

**La identificación *difusa* en las decisiones de inversión.
(Herramientas nuevas para un problema viejo)**

Francisco Santiago Sobrero
FCE UNL

Abril 2008

Índice

	Tema	Pag
1	Resumen	3
2	Introducción	4
3	Los usos actuales	6
4	Categorías, herramientas y análisis necesarios para la identificación	8
5	<i>El Ciclo de los Problemas a las Soluciones</i>	11
5.1.	El escenario institucional del abordaje o la relación entre los espacios técnicos y de decisión institucional.	11
5.2.	Categorías, herramientas, usos actuales y propuesto	12
6	El uso conjunto de las herramientas de identificación	19
7	Los roles requeridos a la MML y las adecuaciones necesarias para cumplirlos	20
7.1.	Matriz de Análisis de Consistencia (MAC)	20
7.2.	Matriz de Seguimiento del Proceso de Inversión (MaSPI).	21
	Bibliografía	22

1. Resumen

Se define como “*identificación*” al esfuerzo analítico iniciado a partir de la decisión de afrontar un problema, o aprovechar una oportunidad, para establecer objetivos y precisar, preliminarmente, opciones de intervención disponibles.

Las herramientas existentes y las prácticas verificadas en su implementación exhiben carencias diversas que se manifiestan en escasa vinculación entre los problemas afrontados, los objetivos propuestos y las soluciones pergeñadas en los Proyectos.

En la hipótesis de este trabajo, esta vacancia deriva de la debilidad metodológica que sostiene el abordaje actual de la identificación, por medio de dos procesos analíticos diferenciados.

El primero, centrado en la relación problema-objetivos (que vincula el problema planteado y las posibles soluciones ideadas en los proyectos) y utiliza como herramientas el “cuadro de análisis de involucrados”, el “árbol de problemas” y el “árbol de objetivos”.

El segundo, que trata de la materialización de la inversión y expresa la estrategia de intervención diseñada para procurar los resultados esperados, que se resume en la Matriz de Marco Lógico (MML). La única vinculación entre ambos procesos se reduce a la eventual correspondencia entre el objetivo identificado en el primer proceso y el propósito definido en la MML.

Esta relación, casi inexistente, escinde la integridad analítica e induce una forma de uso de la MML que la independiza del problema de origen y reduce su potencialidad a cumplir la función de seguimiento de la ejecución del Proyecto.

Estas insuficiencias generan prácticas de uso rituales y mandatorios de estas herramientas que consolidan la escasa capacidad observada en los procesos de identificación, responsables de buena parte del bajo nivel de desempeño de numerosos proyectos.

El presente trabajo analiza la versión actual de la MML y de otras herramientas de identificación y propone un enfoque diferenciado que atienda las limitaciones existentes junto a la recreación de una “caja de herramientas” *ad hoc*, que reemplaza la MML por Matriz de Análisis de Consistencia y una Matriz de Seguimiento de la Preinversión e Inversión,

Incorpora también algunas categorías y conceptos necesarios para precisar el proceso analítico de la identificación, entre ellos:

- **Situación problemática**, como descripción del ambiente de carencia-insatisfacción que moviliza la preinversión. Este concepto contiene al **problema** finalmente seleccionado para ser afrontado, a los **problemas contiguos** y a las interacciones, relaciones causales y efectos derivados de su eventual resolución.
- **Posición institucional**, para el abordaje del problema, lo que permite precisar el *grado de gobernabilidad* (del actor institucional) sobre los problemas a afrontar y la pertinencia de las opciones de intervención posibles.
- **Grado de análisis preexistente**, que indique la existencia -o ausencia- del marco de planeamiento, o de diagnóstico previo, que permita precisar el grado de confiabilidad de la información previa y los niveles de consenso-disenso existentes de los actores involucrados.
- **Análisis de escenarios**, que releve los contextos (externo e interno), en los que se desenvuelve una intervención y explore las variables cuyas modificaciones sustantivas puedan alterar significativamente los resultados y los impactos esperados de la intervención

2. Introducción:

Se define como “*identificación*” al conjunto de actividades que demanda el esfuerzo analítico iniciado a partir de la decisión de afrontar un problema, o aprovechar una oportunidad, para establecer objetivos y precisar – en forma preliminar - las opciones de intervención disponibles (alternativas del *proyecto*).

La *identificación* es la primera etapa de una decisión que prevé la consecuente inversión de recursos financieros, materiales, de personal, etcétera; tanto en el ámbito de la gestión privada o comercial como en el caso de la gestión pública. No obstante ello, en el presente trabajo el análisis se centra en las decisiones de inversión pública.

En este tipo de decisiones de inversión *la identificación* es afrontada desde diversos ámbitos institucionales, con prácticas metodológicas diversas y con variados grados de formalización.

En algunos casos, el decisor se encuentra muy cercano a la problemática que se aborda, cuenta con suficiente experiencia y antecedentes y las opciones disponibles tienen un alto grado de estandarización. Estas situaciones llevan a procesos de identificación centrados en el conocimiento y la experiencia acumulados por el propio decisor, con una participación marginal de los expertos, reducida a la resolución de aspectos técnicos, legales, financieros, etc., y con escaso o nulo grado de formalización.

Otra situación se verifica en aquellos organismos que cuentan con equipos expertos en preparación y evaluación de alternativas de proyectos. Aquí se encuentran casos donde *la identificación* se realiza con un mayor grado de formalización y el apoyo de algunas herramientas propias de las metodologías existentes.

En otros casos las actividades de identificación corresponden a propuestas de inversión que demandan un recorrido institucional más complejo para perfeccionar la decisión respectiva. Es el caso de las propuestas de inversión preparadas por un organismo que luego son analizadas, evaluadas y decididas fuera de su ámbito. En estos casos la metodología y las herramientas de identificación están generalmente precisadas en rutinas y procedimientos estatuidos.

Los tres casos típicos expuestos no agotan la multiplicidad de situaciones en que se desenvuelven las actividades técnicas, institucionales y políticas que sostienen el ciclo que va de los “problemas a las soluciones” pero permiten esquematizar las situaciones más frecuentes.

En todos los casos el abordaje de problemas u oportunidades y la posterior identificación de opciones para afrontarlos cuentan con participación de dos tipos de actores centrales, el *decisor* y el *experto*. Un tercer actor, de presencia difusa, está conformado por los *involucrados*, particularmente por aquellos que son destinatarios directos de la intervención.

Estos actores, individuales o colectivos, se relacionan a lo largo del proceso identificador. Y lo hacen desde sus roles diferenciados donde, formalmente, corresponde al *experto* brindar la información ordenada, precisa, suficiente, confiable y oportuna, que permita mejorar la calidad de la decisión a adoptar en el ámbito político institucional. Puede ocurrir que desde esta responsabilidad se incluyan (o no) los saberes específicos de los involucrados, sobre la problemática abordada.

Corresponde al Decisor seleccionar la configuración de la intervención a materializar del conjunto de opciones disponibles, como así también debe participar en la selección de alternativas de diverso nivel y entidad que se enfrentan a lo largo del proceso de preparación del Proyecto.

Del decisor se requiere capacidad para comprender la información procesada, que puede ser analizada en el marco de sus objetivos de corto y largo plazo, de los escenarios que considere posibles y de la estrategia institucional desplegada al efecto.

Esta interacción entre decisores, expertos e involucrados no se da en un único momento de la identificación sino que constituye un *corsi e recorsi* permanente, sesgado por diversas situaciones institucionales tales como el estilo de decisión específico, las capacidades técnicas y de gestión de

ambos actores, la historia institucional de la relación técnico-política, el entorno situacional en el que se inserta la decisión, entre otros.

Esta interacción entre estos espacios institucionales se materializa a través de la información que se elabora y contribuye a precisar en forma progresiva el área problemática a seleccionar, las opciones de intervención disponibles y los objetivos propuestos. La información generada en este proceso - su pertinencia, relevancia y calidad - depende de los criterios metodológicos adoptados, sean éstos formalizados o resultado de prácticas consuetudinarias.

