es Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad e Santiago de Compostela: xoseluis.barreiro.rivas@usc.es

use. However, despite their usefulness has been amply demonstrated, the Logical Framework Approach suffers from excessive endogeneity and remains focused on the internal problems of the area for intervention, without paying much attention to the macro perspective that helps us to understand the ultimate goal of cooperative effort.

Key words: Logical Framework Approach, project management, international development cooperation.

1. Introducción

La evolución y consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo ha derivado en la preocupación por la eficacia real de la ayuda otorgada a los países receptores. Desde finales de los 90, la preocupación de la comunidad internacional se centró en que los resultados obtenidos tras varias décadas de ayuda al desarrollo, no se correspondían con lo esperado. El aumento en términos cuantitativos de la ayuda destinada al desarrollo se hace insuficiente debido a la ineficacia del sistema. Dicha ineficacia, que hasta el momento se había atribuido casi exclusivamente a la escasez de financiación, denunciada por el Informe Pearson en 1969³, comienza a percibirse además como el resultado de múltiples factores, tales como la descoordinación entre países donantes y receptores (Gómez-Galán y Cámara López 2008), la volatilidad y duplicidad de las acciones (Calabuig Tormo y Gómez-Torres 2010) o los fallos en los procedimientos de planificación y gestión de la ayuda.

Esta preocupación quedó reflejada en la Declaración de París (2005)⁴ y en el Foro de Accra (2008)⁵, en los que se puso de manifiesto la necesidad de: “aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, aplicarla y adaptarla a las distintas situaciones de los países, especificar indicadores, calendarios y

³ El conocido como Informe Pearson cuyo título original es “Partners in development” fue elaborado para el Banco Mundial por la Comisión de Desarrollo Internacional presidida por Lester B. Pearson en 1969.

⁴ www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf

⁵ <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

metas, y supervisar y evaluar la implementación”. En el reciente trabajo de Larrú Ramos, se pone de manifiesto que el objetivo principal de la ayuda al desarrollo es la reducción de la pobreza (Larrú Ramos 2009), pero resulta prácticamente imposible demostrar si existe una relación de causalidad entre las acciones de cooperación al desarrollo y la reducción de la misma. A este respecto no sólo parece claro que la cooperación al desarrollo resulta ineficaz e ineficiente debido a múltiples factores ya mencionados, sino que los propios sistemas de evaluación utilizados en la gestión de la cooperación no cumplen su función, y no permiten averiguar la eficacia real de la ayuda.

Precisamente, el intento por racionalizar la implementación y evaluar el impacto de los proyectos de cooperación al desarrollo ha conducido a la práctica universalización de la utilización del Enfoque del Marco Lógico como metodología, hasta el punto de que instituciones como la Comisión Europea (Commission of the European Communities 1993) o el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) requieren que el enfoque del marco lógico sea adoptado en cada etapa del ciclo de planificación de los proyectos que financian, desde la identificación hasta la evaluación ex post (Akroyd 1995).

El presente artículo, se centra en el análisis de las consistencias e inconsistencias del Enfoque del Marco Lógico como instrumento de planificación, gestión y evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo, partiendo de la hipótesis de que, al margen de las ampliamente demostradas bondades de la utilización de la planificación por objetivos, el complejo contexto en el que se enmarca la cooperación internacional al desarrollo requiere la utilización de instrumentos e indicadores de evaluación eficaces, al mismo tiempo que adaptados a las diferentes realidades existentes en los países receptores.

En definitiva, nuestra premisa inicial, es que la utilización universal del Enfoque del Marco Lógico como requisito para solicitar recursos, entraña ciertos riesgos entre los que destacan la endogeneidad en el establecimiento de objetivos y la falta de atención al rol fundamental de los actores de la cooperación en la definición de las necesidades, del modelo de intervención y de la financiación aplicable.

