

6. Del Árbol de Objetivos a las Matrices de Marco Lógico

La estructura sistémica de tipo árbol es muy útil para propósitos analíticos, pero resulta incómoda para agregar más información en forma ordenada y de fácil acceso y comprensión. Por ello, tras la incorporación de la asignación de responsabilidades institucionales en la gestión del proceso de implementación de la solución, la estructura de árbol agota su utilidad práctica. Para seguir adelante, el método recurre a otra estructura de tipo sistémico: la Matriz del Marco Lógico.

Esta Matriz es un ordenamiento de información en una tabla de 4 filas por 4 columnas, en que a cada fila se asocia determinado nivel de objetivos. La información básica para organizar la matriz proviene del Árbol de Objetivos, quedando espacio para incorporar más información, tanto propia del método, como ajena a él.

6.1. El proceso de traspaso de información

Tal como se dijo previamente, una Matriz de Marco Lógico expresa las responsabilidades respecto de la solución del problema, que corresponden a una de las instituciones participantes en la solución total. Por ello es que se derivan del mismo árbol, al menos, tantas matrices como instituciones participan. Puede ocurrir que una misma institución tenga más de una responsabilidad (objetivo a alcanzar), en cuyo caso podría tener más de una matriz.

La matriz correspondiente a la participación de una institución se construye en forma casi mecánica, una vez que el árbol de objetivos está completo. Para ello, las responsabilidades de esa institución se expresan en la primera columna, dejando la cuarta columna para registrar los compromisos institucionales de las demás instituciones participantes, como Supuestos.

Es recomendable que la primer celda en llenarse sea la del Propósito (primera columna, segunda fila). El Propósito corresponde a la situación deseada, representada en el Árbol de Objetivos, por lo cual puede trasladarse directamente, sin necesidad de mayor análisis.

A continuación deben trasladarse a la celda de Componentes (primera columna, tercera fila) las casillas del árbol que son productos finales (bienes o servicios) que se entregan a la población objetivo, bajo la responsabilidad de la institución propietaria de la matriz. A la celda de Actividades van las casillas del árbol que contienen condiciones previas para la generación de los productos que entregan los componentes, siempre y cuando esas condiciones sean de la responsabilidad de la institución propietaria de la matriz.

El paso recién descrito no es mecánico, ya que requiere discriminar si las casillas del árbol son productos finales o insumos para llegar a ellos. Esto no es difícil, pero requiere cierta práctica antes de poder hacerlo sin errores.

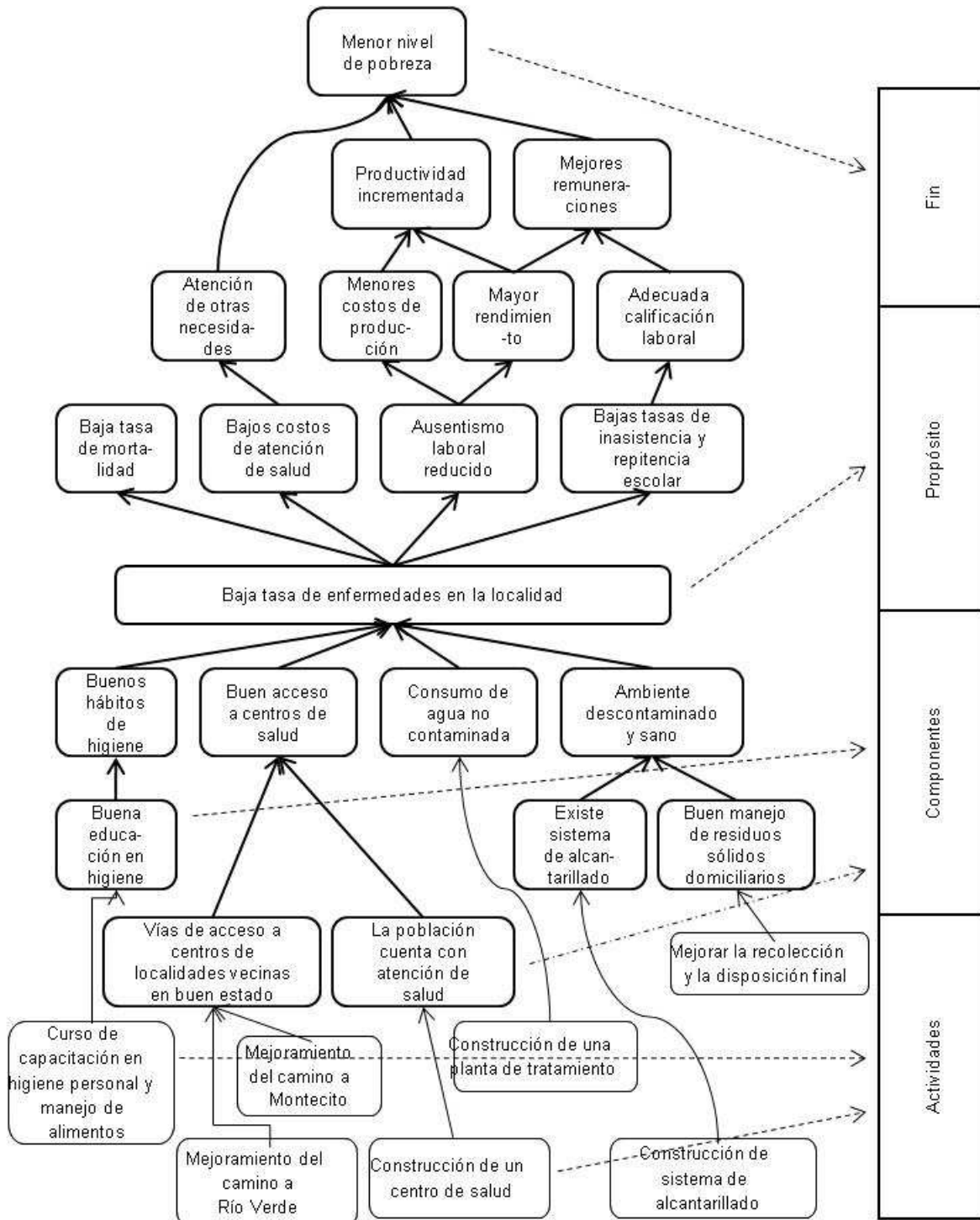
Para completar la primera columna, la institución propietaria debe señalar un Fin, que generalmente ya está contenido en el árbol. Este Fin expresa la razón por la cual esa institución está participando en la solución del problema y debe estar alineado con los objetivos institucionales.

