

## Introducción

---

El presente Manual busca ayudar al lector a entender y manejar los principios básicos del enfoque del Marco Lógico y su forma de aplicación para el diseño y posterior evaluación de proyectos y programas.

Las razones para escribir el Manual –y para darle el contenido que él tiene- se basan en la renovada inquietud por contar con un instrumento, a la vez versátil y sumamente potente, para apoyar a la llamada Gestión para Resultados, en los programas y proyectos del sector público. Ello no implica que el Manual no sea útil para programas y proyectos del sector privado, sino que su redacción se ubica en un escenario en que sus usuarios esperados son funcionarios y consultores que trabajan en o para el sector público.

La Gestión para Resultados es una inquietud compartida por los gobiernos de América Latina y el Caribe ante las urgencias del desarrollo económico, político y social de tipo sustentable, que necesitan los habitantes de la región para mejorar su calidad de vida<sup>1</sup>. Es un enfoque que tiene algunas características que lo diferencia de las formas de gestión gubernamental más tradicionales, como la gestión por funciones preestablecidas.

---

<sup>1</sup> Desde su implementación en USAID, la metodología del Marco Lógico ha sido adoptada, a veces con algunas variaciones, por numerosas otras agencias e instituciones. Una de las primeras fue la GTZ, la cual utilizó el Marco Lógico como parte de su método “Planeación de proyectos orientada a objetivos - ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung). Más recientemente el BID ha estado impulsando fuertemente en Latinoamérica el uso del Marco Lógico. Naciones Unidas utiliza una variante del Marco Lógico para la Planeación y control de su programa de trabajo en el “Integrated Monitoring and Documentation Information System (IMDIS)”. Asimismo, la metodología del Marco Lógico es utilizada en varios países latinoamericanos.

En la gestión por funciones –que es la más difundida en el sector público–, cada funcionario realiza un trabajo determinado, moviéndose dentro de un espacio administrativo pre establecido en reglamentos y manuales de organización, y sin tener necesariamente a la vista el resultado final al cual aporta su esfuerzo. En este rígido contexto, el resultado del trabajo rutinario puede progresar en la medida que cada funcionario se hace más hábil y logra realizarlo más rápido y con menos errores. El enfoque alternativo, de la gestión para resultados, en cambio, coloca su énfasis en definir para un equipo de trabajo el objetivo esperado del trabajo a realizar, no establece funciones rígidas sino que deja a la iniciativa, creatividad y proactividad del equipo, la decisión de cómo llevarlo a cabo. En este contexto, el progreso en el resultado del trabajo se basa no solamente en el desarrollo de la experticia de cada quien, sino también –y muy fuertemente– en la emergencia de innovaciones en los procedimientos conducentes al logro del mismo objetivo. Las diferencias entre uno y otro enfoque pueden ser notables.

La teoría de la gestión da un amplio respaldo a los principios de la gestión para resultados, a partir del fuerte impulso teórico que tuvo desde mediados del siglo XX. Los enfoques sistémicos que se popularizaron en esa época permitieron notables avances teóricos, que luego fueron corroborados por las experiencias de campo. Por una parte, la idea de que la interacción entre causas y efectos ocurría sistemáticamente en el mundo social y que podía estudiarse mediante modelos abstractos, tal como lo hacen las disciplinas de las ciencias físicas, animó a muchos a la exploración teórica en las ciencias del comportamiento, como la gestión. Por otra parte, las sucesivas teorías de la motivación que podían explicar diferenciales de comportamiento de distintas personas en iguales circunstancias o de iguales personas en diferentes condiciones, condujeron a la búsqueda de relacionar características personales con tipos de estímulos que generan mayor motivación para ellos.

Ello llevó a la formulación de metodologías, técnicas e instrumentos que buscan fortalecer la gestión, en la medida que se apliquen en forma consistente y dentro del marco o contexto donde pueden dar buenos resultados. La Metodología del Marco Lógico es una de esas metodologías y, como tal, puede ser útil, pero sólo en la medida que se cumplan las condiciones que forman su fundamento teórico.

La Metodología de Marco Lógico es un método orientado a la solución de problemas específicos. Por ello, el método tiene tres grandes fases: en la primera, se identifica el problema a resolver, por medio de un diagnóstico sistémico amplio, que permita establecer las causas del problema y por qué no ha logrado ser resuelto; en la segunda fase, se construye un modelo sistémico que expresa las condiciones lógicas de toda índole que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y en la tercera fase, se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. En esta tercera fase, se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución.

El método del Marco Lógico, al igual que cualquier otro método, debe aplicarse dentro de un determinado contexto, que es su espacio de validez. Desgraciadamente es muy frecuente que se olvide este precepto básico y que se construya directamente una matriz con cuatro filas y cuatro columnas con la denominación propia de la Matriz de Marco Lógico, sin pasar por ninguna de las fases previas. Lo que resulte será, por cierto, una matriz de cuatro por cuatro, pero no necesariamente una Matriz de Marco Lógico, aunque se decida colocarle este nombre.

Lo que define a la Metodología de Marco Lógico no es el producto final, sino el proceso que debe seguirse para llegar a la Matriz de Marco Lógico. Por ello, el presente manual no es un recetario para llenar matrices de cuatro filas y cuatro columnas, sino que explicita algunos caminos metodológicos para concluir con un Marco Lógico y su correspondiente matriz.

Por lo tanto, toda la primera parte de este Manual se dedica a los trabajos previos a la construcción del Marco Lógico y su formalización en una Matriz. En el primer capítulo se presenta el marco de doctrina de gestión imperante en la segunda parte del siglo XX, que es la época y contexto en que el método es desarrollado. El segundo capítulo muestra, a grandes rasgos, el proceso que va desde la identificación del problema por resolver hasta la construcción primaria de la herramienta de gestión del método, que es la llamada Matriz del Marco Lógico. Estos temas se retoman más adelante, en la segunda parte, con mayor detalle. El tercer y último capítulo de esta primera parte, aborda las condiciones previas y ventajas de la aplicación del método.

La segunda parte del Manual se focaliza en el Método del Marco Lógico y la construcción de la lógica vertical en la Matriz y de la lógica horizontal. Se discute ampliamente el tema del diseño de indicadores para poder dar seguimiento a los objetivos establecidos en la lógica vertical y se discute la posibilidad de agregar otros indicadores que permiten generar más información. Esa información adicional es la que permite utilizar la Matriz como base para tareas adicionales a aquellas para las cuales fue diseñada originalmente. Las tres fases fundamentales del método se pueden desarrollar en diez pasos secuenciales:

- Realizar un diagnóstico participativo de una situación-problema que aqueja a una población
- Construir un modelo de las relaciones causa-efecto que determinan la situación-problema (Árbol del Problema)
- Una vez validado, lo utiliza para construir el modelo de la solución (Árbol de Objetivos)
- Asignar responsabilidades institucionales para resolver la situación-problema
- Transferir la información del Árbol de Objetivos al formato de Matriz de Marco Lógico, utilizando tantas matrices como sea necesario
- Identificar riesgos del programa o proyecto mediante el cual se busca resolver el problema y establecer los supuestos bajo los cuales puede dar resultados el programa o proyecto
- Validar la lógica vertical de cada matriz
- Definir indicadores para dar seguimiento a cada una de las hipótesis del modelo de solución
- Establecer los medios para verificar la confiabilidad de los indicadores, y
- Revisar la lógica horizontal de la matriz

Estos pasos se exponen en los distintos capítulos de esta segunda parte. El capítulo 5 presenta la metodología de resolución de problemas y la forma de realizar un diagnóstico participativo hasta concluir en un Árbol del Problema. El capítulo 6 se ocupa del diseño de la solución y la asignación de responsabilidades institucionales para su implementación. El capítulo 7 trata el tema central de transformar el modelo sistémico de árbol en un modelo de matriz. El capítulo 8 discute los riesgos y el rol de los supuestos en el diseño de la solución. El capítulo 9 trata de la lógica vertical de la matriz, una vez completas las columnas primera y cuarta de la matriz. El capítulo 10 presenta los indicadores y, finalmente, el capítulo 11 completa la matriz con la discusión de los medios de verificación y la revisión final de la lógica horizontal.