2. La metodología del Marco Lógico

El Enfoque del Marco Lógico es definido por la Agencia alemana de Cooperación, como un “sistema de procedimientos e instrumentos para una planificación de proyectos orientada a objetivos” (GTZ 1987, 7). Por su parte, la Comisión Europea lo define como “...un ejercicio y un método de análisis, además de ser una estructuración de los resultados de dicho ejercicio, que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa y sus relaciones de causalidad (...). Los principales resultados de este proceso se resumen en una matriz que describe de forma lógica los aspectos más importantes de un proyecto (...). El Marco Lógico se utiliza tanto durante la preparación de un proyecto o programa, como durante su ejecución y evaluación (...) (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, 14-15).

El enfoque del Marco Lógico (EML) ha llegado a desempeñar un papel central en la planificación y gestión de las intervenciones de desarrollo en los últimos veinte años. Sus orígenes se encuentran en un enfoque de planificación de los militares de EE.UU., que fue adoptado por la agencia espacial americana (NASA) antes de ser adoptado por la Agencia Estadounidense para la Cooperación Internacional al Desarrollo (USAID) en el año 1971, primero para la asistencia técnica y posteriormente para todos los proyectos de cooperación. En la década de los 80 el Enfoque del Marco Lógico, o formas adaptadas del mismo entre las que destaca la desarrollada por la Agencia Alemana de Cooperación (ZOPP), comenzó a ser utilizado por las organizaciones europeas convirtiéndose en el método estándar requerido por muchos donantes para la tramitación de las solicitudes de subvención.

El EML parte del análisis de los actores de la cooperación, los problemas existentes, los objetivos alcanzar y las alternativas posibles para solucionar dichos problemas. Como herramientas propias de esta metodología destacan por tanto, el árbol de problemas, el diagrama de objetivos y la matriz de planificación del proyecto.

Muchos autores distinguen entre la Metodología de Marco Lógico (Logical Framework Approach) y la Matriz de Marco Lógico (Logical Framework o logframe) (Ortegón, Pacheco y Prieto 2005, Hummelbrunner, Beyond logframe: Critique, Variations and Alternatives 2010). La Metodología se encarga del análisis del problema, el establecimiento de objetivos y la identificación de actores implicados y riesgos asumidos, y todo esto debería realizarse mediante un proceso de participación, en el que estén involucrados los principales “stakeholders”, encargados de alcanzar el consenso. Por otra parte, el producto de esta metodología analítica es una Matriz de representación, en la que se resumen los elementos claves del proyecto y las herramientas de evaluación propuestas (véase figura 1).

Figura1: ejemplo de matriz de planificación

	Objetivos (Lógica de intervención)	Indicadores Verificables	Fuentes de Verificación	Factores externos
Objetivo general:				
Objetivo específico:				
Resultados:				
Actividades:	Medios	Costes		

Fuente: elaboración propia a partir de Camacho, y otros 2001, Gómez-Galán y Cámara López 2008

Existe cierto acuerdo en que las etapas más formalizadas de la metodología que se conoce como Enfoque del Marco Lógico son la de identificación del problema y la de diseño y planificación (Ortegón, Pacheco y Prieto 2005), siendo el objetivo último de este enfoque la mejora de la calidad de los diseños de los proyectos de cooperación al desarrollo (Gómez-Galán y Cámara López 2008). Por otra parte, algunas variantes del procedimiento se centran también en la etapa de evaluación⁶, aunque la utilización del EML para esta fase de los proyectos no está tan generalizada.

A pesar de la universalización de su utilización, el Enfoque del Marco Lógico no es ajeno a las controversias y a las críticas, tanto sobre sus fundamentos teóricos como sobre su aplicación práctica. Las críticas a la utilización universal del Enfoque del Marco Lógico en la cooperación internacional se han formulado desde dos perspectivas. Por una parte aquellos que entienden que las debilidades no residen en la herramienta, que no deja de ser una variante de la planificación por objetivos, sino que, tal y como advirtieron Camacho, Cámara, Cascante y Sainz, “El verdadero peligro es que esta técnica ha pasado a convertirse en una especie de procedimiento administrativo para justificar la asignación de fondos más que en un método de gestión de los proyectos de desarrollo. Si el EML acaba siendo un requisito para solicitar recursos, los proyectos del futuro serán formalmente más presentables que los que hasta ahora hemos conocido, pero adolecerán de los mismos defectos y errores de siempre” (Camacho, y otros 2001, 23).

