

## DOCUMENTO DE CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL:

### Las metodologías participativas para el desarrollo y su aplicación a la gestión del ciclo del proyecto de cooperación internacional

#### El EML: una mirada crítica y posibles alternativas

Jesús Delgado Baena

#### Introducción

La objetivo de este artículo es realizar una mirada crítica al enfoque de marco Lógico, con la idea de ser un punto de partida para generar innovación en el ciclo del proyecto, para hacerlo más equitativo, inclusivo y participativo. Para esto, primero nos situamos en una revisión contextual de la cooperación internacional para el desarrollo, para posteriormente poder realizar un acercamiento más próximo a la herramienta del EML. Finalmente, se darán algunas alternativas al EML que promueven la participación como herramienta de la cooperación internacional para el desarrollo y su aplicación en los territorios.

#### La cooperación internacional en crisis filosófica y metodológica

La cooperación internacional para el desarrollo, viene inmersa en un periodo de crisis, más vinculado al aspecto conceptual del propio "desarrollo". El desarrollismo como elemento vinculado a un modelo económico hegemónico<sup>1</sup>, que se caracteriza por la depredación de los recursos ambientales, pero también vinculados a la crisis de principios solidarios, ideológicos y de equidad de género.

Ante esta situación y posicionamiento del propio concepto, la cooperación internacional se convierte en una herramienta de "este" desarrollo hegemónico, es decir, este modelo condiciona las características de la Cooperación Internacional. Por ende, si el propio concepto en si está en crisis, sus herramientas metodológicas y filosóficas no están aisladas de esta situación, ya que esta herramienta no ha sido suficiente para finalizar con las injusticias, pobreza y brecha de género. La cooperación internacional se sitúa entonces desde la "creencia" hegemónica<sup>2</sup> del desarrollo y no ha generado espacios de participación para la construcción de un modelo alternativo del concepto más inclusivo, participativo y que disminuya la brecha de género.

Además la Cooperación internacional para el desarrollo, muestra un aspecto filosófico en crisis, y el aspecto metodológico y técnico no queda ausente. El autor *Luciano Carrino*<sup>3</sup>, argumenta que la cooperación internacional a nivel técnico ha tenido y mantiene varias debilidades, pero queremos resaltar principalmente uno en particular: el "*projectismo*".

1 RIST, GILBERT. 2002. El desarrollo: historia de una creencia Occidental. Los Libros de la Catarata 137. Madrid: Libros de la Catarata.

2 ibidem

3 CARRINO, LUCIANO, "Perlas y Piratas, Crítica de la Cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo" edita ICARIA, Marzo 2009

Podemos decir que quizás el mayor problema de la cooperación a nivel técnico ha sido este “*proyectismo*”, es decir, la realización de muchísimos proyectos aislados, autónomos, y que cada uno marcha por su cuenta, sin coordinarse con el resto de intervenciones territoriales. La mayoría de estos proyectos, además se enmarcan dentro de la herramienta metodológica “Enfoque de Marco Lógico”.

## EL EML

Y es aquí, donde queremos centrarnos en este artículo. El posicionamiento de la cooperación ante el proyecto. El “proyectismo” es el resultado de entender los procesos de desarrollo como espacios de intervenciones puntuales de manera descoordinada y no programada. La principal herramienta establecida para la realización de estos proyectos, es lo que conocemos como Enfoque de Marco Lógico (de aquí en adelante EML)

El EML es la herramienta metodológica más expandida para las fases principales del proyecto, es decir: Diseñar, ejecutar, seguir y evaluar las intervenciones de desarrollo territorial. Las principales agencias de cooperación estatales del mundo la utilizan para los propios proyectos realizados y también para financiar los proyectos de entidades. Es precisamente esta popularidad entre las agencias estatales la que la ha determinado como una herramienta popular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

El EML fue creado en los años 70 por una empresa de Estados Unidos<sup>4</sup>. De esa primera versión se han realizado muchos cambios por cada agencia que realiza cooperación internacional. De hecho, algunas de estas agencias que implementaron el EML al principio, están empezando a proponer alternativas más centradas en la participación.