De aquí la importancia de la metodología utilizada, de las herramientas construidas, de la oportunidad de su utilización y de la dinámica con que se articulan insumos y productos recíprocos. Esa relevancia se potencia aún más cuando se incorporan los sesgos introducidos por los *usos* y *costumbres* de las prácticas de identificación.

Así, *Metodologías* y *Prácticas* constituyen, junto a *decisores* y *expertos*, el tercer lado del cuadrilátero que explica el conjunto de resultados obtenidos en la *identificación*, como primera etapa del ciclo que va “*de los problemas a las soluciones*”.

El actor que constituye el cuarto lado, *los involucrados*, tiene aún - valga la contradicción - escaso involucramiento en la producción y análisis de la información que sostendrá las opciones de intervención posibles. Por analogía puede decirse que, en algunos casos opera como la *cuarta pared*, sin capacidad de penetrar en la escena donde otros actores resuelven la trama que lo implica.

En el presente trabajo, que continúa otros previos referidos al análisis del ciclo de Proyectos (Arrillaga y Sobrero: 2006; Sobrero: 2008), se exploran las prácticas y las metodologías usuales en la actividad de identificación y, a la luz de su crítica, se proponen criterios alternativos y una reestructuración de la caja de herramientas actualmente utilizada.

3. Los usos actuales

La etapa de *identificación de proyectos* continúa siendo, tanto desde el punto de vista de su estructura lógica como de la secuencia temporal en la que se introducen (y utilizan) diversas herramientas analíticas, un área de debilidad conceptual. Al punto que luego de subsiste aún una relación irresuelta entre los “*problemas*” que se tratan de resolver en la identificación de los Proyectos, con los “*objetivos*” y “*soluciones propuestas*” que de los mismos resultan (BID – EVO: 1997).

En relación con esta problemática se encuentran diferentes modalidades de abordaje que, a continuación, se enuncian:

En la producción bibliográfica de mayor difusión se presentan las distintas fases de la preinversión a partir de la descripción de la idea y no del problema a abordar, la oportunidad a aprovechar, o -en su caso- el objetivo propuesto. Conteste con esta visión, las esquematizaciones del ciclo de vida de los proyectos de inversión indican su inicio con la idea del Proyecto y no con los objetivos procurados o con la situación problemática que se afronta. El mismo sesgo se advierte en la Matriz de Marco Lógico que comienza la construcción de la lógica vertical con las actividades previstas, excluyendo el problema de origen y las condiciones previas en que este se manifiesta.

En otras propuestas metodológicas (Duek y Cabrera: 1980; BID-EVO:1997; Ginestar: 2004) se reconoce la importancia de definir los problemas que se afrontan, los objetivos de la acción prevista y la estructura lógica del proyecto, mediante la utilización de herramientas específicas (matrices de marco lógico, árboles de problemas, estructuración jerárquica de objetivos). La implementación de estas propuestas significa un avance sustantivo sobre las anteriores, no obstante se advierte la permanencia de algunas limitaciones explicativas, entre ellas:

- Construcción de la Matriz de Marco Lógico (MML) en forma independiente de las restantes herramientas de identificación con lo cual resulta ineficaz para analizar la *consistencia* de la *relación problemas-objetivos-soluciones propuestas*.
- Construcción de la MML al finalizar el proceso de identificación, una vez definida la opción de intervención seleccionada. En este caso la MML opera *solo* como herramienta de seguimiento del proceso de preinversión e inversión.
- Desarrollo del árbol de problemas (AP) a partir de un problema *definido* como *focalizado* (NORAD: 2002) o desarrollo del Árbol de Causas y Efectos a partir de un problema definido como *principal* (ORTEGÓN et al: 2005) sin fundamentar en el primer caso, ni documentar el procedimiento en el segundo, inhibiendo el reconocimiento del entorno problemático cuyas vinculaciones con el problema finalmente abordado permiten incidir en los resultados e impactos previstos por la intervención..
- Recorte de la situación problemática, a partir de *definir* un problema a abordar y circunscribir el abordaje al área de relaciones causales directas que lo configuran. Este recorte deja fuera a problemas contiguos que constituyen causas laterales del problema identificado e incidirán como *condicionantes* o *restricciones* en su resolución.
- Estos condicionantes y restricciones constituyen los principales riesgos que afronta la intervención, que deben recogerse como tales en la MML que monitoree el seguimiento de la ejecución y operación.
- Elaboración del Árbol de Objetivos (AO) como imagen especular positiva del AP sin precisar que los objetivos procurados constituyen una *decisión* que parte de la situación problemática y define el área de problemas a abordar respecto de la cual se formulan los objetivos.

Otras propuestas metodológicas provenientes de organismos multilaterales de cooperación (Europe AID: 2002) avances sustantivos en las metodologías de identificación. En ellas aparece una descripción mas abierta de los elementos que configuran el problema, una incipiente distinción de las

herramientas de identificación (que enmarcan en el concepto de planificación) de aquellas destinadas al gerenciamiento de los proyectos.

Estas tres variantes, descriptas sumariamente, esquematizan los criterios generales y las herramientas disponibles para abordar la temática de la identificación. Mientras tanto, en los organismos responsables de la actividad de preinversión, las prácticas usuales son heterogéneas aunque - en general - están sustentadas en los criterios indicados en el primer lugar y, en menor medida, verifican el uso de las herramientas descriptas en segundo lugar, sin superar las limitaciones allí indicadas.

Estas limitaciones de los criterios metodológicos vigentes y de las herramientas disponibles, sumadas al uso ritualizado y mandatorio predominante en las prácticas institucionales vigentes inhibe buena parte del esfuerzo social promovido desde la acción pública y materializado en actividades de preinversión. Es responsable a la vez, de los bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la resolución de las necesidades sociales, situación que contrasta con el desarrollo logrado en otros aspectos de la disciplina "Evaluación de Proyectos".

4. Categorías, herramientas y análisis necesarios para la identificación

La etapa del ciclo de vida de un Proyecto definida como “identificación” comprende el conjunto de análisis que transcurren desde el momento de la decisión de realizar un esfuerzo en pos de la solución de un problema o del logro de un determinado objetivo¹, hasta el momento en que se precisa (en forma preliminar) el conjunto de opciones (alternativas) de que se dispone para lograr la solución o mitigación del problema², o alcanzar el objetivo previsto.

El dilema de *la identificación* (Sobrero: 2008) reside en inexistencia de un enfoque teórico metodológico con un alto grado de aceptabilidad en el medio institucional y profesional y que resulte eficaz para ordenar los procesos, el encadenamiento lógico y construir las herramientas adecuadas que permitan abordar este trecho cognoscitivo que implica la “identificación” con aceptables grados de certidumbre y opere como “guía” de las actividades de preinversión.

