



Guia practica para ejecutar proyectos que permitan conseguir la consolidación y el desarrollo en las areas recuperadas militarmente

**Edgard Angarita Jiménez**  
**Efrain Jaramillo Ramirez**  
**Ernesto Villamizar Cajiao**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Curso de Información Militar (CIM)**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA  
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Curso CIMPOR-2006



TRABAJO DE GRADO

GUIA PRÁCTICA PARA EJECUTAR PROYECTOS QUE PERMITAN CONSEGUIR  
LA CONSOLIDACIÓN Y EL DESARROLLO EN LAS AREAS RECUPERADAS  
MILITARMENTE

MY. RVA. ANGARITA JIMÉNEZ EDGARD  
MY. RVA. JARAMILLO RAMÍREZ EFRAIN  
MY. RVA. VILLAMIZAR CAJIAO ERNESTO

Bogotá DC.  
OCTUBRE 7, 2006

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

BOGOTÁ, 7 DE OCTUBRE DE 2006.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION .....	8
1. JUSTIFICACIÓN.....	12
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	16
2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	17
3. EL MARCO LOGICO.....	18
3.1. DEFINICION.....	18
3.2. ANTECEDENTES.....	20
4. EL ENFOQUE DE MARCO LOGICO.....	23
4.1. METODOLOGIA DE MARCO LOGICO.....	26
4.1.1. Diagnostico del problema.....	27
4.1.2. Análisis del problema.....	29
4.1.3. Definición del proyecto.....	30
4.1.4. Análisis de alternativas.....	31
5. LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO.....	34
5.1. UTILIDAD.....	34
5.2.CONFORMACIÓN.....	34
5.2.1. Resumen Narrativo.....	35
5.1.2. Indicadores verificables.....	38
5.1.3. Medios de verificación.....	40
5.1.4. Supuestos.....	42
5.1.5. La lógica del proyecto.....	47
5.1.6. Monitoreo y Evaluación.....	50
6. GUIA PARA ADELANTAR PROYECTOS TENDIENTES A CONSEGUIR LA CONSOLIDACIÓN DE LAS AREAS RECUPERADAS MILITARMENTE.....	54
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	63
BIBLIOGRAFIA.....	65

ANEXO A - PASOS A SEGUIR PARA UTILIZAR EL MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO EN ZONAS RECUPERADAS MILITARMENTE.....	66
ANEXO B.. EJEMPLO DE UN PROYECTO DISEÑADO UTILIZANDO EL ENFOQUE DE MARCO LOGICO.....	71
ANEXO C. PROFORMA DE CONTRATOS.....	73
ANEXO D. LISTA DE PREGUNTAS A FORMULAR.....	79

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. El enfoque de marco lógico.....	20
Figura 2. Matriz de marco lógico.....	25
Figura 3. Condiciones necesarias y suficientes.....	47

## LISTA DE DIAGRAMAS

	Pág.
Diagrama 1. Diagrama del árbol de problemas.....	30
Diagrama 2. Diagrama del árbol de objetivos.....	31
Diagrama 3. Organigrama del proyecto.....	61

## LISTA DE GRAFICOS

	Pág.
Grafico 1. Grafico del diseño de un sistema de marco lógico.....	26
Grafico 2. Integración del Proyecto.....	38
Grafico 3. Análisis de supuestos.....	46
Grafico 4. Tareas a realizar por el comandante .....	62

## INTRODUCCIÓN

Colombia, busca devolver a los pobladores desplazados por la violencia y a las zonas víctimas de este flagelo que han sido recuperadas, la confianza en su futuro y desarrollo, actualmente adelanta acciones tendientes a atender a los pobladores de nueve zonas que han sido rescatadas de los grupos violentos, sin embargo, existen otras zonas en las cuales el Ejército Nacional está haciendo presencia, teniendo que enfrentar el desapego y maltrato de los pobladores, quienes consideran que su situación es culpa del Estado y por ende de las fuerzas del orden.

El presente trabajo busca suministrar a los comandantes que deben atender poblaciones recuperadas militarmente, una herramienta que les permita adelantar acciones en pro de la consolidación y el desarrollo.

Para poder explicar muy brevemente en esta introducción cuales son los términos “consolidación” y “desarrollo”, debe hacerse por vía de ejemplo sobre que es y que no es factible. Más adelante se fijarán criterios que ajusten el marco lógico para concebir, crear, desarrollar, implementar un proyecto factible. La mejor solución estructural para una región es el “desarrollo industrial”, por la cantidad de mano de obra que consume y la rapidez con la cual se irrigan los ingresos a través de la construcción de obras de infraestructura, se llegaría a la solución simplista de construir una planta de fabricación de automóviles donde existen minas de carbón de alto contenido calorífico, sin pasar por las etapas elementales de determinar si hay mineral de hierro en la región, factibilidad de procesar el hierro en acero de calidad adecuada, plantas para producir los restantes insumos y sobre todo, pero lo más importante, si hay un capital humano capacitado para poder transformar todo ese potencial, en verdaderas máquinas. Por el contrario, si se observa que en la región hay una amplia vocación agrícola y la disponibilidad de elementos básicos como el agua, podemos pensar en la forma de producir, por ejemplo, lechugas para exportación. Se requiere montar infraestructura vial, plantas de tratamiento de agua, electrificar el sector, para poder hacer cuartos fríos, pero lo esencial que es la calidad del terreno y disponibilidad de agua limpia

están. Si el valor de venta del producto lo permite (estudio de factibilidad), el proyecto es viable. La capacitación de la mano de obra se convierte en algo fácil, porque consiste únicamente en mejorar algo que ya existe.