Por otra parte, los que entienden que su aplicación generalizada en el ámbito de la cooperación no resulta adecuada, ya que originariamente es un método de gestión interna, poco flexible e incapaz de abarcar todas las dimensiones presentes en los proyectos de cooperación, fundamentalmente en lo que se refiere al contexto de actuación y el rol jugado por los actores de la cooperación (Gasper 2000, Hummelbrunner, *Beyond logframe: Critique, Variations and Alternatives* 2010).

⁶ Por ejemplo, en España, la AECID establece que los criterios que deben ser evaluados en la gestión de los proyectos de cooperación— la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la viabilidad— son delimitados considerando el Enfoque del Marco Lógico (EML).

Sin embargo, a pesar de las críticas, la utilización del EML no se ha visto debilitada, y mientras muchos donantes reconocen sus límites y debilidades, mantienen (y a menudo imponen) su uso como herramienta de planificación y evaluación.

3. Consistencias e inconsistencias del EML

Según el manual de la agencia Noruega de Cooperación (NORAD 1997), uno de los más utilizados en la aplicación del Enfoque del Marco Lógico, las ventajas del uso del EML son las siguientes:

- Asegura que se plantean las preguntas fundamentales y se analizan las debilidades, brindando a los que toman decisiones una información mejor y más pertinente.
- Guía el análisis sistemático y lógico de los elementos claves interrelacionados que constituyen un proyecto bien diseñado.
- Mejora la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos.
- Facilita el entendimiento común y una mejor comunicación entre los que toman decisiones, los responsables y las demás partes involucradas en el proyecto.
- La administración y la dirección se benefician de procedimientos normalizados para recoger y evaluar la información.
- El uso del EML y del seguimiento sistemático asegura la continuidad del enfoque cuando se sustituye el personal original del proyecto.
- A medida que más instituciones adoptan el EML, puede facilitarse la comunicación ente los gobiernos y las agencias donantes.

- El amplio uso del formato EML facilita la realización de estudios sectoriales y de estudios comparativos en general.

Además de estas ventajas en utilización del EML, frente a otras metodologías menos estructuradas, se han señalado otras (Ortegón, Pacheco y Prieto 2005), como que aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades; aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los diferentes actores relacionados con el proyecto; suministra un temario analítico común que pueden utilizar los involucrados, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto, como también para la interpretación de éste; enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable; suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto; suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto; y proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

Sin embargo, su utilización generalizada ha permitido identificar algunas de sus limitaciones. La NORAD señala algunas, como que puede surgir una excesiva rigidez en la dirección del proyecto cuando se absolutizan los objetivos y los factores externos especificados al comienzo. Esto puede evitarse, según la misma Agencia, mediante revisiones regulares del proyecto en los que se pueden volver a evaluar y ajustar los elementos claves.

Desde una perspectiva más teórica Gasper (2000), critica la metodología del EML precisamente por su déficit de soporte teórico y le atribuye tres fallos que, a su entender, lo invalidan para su total aprovechamiento:

- “logic-less frame”: o la falta de lógica, que aparece cuando el uso del Marco Lógico es impuesto por los países donantes como instrumento para justificar y otorgar lógica a un diseño de proyecto pre-existente.

- “lack-frame”: la utilización de una matriz de análisis no garantiza en ningún caso la inclusión de todos los elementos presentes en la ejecución de un proyecto de cooperación. Una tabla es un instrumento excesivamente simple, incapaz de reflejar aspectos como el rol activo de los actores de la cooperación.
- “lock-frame”: el Enfoque del Marco Lógico infiere una rigidez excesiva a los proyectos, de modo que una vez que se han diseñado, no son modificables ni adaptables a la realidad cambiante, lo que hace que las matrices se conviertan únicamente en una lista de objetivos para medir la eficacia de la acción implementada.

Es por esto que, según Hummelbrunner (2010), el Enfoque del Marco Lógico es, a menudo, mal utilizado. Una utilización correcta de esta metodología implica saber en qué momento puede ser aplicada y cuándo debe ser complementada o sustituida por otros métodos.