Pero no siempre es posible aplicar completamente el Método del Marco Lógico, ya sea por tratarse de programas que ya están en marcha y que requieren una revisión y puesta al día bajo los conceptos de esta metodología, o por ser situaciones de mayor complejidad que la que es posible manejar con sólo una matriz de 4X4.

En casos como los señalados es posible emplear algunas aproximaciones, como una especie de “second best”, que si bien no dan un resultado idéntico al que pudiera obtenerse mediante la aplicación del método en forma íntegra, al menos producen un resultado suficientemente bueno y enmarcado en los principios generales de la metodología.

Si bien puede haber muchos de estos casos, el manual sólo tratará tres de ellos, en capítulos separados:

- Un modelo general de referencia, que puede utilizarse como una primera aproximación –o esquema borrador-, de lo que sería el Marco Lógico de un programa que atiende directamente a la población beneficiaria;
- Un procedimiento para realizar un diseño inverso para recuperar la lógica de un programa ya en funciones. De este programa conocemos su diseño actual, pero ignoramos su Árbol del Problema.
- Un modelo de matrices en cascada, para organizar la presentación de situaciones complejas, que requieren matrices de distinto nivel de agregación, pero de idéntica lógica.

Finalmente el Manual presenta algunas conclusiones y una bibliografía.

# 1. Contexto conceptual del Método del Marco Lógico

---

## 1.1. Sus orígenes

La creación de éste y otros instrumentos vinculados a la gestión del desarrollo económico y social se entiende mejor en la progresión de las temáticas dominantes en los años posteriores a la finalización de la segunda guerra mundial. Como es sabido, la guerra termina a mediados de la década del 40, dejando atrás mucha destrucción y muerte, a la vez que la noción de que ya no había escenarios locales, sino que cualquier conflicto rápidamente podía escalar a una dimensión planetaria. Se toman entonces acuerdos estratégicos de gran importancia para reordenar el mundo e intentar estabilizarlo por medio de acuerdos de cooperación entre todos los países. Se crean las Naciones Unidas y en Bretton Woods se organiza la cooperación financiera mediante el Fondo Monetario Internacional. Dentro de Naciones Unidas, se funda el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, mejor conocido como Banco Mundial. También se crea la CEPAL y, más adelante, el BID.

Una de las tareas más importantes de Naciones Unidas fue, y sigue siendo, preocuparse por impulsar el desarrollo económico y social en los países con mayor retraso y/o aquejados por situaciones geográficas o sociales más allá de sus posibilidades. Nace así una situación inédita en el mundo de pre guerra: organismos internacionales proporcionando recursos financieros y técnicos para que gobiernos de países de menor desarrollo pudieran llevar a cabo iniciativas para mejorar las condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

El primer problema que enfrentó este esquema fue la ausencia de proyectos de desarrollo en los cuales invertir. De ahí que los primeros instrumentos que se crearon por Naciones Unidas y las Agencias de Desarrollo de países dispuestos a brindar apoyo bilateral, fuesen Manuales de Preparación de Proyectos, orientados a cubrir las carencias de la época. Destaca aquí el concepto de Ciclo de los Proyectos, como las etapas que debe seguir la preparación de ellos. Más adelante, aunque en forma desigual, en varios países se tuvo que pasar a otra etapa: habían suficientes proyectos posibles, de modo que se necesitaban instrumentos para decidir cuáles inversiones eran mejores que otras. Se desarrollaron las herramientas de Evaluación de Proyectos, con lo cual se buscaba optimizar el paquete de inversiones, atendiendo a criterios específicos, lo que permitió darle un fuerte impulso a la materialización de los programas de desarrollo. De aquí surgen los conceptos Valor Actual neto (VAN) y de Tasa Interna de Retorno (TIR), como indicadores de tipo financiero y económico.

El siguiente problema surgió al constatar que los proyectos que parecían muy promisorios en el papel, se empantanaban a la hora de implementarlos. Eso se debía diferentes causas, entre las cuáles se destacaban:

- La existencia de múltiples objetivos en un programa o proyecto y la inclusión en ellos de actividades no conducentes al logro de éstos.
- Fracasos en la ejecución de estos proyectos y programas por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos.

Es en este contexto que, a mediados de los años '60, las Agencias de Financiamiento al Desarrollo impulsaron la creación de nuevas metodologías para conducir la gestión de implementación de proyectos y programas. Entre las soluciones propuestas, la que resultó más atractiva fue la llamada Marco Lógico (Logical Framework o Logframe), desarrollada en Estados Unidos por la empresa Practical Concepts Inc. A partir de principios de la década de los '70, la U.S. Agency for International Development – USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar el Marco Lógico en la planeación de sus proyectos<sup>2</sup>. De ahí en adelante, la metodología se expandió primero entre la comunidad de agencias para el desarrollo internacional, y luego en los diversos ámbitos académicos y profesionales de la gestión.

## 1.2. Fundamentos teórico conceptuales

Los fundamentos teórico-conceptuales de la Metodología del Marco Lógico pueden rastrearse al punto común del desarrollo de enfoques novedosos y metodologías innovadoras en diversos ámbitos de la ciencia, que se produce con la formulación de la llamada Teoría General de Sistemas a principios de la década de 1950. En particular, de la Teoría de la Motivación toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, sino que se dan diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones que tienen en un momento determinado. Lo que motiva el comportamiento de una persona es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida.

---

<sup>2</sup> Ver: Practical Concepts Inc. | U.S. Agency for International Development (USAID), "Logical framework", 18 Jun 1971. Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABI452.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI452.pdf) y Brown, Albert L. , "Program Design Guidelines using a Logical Framework- Goal Hierarchy Combination". U.S. Agency for International Development (USAID), 1977. Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNAAK106.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAK106.pdf)

Pero, a medida que las necesidades se van atendiendo, se atenúan las urgencias y surgen necesidades de otro tipo, que empiezan a actuar como motivadoras en las personas que tienen sus necesidades básicas ya cubiertas. Existe, en este sentido, una escala jerárquica de necesidades, que va desde las básicas (alimentarse, vestirse, etc.) a las de seguridad (no perder lo alcanzado), las afectivas (reconocimiento) y finalmente las del ego (prestigio, filantropía, etc.).

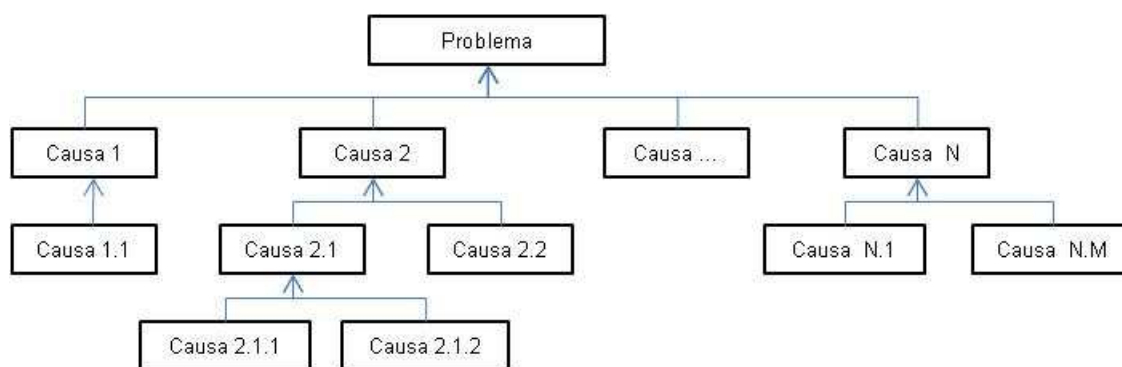
Un enfoque complementario a esta teoría es la propuesta de Douglas McGregor, que, en adición a lo anterior, postula que en una organización, cada persona se ubica en algún punto de un continuo que va desde un extremo X al otro extremo Y. Las personas en el extremo X serían renuentes a asumir riesgos, iniciativas o compromisos, prefieren trabajar en ambientes muy bien configurados, con un jefe que les diga exactamente qué hacer y normas claras de cómo hacerlo; su motivación es el salario. Por el contrario, en el extremo Y, se ubican personas a quienes les aburre la rutina, buscan innovaciones en su trabajo, son creativos y prefieren las situaciones no totalmente estructuradas, que les dan espacio para su realización personal: sus motivaciones son el reconocimiento por la resolución de problemas para mejorar el trabajo. El comentario de McGregor es que las personas se inician con mucho de Y, pero que las organizaciones que no les ofrecen oportunidades, los van desplazando hacia el extremo X.