Este enfoque metodológico debe lograr una serie de categorías, herramientas y criterios de implementación que, a juicio del autor, incluye los siguientes:

- **Situación problemática.** Este concepto define el resultado del primer abordaje de una insatisfacción o una carencia identificada. Expresa, en forma ambigua, el conocimiento logrado en la primer aproximación analítica a la insatisfacción manifiesta. Revela también la necesidad de descomponer esta situación problemática para identificar distintos tipos de problemas que la componen, sus conexiones recíprocas y el orden causal existente.
- **Problema.** Con referencia a una insatisfacción (Max Neef: 1986), es entendido como la brecha existente entre la situación a la cual se aspira (situación futura deseable en términos de análisis prospectivo) y la situación futura posible si no se interviene deliberadamente modificarla (situación futura probable *sin intervención*). Los problemas se identifican durante el análisis de la situación problemática que consiste en precisarlos, establecer su relevancia, su grado de complejidad/simplicidad y de generalidad/especificidad, el grado de gobernabilidad como así también sus interrelaciones causa-efecto.
- **Árbol de Problemas.** El análisis de la situación problemática constituye una formalización de la estructura de causas explicativas que contribuyen a configurar los problemas. Cada problema así identificado, no se define en forma aislada sino por las causas que lo originan y explican (problemas más simples y específicos). Problema éste que junto a otros constituirá uno de mayor generalidad y complejidad. Este ordenamiento de relaciones causales permite precisar los niveles de complejidad y generalidad de los distintos problemas/causas que componen la estructura, en cuya cúspide se encuentra el problema que se procura afrontar. Esta estructuración ordenada de una situación problemática da como resultado un “Árbol de Problemas”. Este AP surge de la decisión que se adopte sobre el problema a afrontar con la intervención (y los problemas más simples y específicos que lo constituyen). Queda entonces un conjunto complementario constituido por los problemas no abordados, contiguos a este AP, que pueden tener relaciones de causalidad o conexidad con los problemas contenidos en él.
- **Actor institucional responsable.** Consiste en la identificación del actor en condiciones de asumir la responsabilidad institucional de las acciones de identificación,

¹ Es la decisión que pone en marcha las actividades de preinversión, es decir la ejecución de un conjunto de esfuerzos técnico-específicos para reconocer las diversas dimensiones en que se manifiestan los “problemas” e indagar sobre los resultados e impactos esperados de las “soluciones posibles”.

² Opciones que se encuentran (en esta etapa) en un nivel de definición técnico-específica preliminar, denominados usualmente “idea” o “perfil”.

preparación, evaluación y ejecución del Proyecto de modo tal que permita precisar el *grado de gobernabilidad* sobre los problemas que se afrontan.

- **Grados de Gobernabilidad sobre los problemas.** Cuando se precisa el actor institucional responsable del abordaje de la situación problemática es posible distinguir cuales son los problemas que le resultan *governables* de aquellos otros *no gobernables* o *fronterizos*. Va de suyo que los problemas que se decida afrontar deben ser *governables*. Queda por resolver el tratamiento de aquellos *no gobernables* o *fronterizos* que tengan relaciones de causalidad o conexidad con los primeros.
- **Matriz de Actores Involucrados.** Las relaciones que se establecen entre los actores involucrados y una propuesta de intervención inciden, en gran medida, en la viabilidad y la sustentabilidad de su materialización. Una Matriz de Actores Involucrados permite reconocer la diversidad de relaciones posibles entre estos y la propuesta de intervención como así también las capacidades, mandatos y expectativas de los distintos grupos que posibiliten reconocer niveles de aceptación o rechazo de las distintas opciones y las eventuales situaciones de conflicto esperables.
- **Objetivos (específicos).** Constituyen los resultados específicos y los impactos directos esperados de la intervención. Se formulan a partir del AP construido y de la estrategia de intervención definida. Se exponen en forma estructurada y con un grado de detalle tal que permita conocer sus atributos específicos, sobre los cuales puedan establecerse metas. Se obtiene así el *Árbol de Objetivos* (AO). Esta descripción debe posibilitar la *evaluabilidad* de la intervención, sea *ex ante*, en los análisis de *pertinencia*, *relevancia*, *eficacia* y *eficiencia* o en la evaluación *ex-post*, que incorpora a los mencionados el análisis de *efectividad*.
- **Objetivos (generales).** También llamados *Fines* (BID – EVO: 1997; ILPES: 2004) refieren a la finalidad de índole mas general que se persigue, a cuya consecución contribuye la intervención. Se exponen en forma general y expresan, en mayor medida, la carga de “valores” implícita en toda iniciativa de intervención. Su utilidad reside en establecer *rumbos* a los procesos de transformación, indicando la *dirección* de los cambios propuestos (Matus: 2001). Una definición precisa de estos objetivos generales permite incorporar relaciones de *pertinencia* y de *relevancia* de la iniciativa propuesta y, a la vez, analizar la consistencia de las acciones previstas con el *sustratum* axiológico revelado en la intervención.
- **El marco analítico preexistente.** Es frecuente que una propuesta de inversión cuente con antecedentes de estudios y análisis referidos a la misma realizados en oportunidades anteriores o bien de propuestas de abordaje de problemas similares o yuxtapuestos con los afrontados por ella. También es frecuente que existan estudios y análisis referidos al contexto en el que cada propuesta se desenvuelve.
Por último, se verifican propuestas de intervención que se formulan en el marco de procesos de Planeamiento Estratégico, de naturaleza institucional sectorial o territorial. Contrariamente a esta situación que se verifica en forma generalizada, las propuestas de inversión rara vez informan sobre la preexistencia de estos abordajes analíticos o de los marcos estratégicos en que se insertan. Esta carencia es significativa pues el marco analítico previo constituye un soporte informativo de relevancia que permite precisar con mayor rapidez y fiabilidad tanto la problemática abordada como los objetivos propuestos
- **Análisis de Escenarios.** El reconocimiento de los contextos (externo e interno), en los que se desenvuelve una intervención constituye una actividad asociada a un proceso de planeamiento más que a la preparación de proyectos. No obstante son numerosos los

casos en que los proyectos se identifican, formulan, evalúan y ejecutan fuera del marco de procesos de planeamiento, es decir en ambientes de alta incertidumbre.

La relevancia de considerar la existencia -o no- de un marco de planeamiento, a la hora de identificar y formular proyectos resulta indiscutible. Una opción de intervención se selecciona, y se diseña luego, en función de los cambios que puede provocar sobre una determinada realidad. Pero estos cambios no sólo obedecen o responden a las acciones (y recursos) que se movilizan, sino también al contexto -actual y previsto- en los cuales se desenvuelven, dado que eventuales (o previstos) cambios en el contexto pueden hacer que el esfuerzo resulte inocuo.

- **Opciones de intervención (Alternativas)** Con los resultados obtenidos de los “productos” precedentes se pueden definir en forma preliminar las opciones disponibles que permitan afrontar el problema y procurar los objetivos establecidos. Esta definición supone un tratamiento multidisciplinar, a tono con la multiplicidad de dimensiones en que se manifiesta el medio intervenido y las consecuentes relaciones que se verifican entre cada una de éstas y la intervención, lo que da origen a los impactos esperados, directos e indirectos. Estas opciones de intervención suponen un nivel de definición técnico específico preliminar acorde con la etapa temprana que corresponde al tramo final de la identificación donde no existen avances importantes en términos de formulación.
- **Matriz de Análisis de Consistencia (MAC).** Este último “producto” se materializa en una herramienta que resume y ordena el recorrido de la etapa de identificación y la vincula con las siguientes, de preparación y evaluación del proyecto. Este Análisis de Consistencia corresponde ser realizado al culminar la etapa de identificación. Contiene la lógica vertical de la intervención, en forma similar a la MML e incorpora aquellos problemas *no gobernables* o *fronterizos* que pueden manifestarse como riesgos en dos variables (condicionalidades y restricciones).
- **Matriz de seguimiento de la Preinversión e Inversión (MaSPI).** Esta herramienta parte del diseño de la actual MML y le incorpora el análisis del desempeño de aquellos problemas contiguos al abordado y de las principales variables del entorno (escenarios) que pueden incidir en el desempeño de la intervención. Estas variables pueden constituir *condicionalidades* cuya materialización incida en los resultados o bien *restricciones* que, de manifestarse impiden la concreción de los objetivos esperados.

Este conjunto de “productos” analíticos constituye el conocimiento que es necesario lograr durante esta etapa, en forma previa al abordaje de las tareas específicas de preparación y evaluación de una iniciativa de inversión.