Este autor refiere algunos de los problemas observados por Chamblor y Gasper en el uso del EML en el ámbito de la cooperación:

- A menudo, el EML es impuesto desde afuera, por los donantes, aplicándose de manera estandarizada, rígida y de arriba hacia abajo. Los donantes tienden a considerar la matriz del marco lógico como algo definitivo frente a lo cual los receptores de ayuda pueden ser considerados responsables. El Enfoque del Marco Lógico se convierte en una directiva rígida y una norma administrativa indoblegable, convirtiendo la "lack-frame" en "lock-frame"- contra toda lógica.
- Los desequilibrios de poder, el bajo nivel de confianza y la distancia existente entre "socios" en los programas de ayuda, han potenciado el “lock-frame”, temiendo una pérdida del control de la rendición de cuentas si

se permite a los receptores modificar lo que ha sido acordado anteriormente.

- El uso del Enfoque del Marco Lógico en un contexto intercultural ha conducido, a menudo a la dominación de un concepto e ideología externos, en que se ha basado la intervención. Las tradiciones locales de gestión o las habilidades de la población receptora no son tenidas en consideración y la participación de los nativos se ve seriamente obstaculizada debido a la alienación cultural. Además el uso de ésta metodología termina generalmente con la financiación, lo que socava los intentos de inducir el aprendizaje sostenible.
- El Enfoque del Marco Lógico se basa en una lógica mecanicista, que presupone una progresión de los efectos previstos casi de forma automática, con independencia de los actores involucrados o del contexto. Sin embargo, la realización de las actividades tal y como estaba previsto, de ninguna manera es una garantía de la consecución de los resultados y mucho menos de que los impactos sean los esperados, ya que existen muchos otros factores (externos e internos) implicados.
- Por último, resulta tentador afirmar que los efectos observados se deben a la intervención realizada, haya ésta efectivamente contribuido o no a su consecución. Sin embargo, las relaciones causa-efecto son difícilmente demostrables, sobre todo en el caso de los objetivos generales o a largo plazo.

Por último, Camacho, Cámara, Cascante y Sainz (2001), señalan que aunque el EML es un método de planificación participativa, esa insistencia en la participación nunca es suficiente, ya que, tiende a ser la característica que más rápidamente se olvida en su aplicación. Todas las técnicas que propone el EML son técnicas de discusión en grupo y, dentro de esos grupos, es fundamental que los presuntos colectivos beneficiarios ocupen un lugar preferente. Se trata de incorporar la óptica de las necesidades y resultados esperados por los receptores de la ayuda.

En conclusión, el Enfoque del Marco Lógico a menudo no es capaz de reflejar la realidad desordenada a la que se enfrentan los actores de cooperación, provocando confusión.

Hummelbrunner (2001), señala algunos de los problemas observados tras su experiencia en la utilización del Marco Lógico para la implementación del programa de la Unión Europea PHARE:

1. La tendencia de las autoridades encargadas de hacer cumplir la estricta aplicación de planes predeterminados (como se definen en los Términos de Referencia - TdR) condujo a una visión limitada de los proyectos. Los proyectos fueron disociados de su contexto y avances importantes en el contexto de la aplicación fueron pasados por alto o calificados como efectos "indeseables".
2. A pesar de que estaban previstas revisiones periódicas de los planes, los requisitos y los procedimientos de aprobación tuvieron el efecto de que sólo se consideraron modificaciones en los momentos predefinidos y periódicos de revisión. Esto hizo que a menudo fueran inadecuadas, ya sea por ser demasiado tarde, o - como en el caso de los informes iniciales – demasiado temprano. Teniendo en cuenta los períodos de aplicación para los proyectos, los tiempos de aprobación de cambios en el proyecto fueron particularmente excesivos (hasta un año).
3. La separación estricta entre la planificación y ejecución de los proyectos ha contribuido a una tendencia "mecanicista" en la implementación, vista, únicamente, como la realización de los planes previamente definidos. Esta separación se vio agravada por el hecho de que -debido a los procedimientos de licitación y la competencia en dichos procedimientos- la planificación y ejecución se llevó a cabo, por lo general, por diferentes actores.

