

10. La lógica horizontal de la matriz

Para completar el diseño de la Matriz del Marco Lógico –con o sin indicadores de conveniencia, queda incorporar el valor de transparencia, que se expresa en la definición de los Medios de Verificación, que se declaran en la tercera columna.

10.1. Medios de Verificación

Los Medios de Verificación corresponden a las fuentes de información de acceso público donde se publica el valor de los indicadores, o, al menos, los datos necesarios para su cálculo²⁴.

La existencia de esta columna en la MML tiene la ventaja de obligar a quién formula el programa y define los indicadores a identificar fuentes existentes de información. O bien, si estas no están disponibles, a incluir en el diseño del programa actividades orientadas a recoger la información requerida.

²⁴ El nombre de “Medios de Verificación” –en vez de “Fuentes de datos”- proviene del enfoque de transparencia que tenía el diseño metodológico original del método: si los datos para el cálculo de los indicadores son de acceso público, cualquiera puede verificar que el valor de dichos indicadores es el correcto; en cambio si los datos no son susceptibles de verificación –proviene de fuentes no públicas- es posible que funcionarios inescrupulosos entreguen una versión distorsionada del avance del programa. Sólo algunos sistemas nacionales siguen exigiendo que los datos para el cálculo de indicadores sean “monitoreables”.

Los medios de verificación pueden incluir:

- Estadísticas existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del programa. Fuentes posibles de estadísticas son los institutos nacionales de estadística, las distintas secretarías, servicios públicos, ciertos organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.) y algunas ONG. Por cierto que también en la propia institución que lleva adelante el programa pueden existir estadísticas útiles para el cálculo de los indicadores.
- Material publicado que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del programa. Puede tratarse por ejemplo de estudios cuyo tema se relacione con el programa, publicaciones en periódicos o revistas, tesis universitarias y normas nacionales o internacionales (especialmente para definir las metas). Una buena forma de acceder a material de este tipo con rapidez y a bajo costo es buscarlo en Internet.
- Inspección visual por parte de algún especialista. En particular para verificar el logro de los Componentes, tanto en calidad como en cantidad, puede recurrirse muchas veces a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el programa genera.
- El resultado de encuestas es un medio de verificación de uso frecuente. Estas pueden haberse realizado con otro fin o ser ejecutadas específicamente como una actividad del programa. Son especialmente útiles en el caso de indicadores cuyo objetivo sea medir calidad (a través del nivel de satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios del programa). Debe existir libre acceso a los datos recopilados por la encuesta para que esta sea realmente un medio de verificación.
- Los informes de auditoría y registros contables del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores y de eficiencia o de costo de las actividades.

En la MML se registrará en la columna de Medios de Verificación la fuente a la que se recurrirá para obtener la información necesaria para el cálculo del “indicador” y la frecuencia con que se recopilará. Sin embargo, para el trabajo del equipo del programa es conveniente que se detalle en un documento anexo la siguiente información para cada Medio de Verificación:

- La identificación de la fuente de información. Si se trata de información estadística generada por una institución habrá que señalar su nombre, el nombre de la estadística a emplear, el lugar donde se publica, y a qué oficina o persona recurrir para mayores detalles. En el caso de publicaciones deberá indicarse su nombre, número y fecha de publicación, así como donde se la consigue. Para inspección de expertos será conveniente identificar a él o los expertos, o al menos definir el perfil profesional que deberán tener. Si se va a aplicar una encuesta deberá indicarse el tipo de encuesta a realizar y los tópicos a consultar, por ejemplo, “Test de 10 preguntas sobre las materias tratadas en la capacitación”, así como se publican sus resultados.
- El método que se aplicará para la recopilación de la información. Algunos métodos posibles son: visita personal, solicitud por teléfono, carta, fax o e-mail, búsqueda en Internet y registro de solicitudes recibidas. En el caso de una encuesta deberá especificarse como se realizará esta, por ejemplo: “Selección de muestra aleatoria de 45 personas capacitadas, encuesta en persona”.
- Quién será el responsable de la recopilación. Es una persona a quien se pueda recurrir para aclarar dudas acerca de las metodologías y procedimientos seguidos para recopilar la información.
- La frecuencia con que se realizará la recopilación, por ejemplo: “Se encuestará por una sola vez, a los tres meses de concluido el último evento de capacitación”.