El problema que se presenta es, como encontrar, clasificar, seleccionar, financiar, poner en marcha, y culminar los proyectos. Como determinar cual proyecto es bueno, cual óptimo y cual simplemente descartable. Debe buscarse entonces un método que permita llegar a la óptima escogencia y selección de los proyectos.

Luego de revisar las diferentes metodologías para actuar en pro del desarrollo social (realización de planes, programas y proyectos), se encontró una herramienta que cumple con dos condiciones fundamentales en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo. la primera es el hecho de ser altamente participativa, lo cual asegura el compromiso de todos los estamentos involucrados, además de ser de muy fácil trabajo y la segunda, es la metodología más utilizada hoy en día por los organismos de apoyo y cooperación internacional tanto públicos como privados,.

Esta metodología es el enfoque de marco lógico, diseñada e implementada por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos AID, desde 1969.

El trabajo parte de la definición de lo que es el Marco Lógico, sus objetivos, e importancia, luego, desarrolla cada uno de los elementos que lo convierten en un método de planeación, ejecución y control de proyectos de inversión en el área social y explica la metodología que ha de seguirse para tener éxito en la realización de un proyecto.

La metodología parte del análisis de problemas, cuyo propósito es identificar el problema central que posee la comunidad, buscando sus causas y consecuencias; para hacerlo se requiere la participación de toda la comunidad afectada, bien positiva como negativamente, pues no se concibe hoy, el diseñar ni ejecutar proyectos de desarrollo sin la participación de todos los actores del mismo. El análisis de problemas requiere que previamente se realice

un análisis de los involucrados, con el objetivo de determinar qué cambios son requeridos y factibles desde el punto de vista de los beneficiarios y desde los diferentes niveles de decisión, en esta etapa del proceso, es fundamental establecer la tipología de los grupos que se encuentran en la zona y considerar todos aquellos aspectos que se relacionan con el proyecto en sí, cumplida esta fase, se procede a elaborar el “árbol de problemas” el cual permite visualizar de manera clara y precisa la situación actual de la zona en la cual se trabajará.

Posteriormente se plantean los objetivos que se esperan alcanzar para convertir el problema en una oportunidad de crecimiento tanto individual como colectivo, éstos deben formularse en forma clara de manera que sean evaluables tanto cuantitativa como cualitativamente, debe construirse un “árbol de objetivos”, cuyo propósito es convertir el árbol de problemas en árbol de objetivos, es decir en una visualización de la situación futura que prevalecerá una vez solucionado el problema, además de ser el diagrama de las relaciones medios-fines.

Con objetivos claros y precisos, el paso a seguir es analizar las diferentes alternativas que harán alcanzable el objetivo propuesto, atendiendo a los recursos de todo tipo que se poseen para adelantar el proyecto. Esta, debe ser la alternativa óptima, desde el punto de vista técnico, ser la de mínimo costo desde el punto de vista económico y pertinente desde el punto de vista de la entidad que la desarrollará. La selección debe hacerse teniendo en cuenta primero que todo los intereses de los beneficiarios del proyecto, los recursos financieros disponibles, los resultados de los estudios económicos (costos, beneficios), sociales, financieros institucionales, ambientales, impacto social, sostenibilidad, expectativas previas, así como los intereses y normas de la entidad ejecutora..

Cumplida esta etapa, se procede a elaborar una matriz denominada de marco lógico, en cuyas filas y columnas, se resume todo el trabajo realizado hasta el momento. Esta matriz consta de cuatro filas y cuatro columnas en las cuales se plasma lo que se va a hacer, el para que se va a hacer, el como se va a hacer y el cuando se hará, todo en una integración horizontal y vertical tal que cualquier elemento que falle, puede llevar al proyecto al traste y causar un detrimento peor en el nivel de vida de los posibles beneficiarios de un proyecto.

Dados los fundamentos metodológicos, para utilizar el marco lógico como herramienta para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos sociales de desarrollo, se procede a establecer los pasos que los comandantes deben utilizar para ejecutar proyectos que permitan conseguir la consolidación y el desarrollo en las áreas recuperadas militarmente, la consolidación se cumplirá en dos etapas una a corto plazo, la cual busca dar solución inmediata a una necesidad insatisfecha sentida por una gran mayoría de la comunidad implicada, con el objetivo de mostrar resultados a la mayor brevedad posible y así conseguir la aceptación de la población que normalmente es desafecta o neutral frente a las fuerzas militares. En la segunda etapa, se utilizará el marco lógico como mecanismo para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos productivos autosostenibles (agrícolas, pecuarios, industriales, etc) que busquen a mediano plazo el desarrollo de la zona evitando la migración de las personas con cualquier nivel de preparación a los grandes centros urbanos.

Por último, se presenta un ejemplo de un proyecto desarrollado con la metodología de marco lógico para que los comandantes (usuarios potenciales de esta herramienta), se formen una idea clara de lo que ganarán si la utilizan.