De allí nace la Gestión por Objetivos, que se apoya en estas teorías. Su planteamiento es que una organización puede desarrollar interesantes reservas de productividad si, en vez de definir una sola forma de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en la manera de alcanzar esos resultados u objetivos. Como contrapartida, los resultados a obtener son precisados con gran detalle, mediante indicadores objetivos y verificables, que son fijados de común acuerdo entre quienes deben recibir el producto del trabajo, y quienes deben proveer ese producto.

La aplicación práctica de las metodologías basadas en estas teorías tendió a ratificar las expectativas que se habían formado sobre la capacidad de la motivación para mejorar la gestión y subir la productividad de las organizaciones. La innovación y desarrollo (I+D) se convirtió en poderoso motor de la productividad en el sector privado, a todo nivel. Esto último es importante, ya que la creatividad de las personas no depende de variables asociadas a la riqueza, como la educación superior, sino que se da en forma muy equitativa en una sociedad.

El Marco Lógico recoge lo propuesto por la Escuela Conductual –fijar resultados y dejar actuar–, y lo combina con otro aporte de la visión sistémica: el desglose analítico de objetivos. Este desglose analítico es un modelo sistémico de las cadenas de causa-efecto que explican la dinámica de una transformación. Su forma más conocida es el llamado Árbol de Problemas, que se ocupa ampliamente en la metodología del Marco Lógico.

**DIAGRAMA 1**  
**DESGLOSE ANALÍTICO DEL PROBLEMA**



Fuente: Elaboración propia

En su esencia, el desglose analítico plantea que para llegar a solucionar un problema, se deben reconocer todas las causas inmediatas que lo determinan; (causa 1.2. N): a su vez, cada una de estas causas inmediatas son consecuencia de causas de un segundo nivel jerárquico, (causas 1.1, 1.2...NM), y éstas se originan en causas de nivel más desagregado, (causas 2.1.1, y 2.1.2.) y así sucesivamente, incorporando los niveles de desglose que sean necesarios hasta llegar a los factores directos sobre los cuáles puede actuar un proyecto o programa.

El desglose analítico explica el problema en base a las relaciones causa-efecto, lo cual permite pasar al desglose analítico de la solución, en la misma forma de relaciones causa-efecto, pero ahora desencadenadas por la intervención de un programa o proyecto sobre los factores directos de la solución escogida para la situación-problema.

El último elemento que toma el Marco Lógico es de tipo más metodológico que conceptual y es la creación de un instrumento de gestión muy compacto y que caracteriza al método: la Matriz del Marco Lógico (MML). Esta matriz cruza cuatro niveles de objetivos con cuatro ámbitos de asociados a la gestión, para presentar en forma muy sintética la esencia de la transformación que se espera lograr con el programa o proyecto, más los elementos del ambiente de confianza y credibilidad que debe generar la gestión.

La matriz, de cuatro filas por cuatro columnas, sintetiza la información clave para llevar adelante un programa o un proyecto. Sus cuatro niveles de objetivos se entienden mejor al colocarlos en el contexto habitual en que se utiliza, y que es el enfoque llamado de “resolución de problemas”. Así los cuatro niveles de objetivos son:

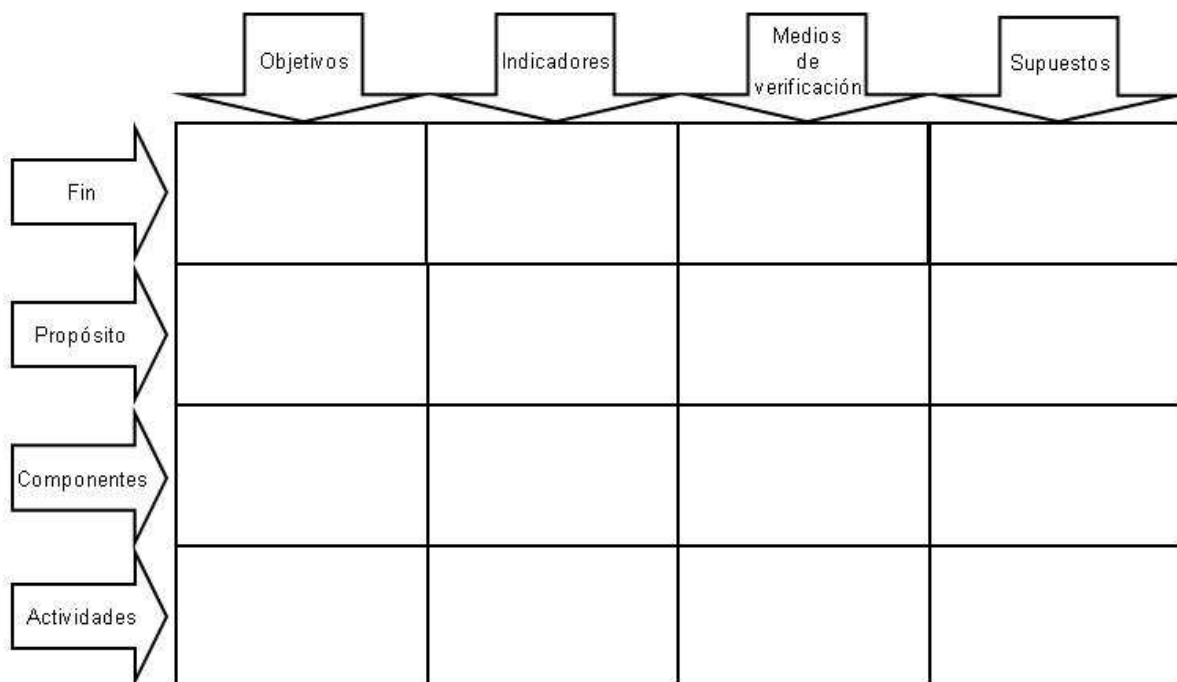
- Fin: El objetivo al cual aporta la resolución del problema.
- Propósito: La situación del “problema resuelto”.
- Componentes: Los productos o servicios que el programa o proyecto entrega para resolver el problema.
- Actividades: Las acciones necesarias para generar los productos que entrega el proyecto o programa (es decir para generar los componentes).

Por su parte, los ámbitos de la gestión que habitualmente se incorporan en la matriz son:

- Comunicación: Es importante describir en lenguaje simple los objetivos a cada nivel. Ello da lugar a la columna de Resumen Narrativo o columna de Objetivos.
- Gestión: Se requieren indicadores capaces de reflejar el avance hacia el logro de los objetivos en cada nivel. Se manifiesta en la columna de Indicadores.
- Transparencia: Un investigador independiente debe poder verificar el valor de los indicadores. Para ello está la columna Medios de Verificación; y
- Riesgos a enfrentar: Circunstancias externas a la gestión del proyecto o programa pueden incidir en que éste logre sus objetivos. De esto da cuenta la columna de Supuestos.



**DIAGRAMA 2**  
**MATRIZ DEL MARCO LÓGICO**



Fuente: Elaboración propia

Estos no son los únicos niveles de objetivos o ámbitos de la gestión que se pueden incorporar en la Matriz del Marco Lógico, sino que, basados en los fundamentos del método, hay versiones de la MML que no son de 4x4, sino que incorporan más o menos niveles de objetivos y ámbitos<sup>3</sup>.

La MML no sólo es una forma de presentar información, sino que contribuye también a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas de inversión. Si la MML ha sido preparada correctamente, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, como también de que no falta ninguna actividad para completar la entrega de los bienes y servicios del programa. Asimismo, se sabrá que los bienes y/o servicios que genera el programa, son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen. También se estará consciente de los riesgos que podrían afectar el desarrollo del programa o bien comprometer su contribución a objetivos de desarrollo superiores.

<sup>3</sup> Ver por ejemplo el manual de la Australian Agency for International Development (Agencia australiana para el desarrollo internacional) "The Logical Framework Approach". Disponible en: <http://www.aisaid.gov.au/ausguide/pdf/ausguideline3.3.pdf>.