- Una explicación detallada del método que se utilizará para la verificación y el análisis de la información recopilada. Por ejemplo, para la encuesta podría indicarse que: “Cada respuesta correcta da un punto. El puntaje de aprobación será igual o superior a siete. Se calculará el porcentaje de aprobación, la media de los puntajes y su desviación estándar.”
- El uso que se dará a la información recopilada, es decir, el o los indicadores en cuyo cálculo se empleará. Por ejemplo: Cálculo del indicador “Porcentaje de la población que aprueba test de conocimientos sobre higiene”.
- El modo de distribución que se empleará para hacer llegar la información a quienes la utilizarán para el cálculo del indicador (no sólo el equipo del programa puede calcular los indicadores, también debe poder hacerlo cualquier involucrado que lo desee). Por ejemplo, podría indicarse que la información se publicará en un sitio web.
- Quienes serán los usuarios de la información (a quién se le enviará). Por ejemplo podría especificarse que la información será enviada a la Unidad de Planeación y Evaluación, al gerente del programa, a las entidades cooperantes, y al presidente de la junta de vecinos.

Algunas consideraciones finales acerca de los medios de verificación:

- Si no es posible identificar un medio de verificación existente para el cálculo de un indicador, será necesario estudiar la posibilidad de incorporar al programa actividades que permitan obtener los datos necesarios.
- Si no se puede conseguir la información pues no existe un medio de verificación ni se pueden incorporar actividades para conseguirla, será necesario cambiar el indicador (usar un indicador indirecto “proxy”).
- Si hay más de una fuente de información disponible para obtener los datos necesarios, pueden indicarse todas, pero deberá especificarse cual se utilizará de preferencia, empleando las demás para verificar la consistencia de los datos.
- Los medios de verificación deben ser acordados con los involucrados. Si ello no se hace pueden presentarse más tarde problemas acerca de cuál fuente de información utilizar para calcular los indicadores. Por ejemplo puede haberse especificado como uno de los medios de verificación para indicadores de costos el uso de un índice para llevar los valores a una misma fecha (de modo de hacerlos comparables). Sin embargo, si no existió un acuerdo previo, la entidad que financia el programa podría señalar que debe usarse para dicho efecto el valor del dólar mientras que la entidad ejecutora prefiere utilizar el índice de precios al consumidor.

RECUADRO 12 **ERRORES MÁS FRECUENTES EN LA DEFINICIÓN DE MEDIOS DE VERIFICACIÓN.**

Definir como Medios de Verificación fuentes internas de los programas a las cuáles no tienen acceso terceros. Es un error, pues el valor de transparencia al cual se asocia la columna implica que la información esté al alcance de los interesados en verificarla. Si son fuentes sin libre acceso de terceros, se viola el valor de transparencia.

Omitir la identificación de dónde las fuentes pueden ser consultadas en forma independiente del programa. Es un error, pues el valor de transparencia al cual se asocia la columna implica que la información esté al alcance de los interesados en verificarla. Omitir dónde se encuentran las fuentes limita su accesibilidad.

Fuente: Elaboración propia

10.2. La Lógica Horizontal

El conjunto Objetivo–Indicadores–Medios de verificación define lo que se conoce como “Lógica Horizontal” en la MML. Esta puede resumirse en los siguientes puntos:

- Cada objetivo detallado en el Resumen Narrativo (Fin, Propósito, Componentes, Actividades) debe contar con los indicadores necesarios y suficientes para poder evaluar adecuadamente su logro.
- Los indicadores deben cumplir con las características detalladas en la sección 9.2.1 y no deben agregar condicionantes que alteren el contenido de la columna del Resumen Narrativo.
- Deben haberse especificado metas asociadas a plazos para todos los indicadores.
- Los medios de verificación identificados para cada indicador deben ser los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores y deben ser de acceso público.

De no cumplirse con las condiciones antes señaladas la matriz estará incompleta y no será suficiente para una adecuada evaluación de la gestión y resultados de un proyecto o programa..

11. Un modelo de referencia general para la construcción de la Matriz del Marco Lógico

La metodología de la Matriz del Marco Lógico, aplicada a programas públicos, se puede expresar en base a un modelo general, cuya estructura - con las especificaciones de cada situación en particular-, se encuentra presente en cada programa que atiende directamente a algún segmento de la población²⁵.

11.1. El modelo general

El modelo general cuenta con los siguientes elementos:

- Existe una población²⁶ que tiene un problema bien identificado en sus causas y consecuencias
- Las consecuencias del problema son consideradas como socialmente importantes por contravenir una línea de política pública vigente de tipo estratégico
- La institución responsable produce y proporciona diversos bienes y servicios, que pone a disposición de la población afectada por el problema

²⁵ Es común encontrar con la denominación de “programas” a algunos que no están dirigidos a la atención directa de público, como, por ejemplo, un programa de compras de instrumental quirúrgico. Para ellos no aplica el modelo general.