Los autores esperan que este trabajo, sea un aporte a la labor que los comandantes asignados a zonas recuperadas militarmente deben realizar y más aún al desarrollo del país.

## 1. JUSTIFICACIÓN

Una de las dificultades encontradas en las áreas recuperadas a los grupos narco-terroristas durante el proceso de consolidación, es la ausencia del Estado para solucionar las necesidades más sentidas por unas comunidades que han venido siendo sometidas por el terror, carentes de los servicios básicos mínimos como agua potable, puestos de salud, educación adecuada y posibilidades de empleo para los hijos que ingresan a la edad productiva, todo lo cual estimula el desplazamiento, que es uno de los grandes problemas que afecta al país en la actualidad.

Para el efecto, tanto en el proceso de consolidación como en el proceso de desarrollo de las áreas recuperadas militarmente se debe utilizar a los Profesionales Oficiales de Reserva, aprovechando al máximo su preparación y capacidades profesionales multidisciplinarias, principalmente en las actividades relacionadas a continuación:

1. Coadyuvar en la investigación de las necesidades más sentidas y establecer sus prioridades, mediante la utilización de encuestas entre la misma población.
2. Establecidas las necesidades, y cuantificados los recursos necesarios para darles solución, determinar los organismos gubernamentales encargados de realizar estas obras.
3. Cuando de obras civiles se trate, los POR pueden colaborar en el diseño, en las licitaciones, si hay lugar, en su contratación y veeduría, especialmente si tales obras deben ser realizadas con responsabilidad de los Comandos Militares.
4. Es necesario establecer procedimientos ágiles absolutamente transparentes que observen los requisitos legales de las normas de contratación pública.
5. Para el análisis de los sectores productivos, agrícolas, agroindustriales y artesanales, se debe tener en cuenta las informaciones recopiladas por los Estados y/o planas

mayores de las unidades operativas mayores, menores y tácticas, especialmente de los oficiales 2, 3, 4 y 5, inteligencia, operaciones, logística y relaciones con la comunidad. Estos informes deben ser complementados con el apoyo de los Profesionales Oficiales de Reserva, mediante el diseño y aplicación de encuestas que permitan conocer las necesidades que la Comunidad siente como las de mayor interés, encuestas que permiten también establecer prioridades para las obras que demandan la solución de dichas necesidades.

Como respuesta a esta necesidad, se desarrolla el presente trabajo, buscando dotar a los comandantes encargados de adelantar las tareas de consolidación, de una herramienta que les permita por un lado colaborar con el desarrollo integral de la región que les ha sido asignada, y por el otro lograr el cambio de actitud de los habitantes de la zona respecto a las fuerzas del orden.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La guerra política no es una guerra declarada, es una guerra letal que no da aviso, va penetrando poco a poco en los estamentos sociales de las democracias. Esta guerra, para alcanzar sus fines emplea medios intangibles, enmascarados, oscuros, que buscan destruir la voluntad de lucha del enemigo y hacerlo vulnerable.

La conducción de la guerra requiere de un esfuerzo equivalente a un 70% del esfuerzo total en el campo político y de un 30% en el campo militar. Chang Kai Shek<sup>1</sup> agrega que es necesario tener un 70% del esfuerzo en la retaguardia del enemigo y un 30% del esfuerzo en su frente.

La acción integral es un nuevo tipo de guerra, guerra integral; esta encaminada a destruir la voluntad de combate del enemigo mediante acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, orientadas a minar sus estructuras básicas, apelando a la combinación de todas las formas de lucha.

La política de defensa y seguridad democrática ha determinado unos objetivos específicos los cuales servirán de guía permanente a todas las organizaciones que integran el poder nacional en su legítima tarea de preservar los intereses de la patria.

Utilizando las herramientas dispuestas en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, materializadas en sus cinco estrategias, tanto las autoridades militares como las civiles, en todos los niveles de la organización política nacional, están llamadas a desarrollar iniciativas conjuntas que permitan la neutralización de la amenaza terrorista, y es por ello que no existe ningún impedimento legítimo ni legal, para que en las diversas regiones los comandantes militares propicien el planeamiento de tareas en los órdenes político-económico y social y los jefes de gobierno locales interactúen en el campo militar

---

<sup>1</sup> Ver capítulo XIII, del libro Rusia en China, escrito por Chiang Kai Shek.. pag 45

apoyando las acciones tendientes a consolidar especialmente aquellas zonas recuperadas a las organizaciones al margen de la ley.

## **PANORAMA COLOMBIANO**

En el País y como consecuencia de mas de medio siglo de conflicto armado se llegó a una situación tal que en una parte muy importante de su territorio se presenta una ausencia total del Estado Colombiano siendo este sustituido por las organizaciones al margen de la ley de tal manera que se llegó a tener una gran cantidad de municipios en los cuales sus alcaldes ejercieron sus funciones fuera de sus jurisdicciones, no hubo en estos municipios jueces, fiscales, ni hubo presencia de las distintas agencias del estado como el ICBF, el Sena, la Registraduría Nacional del Estado Civil etc. etc.

Durante décadas la sociedad colombiana ha padecido el crecimiento constante de la pobreza, la inseguridad, el narcotráfico y la violencia armada. En este contexto irrumpe el Plan Colombia en el año 2000, un proyecto de 7500 millones de dólares con el objetivo de derrotar en un plazo de 5 años a la insurgencia guerrillera y destruir los cultivos de coca y amapola.