Las demás casillas del árbol se traspan o no a la matriz, de acuerdo a su posición relativa frente a la información que ya está en la matriz:

- Las casillas del árbol asignadas a otras instituciones, que en el árbol conectan con (es decir, tienen flechas que terminan en) aquellas casillas que se transformaron en Componentes, van a la celda de los Supuestos AC (cuarta fila, cuarta columna), identificando la institución responsable del respectivo objetivo;
- Las casillas del árbol, asignadas a otras instituciones, que se conectan directamente con la Situación Deseada, van a la celda de los Supuestos CP (tercera fila, cuarta columna), identificando a la institución responsable de cada uno de los objetivos correspondientes.
- Las casillas del árbol, asignadas a otras instituciones, que se conectan directamente con la casilla escogida como Fin por la institución propietaria, van a la celda de los Supuestos PF (segunda fila, cuarta columna), identificando a la institución responsable de cada uno de los objetivos correspondientes.
- El resto del árbol no se transfiere a la matriz.

El proceso descrito puede verse gráficamente en la siguiente figura, referida al caso para el cual hemos construido un árbol. Se ha escogido a la Secretaría de Salud como propietaria de la Matriz, lo que determina cuáles son las casillas que deben trasladarse a la primera columna y cuáles a la cuarta columna.

DIAGRAMA 17
TRASLADO DEL ÁRBOL A LA MATRIZ



Fuente: Elaboración propia

Después de este traslado primario, es necesario pasar a realizar algunas modificaciones de lenguaje, ya que el modelo de la Matriz tiene reglas de sintaxis muy definidas, que es necesario respetar.

6.2. La sintaxis de la Matriz del Marco Lógico

Para el tratamiento del tema, retomaremos algunas definiciones del Marco Lógico.

6.2.1. Morfología de la Matriz

Como ya fue señalado, la MML es una sencilla tabla (matriz) de cuatro filas por cuatro columnas¹⁴ en la cual se registra, en forma resumida, información sobre un programa. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos llamados Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

- La primera fila corresponde al “Fin” del programa, y describe un objetivo de desarrollo de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional, a cuyo logro contribuirá el programa a mediano o largo plazo. Es la razón para realizar el programa.
- La segunda fila corresponde al “Propósito” y presenta la situación esperada en la población objetivo al disponerse de los bienes y servicios proporcionados por el programa. Habitualmente esta situación se expresa como que la población objetivo pudo realizar algo que antes de la intervención no podía.
- La tercera fila corresponde a los “Componentes” del programa, es decir, lo que debe ser entregado durante la ejecución del programa o al término de esta.
- La cuarta fila corresponde a las “Actividades” que deberán ser realizadas durante la ejecución del programa para producir los Componentes.