²⁶ La población pueden ser personas- es lo más habitual-, pero también pueden ser bosques, especies en riesgo u otras similares.

- Para realizar la producción de los bienes y servicios, la institución responsable realiza un conjunto de actividades, financiadas por un presupuesto.
- La institución responsable está consciente de los riesgos que tiene el programa y toma las medidas adecuadas para enfrentarlos.
- Para enfrentar el problema de la población afectada, se diseña un programa de acción, que se encomienda a una institución responsable, dentro de sus atribuciones establecidas.
- La población afectada logra resolver su problema como consecuencia de los bienes y servicios provistos por el programa, así como a consecuencia de otros bienes y servicios complementarios provistos por otras instituciones.

Para ejemplificar directamente, mientras exponemos el modelo, utilizaremos el caso siguiente:

RECUADRO 13
SEPTIMO CASO: LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR (MJH)

En un país hay gran cantidad de Mujeres Jefas de Hogar²⁷ -MJH- de bajos recursos, que tienen hijos pequeños. La mayoría de los hogares de estas MJH son núcleos familiares incompletos; debido a ello, estas mujeres no cuentan con el apoyo de otros familiares que puedan cuidar sus hijos durante el día. En consecuencia, esas MJH no pueden aspirar en igual forma que otras mujeres de igual nivel de preparación, a ingresos más altos, provenientes de trabajo regular dependiente y quedan dependiendo de ingresos de trabajos hechos en los espacios de tiempo que les deja libre la atención del hogar y los hijos.

Las MJH que trabajan en forma informal tienen, en promedio, un 70% de los ingresos de las mujeres de igual nivel de capacitación, que trabajan en trabajos regulares. Esta situación implica que no se está logrando la igualdad de oportunidades entre las MJH y el resto de la población.

El Ministerio de la Mujer operará un Programa de Guarderías Infantiles, que reciba a hijos de MJH durante las horas de la jornada de trabajo –más un tiempo para desplazamiento- que es habitual en el país. El Programa opera guarderías propias o contrata cupos en guarderías existentes. Para el éxito del programa, es indispensable que estas guarderías cuiden los niños durante la totalidad de la jornada laboral regular.

El Programa dispondrá de un presupuesto de mil millones anuales. Con este presupuesto: (i) operará una red de guarderías propias, y (ii) en localidades donde no dispone de cupos en la cantidad suficiente, contratará servicios a guarderías existentes para ofrecer los cupos necesarios a las MJH.

Fuente: Elaboración propia

- El modelo de referencia general parte definiendo, con la mayor objetividad posible, cuál es la población objetivo que sería atendida por el programa, y cuál es el problema que tiene esta población. En este caso, el párrafo 1 del caso, da cuenta de cuál es la población (MJH de bajos recursos con hijos pequeños) y cuál es el problema que lleva a pensar que debe haber una intervención pública para ayudar a resolverlo.
- A continuación, es preciso dejar en claro cuáles son las consecuencias de no resolver adecuadamente este problema, lo que se expresa en el segundo párrafo del caso: no se estaría logrando una igualdad de oportunidades entre mujeres con hijos pequeños y mujeres sin hijos pequeños.
- El tercer párrafo describe la estrategia de solución que ha adoptado el programa, después de haber realizado todo el trabajo a que se refieren los capítulos anteriores del manual. En este caso, la estrategia es liberar tiempo a las MJH, por la vía de ofrecerles guarderías que velen por sus hijos pequeños a las horas en que existen puestos de trabajo mejor remunerados.

²⁷ Las Mujeres Jefas de Hogar corresponden a hogares en los cuáles el principal ingreso monetario del cual viven los integrantes del hogar, proviene de una mujer.

- A continuación, se debe especificar el tipo de bienes y servicios que se van a ofrecer a la población objetivo por medio del programa: cupos en guarderías del programa y cupos en guarderías de terceros, los cuales deberán operar durante la totalidad de la jornada laboral regular.

Este modelo y el ejemplo de aplicación se muestran en el cuadro siguiente.