Hay que señalar, por otra parte, el aumento de la cantidad de personas desplazadas, reflejo de la magnitud que ha alcanzado el conflicto interno. Se estima que cada año aproximadamente 300.000 ciudadanos se ven obligados a abandonar sus lugares de origen. En 1999 se calculó en 35.000 el número de familias desplazadas; en 2002 la cantidad había aumentado un 55%; en 2003, el total alcanzó la cifra de 3.000.000 de personas. Colombia se ha convertido así en el tercer país con mayor población desplazada en el mundo, después de Sudán y Angola.

Según el grupo del Banco Mundial, Colombia necesita un crecimiento económico sostenido

del 4% anual hasta el año 2010 para disminuir la pobreza al nivel que tenía en 1995. En estos estudios llamados Colombia Poverty Report (Informe sobre pobreza en Colombia)<sup>2</sup> y Colombia Social Safety Net Assessment<sup>3</sup> (Evaluación de la red de apoyo social en Colombia), se analiza información que sostiene que los avances logrados por Colombia en la lucha contra la pobreza fueron anulados por la reciente crisis económica del país. También apuntan a la necesidad de reformar el sistema de protección social colombiano, para asegurar que los grupos vulnerables dispongan de ayuda, especialmente en momentos de crisis económicas.

Las necesidades tanto de las familias desplazadas como las de las mas pobres en Colombia, requieren de una solución sostenible y socialmente integradora, que fomente el trabajo colectivo, asociativo y profesional de los diferentes grupos y asociaciones que propenden por un mejor bienestar a los menos favorecidos en Colombia.

Como consecuencia de esta prolongada situación, las comunidades perdieron la confianza en las instituciones legítimas del Estado y, por eso, se hace urgente e indispensable recuperar sus mentes y voluntades para la legalidad.

## 2.1. OBJETIVO GENERAL

Diseñar un procedimiento sencillo y práctico que constituya una guía que les facilite a los Comandantes de la jurisdicción respectiva liderar actividades de acción integral en beneficio de los pobladores para conseguir la consolidación del área los territorios recuperados en zonas **distintas** a las nueve que vienen siendo atendidas por El Centro de

---

<sup>2</sup> Ver capítulo V del Informe Sobre La Pobreza En Colombia, elaborado por el Banco mundial 2002, Washintong D.C.

<sup>3</sup> Aparece en el Informe Sobre Evolución De La Red De Apoyo Social En Colombia, elaborado por el Banco mundial, 2002, Washintong D.C.

Coordinación de Acción Integral “CCAI”, de la Presidencia de la República, e impulsar su desarrollo económico y social

## **2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

Para lograr este objetivo general, el trabajo buscará:

- 2.3.1. Mostrar al Marco Lógico como la herramienta más adecuada para adelantar el diseño y ejecución de Proyectos de desarrollo económico y social..
- 2.3.2. Construir el modelo de la Matriz de Marco Lógico que los comandantes de jurisdicción pueden utilizar para impulsar y desarrollar los proyectos de desarrollo económico y social, en las zonas recuperadas que les sean asignadas.
- 2.3.3. Determinar los aspectos a considerar en la guía
- 2.3.4. Establecer en forma clara y precisa, el (los) procedimiento(s) que ha(n) de seguirse para que la guía cumpla su función

### 3. EL MARCO LOGICO

#### 3.1. DEFINICION

Según el Fondo Nacional de Capacitación y Promoción de empleo del Perú,<sup>4</sup> el marco lógico es la metodología de mayor uso en los últimos 50 años para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. La experiencia nacional e internacional ha demostrado de modo suficiente tanto la validez del enfoque de proyecto para la promoción del desarrollo, como la utilidad del enfoque del marco lógico en la gestión del ciclo de los proyectos, en particular para el diseño de los mismos, el marco lógico facilita las siguientes acciones durante la gestión del ciclo de los proyectos:

- Identificación y priorización, sobre la base de un análisis de los problemas de la población y sus posibles alternativas de solución.
- Formulación y evaluación ex ante, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
- Planificación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto.
- Monitoreo y evaluación, sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño.
- Evaluación ex-post y análisis del impacto social de un proyecto, a fin de determinar su contribución al desarrollo.

Al hablar del marco lógico, debe quedar clara la diferencia entre el marco lógico como matriz (una tabla de cuatro columnas y cuatro filas) y el marco lógico como enfoque para la gestión del ciclo de proyectos, en especial, para su diseño, dado que éste conlleva diversas fases que partiendo de la identificación de problemas realiza diferentes análisis a saber:

1. Análisis de los involucrados,

---

<sup>4</sup> Aparece en [www.fondoempleo.com.pe](http://www.fondoempleo.com.pe). Pág. 1

2. Análisis los problemas,
3. Análisis de los objetivos y
4. Análisis de alternativas.

Para Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de España<sup>5</sup>, el enfoque del marco lógico debe considerarse una importante herramienta gerencial para todo tipo de instituciones, sean éstas diseño, ejecución o de financiación de proyectos. En palabras de sus autores, León Rossemberg y Lawrence Posner, el marco lógico no es difícil de usar, no requiere el uso de matemáticas o de computadoras. Tampoco ofrece respuestas, pero organiza la información de tal manera que puedan formularse las preguntas apropiadas. Su uso no se restringe sólo a proyectos. Puede ser aplicado a una variedad de situaciones: diseño de planes estratégicos y programas de desarrollo, diseño de estructuras organizacionales, articulación de los distintos niveles de planificación dentro de una institución o articulación de la actuación de las distintas entidades de un sector de la administración pública o de un consorcio de ONG., etc.