Por su parte, las columnas de esta tabla se utilizan para registrar la siguiente información:

- La primera columna, llamada “Resumen Narrativo” sirve para registrar los objetivos del programa y las actividades que la institución a cargo deberá desarrollar para el logro de éstos. Por ello también se la denomina “Columna de Objetivos” o simplemente “Objetivos”.
- La segunda columna detalla los “Indicadores Objetivos y Verificables” –o simplemente, “Indicadores”- que nos permitirán controlar el avance del programa y evaluar los logros a nivel de cada fila de la matriz.
- La tercera columna presenta los “Medios de Verificación” (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para que alguna instancia interna o externa pueda calcular o verificar los valores de los indicadores definidos en la segunda columna.
- La cuarta columna, llamada “Supuestos” sirve para anotar los factores externos a la instancia responsable, cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos del programa.

6.2.2. Resumen Narrativo del Programa

La primera columna de la matriz, denominada “Resumen Narrativo” o simplemente “Objetivos”, permite responder a las interrogantes: ¿Cuál es la finalidad última del programa?, ¿Qué impacto concreto se espera lograr con el programa?, ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos por la instancia responsable? y ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?

¹⁴ Esta es la forma más difundida, ya que también se utilizan versiones de cinco o seis filas y con más o menos columnas.

A continuación se analizarán con mayor detalle los distintos niveles de objetivos

Fin

Como ya fue señalado, el Fin es un objetivo superior a cuyo logro el programa contribuirá de manera significativa¹⁵. Dicho objetivo corresponderá a resolver o mejorar carencias o inequidades de desarrollo que se han detectado y que han sido consideradas estratégicas para la localidad, la región, el sector, la institución o la comunidad. Considérese, por ejemplo, la ya mencionada localidad del Pueblo Los Girasoles¹⁶ en la cual buena parte de la población está en condición de pobreza. En un trabajo con la comunidad se determinó que son varias las causas que contribuyen a ello, siendo una de estas que en la zona hay una alta tasa de enfermedades contagiosas. Ello afecta el rendimiento laboral de los adultos y el desempeño escolar de los niños, incrementando y perpetuando la pobreza.

La sintaxis para escribir el Fin empieza con “Contribuir a”, “Aportar a” u otra expresión similar, como una manera de evitar sobrecargar la celda de supuestos, mencionando los demás programas que contribuyen al mismo Fin. A continuación debe estipularse el objetivo de política que se busca satisfacer, es decir, el objetivo debe enunciarse como [Contribuir a] [Tema de política] Un ejemplo, para un programa que busca que los hijos de familias de menores recursos accedan a la universidad, el Fin puede establecerse como “Contribuir a la equidad en la educación superior”. A menudo, la frase apropiada habrá que buscarla en los documentos que establecen los lineamientos de política, ya sea para el país o para un sector de actividad.

Es importante tener presente que no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin; pero si debe hacer una contribución significativa a lograrlo. Por ejemplo, mejorar las condiciones de salud de la población de Los Girasoles seguramente no será suficiente para eliminar la pobreza, pero si eliminará uno de los problemas que contribuyen a su persistencia en la localidad.

Por lo general la contribución del programa al logro del Fin no se materializará tan pronto concluya la ejecución, sino que se requerirá que este haya estado en operación durante un cierto tiempo. Siguiendo con el ejemplo anterior, una disminución de la morbilidad no generará un inmediato aumento en las remuneraciones de los trabajadores y una mejor capacitación laboral de los jóvenes y puede requerirse de varios años hasta que, como resultado del programa, se aprecie una reducción de la pobreza en la localidad.

RECUADRO 5 ERRORES MÁS COMUNES EN LA DEFINICIÓN DEL FIN

El Fin lo define el programa. Es un error, ya que el Fin es exógeno al programa. El Fin está escrito en el Plan Nacional o Sectorial de Desarrollo. Es un error: en programas muy macro, esto puede ser cierto, pero en programas muy desagregados, el Fin debe quedar solamente un escalón por encima del Propósito del programa en términos de jerarquía de objetivos.

Fuente: Elaboración propia

Propósito

Si el programa está alineado con la demanda social, el Propósito es el resultado esperado como consecuencia de que la población objetivo disponga de los bienes o servicios que producirá el programa. Por ser un resultado hipotético, que depende tanto de la correcta utilización por parte de los beneficiarios tanto de los productos del programa (Componentes), como del cumplimiento de algunos Supuestos, su logro está más allá del control directo inmediato del equipo responsable de la ejecución. Por ejemplo, el equipo del programa puede desarrollar muy bien las actividades de capacitación en higiene programadas previamente, pero que la población aplique consistentemente lo enseñado no depende directamente del equipo, aunque sí depende en forma mediata.