CUADRO 18
MODELO GENERAL PARA ESTABLECER LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO DE UN PROGRAMA QUE ATIENDE UNA POBLACIÓN OBJETIVO

Modelo general	Caso de ejemplo ²⁸	Especificación
Existe una población ²⁹ que tiene un problema bien identificado en sus causas y consecuencias	Problema: En un país hay gran cantidad de Mujeres Jefas de Hogar MJH- de bajos recursos, que tienen hijos pequeños. La mayoría de los hogares de estas MJH son núcleos familiares incompletos; debido a ello, estas mujeres no cuentan con el apoyo de otros familiares que puedan cuidar sus hijos durante el día. En consecuencia, esas MJH no pueden aspirar en igual forma que otras mujeres de igual nivel de preparación, a ingresos más altos, provenientes de trabajo regular dependiente y quedan dependiendo de ingresos de trabajos hechos en los espacios de tiempo que les deja libre la atención del hogar y los hijos.	Población: MJH de bajos recursos con hijos pequeños. Problema: MJH no pueden postular a trabajos en horario regular Causa directa: No tienen con quién dejar sus hijos Consecuencias del problema: No acceden a salarios con ingresos más altos que lo que logran con el trabajo informal en las horas disponibles
Las consecuencias del problema son consideradas como socialmente importantes por contravenir una línea de política pública vigente de tipo estratégico	Las MJH que trabajan en forma informal tienen, en promedio, un 70% de los ingresos de las mujeres de igual nivel de capacitación, que trabajan en trabajos regulares. Esta situación implica que no se está logrando la igualdad de oportunidades entre las MJH y el resto de la población.	Vinculación con políticas públicas enunciadas: Igualdad de oportunidades para acceso a los puestos de trabajo.
Para enfrentar el problema de la población de referencia, se diseña un programa de acción, que se encomienda a una institución responsable, dentro de sus atribuciones establecidas	Solución propuesta: El Ministerio de la Mujer operará un Programa de Guarderías Infantiles, que reciba a hijos de MJH durante las horas de la jornada de trabajo –más un tiempo para desplazamiento-.	Solución: Cuidar a los niños pequeños durante la jornada de trabajo regular Institución responsable: Secretaría de la Mujer
La población afectada logra resolver su problema como consecuencia de los bienes y servicios provistos por el programa, así como a consecuencia de otros bienes y servicios complementarios provistos por otras instituciones	Relación causa-efecto (hipótesis): Si niños en guardería, entonces MJH tienen oportunidad de trabajar en horario regular Instituciones coadyuvantes: Municipalidades Las municipalidades proporcionan lugares para el funcionamiento de las guarderías de el Ministerio de la Mujer	Problema resuelto: MJH pueden postular a trabajos en horas regulares Servicios complementarios: Locales cerca de lugares de trabajo

(continúa)

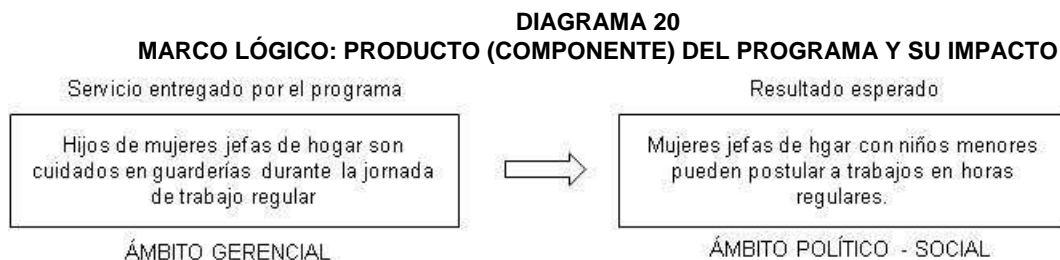
²⁸ El caso no pretende ser real en sus detalles.

²⁹ La población pueden ser personas- es lo más habitual-, pero también pueden ser bosques, especies en riesgo u otras similares.

<p>La institución responsable produce y proporciona diversos bienes y servicios, que pone a disposición de la población afectada por el problema</p>	<p>El Programa opera guarderías propias o contrata cupos en guarderías existentes. Para el éxito del programa, es indispensable que estas guarderías cuiden los niños durante la totalidad de la jornada laboral regular</p>	<p>Servicios producidos por el Ministerio de la Mujer: Atención en guarderías propias Becas para guarderías de otras instituciones Operan de 8:30 a 18:00</p>
<p>Para realizar la producción de los bienes y servicios, la institución responsable realiza un conjunto de actividades, financiadas por un presupuesto</p>	<p>El Programa dispondrá de un presupuesto de mil millones anuales. Con este presupuesto: i) operará una red de guarderías propias, y ii) en localidades donde no dispone de cupos en la cantidad suficiente, contratará servicios a guarderías existentes para ofrecer los cupos necesarios a las MJH.</p>	<p>Actividades: Las necesarias para i) Operar guarderías propias; ii) Contratar cupos en otras guarderías Presupuesto: Mil millones al año</p>
<p>5. La institución responsable está consciente de los riesgos que tiene el programa y toma las medidas adecuadas para enfrentarlos</p>	<p>El programa puede fracasar si las guarderías se instalan en localidades en que no hay trabajos disponibles para la capacidad media de las MJH. También puede fracasar si la atención de las guarderías es deficiente.</p>	<p>Riesgos: i) El Programa se instala en localidades inapropiadas; ii) Madres no confían en las guarderías.</p>