4. Debido a este estilo mecanicista, se ha descuidado, e incluso negado, el contexto de actuación de los proyectos. En particular, cuando ha sido necesario que los documentos del proyecto se elaboraran rápidamente, estos factores externos se consideraron casi irrelevantes, lo que refuerza la tendencia endógena de los proyectos.
5. La aplicación del Enfoque del Marco Lógico se llevó a cabo en un contexto de alienación cultural. Los expertos externos que dirigen el proyecto normalmente no conocen suficientemente las circunstancias y la cultura locales. Por otra parte, los marcos lógicos fueron utilizados en el diseño de proyectos con frecuencia por expertos extranjeros, mientras que la participación en esta fase de los actores locales fue muy reducida.
6. A pesar de la retórica de la cooperación, la aplicación del programa PHARE a menudo tuvo lugar en un clima de dominación por las autoridades de la UE y la desconfianza hacia los "socios" nacionales. Esto condujo a un exceso de reglas y directrices, que creó un clima que disminuye las posibilidades de un uso más flexible del Enfoque del Marco Lógico y se convirtió en un obstáculo para su aplicación.

El cumplimiento de las directrices establecidas en los términos de referencia, se convirtió en el criterio con el que los oficiales de la Unión Europea, los funcionarios de los países receptores y los expertos juzgaban sus actuaciones. En lugar de una implementación de proyectos adaptada a las circunstancias y a las necesidades del momento, esta práctica condujo a la producción de informes satisfactorios para las administraciones, pero raramente a la consecución de proyectos mejores y más sostenibles.

Por otra parte, el Enfoque del Marco Lógico, tampoco parece adecuado como método de evaluación, aunque a menudo es utilizado para ello. Según Hummelbrunner (1997) es posible señalar ciertas debilidades conceptuales y limitaciones en la utilización del EML como instrumento de evaluación de proyectos:

- En primer lugar, el EML se centra en alcanzar los efectos deseados a través de las rutas establecidas, lo que reduce su utilidad como método de evaluación, ya que acentúa la visión limitada de los proyectos, restringiendo la atención hacia esos efectos previamente especificados. Se desechan por tanto todo tipo de rutas de actuación no previstas, así como los efectos no intencionados, haciendo la evaluación incompleta e incapaz de reflejar la situación real de la zona de actuación.
- Este "sesgo" en la rendición de cuentas también se refleja en los supuestos fundamentales de el EML, conocimiento perfecto y completo control de la implementación del proyecto, a pesar de la existencia de una columna de factores externos (supuestos y riesgos), a la que se le suele dar poca importancia, especialmente si se compara con los resultados e indicadores. Cuando no se contempla que los acontecimientos pueden desarrollarse de manera imprevista, no se considera necesario tenerlo en cuenta para su evaluación. Sin embargo, una actitud de aprendizaje y un estilo de evaluación que podría ayudar a mejorar la ejecución, haría necesario prestar atención a un amplio número de efectos.
- El EML puede convertirse en un serio obstáculo en situaciones donde los efectos no deseados o las rutas de implementación son importantes para entender y evaluar las intervenciones de cooperación, es decir, cuando la situación se vuelve cada vez más compleja o requiere rutas innovadoras.

4. Hacia una revisión del Enfoque del Marco Lógico como metodología dominante en las intervenciones de cooperación al desarrollo.

Tras la rápida revisión de algunas de las críticas al uso del EFL, como herramienta analítica y de gestión en las intervenciones de cooperación al desarrollo, emitidas por la literatura especializada, cabe reflexionar sobre

cuáles debieran ser las características de la metodología de programación utilizada en cooperación. De este modo, como se ha dicho, el peligro del uso indiscriminado del EML no está únicamente en sus fallos metodológicos, sino que también reside en la utilización que se hace del mismo, tanto como requisito exigido por los actores donantes para acceder a los fondos de cooperación (Bakewell y Garbutt 2005), como su utilización como herramienta de todos los actores de cooperación para alcanzar y justificar sus propios intereses.