## Cómo funciona el EML

En este artículo no explicaremos de manera pormenorizada la construcción del EML, pero, ¿en qué consiste?<sup>5</sup> El proyecto se divide en distintos estratos para ser analizado desde el apartado más general hacia lo más concreto (actividades, resultados, objetivo específico y objetivo general) todas las partes están relacionadas entre sí en una lógica vertical de intervención, que nos expone que unas hipótesis nos darán lugar a unos resultados que cumplen unas hipótesis concretas y esto nos llevará al objetivo específico y así al objetivo general. Unos aspectos del proyecto (resultados y actividades) se quedan dentro del control del proyecto, mientras que otros (objetivos específicos y generales) dependerán de factores externos ajenos del control del proyecto. Como hemos dicho la lógica es vertical dentro de una matriz, pero igualmente tiene una “lógica” horizontal donde todos los niveles se relacionan con las fuentes de verificación y con la construcción de indicadores; esto serviría para conseguir el principal objetivo del EML saber si se cumplen los resultados previstos. También en la lógica horizontal existirán hipótesis que nos darán pasos a niveles superiores. La herramienta donde se refleja todo lo explicado anteriormente, será el denominado Cuadro de Matriz de Planificación, y sirve principalmente para recoger de manera esquematizada y sistematizada los aspectos principales del proyecto.

4 JORDI PERIS, IVÁN CUESTA ¿delimitando el margen de maniobra? una discusión crítica del enfoque de marco lógico en los proyectos de cooperación al desarrollo. XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos Valencia, 11-13 de julio de 2012

5 CRESPO, MARCO guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico. Edición mimeografiada del autor. Caracas Noviembre 2011.

## Crítica al EML

La mayor crítica de manera generalizada que le podemos realizar a este enfoque, es que su foco de atención se centra en los resultados y no en los procesos, que es donde se generan espacios de participación para la obtención de resultados. Los procesos pueden haber sido positivos, independientemente de la consecución de los resultados.

Pero haciendo una revisión más pormenorizada, y teniendo en cuenta a los autores *Jordi Pérez e Iván Cuesta*<sup>6</sup> que se centran principalmente en las siguientes críticas concretas:

1. ***No captura la idea de complejidad e incertidumbre:***
2. ***Limitaciones en términos deliberativos y de participación:***
3. ***Primacía del papel de los técnicos,***
4. ***Limitaciones en términos de reflexividad y cuestionamiento crítico.***
5. ***Limitaciones para la comprensión del cambio social :***
6. ***Visión estática de la realidad.***
7. ***No genera herramientas específicas ni transversales para trabajar la brecha de género.***

*Vayamos viendo punto por punto los que nos proponen los autores:*

En el punto uno, nos remitimos a que el EML se centra en la recapitulación esquematizada y pormenorizada del proyecto, obliga a los diseñadores la necesidad de concretar sin poder entender que la realidad humana es compleja y no esquematizada, estamos trabajando con procesos humanos, y los procesos siempre son complejos y generan incertidumbre. La "rigidez" del EML, convierte los espacios de relaciones humanas en resultados a obtener.

Con respecto a la participación en el punto dos, debemos entender que si hablamos de una fundamentación crítica del concepto de desarrollo, debemos entender que es un concepto que debe generar espacios de lucha para procesos de dignidad humana, por lo tanto, si la cooperación internacional desde una perspectiva crítica genera estos espacios, deben ser sin duda participativos. Pero entendiendo la participación como un elemento básico en el desarrollo territorial, y no como un elemento complementario, si no la base de una realidad territorial más digna y democrática. Para resumir, si la cooperación internacional desde un paradigma crítico es una herramienta del concepto de desarrollo - y proponemos que éstos no deben ser hegemónicos - si no que se construye colectivamente desde procesos participativos en los territorios, la cooperación internacional como herramienta que apoya estos procesos, debería incluir implícitamente procesos de participación colectiva para los agentes locales donde se interviene o donde se generan procesos.

Con respecto al papel prioritario de los técnicos en el punto tres, nos lleva al anterior punto también, la necesidad de tener "*especialistas*" que trabajen sobre los procesos de desarrollo, invisibiliza las capacidades de las personas que residen en él. Esto imposibilita los procesos participativos dentro del EML.

<sup>6</sup> JORDI PERIS, IVÁN CUESTA ¿delimitando el margen de maniobra? una discusión crítica del enfoque de marco lógico en los proyectos de cooperación al desarrollo. XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos Valencia, 11-13 de julio de 2012

Con respecto a la reflexividad y aspecto crítico, El EML no deja espacios para el cuestionamiento o la reflexión de lo establecido en el proyecto, no se explicitan los conflictos, y se obvian para llegar a consensos. El enfoque “causa-efecto” no deja espacios para la gestión de diferencias y conflictos, todo se centra en una estructura rígida establecida para ver esas causas y efectos y que fines necesitamos para obtenerlos.