## **2. El Método del Marco Lógico**

---

El Método del Marco Lógico consta de dos partes integrantes, estrechamente vinculadas entre sí: i) la lógica vertical y ii) la lógica horizontal. La primera de ellas trata de asegurar que las acciones que se emprenden en un programa o un proyecto tengan una clara correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crear el programa o el proyecto, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución a un problema. La lógica horizontal, en cambio, busca proporcionar a los responsables del programa, una carta de navegación, donde puedan encontrar indicadores para determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados –en cantidad y calidad-, como en el uso racional de recursos.

Si bien la matriz es una sola, por razones de claridad de exposición, este Manual tratará primero la Lógica Vertical, y luego la Horizontal.

## 2.1. Aplicación a planes y proyectos

Tras la aplicación del método en el ámbito de los proyectos, poco a poco el Marco Lógico empezó a extender sus conceptos básicos al terreno de los programas, que, en general, adolecían de los mismos problemas que los proyectos. Para ello fue necesario modificar algunos detalles y definiciones, a fin de hacer plenamente funcional el enfoque con las características que diferencian programas de proyectos.<sup>4</sup>

En el ámbito de la gestión, un proyecto es un conjunto de acciones que se realizan, bajo un mismo mando, en búsqueda de un objetivo único, no repetitivo y bien definido. Un ejemplo clásico de proyecto, es la construcción de un puente o un túnel. Es único porque no se requieren dos puentes iguales, colocados en la misma parte; es no repetitivo porque tiene una larga vida útil por delante antes que sea necesario reemplazarlo por uno nuevo; es bien definido porque está en un lugar determinado, tiene una longitud y ancho determinados. Habitualmente, tiene también un presupuesto y un plazo de ejecución determinados. Tiene unidad de mando porque se contrata sólo a una empresa para que lo construya.

En cambio, un programa está constituido por acciones repetitivas similares que se ofrecen en forma más o menos estándar a un gran conjunto de personas físicas o jurídicas, con el común interés de ayudarlas a resolver necesidades similares. Cada acción individual puede o no ser un proyecto: un programa de vialidad podría contener varios proyectos de puentes y túneles; mientras que un programa de desayunos escolares no contendrá ningún proyecto, sino que sólo acciones repetitivas.

La diferencia principal, para fines del Marco Lógico, es que en el caso de los proyectos, el Propósito se alcanza en algún momento del tiempo: por ejemplo, el puente construido es inaugurado y permite la circulación de vehículos sobre él. En el caso de los programas, el Propósito es permanente, al menos por un tiempo, mientras subsiste un problema recurrente que puede afectar a muchas personas. Por ejemplo, un programa de desayunos escolares puede resolver la situación de quienes asisten hoy a la escuela, pero el próximo año egresarán niños que terminan esta etapa e ingresarán nuevos niños, que necesitarán del programa. El Propósito del programa (niños bien nutridos) puede estar vigente por muchos años, sin alcanzar un estado final, como ocurre con los proyectos.

En el caso de proyectos, el Fin del proyecto no se logra durante el período de ejecución del mismo; mientras que en los programas, es posible que sea posible medir variaciones en los indicadores asociados al Fin antes que concluya el programa, si es que la duración del programa es muy prolongada. Por esta razón en los programas es más importante que en los proyectos, contar con indicadores adecuados para el nivel de Fin.

Otra diferencia importante es que en el caso de proyectos, las actividades tienden a ser únicas y deben estar muy bien secuenciadas, por ejemplo, habrá que tener primero los pilares de un puente antes que colocar la carpeta de rodado. En cambio, en los programas, las actividades son repetitivas y cabe la posibilidad que se desarrollen simultáneamente, por ejemplo, en un programa hospitalario, un paciente puede estar recibiendo el alta, mientras otro entra a pabellón y un tercero está completando la ficha de ingreso. Esto implica que mientras en los proyectos es muy importante la secuenciación –y por lo tanto, medir los tiempos de inicio y término de cada actividad-, en los programas se pierde de vista la secuenciación y disminuye la importancia de medir los tiempos.

---

<sup>4</sup> Las diferencias entre un proyecto y un programa no están unánimemente establecidas. Lo más frecuente es considerar que un proyecto es un hecho individual, único, que por lo tanto se acota en el tiempo y en el uso de recursos; mientras que un programa es un instrumento de política compuesto de múltiples intervenciones individuales similares (cada una podría ser un proyecto). Este instrumento puede tener un propósito que permanece en el tiempo, lo que implica también que no se establece a priori una cota para sus recursos

## 2.2. Las categorías lógicas del Marco Lógico

La Metodología del Marco Lógico, aplicada a programas públicos, se basa en identificar, en el entorno de un proyecto o programa, cuatro tipos de objetivos que corresponden a distintas categorías lógicas: dos de ellos (exógenos) pertenecientes al contexto político, económico y social en que se inserta el programa, y los otros dos tipos de objetivos (endógenos), pertenecientes al ámbito de la gestión gerencial del programa.

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACIÓN LÓGICA DE OBJETIVOS DEL ENTORNO DE UN PROGRAMA PÚBLICO**

Ámbito	Preguntas claves	Categorías lógicas	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué realizar el programa?	Fin	Política pública	Exógena
		Propósito	Impacto en población	
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos entregados	Endógena
		Actividades	Acciones emprendidas	

Fuente: Elaboración propia

Las dos categorías exógenas reflejan, una (PROPOSITO), el impacto en la población, que se espera de la realización del programa, y la otra (FIN), el entorno de política pública en que se inserta este impacto esperado. Estas categorías son exógenas, pues reflejan situaciones externas al programa y anteriores a él. Más precisamente, ellas constituyen la razón por la cual se crea el programa: dar respuesta a necesidades sociales, políticas o económicas, detectadas y diagnosticadas previamente.

Las dos categorías endógenas dan cuenta de la gerencia del programa. Son relaciones del tipo insumo-producto, ya que detallan lo que el programa produce (COMPONENTES), para entregar a sus beneficiarios y las ACTIVIDADES por medio de las cuáles se producen dichos componentes. Las categorías son endógenas, pues se crean al diseñar el programa, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades sociales, políticas y económicas que se expresan en las categorías exógenas.

Las categorías políticas expresan por qué el programa es socialmente necesario, mientras que las categorías gerenciales muestran cómo se generan los bienes y servicios que el programa pondrá a disposición de los beneficiarios.

La distinción entre categorías exógenas y endógenas es el nudo central del método del Marco Lógico. Al ser exógenas, las dos primeras categorías constituyen una demanda social, a la cual el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios (Componentes). El éxito del programa se obtiene sólo si lo que ofrece el diseño del programa satisface la demanda externa a él.

En este sentido, la correcta aplicación del método, implica considerar la existencia de una articulación ente dos planos: la demanda social y la oferta programática. Esa articulación es el Propósito, que se puede definir de dos maneras distintas:

- Como especificación de la demanda social: la solución a un problema específico de una población, que está pendiente desde antes de decidir el programa, y que debería ser resuelto por vía de la acción del programa; y
- Como proyección del resultado que debiera producir en la población la disposición de los bienes y servicios que efectivamente genere el programa.

Estas dos definiciones pueden estar alineadas o no, dependiendo de si el diseño lógico del programa está bien alineado con las necesidades que le dieron su origen.

Un ejemplo ayuda a visualizar mejor esta relación:

**RECUADRO 1**  
**PRIMER CASO: EL AUSENTISMO ESCOLAR EN LOS GIRASOLES**

En el pueblo Los Girasoles se ha observado una tasa de ausentismo escolar anormalmente alta.<sup>5</sup> Sin profundizar mayormente en el diagnóstico, las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social ofrecen los servicios de dos Programas pre-existentes, ya en aplicación en otros poblados: i) la Secretaría de Salud ofrece inmunizar a los escolares contra enfermedades infecciosas, a fin de bajar los días de ausencia por enfermedad; y ii), la Secretaría de Desarrollo Social ofrece construir un espacio deportivo multipropósito, para estimular el interés entre los escolares por asistir a la escuela para hacer deportes.