5. El ciclo de los Problemas a las Soluciones

5.1. El escenario institucional del abordaje o la relación entre los espacios técnicos y de decisión institucional.

En toda organización, el ámbito de decisión está definido. En el ámbito público puede presentarse una diversidad de situaciones originadas en roles o actividades imprecisas, relativas a lo que se denomina el espacio (o ámbito) de lo técnico y el espacio de decisión institucional (o político institucional) en las que se diluye la distinción entre la preparación de la información relativa a demandas de inversión y la decisión sobre las opciones disponibles (NIRENBGER, ET AL: 2005, 99). Este límite difuso se origina en una diversidad de circunstancias y en algunas confusiones, entre otras:

En los organismos que tienen como misión importante la preparación de información relativa a proyectos de inversión y, en algunos casos, a su posterior gestión y ejecución, los criterios de *razonabilidad*³ de las decisiones se apoyan exclusivamente (o casi) en criterios técnicos, con lo cual los equipos de expertos se sienten depositarios de esa especie de *razón última*. Esto se aprecia en numerosas conclusiones de informes sobre proyectos que exponen la *justificación* de la decisión propuesta.

Va de suyo que la mayor o menor *justicia* de la decisión no surge de los productos propios del espacio técnico (indicadores de eficiencia, de eficacia, de desempeño financiero, etcétera) sino que se corresponden a consideraciones exclusivas del ámbito de decisión político institucional que los contiene e integra. La decisión se apoya básicamente en su visión sobre la *razonabilidad* de la intervención y de su vinculación con la estrategia institucional del organismo.

En el ámbito técnico (el *experto*) la actividad principal es la producción de información, sistemática, ordenada, debidamente jerarquizada y articulada en razonamientos que brinden fundamentos sobre los distintos componentes y aspectos analizados y evaluados. Puede resumirse en que la tarea principal es identificar, analizar, fundamentar y evaluar.

Mientras que el rol específico del espacio político institucional (el *decisor*) es la *decisión justificada*. Esto supone un más alto grado de autonomía, propio de ese ámbito, y la responsabilidad de la justificación.

Justificar significa fundamentar que se hizo lo mejor posible, lo oportuno, y el soporte argumental tiene que ver básicamente con Objetivos Generales y Valores. Un problema puede generar argumentos, cuyos aspectos técnicos sectoriales fundamenten una opción de intervención dada y que, a la vez, *justifiquen* una opción diferente (o incluso contradictoria) a adoptar desde la institucionalidad política.

Cierto es que los Valores no son exclusivos del espacio político institucional, también están presentes en el espacio técnico, a veces sin notarse. Residen en el soporte argumental de los ambientes técnicos, en la selección y jerarquización de elementos a tomar en cuenta, en las clasificaciones, en fin, permean la totalidad de la actividad. Parafraseando a Joan Robinson puede decirse que son "... como el aliento en las personas. Todos percibimos los restantes pero no registramos el propio."

En la práctica de la identificación, preparación y evaluación de proyectos la interacción entre estos ámbitos institucionales generan una amplia gama de situaciones que se diferencian del óptimo posible, entre las más frecuentes se encuentran:

- Decisiones sobre opciones de intervención adoptadas en forma discrecional, sin adecuados fundamentos técnicos (provenientes del ámbito específico) ni explicitación de razones de oportunidad o estrategia (provenientes del espacio autónomo de las consideraciones institucionales o políticas).

³ En relación con una propuesta de intervención se entiende por *razonable* la decisión que sopesa la diversidad de impactos esperados y el cúmulo de esfuerzos de distinto tipo que demanda su implementación, en el marco de los valores, los objetivos generales y específicos y la estrategia de la gestión.

- Decisiones de intervención sin precisiones respecto de las opciones posibles, tarea que, a posteriori, se encomienda al espacio técnico.
- Actividades de preparación de Proyectos a cargo del espacio técnico, que implican decisiones institucionales, *justificadas* desde racionalidades técnico-específicas.

Esta tensión entre *decisores* y *expertos* no se expresa solo en las Opciones de Intervención disponibles al cabo de los análisis de Factibilidad. Durante toda la etapa de preparación del Proyecto aparecen numerosas disyuntivas que obligan a optar por una variante. Estas decisiones (que pueden denominarse de *segundo* y *tercer orden*) se adoptan, generalmente, en base a criterios técnicos-específicos, pese a que implican objetivos específicos, generales y tienen componentes estratégicos que ameritan juicios de naturaleza valorativa.

Este proceso de generación de información, que alterna avances centrados en conocimientos y destrezas técnico-específicas con la selección de opciones, que demanda una valoración de consistencia con los objetivos específicos y generales, requiere una participación articulada y dinámica de todos los actores que intervienen en la gestación de Intervenciones.

Este criterio es plenamente válido para las actividades de todo el ciclo de preinversión y las actividades de Identificación pueden ser asociadas al grado de participación que requieren de cada uno de los dos ámbitos descriptos. A estos efectos las actividades de la etapa de Identificación pueden clasificarse en:

- **Descripción, análisis y evaluación.** Responsabilidad principal de los equipos técnicos con la participación de involucrados.
- **Análisis, Evaluación y Decisión.** Responsabilidad principal del órgano de decisión político institucional.

Esta esquematización no supone límites rigurosos dado vez que la preparación de un Proyecto demanda permanente interacción. El esquema de participación de cada uno de los “espacios” se expone a continuación, ordenado de acuerdo con los “productos” generados en esta etapa.

Espacio Institucional Responsable	Tipo de Actividad	Descripción Sit Probl	Problema	Actores Involuc	Escenarios	Objet Gales	Objet especif	Actor Inst Respons	Opciones de intervenc	Matriz Análisis de Consist	Matriz de seguimiento
Decisor Institucional	Análisis Evaluación Decisión							●			
Equipos técnico específicos	Descripción Análisis Evaluación	●	●	●						●	●
Ambos	Descripción y análisis				●	●	●		●		

Se entiende que las responsabilidades atribuidas a los distintos actores en cada actividad no desconocen la dinámica de interacción permanente que corresponde al proceso de constitución de una decisión.

5.2. Categorías, herramientas, usos actuales y propuestos

Las tareas de identificación, que comprenden el inicio del abordaje de una situación problemática hasta la definición preliminar de opciones de intervención, dan como resultado las categorías y herramientas indicadas en el punto 3. Corresponde ahora desarrollar sus aspectos particulares y las relaciones que entre ellas se verifican.

Estas relaciones corresponden a distintos momentos de maduración tanto en el conocimiento del problema como de las ideas y opciones de intervención disponibles. Algunas herramientas son de

naturaleza dinámica lo que amerita su utilización recurrente en distintos momentos del *Ciclo de los Problemas a las Soluciones*.

La actividad de identificación puede iniciarse a partir de diferentes situaciones, aunque generalmente comienza en forma concomitante o con posterioridad al diagnóstico de una situación dada. Se parte así de la descripción - preliminar - de una situación problemática, que requiere varias líneas de abordaje, una de ellas constituye el *análisis de los involucrados*.

El análisis de involucrados

Este análisis revela las percepciones y conocimientos del conjunto de actores involucrados sobre la naturaleza y relevancia del problema en cuestión, como así también los grados de coincidencia-disidencia existentes respecto del mismo y las primeras ideas sobre los posibles tipos de intervención.

Este análisis comienza con la construcción del *vector de involucrados* que registra todos los actores relacionados con el proceso de materialización de la intervención. Continúa luego con el relevamiento de sus características principales y demás atributos, que permitan conocer el tipo de respuestas y conductas esperables ante las distintas opciones de intervención. Respuestas estas, asociadas a sus capacidades, intereses, mandatos institucionales y otras características del contexto interno (en términos del análisis FODA).

En la medida que se incorporan estas especificidades de los actores el vector deviene en una *matriz de involucrados*, que resume las respectivas particularidades de aquéllos y ordena la información, exponiendo así posibles conductas de oposición o adhesión a las diferentes opciones de intervención. Si se integran en la matriz los mandatos institucionales, las capacidades y los intereses de los distintos grupos, se cuenta con aproximación a la potencialidad de los apoyos y rechazos esperables con relación a las opciones de intervención. Este proceso permite retroalimentaciones que prevean adecuaciones en el diseño de propuestas que mejoren su viabilidad (ERBETA et al; 1997;105).