¹⁵ Para simplicidad de la exposición, en los ejemplos supondremos que los programas ya están alineados con la demanda social, de acuerdo a lo discutido en el Capítulo 1.

¹⁶ Ver Recuadro II

El Programa debe constatar si la población aplica realmente lo enseñado en la capacitación actual y, si no lo hiciera, el Programa debe cambiar de estrategia comunicacional o incorporar otras acciones que sean propias o aportadas por otros servicios¹⁷ hasta lograr que efectivamente la población cambie sus hábitos. Es en este sentido que el equipo del programa nunca puede desligarse del Propósito, sino que su deber es garantizar que se alcance. Si no logra que se cumpla su Propósito, el programa fracasa¹⁸.

Cada programa debe tener un Propósito único, ya que si existe más de uno no habrá claridad respecto a qué espera lograr. Ello afectaría la ejecución del programa ya que existiría competencia por los recursos entre los objetivos planteados. El ejecutor pudiera priorizar el objetivo más sencillo de lograr, o el menos costoso, el cual puede no ser el prioritario para el país, la comunidad o la institución. Además, se complicará la evaluación de resultados, pues el programa puede ser muy exitoso respecto a un objetivo y muy malo frente a otro. Por ejemplo, no sería conveniente definir el Propósito de un programa como “La población cuenta con atención de salud y una escuela”. ¿Que se priorizaría? ¿La entrega de atenciones de salud o la construcción de la escuela?

Se acostumbra expresar el Propósito como una situación alcanzada por la población, no como un resultado deseado por el programa. Se establece así una sintaxis que tiene mucho sentido lógico. La sintaxis establecida es: [Población Objetivo][solucionó su problema].

Así, definir el Propósito del programa como “Reducir la tasa de morbilidad de la población” tiene una sintaxis incorrecta. En primer lugar, es incorrecto iniciar la definición con un verbo, ya que el verbo denota acción y el Propósito es un estado alcanzado. Lo correcto es definirlo como “[Población de la zona atendida][redujo su morbilidad]”¹⁹. Esto es algo más que una simple regla de sintaxis, ya que indica que lo realmente importante es que la población llegue a resolver su problema (menor morbilidad),

El Propósito tiene siempre una estrecha relación con el nombre que se le asigna al programa, aunque puede haber diferencias en la redacción. Por ejemplo, el programa propuesto podría denominarse “*Programa de mejoramiento de la salud de los habitantes de localidades menores a 1000 habitantes*”.

RECUADRO 6 ERRORES MÁS COMUNES EN LA DEFINICIÓN DEL PROPÓSITO

El Propósito lo define el programa. Es un error, ya que el propósito es exógeno.

El Propósito debe quedar comprendido dentro de las atribuciones de la institución responsable. Es un error porque el Propósito es un impacto que ocurre dentro de la población, a consecuencia de que el programa entrega sus bienes y servicios.

El Propósito es la suma de los Componentes. Es un error porque los Componentes son bienes y servicios producidos por el programa y el propósito es el que dichos bienes y servicios generan entre la población

No respetar estrictamente la sintaxis de la definición. Es un error porque induce a una interpretación ambigua o equivocada de lo que pretende alcanzar el programa

Fuente: Elaboración propia

¹⁷ Estas acciones de terceros se describen en la columna de supuestos

¹⁸ Si bien el programa no es responsable administrativo de la práctica de higiene; es responsable lógico, en el sentido de responder por una condición que es necesaria para resolver el problema. Si el programa no cumple a cabalidad su función lógica, debe revisarse y replantearse su quehacer administrativo.

¹⁹ Sin violentar la sintaxis se puede mejorar la redacción, como por ejemplo *Morbilidad de la población de la zona atendida reducida*

Componentes

Los Componentes son los productos o servicios que el programa debe producir y poner a disposición de la población para resolver el problema que dio origen al programa. Puede tratarse de infraestructura (edificios, viviendas, caminos, tendido eléctrico, red de cañerías, etc.), bienes (mobiliario, equipos agrícolas, instrumental y equipos médicos, etc.) o servicios (capacitación, vacunación, nutrición, etc.).

Cada Componente debe ser necesario para el logro del Propósito del programa. Si es posible prescindir de un Componente sin que ello afecte el logro del Propósito en forma alguna (por ejemplo respecto al plazo o la calidad), dicho Componente sobra y debe ser eliminado de la matriz.