Fuente: Elaboración propia

La situación descrita en el ejemplo puede sistematizarse en la forma en que muestra el Cuadro siguiente:

**CUADRO 2**  
**EL PROPÓSITO COMO OFERTA DE LOS PROGRAMAS.**

	Programa de salud	Programa de deportes
Servicios ofrecidos (Componentes)	Campaña de vacunación	Instalación de espacios polideportivos en las escuelas
Resultado inmediato de los servicios ofrecidos (Propósito)	Niños se enferman menos	Niños asisten a actividades deportivas escolares
Objetivo de política al cual el programa contribuye (Fin)	Contribuir a abatir el ausentismo escolar	Contribuir a abatir el ausentismo escolar

Fuente: Elaboración propia

En términos teóricos, ambos programas pueden ser correctos, ya que -sin duda- ambos están en condiciones de contribuir al objetivo de tener más días de asistencia a la escuela. El punto clave es que para actuar y resolver el problema específico de la comunidad, no basta con tener en claro solamente este objetivo final, sino que es preciso completar el diagnóstico de ¿por qué hay ausentismo escolar en Los Girasoles? La respuesta<sup>6</sup> pudiera ser, en el ejemplo: a) los niños se enferman muy a menudo; b) los niños se aburren por no tener donde jugar; c) los niños no entienden lo que dice el profesor.

**CUADRO 3**  
**EL PROPÓSITO COMO DEMANDA SOCIAL**

Resultados del diagnóstico: Problema específico a resolver	a) Los niños se enferman muy a menudo	b) Los niños se aburren por no tener donde jugar	c) Los niños no entienden lo que dice el profesor
Solución al problema específico: Propósito	Niños se enferman menos	Niños asisten a actividades deportivas escolares	Niños entienden lo que dice el profesor
Medios para obtener el Propósito (Componentes)	Campaña de vacunación	Instalación de polideportivo	Dotación de nuevos medios didácticos Capacitación de Profesores

Fuente: Elaboración propia

<sup>5</sup> Anormal, significa que excede los rangos de ausentismo observados en pueblos de similares características socioeconómicas de la vecindad.

<sup>6</sup> En el ejemplo, supondremos que hay una respuesta única, que refleja el problema central. En la realidad, la respuesta es compleja, de modo que para resolver el problema, habría que trabajar en tres frentes: salud, deportes y calidad docente.

Si la razón principal que muestra el diagnóstico fuese la (a), el programa de inmunizaciones estaría bien alineado; mientras que el programa de los espacios deportivos no estaría bien alineado. Cabe aun la posibilidad de que la respuesta correcta fuese la (c), en cuyo caso las ofertas de ambas Secretarías estarían desalineadas respecto a la demanda social y resultarían ineficaces para resolver la situación problema de la comunidad, aunque sin dudas contribuirían de algún modo a mejorar la calidad de vida de la población. Mejor calidad de vida siempre es deseable, pero en términos del Marco Lógico del problema de Los Girasoles, no es el objetivo buscado.

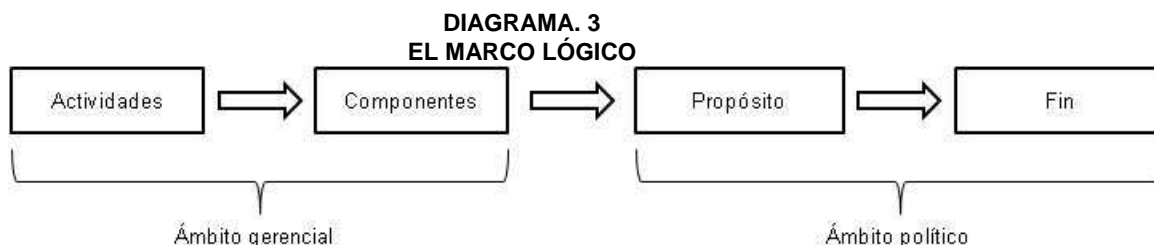
Podemos establecer esta situación en forma gráfica, para el caso que el diagnóstico señale que el problema consiste en que los niños no le entienden al profesor:

**CUADRO 4  
ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS**

	Programa de salud	Programa de deportes	Programa necesario
Fin	Contribuir a abatir el ausentismo escolar	Contribuir a abatir el ausentismo escolar	Contribuir a abatir el ausentismo escolar
Demanda social	Niños entienden lo que dice el profesor	Niños entienden lo que dice el profesor	Niños entienden lo que dice el profesor
Impacto de la oferta programática	Niños se enferman menos	Niños asisten a actividades deportivas escolares	Niños entienden lo que dice el profesor
Alineación	No se alinea	No se alinea	Se alinea

Fuente: Elaboración propia

Estando correctamente alineadas, las cuatro categorías se ordenan en forma secuencial como tres relaciones de causa-efecto lo que, en forma gráfica se describe así:



Fuente: Elaboración propia

La lectura del gráfico es:

- Si la Gerencia realiza las Actividades, entonces se producen los Componentes
- Si el Programa entrega los Componentes a la población, entonces se puede lograr el Propósito
- Si se logra el Propósito en la población, entonces se puede contribuir a alcanzar el Fin

### 2.3. De las categorías lógicas a la Matriz del Marco Lógico

Para iniciar el tema, vale la pena adelantar algunos pasos y establecer una diferencia entre lo que se llama el Marco Lógico del Programa y la Matriz del Marco Lógico.

El Marco Lógico es un conjunto de hipótesis lógicas de causa-efecto<sup>7</sup>, del tipo “si sucede A, entonces, esto causa B”. Estas relaciones lógicas se dan en términos de necesidad y de suficiencia. La relación lógica de necesidad ocurre cuando la causa A obligatoriamente debe estar presente para que el efecto B se produzca. Esto puede plantearse lógicamente en el sentido inverso: B no puede ocurrir si A no ocurre primero. El ejemplo clásico es accionar el interruptor para encender la luz: si el interruptor no se conecta, entonces, lógicamente no puede encenderse la luz. En el ejemplo, se dice que accionar el interruptor es una condición necesaria para que la luz se encienda.

Habitualmente, hay varias condiciones necesarias que son concurrentes; es decir, que deben darse simultáneamente para que el efecto se produzca. En el ejemplo, condiciones necesarias serían: (i) que haya electricidad en la red, (ii) que el foco esté en buenas condiciones, y (iii) que se accione el interruptor.

La suficiencia ocurre cuando, dada la causa A, el efecto B no puede dejar de ocurrir. En el caso del ejemplo, accionar en sentido inverso en interruptor, causa inevitablemente que la luz se apague. Decimos, entonces, que desconectar el interruptor es condición suficiente para el efecto de apagar la luz. Obviamente, la negación de cualquiera condición necesaria para un efecto positivo es condición suficiente para el efecto inverso.

Los conceptos elementales anteriores nos permiten introducir uno algo más elaborado: el de conjunto suficiente. Decimos que un conjunto de causas necesarias es suficiente para obtener un efecto, cuando dado ese conjunto de condiciones, es inevitable que el efecto se logre. En otras palabras, que no falta ninguna causa necesaria más.

La breve incursión por las relaciones lógicas es de suma utilidad para la formulación de programas. Justamente, la metodología del Marco Lógico consiste en explicitar las condiciones lógicas que enmarcan la solución de un problema (Lógica Vertical) como hipótesis de comportamiento<sup>8</sup>, e incorporar indicadores acerca del comportamiento real, para verificar (monitorear) que esas hipótesis sean las correctas (Lógica Horizontal).

Veamos un ejemplo de aplicación de los conceptos:

#### **RECUADRO 2** **SEGUNDO CASO: VACUNACIÓN EN VILLA ESPERANZA**

En este pueblo, que no tiene ni agua potable ni alcantarillado, hay una morbilidad por enfermedades infecciosas que supera los rangos considerados normales. Se plantea la posibilidad de una vacunación masiva de la población infantil. Pero a la vez, se buscan soluciones sustentables para el mediano plazo.