Fuente: Elaboración propia

Nótese que la lógica central del programa (bisagra) se basa en que hay un problema específico inmediato (las MJH no tienen donde dejar los hijos) y un impacto que se desea obtener al resolver esta situación específica. Esto es, en lo medular de la lógica del programa hay una hipótesis de una relación causa-efecto, que en el caso de ejemplo es:



Fuente: Elaboración propia

11.2. Del modelo general a la matriz del marco lógico

El modelo anterior (que interrelaciona los conceptos de población, problema, política pública, programa de acción, institución responsable, bienes y servicios producidos, actividades, presupuestos, riesgos, supuestos) es la base para organizar el contenido que se expresa luego en la Matriz del Marco Lógico del programa.

CUADRO 19
VINCULACIÓN DEL MODELO GENERAL CON LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Categorías en la Matriz del Marco Lógico	Aplicación en el ejemplo
La política pública más general en que se enmarca la solución al problema específico de la población de referencia se denomina Fin	Fin: Contribuir a la igualdad de oportunidades laborales de las Jefas de Hogar respecto a las demás mujeres de igual preparación.
La solución del problema específico de la población de referencia, se denomina Propósito. A la vez, es el cambio esperado en la población tras la disponibilidad de los bienes y servicios proporcionados por el programa	Propósito Mujeres Jefas de Hogar participantes postulan a trabajos que se realizan en horas regulares.
Los bienes y servicios proporcionados por la institución a cargo del programa se denominan Componentes	Componentes: 1) Servicios ofrecidos en guarderías propias. 2) Becas para ser ocupadas en guarderías existentes
Las actividades que realiza la institución responsable para producir los componentes se denominan Actividades	Actividades: Difusión del programa; Establecimiento de guarderías propias, Licitación y contratación de cupos en guarderías existentes; Inscripción de postulantes; Selección de participantes; Operación de guarderías propias; Supervisión de convenios con guarderías existentes; Monitoreo de la situación de las Jefas de Hogar beneficiadas, Evaluación del Programa.
Los bienes, servicios y otras condiciones necesarios para resolver cabalmente el problema, pero provistos por otras instancias diferentes de la institución responsable, forman parte de los Supuestos	Supuestos: Municipios identifican oportunidades de trabajo para beneficiarias del programa.
En las situaciones de riesgo, la explicitación de las conductas favorables al éxito del programa forman parte adicional de los Supuestos	Municipios proporcionan lugares donde puedan funcionar las guarderías operadas por el Programa. La prevalencia de enfermedades infantiles se mantiene dentro de rangos normales en las zonas de aplicación del programa

Fuente: Elaboración propia

Así construido el Marco Lógico y su Matriz del Marco Lógico, el análisis de un programa permite responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la finalidad de política que se persigue con su ejecución? El Fin
- ¿Qué cambio (mejora) social concreta se espera alcanzar en la población? El Propósito
- ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos por la institución responsable? Los Componentes
- ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios? Las Actividades
- ¿Cuál debería ser la contribución estratégica de otras instituciones relevantes? Los Supuestos
- ¿Qué otros factores externos pueden comprometer el éxito? Los Supuestos

Tras completar la Matriz con indicadores, se introducen los elementos de dimensionamiento que permiten incorporar información cuantitativa, como cantidades de beneficiarios, costos, plazos, etc. Este dimensionamiento a su vez entrega una base objetiva para evaluar el comportamiento del programa.

Este modelo de referencia general se aplica solamente a programas que atienden directamente a su población objetivo. Para aplicarlo en otros contextos se necesitan otros conceptos. Por ejemplo, un programa que no atiende en forma directa –como ser un programa de adquisición de insumos médicos, tendrá dificultades en identificar su población objetivo y cuál es el problema que debe resolver. En estos casos, se buscan equivalentes, para los conceptos anteriores, por ejemplo, se empieza a hablar del cliente interno y el cliente externo y se acomodan las consecuencias en forma consistente.

Por otra parte, la importancia del modelo general, es que precisa qué es lo que se necesita como diagnóstico y qué información endógena es necesaria para la construcción de la Matriz del Marco Lógico. La brevedad del caso muestra que los puntos cruciales que deben estar en claro son pocos, pero muy importantes. Leído el caso – y el modelo general- en forma inversa, si no se tuviesen todos los elementos necesarios para componer un caso en forma similar, no podría completarse el Marco Lógico.