Con respecto al cambio social los autores se centran principalmente en tres aspectos: *poder, contexto social y organización*. Con respecto al poder, especifica que el EML no deja espacios para establecer roles de poder, porque ya vienen adquiridos, sobre todo desde el aspecto más tecnócrata. Por otro lado, el EML no tiene en cuenta el contexto social donde se está interviniendo, algo básico si queremos tener un modelo de desarrollo local, vinculado al territorio. Y para finalizar, tampoco permite críticas a las organizaciones o capacidad de cambios de las organizaciones que están participando en el desarrollo territorial.

A su vez, el EML se enmarca en un contexto estático de la realidad, que según Sainz<sup>7</sup> “*el EML es excesivamente rígido y no puede adaptarse a los cambios que se producen en la realidad*”. Es decir, la realidad donde se interviene es estable, y por lo tanto todo es predecible y se puede representar en la matriz, incluso las causas externas que pueden impedir la obtención de resultados. Si tenemos en cuenta que la cooperación internacional se enmarca en territorios de gran incertidumbre, de desastres naturales o condiciones políticas inestables, el EML sería una herramienta poco útil para generar propuestas de cambios.

Para finalizar, podemos agregar a lo expuesto por los autores, que el EML no se caracteriza por dar herramientas específicas en ninguna de las fases del proyecto para trabajar las diferencias entre mujeres y hombres en el territorio donde se quiere trabajar. Por un lado en la fase de diagnóstico, a través del árbol de problemas, no impide dicha mirada; igualmente en la matriz de intervención y en la evaluación, pero dentro de la cooperación al desarrollo desde un paradigma crítico, la inserción de herramientas específicas que aseguren el trabajo en la brecha de género en los territorios se vuelve imprescindible

### Propuestas participativas y alternativas

El EML, ha sido objeto de muchas críticas en los últimos años, y por eso se han planteado muchas alternativas como hemos dicho anteriormente, incluso potenciadas por agencias estatales que han usado siempre el EML. Sin entrar en grandes detalles, podemos concretar algunas de estas alternativas<sup>8</sup>:

- **Matriz Social:** El autor Rick Davies nos define la *matriz social* como una descripción detallada de una vía de influencia esperada a través de una Red de personas, grupos u organizaciones. También es una forma de resumir la teoría del cambio dentro de un proyecto de desarrollo, y como se puede monitorear y

7 SAINZ, H. (2007). ‘Venturas y desventuras del enfoque del marco lógico’. Revista española de desarrollo y cooperación. No. 20, pp. 133-150.

8 «HEGOA: Variaciones, alternativas y herramientas complementarias al ML». 2016. Accedido diciembre 3. [http://www.hegoa.ehu.es/es/biblioteca/variaciones-\\_alternativas\\_y\\_herramientas\\_complementarias\\_al\\_ml](http://www.hegoa.ehu.es/es/biblioteca/variaciones-_alternativas_y_herramientas_complementarias_al_ml).

evaluar. Se utilizan con los *diagramas de red* como herramientas visuales para cartografiar y modelar la complejidad del contexto donde se generan las actividades de desarrollo. La *Matriz Social* es una herramienta separada pero complementaria, para proporcionar una descripción textual resumida del proyecto.