Resulta evidente, por tanto, que el EML, como cualquier otra herramienta, puede resultar de gran utilidad, concretamente en la planificación y gestión de proyectos de cooperación, siempre y cuando no se utilice de forma indiscriminada, sino adaptándolo a cada contexto individual, y sobre todo, siempre y cuando no se convierta únicamente en un requisito formal, justificativo de la actuación de los actores de la cooperación, tanto donantes, como intermediarios y receptores.

No es objeto de esta ponencia el análisis exhaustivo de los fallos de la metodología del EML, ni tampoco la propuesta de una metodología alternativa, sin embargo, nos centraremos en algunos de los fallos anteriormente identificados y que nos parecen especialmente importantes.

En primer lugar se sitúa lo que Gasper (2000) denominó “lack-frame”, y que se refiere a la incapacidad de una matriz del marco lógico de abarcar todos los aspectos presentes en una intervención de cooperación al desarrollo. Esta simplicidad de la herramienta manifestada por la literatura, tiene un efecto condicionante desde el principio de todo el planteamiento del proyecto, es decir, afecta tanto a lo que se ha denominado “Enfoque del Marco Lógico”, como a la “Matriz del Marco Lógico”, ya que al ser esta última la forma de representación elegida para el diseño y la gestión del proyecto, obliga a centrar el enfoque del mismo en los aspectos recogidos por ella, otorgando una importancia secundaria tanto al contexto, como al rol que juegan los actores de la cooperación, y sobre todo a las especificidades del terreno en el que se debe desarrollar la acción. Este aspecto crítico abarca otros señalados también por Gasper (1997) y Chambers (1997), como la dominación ideológica de los

actores donantes y la alienación cultural, así como los desequilibrios de poder y la falta de confianza entre los socios.

Como solución a esta “falta de enfoque” del EML, en todas sus manifestaciones, se ha propuesto por parte de la literatura, la incorporación de la metodología participativa (González 2000), e incluso se han denunciado los problemas que genera y la falta de atención que se le presta a la planificación participativa (Camacho, y otros 2001), entendida como un elemento fundamental de la metodología del EML en la actualidad. Sin embargo, es en ocasiones esa excesiva preocupación por la participación “formal”, que no real, y la búsqueda de consenso, la que condiciona y en muchas ocasiones impide, el establecimiento de objetivos concretos y ambiciosos de desarrollo y, sobre todo, la flexibilidad y capacidad de adaptación de los proyectos a la realidad del terreno. La “mitología de la participación” privilegia muchas veces la participación sobre la eficacia, lo que no implica que dicho enfoque deba desaparecer, sino que, a pesar de ser, sin lugar a dudas, un elemento importante en la definición y ejecución de las intervenciones de cooperación al desarrollo, no puede ser la justificación de la ineficacia o la inacción. La participación no garantiza, ni que los objetivos establecidos sean los adecuados, ni que los impactos producidos por la intervención sean realmente generadores de desarrollo, que debería ser el fin último de las acciones de cooperación. Es por esto que, no por ser más participativo, el EML es siempre adecuado, ni se evitan los factores negativos antes señalados, como los desequilibrios de poder o la alienación cultural.

Este análisis del papel de la participación en el EML nos conduce a otra de sus debilidades apuntada por Gasper (2000), y es que la utilización de esta metodología deja de ser adecuada (“logic-less frame”) cuando se utiliza únicamente para justificar y otorgar lógica a un diseño de proyecto pre-existente impuesto por los países u organizaciones donantes. Más allá, el EML se utiliza en numerosas ocasiones para justificar únicamente la actuación y los intereses de los actores de la cooperación internacional al desarrollo, al igual que los países donantes utilizan la cooperación al desarrollo, y su herramienta por excelencia, el EML, para garantizar su hegemonía y el mantenimiento de sus intereses en el terreno. Estas son dos caras de la misma moneda, por una

parte el reconocimiento de los actores como pieza fundamental de la cooperación, y por otra la utilización de la cooperación al desarrollo como instrumento político de poder e influencia, o incluso de defensa de los intereses de los países en el marco internacional.