Paralelamente resulta necesario vincular los actores involucrados con la intervención propuesta, con los aspectos del contexto externo. Este esfuerzo analítico remite a la consideración de *escenarios*, entendiendo por tales a los distintos rumbos y estados que pueden asumir a futuro las variables más significativas del entorno, habida cuenta que el desenvolvimiento de la intervención puede tener un desempeño diferente en cada uno de ellos.

El árbol de Problemas y la Situación problemática

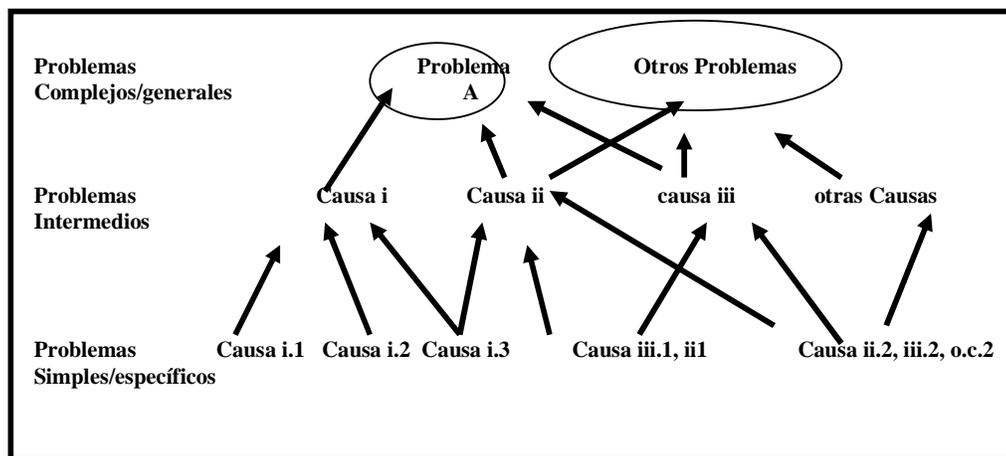
En forma concomitante se desarrolla otra línea de trabajo con el abordaje de la *situación problemática*, mediante la estructuración de un *árbol de problemas*. Esta forma de tratamiento de los problemas y de sus relaciones causales se realiza a partir de coincidencias y consensos por lo cual la descripción de los problemas identificados y de sus causas no puede circunscribirse a la sola mirada de un equipo técnico o a la visión sectorial de un grupo de involucrados. Se impone entonces que las dos herramientas se traten en forma conjunta y se verifique la consistencia de sus resultados.

La estructuración de una situación problemática en un “árbol de problemas” es el tránsito desde las primeras percepciones y conocimientos de la insatisfacción hacia una representación estructurada, que vincule problemas de distinto nivel de complejidad y generalidad por medio de relaciones *causa-efecto*. Este ordenamiento permite comprender que todo problema está explicado por ciertas causas e incidido por problemas contiguos y por las condiciones del entorno en que se desenvuelve (contexto).

Construir un *Árbol de Problemas* implica partir de una *situación problemática* y realizar una formalización simplificada de la estructura encadenada de causas explicativas que contribuyen a configurar *Un Problema*. Así identificado el Problema (generalmente con un cierto grado de complejidad y generalidad) no se encuentra aislado, por el contrario, las causas que lo originan y explican contribuyen a generar otros problemas laterales y no es posible aislar un grupo de causas que sean exclusivamente responsables de su configuración. También se verifica la existencia de problemas/causas que son centrales en conformar problemas laterales y que, a la vez, también inciden

en conformar el problema “enfocado”. A continuación se presenta un diagrama simplificado de esta herramienta.

Cuadro 1. Estructuración de una Situación Problemática



Esta estructuración ordenada de la situación problemática permite establecer relaciones causa/efecto que vinculan los distintos problemas de diverso nivel de generalidad y complejidad y los ordenan en forma de “árbol”, donde en la “cúspide” se encuentran aquellos problemas más *complejos* o *generales*. Estos están conformados por problemas de *complejidad y generalidad intermedia* los que, a su vez, son originados por problemas *simples* o *específicos*.

Es notorio que la identificación de los problemas complejos o generales no brinda información suficiente que permita diseñar acciones para afrontarlos. Es necesario descomponerlos en sus elementos constitutivos de menor complejidad (problemas intermedios que se ordenarán en uno o más niveles inferiores) y continuar esta desagregación hasta arribar problemas de naturaleza simple, específica, cuya magnitud pueda ser mensurada con alguna escala dada y, a la vez, que sean pasibles de abordarse mediante una intervención específica. Estos son los denominados “problemas simples”.

Estos *problemas simples* son reconocibles pues muestran un atributo central mensurable que permite reflejar la intensidad o magnitud de la carencia o insatisfacción en cuestión. Esta condición de mensurabilidad del atributo central posibilita establecer metas que luego podrán ser confrontadas con los resultados alcanzados por la intervención prevista.

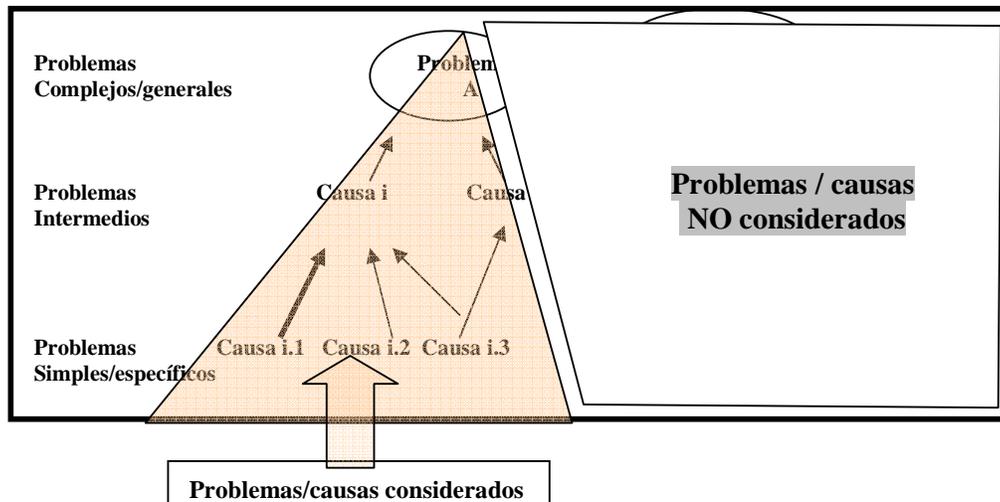
Las versiones actuales de *Árbol de problemas*

Uno de los procedimientos frecuentes de construcción del AP consiste en definir un “problema principal” (NORAD: 2002) y desarrollar *hacia abajo*, los problemas de menor grado de complejidad y generalidad (“las causas”) que lo componen, hasta llegar a los *Problemas Simples*. El problema principal puede surgir de una reflexión de expertos o de involucrados en una situación insatisfactoria que configura lo que aquí se denomina *Situación problemática*. No obstante al presentarse aislado, desvinculado del entorno que lo configura y precisa el AP resultante está definido a partir de un recorte que excluye múltiples interacciones con problemas contiguos.

Este procedimiento inhibe la posibilidad de exponer la problemática en toda su complejidad con lo cual limita su eficacia explicativa y su capacidad de articular sus resultados con el resto de las herramientas de identificación. Las insuficiencias principales se enuncian a continuación:

- No se asigna importancia a la imprecisión y complejidad con que se presentan las insatisfacciones que demandan intervenciones por medio de proyectos por lo cual se parte de “problemas” y no de “situación problemática”
- Cuando esta característica es subestimada o ignorada, el procedimiento de construcción del “árbol de Problemas” reduce el análisis, empobrece el reconocimiento de situaciones causales y promueve una práctica ritualizada, tal como se expone en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Procedimiento de Identificación de un “Problema” desestimando la *situación problemática* en que se inserta.