La Fundación Institucional para el Desarrollo de la Agricultura- IFAD,<sup>6</sup> reconoce que el marco lógico permite un diseño que satisface tres requerimientos fundamentales de calidad en un proyecto de desarrollo: coherencia, viabilidad y evaluabilidad., las cuales se verán en detalle más adelante.

Además permite elaborar de manera gráfica, coherente y articulada los componentes centrales que configuran una hipótesis de un proyecto. Asimismo, el marco lógico permite identificar de un modo gráfico:

¿Qué es lo que se va a lograr con el proyecto?

¿Cómo se va a realizar el logro planteado?

---

<sup>5</sup> Capítulo I del Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación Y Gestión De Proyectos Orientados Por Objetivos, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de España, Madrid, 1990, Pág. 23

<sup>6</sup> Consultar la Guía para el S y E de proyectos Fundación Institucional para el Desarrollo de la Agricultura, , 2001, New York

¿Cómo se va a saber si ese logro se ha cumplido?

De igual forma, esta herramienta constituye el punto de partida para la evaluación del proyecto. Así también ayudará a explicar:

¿Para qué se realiza el proyecto?

¿Qué problema ayudará a resolver o qué se quiere lograr con el proyecto?

¿Cómo alcanzamos el objetivo del proyecto?

¿Con qué acciones lograrán los resultados del proyecto

La figura No. 1 muestra el enfoque de marco lógico como proceso metodológico.

**Figura 1**

### **EL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO**



Fuente: fondoempleo

### **3.2. ANTECEDENTES**

El marco lógico fue creado por León Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), en 1969 por la

firma consultora Practical Concepts Inc., para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

-Planificación imprecisa. Falta de coherencia entre objetivos y metas.

-Responsabilidad gerencial ambigua. Los gerentes del proyecto se comprometen con su elaboración más no con su impacto.

-Evaluación excesivamente controversial. La no existencia de parámetros claros para evaluar un proyecto, trae como consecuencia que éste sea finalmente calificado teniendo como pauta el criterio del evaluador.<sup>7</sup>

El éxito obtenido por la AID en cuanto al mejoramiento de su cartera de proyectos mediante el uso del marco lógico, dio lugar a que otras agencias de financiamiento del desarrollo adoptaran este enfoque. Lo adoptaron prácticamente todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, OPS, OMS, FAO, etc.) y la Unión Europea.

Sin embargo, hacia la segunda mitad de los años 90 aún existían importantes instituciones internacionales de promoción del desarrollo que no adherían el enfoque del marco lógico, y entre las cuales destacaba el Banco Interamericano de Desarrollo. El año 1996, enfrentaba a esta institución ante una evaluación institucional a raíz de una necesaria reposición de su capital social, debió admitir la necesidad de incorporar el enfoque del marco lógico dentro de los instrumentos de gestión del ciclo de los proyectos.

Desde entonces, todos los proyectos financiados por el BID son formulados y evaluados sobre la base de la metodología que, veinte y siete años atrás, en 1969, concibiera un genial Leon Rossenberg. Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial, el más grande financiador de proyectos sociales del mundo, incorporó el enfoque del marco lógico en los

---

<sup>7</sup> Ibid., Pág. 21

procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la consultora de Moses Thompson.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Aparece en el capítulo I del documento Metodología Para La Elaboración De Marco Lógico, publicado por la Dirección de presupuesto, división de control de gestión de Chile, 2000.

#### 4. EL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO

En principio, el marco lógico se presenta como una matriz cuatro por cuatro: una tabla de cuatro columnas y cuatro filas<sup>9</sup>.

Las columnas suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- Los indicadores o expresión cuantitativa de los objetivos.
- Los medios de verificación de los indicadores.
- Los supuestos o factores externos que plantean riesgos u oportunidades al proyecto.

Las filas de la matriz presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes de la vida prevista del proyecto:

La primera fila contiene el Objetivo de Desarrollo o Fin al cual el proyecto contribuirá de manera significativa, luego de que haya estado en funcionamiento por un período razonable.

La segunda contiene el Propósito logrado cuando la ejecución del proyecto haya concluido.

La tercera contiene a los Productos / Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.

La última fila contiene a las Actividades requeridas para producir los productos o resultados.

El marco lógico propone un método para organizar y visualizar la interacción de los distintos elementos de un proyecto. Para este enfoque, los recursos humanos y materiales, expresados ambos en términos físicos o monetarios, constituyen los insumos básicos para que funcionen las actividades, que permiten a su vez obtener ciertos productos. Estos tres

---

<sup>9</sup> BANCO MUNDIAL. "Building Statistical Capacity for Poverty Reduction". Documento preliminar para comentarios, abril 2000.

elementos constituyen en rigor el proyecto y están bajo control y responsabilidad de la institución ejecutora. Los Productos obtenidos (también llamados Componentes del proyecto) tienen un efecto predecible, bajo ciertas condiciones de entorno, sobre los beneficiarios directos, lo cual es descrito en el propósito y, más ampliamente, en el fin del proyecto.