Los actores son una pieza fundamental para la definición de necesidades, la definición del modelo, y la definición de la financiación, siendo, en numerosas ocasiones el EML, el instrumento utilizado para dicha definición. De este modo, las administraciones de los países donantes lo utilizan como esquema de referencia para garantizar el cumplimiento de sus propios objetivos en las intervenciones de cooperación, y las ONGDs como herramienta sobre la que justificar sus actuaciones y acreditar su profesionalidad. Los Estados fijan los objetivos que pretenden alcanzar, en ocasiones los mismos objetivos independientemente de cuál sea la zona de intervención. Unos objetivos predefinidos desde la perspectiva del donante y no desde la perspectiva del receptor, que marcarán de forma irremediable el propio diseño del proyecto a través del Enfoque del Marco Lógico. La ejecución e incluso la evaluación de los proyectos se enmarcan dentro de esos objetivos, y en lugar de permitir al mercado regular la forma de implementación más eficaz y eficiente respecto del objetivo último que es el desarrollo de los territorios, los Estados favorecen la perpetuación de organizaciones como actores necesarios de la cooperación que acreditan su eficacia ad-hoc, mediante la misma lógica que les servirá como marco de evaluación post-hoc.

¿Pero cuál es el papel del EML en esta fotografía? No es otro que el de herramienta que permite a los Estados fijar “sus” objetivos en las intervenciones de cooperación al desarrollo, y controlar la actuación de las ONGDs y actores de los países receptores de la ayuda. Los actores de la cooperación utilizan el Enfoque del Marco Lógico como instrumento perpetuador de sus estatus y garantía de conservación de su rol en el sistema vigente de ayuda al desarrollo.

Sobre la efectividad real de la ayuda al desarrollo escribe Larrú (2009) que la evidencia de que los sistemas de cooperación son mejorables, es que la AOD no representa más que una pequeña porción de lo que los países en desarrollo

pueden lograr del exterior, concretamente la inversión directa y las remesas representan un volumen muy superior a la ayuda que canaliza la cooperación al desarrollo.

Además, el Banco Mundial recoge en su informe “Assesing Aid, What Works, What Doesn’t and Why” en 1998, que “desde el principio la cooperación al desarrollo tuvo un objetivo doble, y potencialmente contradictorio. El primero era fomentar el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los donantes actuaban movidos por el altruismo, pero también por interés, pues consideraban que, a largo plazo, su seguridad económica y política se beneficiaría del crecimiento de los países pobres. El segundo objetivo era promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes” (Banco Mundial 1998, 7).

Buena prueba de estas afirmaciones la tenemos en el caso de la ayuda al desarrollo en Palestina. El Estado dominante en el conflicto -Israel en este caso- ya programa como un recurso (que actúa como lucro por liberación de otras partidas) las distintas formas de ayuda y cooperación que, procedentes del exterior, redundan de hecho en la Hacienda del Estado. Las potencias donantes aceptan que la cooperación se convierta en ayuda o socorro de urgencia con la sola intención de rebajar o difundir el conflicto. En algunos casos esta conversión es tan intensa -como es el caso de EE. UU.- que es difícil distinguir la ayuda humanitaria de la ayuda militar.

Por último, en este breve análisis de las consistencias e inconsistencias del Enfoque del Marco Lógico, no podemos dejar de aludir a su falta de flexibilidad, lo que Gasper (2000) denominó “lock-frame”, característica propia, por otra parte, de muchas metodologías de planificación basadas en el consenso y participación. La formalización del proceso, tal y como se ha apuntado, aporta cierto grado de seguridad en la orientación y ejecución de las acciones, mientras que, al mismo tiempo, la falta de mecanismos de adaptación a las circunstancias reales, constriñe las posibilidades de actuación, minimizando los posibles impactos de la intervención. Como solución a este problema de rigidez, se han propuesto metodologías alternativas al EML como la Gestión Sistémica de Proyectos (GSP) (Coyle 1996, Schwaninger 2006), pero no han

alcanzado la misma popularidad, de modo que el Marco Lógico, en todas sus variantes, sigue siendo la metodología más utilizada.