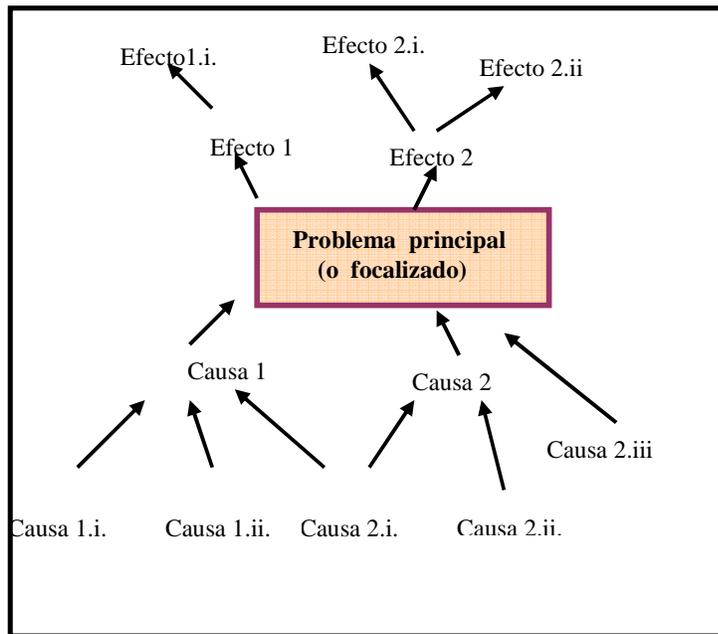


Nótese, en relación con el Cuadro 1 que al recortar artificialmente *el Problema*, se lo aísla de los problemas contiguos y se ignora su incidencia. De este modo se atribuye – erróneamente – a los problemas simples, localizados en la base del árbol, la capacidad de solucionar en su integridad el problema afrontado (en este caso el Problema A).

En el mismo sentido, al excluir del análisis los problemas contiguos de distintos niveles, se ocultan los *riesgos* que estos implican para la intervención en su propósito de para alcanzar los objetivos pretendidos.

Otro procedimiento frecuente de exposición de una situación problemática parte de presentarlo en forma de “árbol de causas y efectos” (ILPES: 2005). Así como en la representación anterior analizada el AP concluye representado en una especie de *triángulo* donde en el vértice superior está el problema finalmente seleccionado y en la base se encuentran los problemas simples, en este procedimiento la figura resultante es una especie de *reloj de arena*. En la mitad inferior, se encuentran las causas constitutivas del problema seleccionado, ordenadas por grado de generalidad decreciente y, en la mitad superior, se encuentran los efectos, que origina el problema en cuestión.

Cuadro 2. Procedimiento de Identificación de un “Problema” exponiendo “causas y Efectos”.

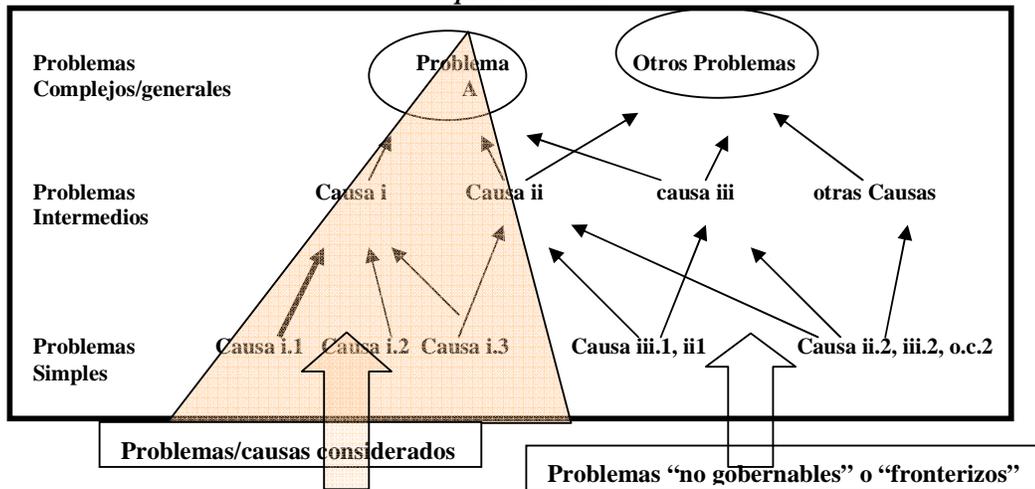


Este procedimiento puede ser objeto de los siguientes comentarios:

- La relación causa-efecto reconoce dos componentes indisolubles. Uno, el *origen*, constituido por el o los problemas-origen y, el otro, la *consecuencia*, que precisa los efectos (problemas más genéricos) causados por dos o más problemas-origen. indicados.
- El encadenamiento de *relaciones causa-efecto* implica que todos los problemas identificados son *causa y efecto a la vez*. Por un lado son *efectos*, es decir son causados, por dos o más problemas de menor nivel de complejidad y, por el otro, son *causas*, es decir, contribuyen a conformar junto a otro u otros, un efecto de naturaleza más compleja o general.
Las excepciones corresponden a los extremos del Árbol de problemas. En la cúspide se ubican los problemas de orden más general y complejo. Y en la base se encuentran los *problemas simples*, que pueden ser abordados con una acción específica constitutiva de la intervención.
- Por lo tanto, si dentro de *árbol* que esquematiza una situación problemática, se selecciona un problema cualquiera para ser afrontado, los problemas de orden superior no por ello se transforman en *efectos*. Y esto ocurre cuando se indica que determinado problema es el *principal* (ILPES, 2005) o el *focalizado* (NORAD: 2002). Más aún cuando no surge de un procedimiento explícito y fundamentado con lo cual se que reduce la consistencia del resultado.
- Al igual que en el caso anterior, este árbol de causas y efectos, reduce la complejidad del encadenamiento problemático y excluye la representación de causas contiguas que, a la postre, conforman *riesgos* que se manifestarán el curso de la ejecución u operación del Proyecto.

La representación de la situación problemática que se propone en este trabajo parte del Cuadro 1, donde el ordenamiento realizado permite identificar el conjunto de problemas y distinguir cuales pueden ser afrontados por el Actor Institucional responsable. Véase el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Construcción de un “Árbol de Problemas” a partir del análisis de la *situación problemática*.



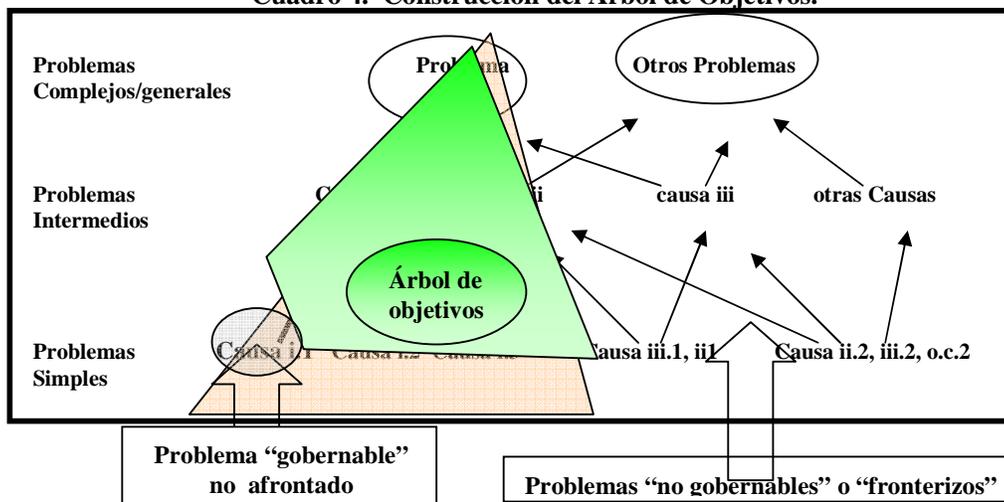
En esta representación se informa la situación problemática en cuya base se encuentran los problemas simples, específicos, que pueden ser abordados mediante acciones o componentes específicos de una intervención.