Asimismo, los Componentes en conjunto deben ser los necesarios para que sea razonable esperar que una vez producidos –y siempre que se cumplan los Supuestos– se logrará el resultado esperado en la población que constituye objetivo del programa. Por ejemplo, no se logrará el objetivo de reducir la morbilidad de la población de Los Girasoles si se construye el centro de salud pero no se lo dota del equipamiento necesario.

Al igual que para el caso del Propósito, se acostumbra definir los Componentes con una sintaxis de resultados logrados, es decir, obras concluidas, capacitación entregada, equipos instalados, etc. Por ejemplo, definir un Componente como “Construcción de un centro de salud”, o su similar “Construir un centro de salud”, es incorrecto, ya que ambas formulaciones expresan acciones. Lo correcto es definirlo como “Centro de salud construido”, que es un estado ya alcanzado.

RECUADRO 7 ERRORES MÁS COMUNES EN LA IDENTIFICACIÓN DE COMPONENTES

Confundir Componentes con Actividades. Es un error, ya que los Componentes son bienes o servicios finales puestos a disposición de la Comunidad, mientras que las Actividades son acciones internas del programa para llegar a producir esos Componentes.

Considerar como Componentes a bienes o servicios producidos por terceros. Es un error porque para los bienes y servicios producidos por terceros existe la columna de Supuestos.

Incluir como Componente algo que actualmente hace el programa, aunque no tenga relación con el Propósito. Es un error porque si no tiene relación con el Propósito, ese “algo” queda fuera de la lógica vertical.

Fuente: Elaboración propia

Actividades

Las actividades son las tareas (acciones) que el equipo del programa tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Se listan en la MML en orden cronológico, agrupadas por Componente. Es conveniente asignarles un número o código estructurado que permita identificar con facilidad a que Componente corresponde cada actividad. Deben listarse todas las actividades requeridas para producir cada Componente. Cada actividad incluida debe ser necesaria para un Componente, es decir, hay que cuidar de no incluir actividades prescindibles.

Sin embargo, dado que la MML es un resumen del programa, no es recomendable “hilar muy fino” al listar las actividades. Es preferible quedarse con unas pocas macro-actividades para cada Componente. Luego, al preparar la ejecución del programa, éstas pueden ser subdivididas en actividades y sub-actividades. Por ejemplo, el Componente “Centro de salud construido” podría tener asociadas las macro-actividades “Preparación del terreno”, “Construcción de obra gruesa” y “Terminaciones del centro”. Más tarde, al preparar el programa de ejecución, podríamos subdividir la macro-actividad “Preparación del terreno” en las actividades “Limpieza y desmalezado”, “Retiro de escombros”, “Nivelación del terreno”, “Cercado” y “Construcción de drenes”, haciendo luego lo mismo con las otras macro-actividades.

No obstante lo anterior, es común encontrar actividades de tipo transversal, que aportan a más de un Componente –y a menudo, a todos los Componentes. En tal caso, no tiene mucho sentido repetir en la lista de actividades vinculadas a cada Componente, las actividades que son transversales, dado el reducido espacio que hay disponible en las matrices. Se prefiere, en esos casos, listar primero las actividades transversales y luego aquéllas que son específicas de cada componente.

6.2.3. Síntesis

Una vez concluido el Resumen Narrativo del programa es conveniente re-verificar la Lógica Vertical²⁰. Como ya fue señalado, esta exige que exista una relación de causalidad desde abajo hacia arriba entre los distintos niveles de objetivos. Si el programa ha sido bien diseñado, deberá ser cierto que:

- Las Actividades detalladas son las necesarias y en conjunto con los Supuestos son suficientes para producir cada Componente.
- Los Componentes son necesarios para lograr el Propósito del programa. En conjunto con los supuestos a ese nivel, deben ser suficientes para lograr el Propósito.
- Si se logra el Propósito del programa, y se cumplen los Supuestos a ese nivel, ello debería resultar en una contribución significativa al logro del Fin.

Además, debe verificarse que el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades del programa estén claramente especificados, siguiendo las reglas de sintaxis que se han establecido. No deben existir ambigüedades en la forma de entender los distintos niveles de objetivos. Cualquier involucrado debe entender lo mismo para cada objetivo detallado. De no ser así pueden surgir problemas durante la ejecución y puede ser muy difícil lograr consenso acerca de si se han alcanzado los objetivos. Por ello, en caso de existir ambigüedades deberá buscarse una mejor forma de redactar el objetivo.

²⁰ También hacen parte de la lógica vertical los Supuestos