Por otra parte, la matriz del marco lógico, como ya ha sido señalado, permite introducir tres elementos claves para la calidad de las inversiones.

- Coherencia, a través de la columna de objetivos, toda vez que entre sus distintos niveles existe una relación de causa a efecto.
- Viabilidad, a través de la columna de supuestos, toda vez que ésta representa el entorno y por ende, los factores exógenos que podrían plantear riesgos al proyecto.
- Evaluabilidad, a través de las columnas de indicadores y medios de verificación.

El principio subyacente al enfoque del marco lógico es la relación de causa a efecto, base de la lógica tal y como ella existe desde que Aristóteles estableciera sus cimientos filosóficos y científicos. Cuanto más estrechos sean los vínculos de causa a efecto entre los objetivos y entre éstos y los demás componentes, mejor será el diseño del proyecto. Cada proyecto que se desarrolla empleando el enfoque del marco lógico debe hacer explícita la relación de causa a efecto comprendida en él. Así se tiene que las relaciones de causa y efecto entre los distintos niveles de objetivos (las relaciones de actividades a resultados, de resultados a propósito y de propósito a fin) describen las condiciones necesarias para que un proyecto sea exitoso.

Las relaciones entre los objetivos y los supuestos aclaran la probabilidad de que el proyecto tenga éxito, bajo un contexto social y general, dados.

En el contexto del enfoque del marco lógico, para la obtención de un determinado objetivo existen dos tipos de condiciones:

Las condiciones necesarias, que se establecen a lo largo de la columna de objetivos.

Las condiciones suficientes, que se establecen en la columna de supuestos.

Así, por ejemplo, para el mejoramiento del ingreso de los agricultores se requiere, por un lado, un incremento de la productividad agropecuaria (condición necesaria) y, por otro, la evolución favorable del mercado de consumo de productos agropecuarios (condición suficiente).

Lo esencial del enfoque creado por Practical Concepts es el énfasis en la consistencia entre los distintos elementos de un proyecto. El marco lógico permite una visión rápida de las principales hipótesis de cambio que sustentan un proyecto expresadas en las relaciones de causalidad que existen entre los distintos casilleros de la matriz<sup>10</sup>.

La figura No. 2, muestra la matriz de marco lógico con sus componentes por línea y columna.

**Figura 2**  
**MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

MATRIZ DEL MARCO LÓGICO			
Estrategia de Intervención	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Riesgos / Supuestos
Objetivo de Desarrollo (Goal)	Indicadores de Impacto	SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	ENTORNO
Propósito del Proyecto (Outcome)	Indicadores de Propósito		
Productos / Resultados (Outputs)	Indicadores de Producto		
Actividades (Activities)	II. de proceso II. de insumos (costos)		

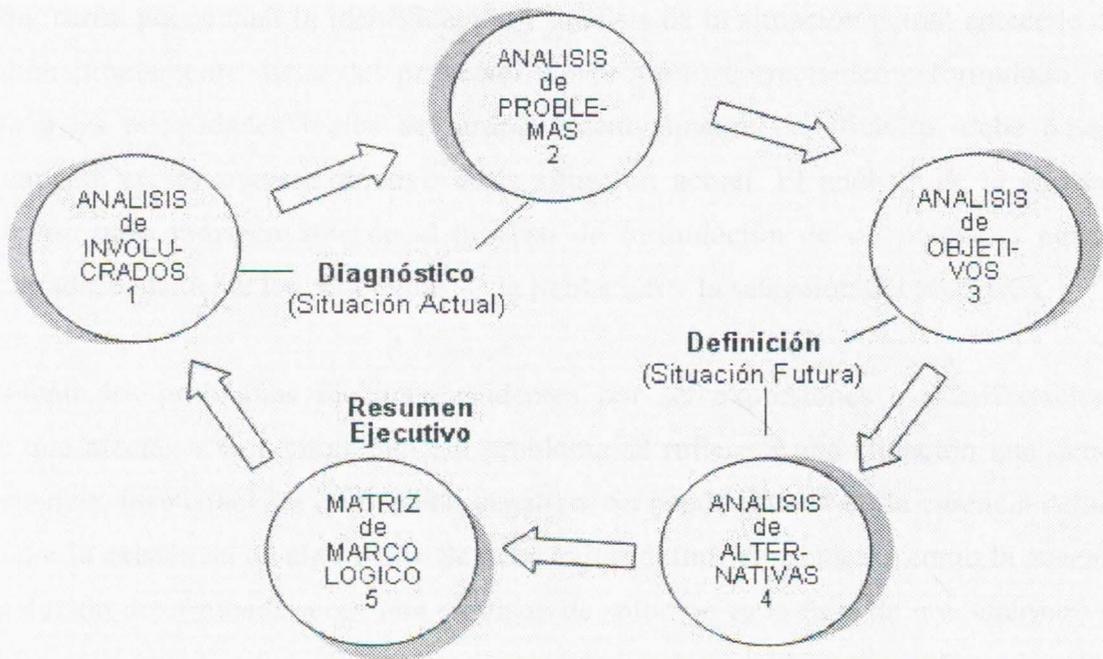
Fuente: Fondoempleo.