Fuente: Elaboración propia

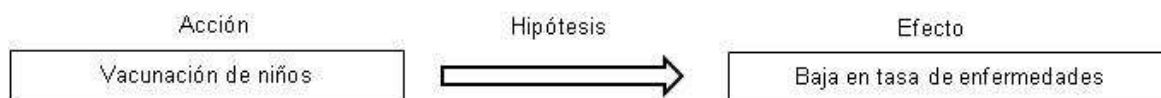
Al enfocar esta situación-problema en base a un análisis lógico, una aproximación simple es formular la hipótesis: “Si vacunamos a niños de tal edad, entonces, ceteris paribus, debe bajar la tasa de enfermedades infecciosas de esta población.” En este caso, lo que estamos planteando, en el esquema lógico, es que hay una relación causal de suficiencia: Si se cumple A (vacunar), entonces debe ocurrir B (baja de morbilidad).

<sup>7</sup> Ver diagrama 1 en la sección anterior

<sup>8</sup> Las hipótesis lógicas son “Si se realizan las actividades, entonces se producen los componentes” y similares, según lo indicado en el diagrama 4 y su presentación y discusión



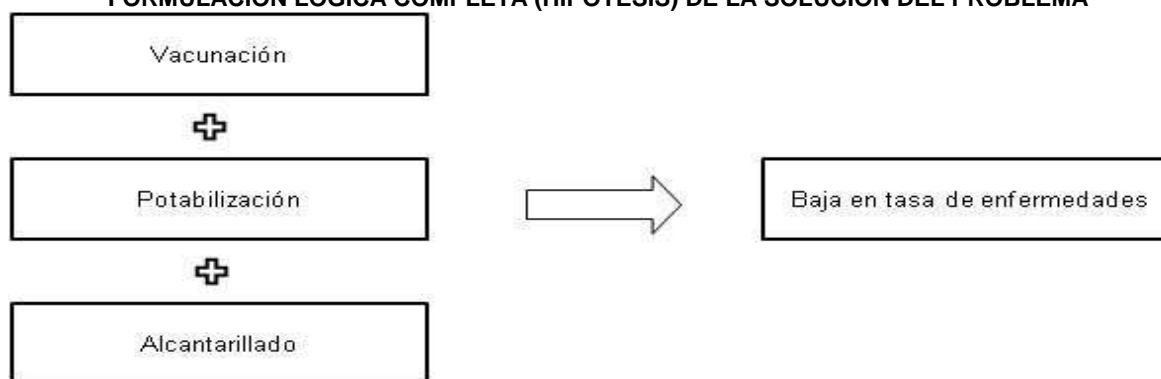
**DIAGRAMA 4**  
**FORMULACIÓN LÓGICA (HIPÓTESIS) SIMPLE DE LA VACUNACIÓN INFANTIL EN VILLA ESPERANZA**



Fuente: Elaboración propia

Pero hay ocasiones en que esta hipótesis de suficiencia no es efectiva, pues algunas enfermedades pueden tener un cuadro causal más complejo; tal sería el caso de que en esa población se diese una enfermedad infecciosa causada por algún agente, que se reproduce ante la ausencia de agua potable y la carencia de alcantarillado<sup>9</sup>. En tal caso, las relaciones causales son concurrentes y las correspondientes hipótesis lógicas son más complejas: “Si se vacunan los niños (condición a) y se potabiliza el agua (condición b) y se da tratamiento a las excretas (condición c), entonces, debe bajar la tasa de enfermedades infecciosas de la población (efecto)”. Lo que tenemos como planteamiento lógico, es la hipótesis de que las condiciones a+b+c forman un conjunto suficiente para el efecto que buscamos. Eso es lo que llamamos Lógica Vertical de la formulación.

**DIAGRAMA 5**  
**FORMULACIÓN LÓGICA COMPLETA (HIPÓTESIS) DE LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA**



Fuente: Elaboración propia

Estas relaciones causales, de orden solamente lógico, se pueden adicionar con facilidad, para decir que la población tiene un problema que se resuelve cuando se cumple la totalidad de las condiciones que se hayan especificado. Pero, para pasar a la práctica y formular un plan de acción que efectivamente resuelva el problema, nos encontramos por lo general con que, aparte del marco de relaciones lógicas, existe un marco institucional. Es decir, en el ejemplo, las instituciones que se ocupan de la vacunación no potabilizan agua ni instalan plantas de tratamiento de excretas.

En el marco lógico-institucional la suma de relaciones causales no es simple. Se leería algo así como: “Si el Servicio de Salud Preventiva vacuna a los niños y la Empresa de Agua potabiliza el agua y el Municipio instala el alcantarillado, entonces se abate la tasa de enfermedades infecciosas”. Para poder manejar estas relaciones de tipo lógico+institucional, es que se crea un instrumento más operacional que el simple Marco Lógico: la Matriz del Marco Lógico, en la cual, aparte de las relaciones lógico-institucionales, se introducen indicadores para informar de los avances y logros del programa, una vez en ejecución.

<sup>9</sup> El ejemplo no pretende ser real

Una Matriz del Marco Lógico (MML) recoge las relaciones e hipótesis del Marco Lógico, pero las ordena desde un punto de vista institucional particular de sólo una de las instituciones participantes en la solución. Esto implica que para el mismo Marco Lógico, se derivan tantas Matrices de Marco Lógico como instituciones participan en la solución. Para ello, las condiciones necesarias identificadas para resolver un problema de la población se dividen en dos subconjuntos: i) el de las condiciones a cargo de esa institución propietaria de la Matriz; y ii) el resto de condiciones, que está bajo la responsabilidad de otras instituciones. Por ejemplo, si se mira bajo el punto de vista del Servicio de Salud Preventiva, se leería: “Si yo vacuno a los niños, bajaría la tasa de enfermedades infecciosas, siempre que la Empresa de Agua potabilice el agua y el Municipio resuelva el problema de alcantarillado”.

La misma proposición pudiera verse bajo el punto de vista de la Empresa de Agua: “Si yo potabilizo el agua, bajaría la tasa de enfermedades infecciosas, bajo el supuesto de que el Servicio de Salud vacune a los niños y que el Municipio resuelva el alcantarillado”. Idem para el Municipio.

En consecuencia la MML se diferencia del Marco Lógico en que resalta que el éxito de las relaciones causa-efecto que dependen de una institución, queda condicionado a que simultáneamente se cumplan otras condiciones concurrentes que no dependen directamente de ella. Para formalizar el concepto, cada condición debe ser necesaria y el conjunto de condiciones debe ser suficiente.

Un elemento que es decisivo en diferenciar entre el Marco Lógico del análisis inicial y la MML que corresponde al plan de acción, es que las condiciones lógicas a cargo de la institución responsable, dejan de ser hipótesis y se transforman en productos concretos (bienes y servicios) que el programa entrega a la población: son los llamados Componentes. En cambio, las condiciones necesarias cuyo cumplimiento quedó a cargo de otras instituciones permanecen como hipótesis de comportamiento, bajo el nombre de Supuestos<sup>10</sup>.

Los siguientes cuadros muestran, para el ejemplo de Villa Esperanza, el Marco Lógico y la Lógica Vertical de las tres Matrices de Indicadores de tipo institucional que se derivan del análisis lógico-institucional:

**CUADRO 5**  
**MARCO LÓGICO Y MARCO LÓGICO-INSTIUCIONAL**

Marco lógico	Marco Institucional
Situación problema	Situación deseada
Alta tasa de enfermedades	Tasa de enfermedades reducida a un nivel similar al resto del país
Causas	Soluciones
Niños se contagian en la escuela	Niños vacunados
Población consume agua sacada directamente del río	Normas de sanidad como parte del programa escolar
Excretas son arrojadas sin tratamiento al río	Instalación de planta potabilizadora y construcción de redes de distribución
	Red de alcantarillado instalada y planta de tratamiento de excretas en operación
	Instituciones responsables
	Servicio de Salud Preventiva
	Empresa de Agua
	Municipio

Fuente: Elaboración propia

<sup>10</sup> Los Supuestos agrupan todas las condiciones que deben cumplirse fuera del ámbito de la institución responsable. Algunos Supuestos aparecen, se identifican y agregan después del análisis lógico inicial.

Las relaciones del cuadro anterior se pueden presentar mejor en términos de las Matrices de Marco Lógico, como muestra a continuación el Cuadro 6.