5. Conclusiones

En definitiva, el análisis teórico y práctico de la utilización del Enfoque del Marco Lógico en las intervenciones de cooperación al desarrollo, revela fallos inherentes tanto a su aplicación generalizada, como a su utilización instrumental por parte de los actores de la cooperación.

El orden establecido en la canalización de la ayuda al desarrollo, tiene como finalidad principal la protección de los intereses económicos y políticos de los países donantes, así como el mantenimiento del status quo y la supervivencia de los actores de la cooperación, y la utilización del EML como metodología prácticamente universal, a pesar de aportar ventajas en la implementación, contribuye a la repetición de los fallos del sistema de cooperación al desarrollo.

La falta de un enfoque macro de los proyectos, la repetición de los modelos de actuación y la excesiva endogeneidad, unidos a los problemas propios de la implementación, como la alienación cultural y la falta de entendimiento de las dinámicas sociales del terreno, hacen que no se pueda hablar del EML como una metodología capaz de maximizar la eficacia y la eficiencia en la implementación de proyectos. Esto no significa tampoco que deba desecharse totalmente, sino que debería ser entendido como un enfoque complementario, aplicable sólo en determinados contextos, y no una exigencia de las administraciones para justificar sus acciones de cooperación, e incluso el establecimiento de sus objetivos de actuación y zonas prioritarias de intervención.

Bibliografía

Akroyd, H D. "Steps towards the adoption of the logical framework in the African Development Bank: some illustrations for agricultural sector projects." *Project Appraisal* 10, no. 1 (1995): 19-30.

Bakewell, O, and A Garbutt. *The use and abuse of the logical framework approach*. INTRAC, 2005.

Banco Mundial. *Assesing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press, 1998.

Calabuig Tormo, Carola, and María de los LLanos Gómez-Torres. *La cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia: Universitat Politecnica de Valencia, 2010.

Camacho, H, L Cámara, R Cascante, and H Sainz. *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*. Madrid: Fundación Cideal y Acciones de Desarrollo y Cooperación, 2001.

Chambers, R. *Whose Reality Counts?* London: Intermediate Technology Publications, 1997.

Commission of the European Communities. *Manual:project cycle management: integrated approach and logical framework*. CEC, 1993.

Coyle, R G. *System Dinamics Management*. USA: Chapman & Hall/CRC, 1996.

Gasper, D. "Evaluating the "Logical Framework Approach" towards learning-orientes development evaluation." *Public Administration and Development* 20 (2000): 17-28.

Gómez-Galán, Manuel, and Luís Cámara López. *La gestión de la cooperación al desarrollo*. Madrid: CIDEAL, 2008.

González, L. "La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo." *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 2000: 1-49.

GTZ. *ZOPP, una introducción al método*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zussamenarbeit, 1987.

Hummelbrunner, R. "Beyond logframe: Critique, Variations and Alternatives." In *Beyond Logframe: Using systems concepts in evaluation*, by Novuko Fujita, 1-33. Japón: Foundation for Advanced Studies on International Development, 2010.

—. "Die Logik hinter dem "Logical Framework". Stärken und Schwächen des Planungs- und Evaluierungskonzepts der EU." *Ponencia presentada en la ÖIR Plattform "Evaluation der Evaluationen"*. Viena, Febrero 26, 1997.

Larrú Ramos, José María. *La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza?* Madrid: Editorila Biblioteca Nueva, 2009.

NORAD. *El enfoque del Marco Lógico*. Madrid: IUDC-UCM/CEDEAL, 1997.

Ortegón, E, J F Pacheco, and A Prieto. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento, y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ CEPAL/ Naciones Unidas, 2005.

Pearson, Lester B. *Partners in Development*. Londres: Pall Mall Press, 1969.

Sanahuja, José Antonio. "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo." In *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, by Manuela Mesa, 71-101. Madrid: CEIPAZ, 2007.

Schwaninger, M. *Intelligent Organizations: Powerful Models for Systemic Management*. Berlin: Springer, 2006.