<sup>10</sup> Capítulo III, documento de marco lógico, MIDEPLAN, Argentina 2000

## 4. 1. METODOLOGIA DEL MARCO LÓGICO.

Grafico.1

### GRAFICO DEL DISEÑO DE UN SISTEMA DE MARCO LOGICO



Fuente: CEPAL.

Un Sistema de Marco Lógico (SML) está estructurado en tres módulos, que conforman un proceso dinámico, eslabonado y circular.

- Diseño,
- Ejecución
- Evaluación

Este trabajo se ocupará del primer módulo.

El diseño tiene tres etapas:

- Diagnóstico del problema (situación actual)

- Definición del proyecto (situación futura)
- Elaboración de la matriz de Marco Lógico (MML)

**4.1.1. Diagnostico Del Problema.** El propósito de los proyectos de inversión social es resolver un problema o satisfacer una necesidad importante en determinado sector de la población, razón por la cual la identificación y análisis de la situación actual antecede a la preparación propiamente dicha del proyecto. Un proyecto correctamente formulado, que responda a las necesidades reales del grupo potencialmente beneficiario, debe basarse necesariamente en un análisis objetivo de la situación actual. El análisis de la situación actual, como paso indispensable en el proceso de formulación de un proyecto, permite identificar adecuadamente los problemas de la población y la selección del problema

Generalmente los problemas se hacen evidentes por ser expresiones o manifestaciones externas que afectan a la comunidad. Un problema se refiere a una situación que denota inconveniencia, insatisfacción o un hecho negativo. Se puede reflejar en la carencia de algo bueno o por la existencia de algo malo. Se debe evitar definir el problema como la ausencia de una solución determinada, pues una ausencia de solución es la falta de una alternativa y dicha falta sólo podrá solucionarse con la existencia de esa alternativa. Esta forma de análisis es incorrecta, pues limita la búsqueda creativa de otras posibles soluciones.

Existen diversas formas de identificar problemas, siendo el más usado el método participativo de “lluvia de ideas”, que permite arribar a un registro de situación, esto es, un listado simple de los principales problemas que aquejan a la población objetivo de la entidad ejecutora. En este primer paso se deberá llegar a determinar el problema central, a cuyo efecto deben tomarse en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Plantear únicamente los problemas más importantes del contexto bajo análisis.

- Elegir el problema central, sobre la base de criterios como la magnitud y la gravedad del problema y la autopercepción que tienen los propios beneficiarios potenciales del proyecto
- El problema central es un hecho o situación reales, y no un documento
- El problema central no es la ausencia de una solución.
- El problema central es verdadero: existe evidencia empírica y su importancia puede ser demostrada estadísticamente.<sup>11</sup>

Para ello, se cuenta con dos herramientas el análisis de involucrados y el análisis de problemas.

4.1.1.1. Análisis de Involucrados. Se trabaja con los grupos directa o indirectamente involucrados y/o afectados en el problema de desarrollo.

El propósito fundamental es determinar qué cambios son requeridos y factibles desde el punto de vista de los beneficiarios y desde los niveles de decisión.

El Análisis de Involucrados no se hace sólo al comienzo del diseño del proyecto sino que se revisa y actualiza permanentemente.

No es sólo un insumo para el siguiente paso (el Análisis de los Problemas). El Análisis de Involucrados es uno de los elementos más dinámicos (cambia permanentemente) del SML.

Por qué cambia constantemente?

- En primer lugar, porque los involucrados aparecen y desaparecen durante el ciclo del proyecto y cuando un proyecto está en la etapa de diseño, no es posible identificar a todos los involucrados que pueden ir apareciendo.

---

<sup>11</sup> Capítulo I, Metodología para elaborar el marco lógico, CEPAL, 2002, Chile.

- En segundo lugar, porque, al elaborar los siguientes pasos del SML, volveremos a menudo a revisar el análisis de involucrados sobre todo al revisar las diferentes alternativas o estrategias para el proyecto, pues cada una de ellas puede afectar de manera diferente a cada grupo de involucrados.

**4.1.2. Análisis de Problemas.** Sobre los problemas concretos percibidos por los involucrados y expresados en la etapa anterior, se pretende encontrar las relaciones causales y por ende la jerarquización de esos problemas percibidos, en el marco del contexto y del problema de desarrollo.

4.1.2.1. Utilidades La metodología propuesta tiene los siguientes beneficios:

- Permite analizar la situación actual, en su contexto
- Identificar los problemas principales y sus relaciones causa-efecto, en relación con el problema de desarrollo determinado en el origen.
- Visualizar las relaciones causa-efecto e interrelaciones en un diagrama, construyendo el Árbol de Problemas.