- **Mapeo de Alcance:** Los autores Natalia Ortiz y Javier Pacheco nos hablan de que este método integrado de planificación, seguimiento y evaluación se centra principalmente en la complejidad de los procesos de desarrollo y se integra a una mirada de la evaluación basada principalmente en el aprendizaje y el uso. Esta herramienta se basa en principios de participación y aprendizaje interactivo y como proceso responde a principios del “aprendizaje en organizaciones”. También ofrece estrategias para la mejora de capacidades. Sus principios se basan en la flexibilidad en la aplicación, el pensamiento evaluativo, aprendizaje interactivo, colaboración equitativa y participación amplia
- **Diagnóstico rural participativo:** Siguiendo a los autores Contreras Armando, Susana Lafraya, José Lobill, Pablo Soto y Carles Rodrigo para entender esta metodología, hay que tener en cuenta que tiene su antecedente en el *Diagnóstico Rural Rápido*, que surge a finales de los años setenta, sobre todo en el mundo anglosajón, con especial énfasis en países como Tailandia y la India. Su foco era lo local con especial atención en lo agrario. Mediante elementos de comunicación fluidos de las personas del territorio se utiliza el conocimiento implícito proveniente de éste. Importante resaltar que es mucho más importante los aspectos cualitativos del proceso que los cuantitativos. Se trata de un aprendizaje progresivo, interactivo, flexible y rápido, que vuelve a la fase previa del diagnóstico (cómo la espiral de la investigación acción participativa). El *Diagnóstico Rural Participativo* es una continuación de este enfoque, pero con matices. Además de enfatizar dentro del conocimiento del territorio también lo hace en sus capacidades. Lo que resalta esta herramienta desde su proceso de diagnóstico participativo es generar empoderamientos en los territorios y en sus agentes locales.
- **Gestión por resultados:** Siguiendo de nuevo a los autores Natalia Ortiz y Javier Pacheco definen esta metodología como: una *filosofía y un conjunto de herramientas diseñadas para mejorar la efectividad y la eficiencia en el logro de los objetivos, la gerencia y la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de vida de un programa*. También involucra procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones y dirigir el cambio. Sus principios se caracterizan por su simplicidad, flexibilidad en planeación, aprender haciendo, aplicación amplia, alianzas, responsabilidad, transparencia, y participación amplia.
- **Sistema de rendición de cuentas, aprendizaje y participación:** Esta herramienta lo que prima es la transparencia y rendir cuentas a las personas del territorio. Utiliza reflexión crítica especialmente en el poder dentro de las actuaciones de intervención social. La idea metodológica de esta herramienta es integrar los ciclos de evaluación, formulación de la estrategia, planificación y revisión de una manera conjunta y alternando.

## Conclusiones

Quizás El EML nos ayuda para visualizar de una manera más sistematizada los objetivos de una intervención y dar información concisa a altas esferas del proyecto. Es decir, principalmente para los financiadores o gestores de la intervención o del proyecto en sí. Si se realizara un intercambio de conocimiento entre esas esferas y los principales agentes locales y las personas del territorio podríamos facilitar la participación dentro del propio enfoque. Pero esto no suele ocurrir y por lo tanto las necesidades o demandas de las personas del territorio quedan completamente eclipsadas. En esta situación nos encontramos a principales agencias y administraciones públicas más pendientes de una sistematización ágil y sencilla del proyecto que les facilite las tomas de decisiones, pero no deja de ser una simplificación extrema de la realidad territorial que no muestra la mirada amplia del territorio y de su propio concepto de desarrollo local. Como dice el nombre el EML es un visión "lógica" de la realidad, pero como bien sabemos, la vida, y las situaciones territoriales, se entienden más por procesos complejos y por la complejidad del ser humano que por la lógica misma. Quizás el EML puede ser útil como una mirada simple que apoye otros procesos, pero no debería ser el elemento fundamental que propicie la intervención en el territorio.

Existen alternativas como la matriz social, el mapeo de alcance, diagnóstico rural participativo, Gestión por resultados, y el sistema de rendición de cuentas, aprendizaje y participación, que aparentemente generan alternativas participativas, pero que dejan dudas con respecto a cuestiones básicas desde un desarrollo crítico como la perspectiva de género. Aunque es cierto que garantizando espacios de participación, se visibilizan más los procesos de dignidad humana que se establecen en los territorios.

## BIBLIOGRAFIA:

- CARRINO, LUCIANO, "Perlas y Piratas, Crítica de la Cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo" edita ICARIA, Marzo 2009
- RIST, GILBERT. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia Occidental*. Los Libros de la Catarata 137. Madrid: Libros de la Catarata.
- JORDI PERIS, IVÁN CUESTA ¿delimitando el margen de maniobra? una discusión crítica del enfoque de marco lógico en los proyectos de cooperación al desarrollo. XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos Valencia, 11-13 de julio de 2012
- CRESPO, MARCO guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico. Edición mimeografiada del autor. Caracas Noviembre 2011.
- SAINZ, H. (2007). 'Venturas y desventuras del enfoque del marco lógico'. Revista española de desarrollo y cooperación. No. 20,
- Páginas consultadas:
- «HEGOA: Variaciones, alternativas y herramientas complementarias al ML». 2016. Accedido diciembre 3:  
<http://www.hegoa.ehu.es/es/biblioteca/variaciones-alternativas-y-herramientas-complementarias-al-ml>.