**CUADRO 6**  
**LÓGICA VERTICAL DE LAS MATRICES DE INDICADORES QUE CORRESPONDEN A UN MISMO MARCO LÓGICO**

	Matriz Servicio de Salud Preventiva	Matriz Empresa de Agua	Matriz Municipio
Objetivo superior (FIN)	Población con morbilidad similar al resto del país <sup>11</sup>	Población con morbilidad similar al resto del país	Población con morbilidad similar al resto del país
Resultado (Propósito)	Niños inmunizados no se contagian	Población consume agua potable	Río no contaminado con excretas y otros residuos
Bienes o servicios a entregar (Componentes)	Campaña de vacunación realizada Normas de educación sanitaria difundidas con énfasis en las escuelas	Planta de potabilización instalada y en operación Red de distribución en operación y reparada	Instalaciones domiciliarias de alcantarillado en operación Planta de tratamiento de excretas en operación
Actividades	Las correspondientes a vacunar y a difundir normas de educación sanitaria	Las correspondientes a instalar y poner en operación una planta potabilizadora y reparar las redes de distribución	Las correspondientes a poner en servicio el alcantarillado y establecer una planta de tratamiento de excretas
Supuestos (a nivel de propósito)	Planta de potabilización instalada por la Aguadora y en operación Tuberías domiciliarias de agua reparadas por la Aguadora Instalaciones domiciliarias de alcantarillado a cargo del Municipio en operación Planta municipal de tratamiento de excretas en operación	Campaña de vacunación realizada por el servicio de Salud Preventiva Normas de educación sanitaria difundidas por el Servicio de Salud Preventiva con énfasis en las escuelas Instalaciones domiciliarias de alcantarillado a cargo del Municipio en operación Planta municipal de tratamiento de excretas en operación	Campaña de vacunación realizada por el servicio de Salud Preventiva Normas de educación sanitaria difundidas por el servicio de Salud Preventiva con énfasis en las escuelas Planta de potabilización instalada por la Aguadora y en operación Tuberías domiciliarias de agua reparadas por la Aguadora

Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que una alternativa a la situación antes presentada son los proyectos o programas multi-institucionales. Es decir, programas en los cuales varias instituciones aportan al logro de los objetivos en forma mancomunada asumiendo cada una al menos un componente, bajo la coordinación de una oficina creada a este efecto. En tal caso puede utilizarse una sola MML para todas las instituciones participantes. Un ejemplo de ese tipo de programas es el programa Oportunidades de México.

<sup>11</sup> La aspiración de que la morbilidad por enfermedades infecciosas no sea mayor que en el resto del territorio es muy realista. Pudiera colocarse cualquier otra meta más ambiciosa o más conservadora.

## 2.4. Formalización de la Lógica Vertical

Los supuestos introducidos en la sección anterior, como se dijo, corresponden a condiciones lógicas que no cumple el programa dentro de la institucionalidad de quien haya sido designado responsable, sino que son bienes o servicios complementarios, generados por otras instituciones, pero igualmente necesarios para la solución del problema y el logro del Fin<sup>12</sup>. Es habitual, entonces, que esos supuestos se puedan referir a cualquiera de las categorías de la lectura vertical. Por ello, ahora en la lectura vertical, se necesitarán dos columnas diferentes para cada categoría: i) la que corresponde a lo que está bajo el ámbito institucional de la entidad responsable; y ii) la que corresponde a la responsabilidad de terceros, que están más allá de lo que le corresponde a la institución responsable. La lectura vertical se muestra ahora así:

**CUADRO 7**  
**LECTURA VERTICAL DE LA MATRIZ**

	Corresponde a la Institución responsable (Objetivos)	Corresponde a Terceros (Supuestos)
Fin		
Propósito		
Componentes		
Actividades		

Fuente: Elaboración propia

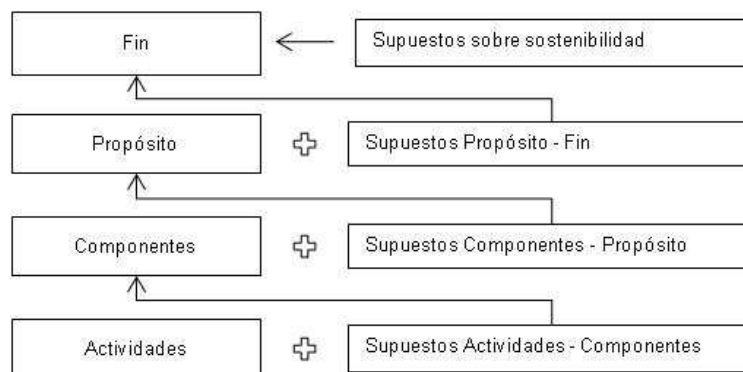
En esta forma matricial, la lectura lógica se da en forma alternada de una columna a otra, de la siguiente forma:

- Si la Institución Responsable ejecuta las Actividades previstas y se cumplen los Supuestos respectivos, entonces se logran los Componentes.
- Si se obtienen los Componentes y se cumplen los Supuestos respectivos, entonces se alcanza el Propósito
- Si se alcanza el Propósito y se cumplen los Supuestos respectivos, entonces se contribuirá efectivamente alcanzar el Fin
- Si el programa efectuó la contribución esperada y se cumplen los supuestos a nivel de Fin, se mantendrán en el tiempo los impactos positivos generados por el proyecto o programa.

Presentado en forma gráfica, la Lógica Vertical sigue el camino señalado en el siguiente diagrama.

<sup>12</sup> Más adelante se analiza la incorporación de supuestos por otras causas.

**DIAGRAMA 6**  
**LECTURA DE LA LÓGICA VERTICAL DE LA MATRIZ LÓGICA**



Fuente: Elaboración propia

Cabe notar que en la presentación habitual de la Matriz Lógica, las columnas de Objetivos y de Supuestos no van contiguas, sino que ocupan el primer y el cuarto lugar, dejando las columnas del centro para reflejar la Lógica Horizontal, que se tratará más adelante



### **3. La aplicación del método y sus ventajas**

---

El Método del Marco Lógico, al igual que cualquier otro método, debe aplicarse dentro de un determinado contexto, que es su espacio de validez. Desgraciadamente es muy frecuente que se olvide este precepto básico y que se construya directamente una matriz de 4X4 con filas y columnas con la denominación propia de la Matriz de Marco Lógico, sin pasar por ninguna de las fases previas. Lo que resulte será, por cierto, una matriz de 4X4, pero no necesariamente una Matriz de Marco Lógico, aunque se decida colocarle este nombre.

Lo que define al Marco Lógico no es el producto final, sino el proceso para llegar a la matriz final. Por ello, el presente manual no es un recetario para llenar matrices de 4X4, sino que explicita el camino metodológico para concluir con un Marco Lógico y su correspondiente matriz.

#### **3.1. Condiciones para la aplicación del método**

Para poder cumplir con las características reseñadas en el capítulo anterior, antes de poder preparar la MML de un programa o un proyecto, es indispensable realizar un trabajo previo de preparación y evaluación de la iniciativa, para lo cual existen numerosas metodologías. Cuando se ha realizado un buen trabajo de preparación y evaluación de un programa, los antecedentes disponibles deberían incluir:

- El proceso seguido para la identificación del problema,
- La definición de la población objetivo del programa,
- El estudio de causas y efectos (Árbol del Problema),
- El planteamiento de fines y determinación de medios para la solución (Árbol de Objetivos),
- El diagnóstico de la situación actual en el área de estudio,
- La determinación del déficit de atención de la población,
- El análisis de las alternativas de programa, señalando cual fue seleccionada y porqué,
- Un detalle de los costos y beneficios estimados para el programa (los identificados y los valorados),
- La evaluación (privada-social) de la iniciativa
- El presupuesto para su ejecución, indicando la contribución de las distintas fuentes de financiamiento.
- El calendario para su implementación
- Los modelos organizacionales que se ocuparán

La documentación que registra dicha información servirá de referencia a quienes deban acometer la ejecución del programa (con frecuencia no son los mismos que lo prepararon y evaluaron) y constituirá un elemento fundamental si algún día se desea hacer una evaluación ex-post.