Al analizar los *problemas simples* se pueden distinguir los que resultan *gobernables* por el ejecutor propuesto de los *no gobernables* y de aquellos que se encuentran en situación *fronteriza*. Algunos de estos problemas simples (gobernables) serán objeto de la intervención y pueden ser abordados por uno o más proyectos. Otros pueden estar fuera del alcance del ejecutor propuesto, sea porque no tenga incumbencia o responsabilidad específica sobre ellos o porque están generados por la dinámica del contexto. En el caso de ser relevantes, la posición institucional desde donde se ejecute la intervención puede modificarse para mejorar la eficacia de los resultados. Finalmente, los problemas que resulten *fronterizos* o *no gobernables*, conforman problemas contiguos.

Queda así definido el Árbol de Problemas que afronta el actor institucional sobre el cual puede realizar aún otro “recorte” en función de su estrategia institucional y de los objetivos particulares y generales de la gestión, dando paso así a la construcción del *Árbol de Objetivos*.

En relación con el cuadro anterior que expone la *situación problemática* y el *árbol de problemas* construido, el decisor puede - por alguna de las razones indicadas - realizar un recorte del área problemática a abordar el *árbol de objetivos* puede ser representado de acuerdo con el cuadro siguiente:

Cuadro 4. Construcción del Árbol de Objetivos.



En este caso la definición de los objetivos de la intervención expresa la voluntad de no afrontar una de las causas, es decir uno de los problemas simples y específicos que motivan el problema seleccionado. Representado así se exhibe con claridad el proceso identificador y se exponen las razones del abordaje decidido, brindando mejor y más calificada información para las tareas de monitoreo de la preinversión, la inversión y la evaluación de resultados e impactos.

Esta disposición a afrontar de inmediato todos los objetivos, o parte de ellos, o bien postergar el inicio de la intervención, está asociada a su *estrategia institucional* y el grado de consistencia y oportunidad de la intervención prevista con aquélla.

Este aspecto (la estrategia) es un elemento relevante en la medida que la disposición a intervenir y utilizar capacidades del organismo depende de un cúmulo de circunstancias tales como, sus objetivos institucionales inmediatos y mediatos, sus recursos actuales y previstos, sus cálculos sobre la oportunidad de la intervención, entre otros. De este modo los objetivos precisados pueden ser ajustados de acuerdo con este análisis institucional.

De este modo, los problemas simples gobernables, finalmente seleccionados para ser abordados permiten definir los objetivos inmediatos. Estos objetivos, debidamente relacionados, van conformando otros objetivos de orden superior, con lo que se estructura un árbol de objetivos. Nótese que el árbol de objetivos no es la mera imagen especular del árbol de problemas sino que resulta de una decisión institucional que define cuales son los *problemas simples seleccionados* para ser abordados por un proyecto.

El caso de intervenciones que parten desde la enunciación de objetivos o de la identificación de oportunidades.

Vale destacar la existencia de otra metodología que ordena y articula el proceso que va desde la Identificación de Objetivos a las propuestas de intervención. En este caso la decisión de una intervención puede provenir directamente de la reflexión sobre los objetivos. Esto ocurre claramente en el marco de procesos de planeamiento estratégico y en la consideración de problemas que conllevan un alto grado de generalidad.

En estos casos el resultado del acercamiento a la cuestión se materializa primero en la definición de objetivos de naturaleza estratégica -en el sentido de su generalidad y de su concreción en el mediano y largo plazo- de los que luego se desprenden objetivos de un nivel inferior, por su especificidad temática y su inserción institucional.

Este procedimiento se desarrolla generando un proceso de estructuración jerárquica de los objetivos, en orden a su vinculación y dependencia, donde los objetivos más generales se descomponen progresivamente en objetivos más específicos hasta llegar a aquellos definidos como operacionalizables (Dueck y Cabrera, 1980). A estos objetivos pueden asociarse metas, que se procuran alcanzar mediante opciones de intervención.

En este caso la problemática, de carácter general y complejo, es abordada con la formulación de objetivos generales (estratégicos) de los que se desprenden objetivos de menor nivel de complejidad y generalidad.

También puede ocurrir que no se parta de problema alguno, percibido como tal por los actores involucrados. En este caso se puede estar en presencia de una *oportunidad*, entendida ésta como la presencia de una innovación o de una nueva forma de organización o de una combinación dada de factores para alcanzar un objetivo deseado.

Aquí tampoco es relevante iniciar el proceso de identificación con la descripción del problema aunque una vez definidas - en forma preliminar - las características de la intervención, es necesario analizar las particularidades y respuestas esperables de los involucrados.

6. El uso conjunto de las herramientas de identificación

Un aspecto de singular importancia es que estas herramientas establecen vinculaciones e interrelaciones entre sí, que inducen su uso conjunto y en determinados momentos de la etapa de identificación, como condición de eficacia.

La Matriz de involucrados brinda información que permite identificar problemas no gobernables; la descripción del conjunto “situación problemática” evita el reduccionismo analítico y permite estructurar un “Árbol de Problemas” y transparentar los problemas excluidos que operarán como condicionalidades o restricciones para la remoción o mitigación del problema que se decide afrontar.

A partir del “Árbol de Problemas” el Actor Institucional responsable puede dimensionar y dirigir las acciones que configuran la intervención, definiendo un “Árbol de Objetivos”. Éste, a su vez, recorta el “área de abordaje” identificando problemas que decide no afrontar en esta intervención.

También precisa el objetivo central que procura el Proyecto, (objetivo este que debe atravesar el análisis de la estrategia de abordaje que defina el Actor Institucional responsable) y permite apreciar su consistencia con los resultados e impactos que persiguen las actividades propuestas.

Además de las mencionadas, cabe destacar una relación de particular relevancia que se establece entre la *Situación problemática* el *Árbol de Problemas* y las Matrices de *Análisis de Consistencia* y de *Seguimiento del Proceso de Preinversión e Inversión*, que se proponen como reemplazo de la actual Matriz de Marco Lógico.

Al cabo de la construcción del AP, los *problemas simples* no seleccionados por su condición de *no gobernables* o *de frontera* obviamente no desaparecen sino que, por el contrario incidirán, en mayor o menor medida, en el logro de los objetivos procurados, particularmente en los más genéricos y complejos (*objetivos generales* o *finés*). Con lo cual constituyen *condicionalidades* o *restricciones* para alcanzar los objetivos previstos con la intervención.

Estas *condicionalidades* y *restricciones* constituyen *insumos* de la herramienta que analiza la consistencia de la identificación (MAC) y de la que monitorea el proceso de preinversión e inversión (MaSPI).

Estos *insumos* permiten identificar variables que significan *riesgos* para la verificación de la lógica vertical, en el *Análisis de Consistencia* y, a la vez, monitorear los valores que estas variables asumen durante el proceso de materialización de la intervención, en el *Seguimiento de la Preinversión e Inversión*.

Esta articulación permite innovar el tratamiento brindado en la versión actual de la MML por medio de la columna *Supuestos o riesgos* que incluye *hipótesis* sobre eventos posibles, formuladas *luego* de concluida la etapa de identificación.

Esta propuesta procura un relevamiento más preciso del marco en que se desenvolverá la intervención. Las condicionalidades o restricciones no son de hipótesis sino variables problemáticas obtenidas a partir de la identificación del problema a abordar y analizadas en forma concomitante con la identificación y no luego de concluida ésta.