### 3.2. Un alcance acerca de la población

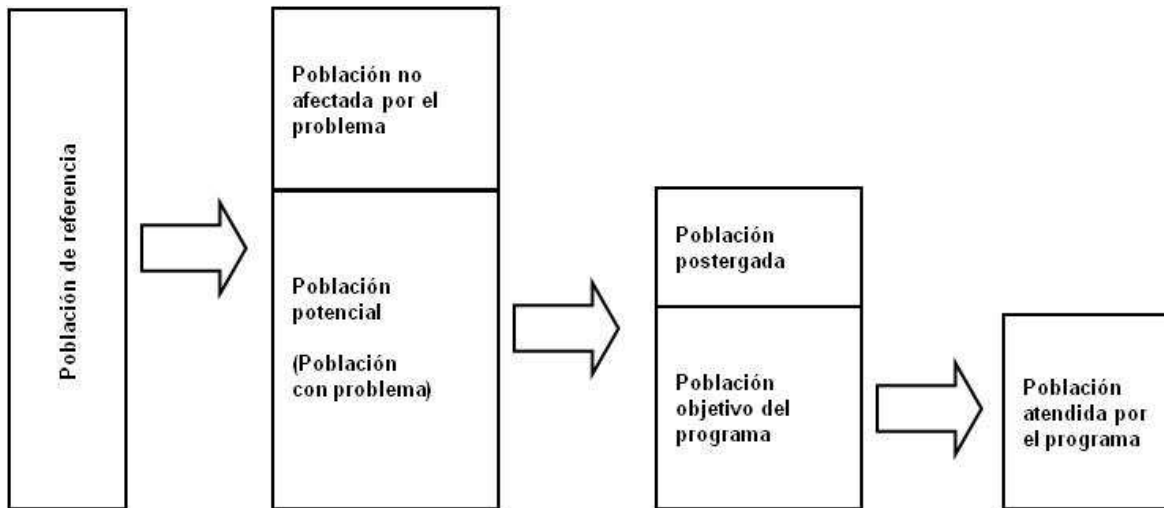
A lo largo del Manual, se hace referencia a la población que tiene un problema, y a quiénes el programa trata de proporcionarle medios para que lo resuelvan. Siendo un protagonista tan importante en un programa, es necesario precisar las características de la población afectada por el problema que abordará el programa.

Dada las necesidades ilimitadas y los recursos escasos, corresponde delimitar adecuadamente el conjunto de personas o afectados que se constituirán en los beneficiarios potenciales del programa. Para ello, se establecen las siguientes definiciones:

- Población de Referencia: Corresponde a la población global (con y sin problema), que se toma como referencia para el cálculo, comparación y análisis de la población objetivo. La importancia de definir la población de referencia, está en que para ésta suele conocerse con mayor precisión sus atributos y características, mediante estadísticas, tasa de crecimiento, y otros datos asociados a áreas geográficas y grupos étnicos, laborales, etc.
- Población Potencial: Es aquella parte de la población de referencia, que es afectada por el problema (o será afectada por el), y que por lo tanto requiere de los servicios o bienes que proveerá el programa. Indica la magnitud total de la población en riesgo. Dicha estimación permitirá proyectar a largo plazo el aumento de dicha población, si no se interviene adecuadamente.
- Población Objetivo. Es el número de beneficiarios potenciales del programa (personas, familias, empresas, instituciones). Es aquella parte de la población potencial a la que el programa (una vez analizados algunos criterios y restricciones), estará en condiciones reales de atender.



**DIAGRAMA 7**  
**POBLACIÓN OBJETIVO DE UN PROGRAMA**



Fuente: Elaboración propia

La población objetivo será la “meta” del programa, y constituirá la base de su dimensionamiento. En la medida que se conozcan mejor las particularidades de la población afectada por el problema mayor serán las posibilidades de logro de los objetivos de la intervención, dado que tendrán absoluta correspondencia con los protagonistas de la misma. Por ello, la presentación de la población objetivo debe incluir una acabada caracterización, que describa el grupo afectado y sus particularidades, de acuerdo al tipo de problema a resolver.

En particular, es muy importante establecer con la mayor claridad, los criterios para la focalización en la selección de la población a atender con el programa (población objetivo). La focalización, se puede realizar mediante diferentes criterios, Por ejemplo:

- Lineamientos de política
- Ubicación espacial
- Grupos étnicos
- Género
- Nivel de ingreso
- Grupos vulnerables
- Límites administrativos
- Limitaciones técnicas

### 3.3. Utilidad del método

La popularidad que ha alcanzado el uso del Marco Lógico se debe, en parte, a que permite presentar en forma resumida y estructurada cualquier iniciativa de intervención. En este sentido, una contribución de método a la gestión del ciclo de vida de los programas es comunicar información básica y esencial, estructurada de forma tal que permite entender con facilidad la lógica de la intervención a realizar. En el caso de los programas se destaca la posibilidad de enfatizar el vínculo de las acciones específicas del programa con el contexto de política en que se inserta el programa.

El uso de la metodología del Marco Lógico contribuye a evitar los problemas señalados al inicio (1.1), aunque no garantiza que no ocurran. Además, contribuye a una buena gestión del Ciclo de Vida de los proyectos y programas en los siguientes aspectos:

- La amplia difusión que ha tenido su aplicación, así como el énfasis puesto en que su estructura sea consensuada con los principales involucrados, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos.
- Al resumir en un solo cuadro la información más importante para la gerencia del programa permite focalizar la atención y los esfuerzos de ésta.
- Permite alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas, coordinación y riesgos del programa con todos los involucrados.
- Sienta una base para evaluar la ejecución del programa y sus resultados e impactos.

La información contenida en una MML es una buena base para la planeación de la ejecución y el seguimiento y control de los programas durante su ejecución. Aún cuando la información se presenta a un nivel demasiado agregado para un seguimiento detallado del avance del programa, puede ser utilizada como punto de partida para la desagregación en actividades más específicas y la preparación del programa de ejecución. Asimismo, la MML contiene toda la información necesaria para permitir un seguimiento y control a nivel agregado durante la fase de ejecución, por ejemplo, para el seguimiento a nivel gerencial de un conjunto de iniciativas de inversión.

La utilización de la MML en conjunto con otros instrumentos –como la Programación por Redes y la Gerencia por Resultados- se vuelve un poderoso instrumento para manejar a la vez, los detalles operacionales del día a día con la apreciación de la ubicación del programa en el contexto de política del que forma parte. Tampoco la MML es un instrumento adecuado para la asignación presupuestaria, especialmente cuando los sistemas presupuestarios están organizados por la naturaleza del gasto (salarios, insumos, etc.) y no por el objetivo del mismo.

Por último, la existencia de una MML facilita mucho la evaluación de un programa al término de algún período preestablecido, como las etapas de este o el simple corte anual de algún presupuesto. Se sabrá qué analizar y cómo hacerlo para poder juzgar si se han producido los bienes o servicios previstos y si ello se ha logrado en forma eficiente y con la calidad esperada. De igual modo, si en algún instante durante la fase de operación se desea evaluar los resultados que ha generado o está generando el programa, la MML nos proveerá indicaciones respecto a qué debemos observar y cómo hacerlo. Demás está decir que la existencia de una MML es también de gran ayuda para la evaluación ex-post de programas y proyectos.

Sin embargo, la MML no es autosuficiente. No soluciona por sí sola todos los problemas de la gerencia ni garantiza el éxito del programa. Así por ejemplo, la MML no sirve para evaluar ex-ante la conveniencia socioeconómica ni la viabilidad financiera de un programa. Para ello es necesario recurrir a otras herramientas y a técnicas complementarias que permiten saber si el programa es conveniente para el país (evaluación social) y para la institución que lo emprende (evaluación privada). Más es casi inconcebible iniciar un estudio de conveniencia o de viabilidad de un programa, sin tener resueltos los temas de diseño de este, que se explicitan en su Marco Lógico.

Tampoco es suficiente su uso para garantizar una buena programación de la ejecución del proyecto o programa o un efectivo y eficiente control de la ejecución, ni asegura que el programa contará con el apoyo de la comunidad y de las autoridades involucradas. Por ello la MML suele emplearse en conjunto con otros métodos, técnicas y herramientas en metodologías de formulación y gestión de programas.

En resumen, la MML es una herramienta muy útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los programas, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de estos. No es única, ya que distintas agencias han adaptado el concepto básico, generándose así una serie de distintas versiones de lo que debe ser una MML.