7. Los roles requeridos a la MML y las adecuaciones necesarias para cumplirlos.

A partir de los dos roles que procura cumplir la MML – de análisis de consistencia y de monitoreo de la intervención - se propone una readecuación de esta herramienta mediante la construcción de dos matrices adecuadas a las funciones descritas que corresponden a dos momentos distintos del *Ciclo de los Problemas a las Soluciones*. Para ello se retoman observaciones anteriores (Sobrero: 2008) que fundamentan los cambios contenidos en las propuestas que se formulan a continuación:

7.1. Matriz de Análisis de Consistencia (MAC)

Permite exponer las principales características del problema abordado en relación con la propuesta de intervención en un entorno que considera las variables con posibilidad de incidir en los resultados. El análisis de Consistencia puede realizarse a partir del diseño siguiente:

Cuadro 6. Matriz de Análisis de Consistencia

Ciclo Problema - soluciones	Lógica de la intervención	Condicionales	Restricciones
Objetivos generales			
Objetivo específico			
Resultado			
Actividades			
Problema(s)		Condiciones previas	

Este diseño permite, una vinculación más explícita del proceso que comienza en la identificación del problema y en la enunciación de las condiciones previas como forma de evitar la escisión del ciclo que, en una primera parte, relaciona problemas con objetivos y en la segunda, vincula las actividades que conforman la intervención con estos objetivos.

La inclusión de *problema(s)* en el primer Cuadro inferior de la primera columna fortalece el reconocimiento del motivo original de la intervención y muestra la importancia de la inclusión de los distintos análisis de Pertinencia, Relevancia y Eficacia. En el mismo sentido se incluyen las *condiciones previas*, que configuran una referencia a las condiciones del entorno en que se inserta la intervención.

Las columnas *Condicionales* y *Restricciones* extraen de la descripción de la Situación Problemática y el Árbol de Problemas las variables del entorno y los problemas contiguos que -de asumir ciertos valores o tendencias- pueden afectar el cumplimiento de la lógica vertical y poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos.

El cuadro “Objetivo Específico” permite a su vez relacionarlo en forma inequívoca con el objetivo finalmente seleccionado para abordar (del Árbol de Objetivos), construido a partir del “recorte” del “Árbol de Problemas” y del ajuste derivado de la estrategia del Actor Institucional responsable.

Esta MAC se elabora durante el proceso identificador, y resume la información generada hasta el momento. A partir de la MI, el AP, el AO y de las Opciones de intervención seleccionadas en forma preliminar.

Cabe notar que esta Matriz no incluye las columnas *Indicadores y Medios de Verificación* dado que esa información no es necesaria para analizar la consistencia de la intervención con las distintas variables puestas en consideración.

Con respecto a la secuencia lógica vertical se opta por un encabezarla con *Ciclo Problemas-Soluciones*, que expresa de modo integral y resumido el conjunto de actividades de Identificación. La denominación de los pasos de esta lógica vertical se toma del modelo Europe AID (op cit), que luce mas preciso que el indicado en la versión BID-EVO (op cit), (Resumen narrativo y actividades - componentes - propósitos - Fin).

7.2. Matriz de Seguimiento del Proceso de Inversión (MaSPI).

Para cumplir este segundo rol, de seguimiento del Proyecto, el diseño propuesto contiene las funciones de monitoreo de la preinversión e Inversión y la evaluación de sus impactos. Este diseño contribuye a mejorar las condiciones de *evaluabilidad* de la intervención.

Cuadro 7. Matriz de Seguimiento del Proceso de Inversión

Ciclo Problema - soluciones	Lógica de la intervenc	Indica dores	Medios de verific	Condicio nalidades	Indica dores	Medios de verific	Restric ciones	Indica dores	Medios de verific
Objetivos generales									
Objetivo específico									
Resultado									*
Actividades									
Problema(s)				Condiciones previas					Condiciones previas

Al contrario de lo que ocurre con la Matriz de Análisis de consistencia que debe ser construida para cada una de las opciones de intervención vigentes al cabo de la Identificación esta Matriz es utilizada para la opción seleccionada.

En las columnas de *condicionalidades y restricciones* se prevén indicadores y sus medios de verificación.

A diferencia de la versión actual de la MML donde el seguimiento, por medio de indicadores objetivamente verificables, se realiza para los sucesivos pasos del ciclo problema-soluciones (actividades – resultados...) en esta Matriz se expande esta actividad de monitoreo a las condicionalidades y a las restricciones identificadas durante el Análisis de Consistencia

Los indicadores relativos a estas condicionalidades y restricciones deben considerar la entidad y magnitudes de los problemas contiguos y de las variables del entorno que puedan incidir sobre los resultados y los impactos de la intervención. Este monitoreo permite conocer su evolución y sus tendencias y así contar con información oportuna sobre las situaciones que pueden modificar los resultados e impactos esperados del Proyecto o poner en riesgo su continuidad.

Esta categoría condicionalidades reemplaza la columna “supuestos” de la versión actual de la MML, que remite a previsiones sobre situaciones hipotéticas. Por su parte, las restricciones reemplazan el supuesto particular que esta versión denomina “supuesto fatal”. Precisamente por la importancia letal que manifiestan debe monitorearse cuidadosamente su evolución.

Bibliografía

- ARRILLAGA Hugo y SOBRERO, Francisco; Matriz de Marco Lógico, Una visión crítica, X Congreso de CLAD, 2006.
- BID; “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los Proyectos”; 1997.
- DUEK, Jacobo y CABRERA, Felix; 1.980; Toma de decisiones con Objetivos Múltiples Conflictivos; Editado por Cidiat; Mérida, Venezuela.
- ERBETTRA, Hugo y SANCHEZ DE MARQUEZ, Sonia; “Los actores sociales en Proyectos de Inversión. Una aproximación a los tipos y roles en relación a la participación”, en “Evaluación de Proyectos de Inversión”, Hugo Arrillaga, compilador, Ediciones UNL, 1997.
- EUROPE AID, “Gestión del Ciclo de Proyecto”, preparada por Particip GmbH, 2002.
- GINESTAR, Ángel; 2001; “Pautas para identificar, formular y evaluar Proyectos; Coeditado por la Asociación Argentina de Evaluación, la OEA y el Centro Interamericano de Cooperación y Capacitación (ROU); Buenos Aires, Argentina.
- GOODSTEIN, L.D.; NOLAN, T.M.; PFEIFFER, J.W.; “Planeación Estratégica Aplicada”; Ed. McGraw-Hill Interamericana; Santa fé de Bogotá, Colombia; 1999.
- HUERTAS, Franco; El Método PES, entrevista con Matus; Fondo Editorial Altadir; Caracas, Venezuela; 1994.
- ILPES; “Metodología del Marco Lógico”; Boletín nº 15; 2004.
- INTA; Guía para la preparación, seguimiento y evaluación de Proyectos; Docs Institucionales Nº 36; Ed. Dirección Nacional Asistente de Control y Evaluación, INTA, Bs.As. Argentina, 1992.
- MAX NEEF, M.; El desarrollo a escala humana; CEPUR; Nº Especial 1986; Chile; 1986.
- NIRENBERG, Olga, BRAWERMAN, Josette y RUIZ, Violeta; “Evaluar para la transformación”; Paidós; Buenos Aires; 2005.
- NORAD; 1993; The logical Framework Approach., Handbook for Objectives-oriented Project Planning; second edition; NORAD, Oslo, traducido al Castellano por el INAP, Febrero 1995; El diseño de los Proyectos según el Enfoque del Marco Lógico (EML) Manual para la planificación Orientada por Objetivos, Buenos Aires, Argentina.
- ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan y ROURA, Horacio; “Metodología General de identificación, preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública”; Santiago de Chile; 2005.
- PNUD; Manual de Proyectos de Desarrollo Económico; Programa CEPAL/AAT; México; 1958.
- SCHWARTZ, P.; 1995; “La Planificación Estratégica por Escenarios.” En: Revista Cuadernos de Administración, Nº 21; Colombia: Universidad del Valle; noviembre de 1995..
- SOBRERO, Francisco; “El lado oscuro de las decisiones de Inversión: La identificación”; documento presentado en la SGP; 2008.