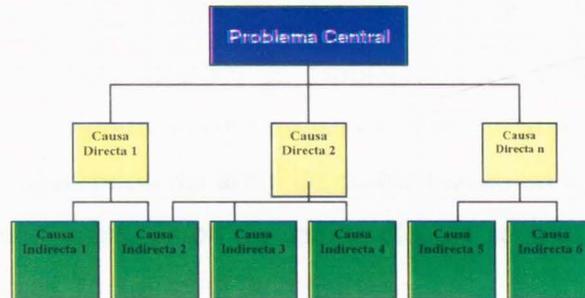
La definición correcta de las relaciones causa-efecto y la jerarquización de los problemas percibidos permite mejorar el diseño del proyecto, su ejecución y su evaluación, a través de un modelo lógico y sobre el cual se basará la búsqueda de la solución parcial o total al problema de desarrollo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Aparte del documento presentado por el Tecnológico de Monterrey en Foro Estatal Nuevo León en la Convención Nacional Hacendaria, México 2003,

## Diagrama 1

### DIAGRAMA DEL ARBOL DE PROBLEMAS



Fuente: MIDEPLAN

4.1.2.3. Limitaciones. La metodología descrita tiene dos limitaciones:

- las causas no tienen ponderación
- las causas pueden producir círculos (dos o más problemas son causa y efecto recíprocos), que complican el análisis.

4.1.3. **Definición Del Proyecto.** Identificado el problema de desarrollo y descrita la situación actual, la etapa siguiente es definir o identificar la solución que se pretende. En otros términos, significa determinar cuál es la situación futura deseada y la estrategia elegida para alcanzarla.

En esta etapa también se cuenta con dos herramientas: el análisis de objetivos y el análisis de alternativas.

4.1.3.1. Análisis De Objetivos. El árbol de objetivos es un procedimiento metodológico que permite:

- Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas;
- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia; y
- Visualizar en un diagrama las relaciones medios-fines.

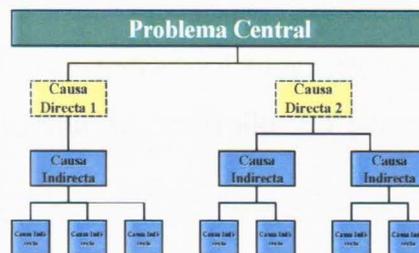
El propósito de este paso es utilizar el árbol de problemas para identificar las posibles soluciones al problema, las cuales podrían ser expresadas como manifestaciones contrarias del mismo. Esto da lugar a la conversión del árbol de problemas en un árbol de objetivos: la secuencia encadenada de abajo hacia arriba de causas-efectos se transforma en un flujo interdependiente de medios-fines. En un árbol de objetivos:

Los medios fundamentales se especifican en el nivel inferior: constituyen las raíces del árbol.

Los fines se especifican en la parte superior: son las ramas del árbol. Más propiamente son los objetivos del posible proyecto

**Diagrama 2**

**DIAGRAMA DEL ARBOL DE OBJETIVOS**



Fuente: Fondoempleo

**4.1.4. Análisis de Alternativas.** El resultado en este tercer paso del proceso de diseño del proyecto es la selección de uno o más medios (ya identificados en el árbol de objetivos) que

en conjunto significan la alternativa del proyecto. Un buen proyecto es aquel cuya alternativa satisface tres requerimientos fundamentales:

- Es la alternativa óptima, desde el punto de vista técnico.
- Es la alternativa de mínimo costo, desde el punto de vista económico.
- Es una alternativa pertinente, desde el punto de vista institucional, a la luz de la misión y objetivos de la organización ejecutora

El encadenamiento de objetivos (o los distintos encadenamientos) permite establecer la base para determinar las distintas estrategias alternativas que podrían contribuir al cambio de la situación actual a la situación futura deseada.

La selección debe hacerse tomando en cuenta:

- Los intereses de los beneficiarios del proyecto
- Los recursos financieros disponibles
- Los resultados de estudios económicos (costos totales, beneficios), financieros, sociales, institucionales y ambientales, impacto social, sostenibilidad, experiencias previas
- Los intereses y mandatos de entidades ejecutoras potenciales

4.1.4.1. Criterios de Evaluación. Esas estrategias deberán ser evaluadas a través de diversos criterios, que dependerán del problema de desarrollo. En general se pueden enumerar los criterios:

- Financiero
- Económico
- Socioeconómico
- Ambiental
- Viabilidad política

- Legal
- Cultural

4.1.4.2.1. Cuadro de evaluación. La evaluación puede realizarse de una manera muy práctica utilizando un cuadro de evaluación como el que se detalla:

<u>Estrategia</u>	<u>Criterios</u>					
	<u>Financiero</u>	<u>Económico</u>	<u>Socioecon.</u>	<u>Ambiental</u>	<u>Viab.Politica</u>	<u>Legal</u>
<u>Estrategia 1</u>						
<u>Estrategia 2</u>						
<u>Estrategia 3</u>						

4.1.4.2. . . Elección de la Estrategia. La decisión se adoptará considerando:

- Los intereses de los beneficiarios del proyecto
- Recursos financieros disponibles
- Los resultados de los estudios financieros, económicos, socioeconómicos, etc. señalados en la evaluación.
- Los intereses y mandatos de las entidades ejecutoras potenciales y demás involucrados directa o indirectamente.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Idid

## 5. LA MATRIZ DE MARCO LOGICO

El último paso se refiere a la elaboración de la propia matriz del marco lógico. La metodología que se está analizando permite pasar, sin pérdida de continuidad, del árbol de alternativas a la matriz del marco lógico

La Matriz de Marco Lógico (MML) se utiliza en todas las etapas y por ello debe ser modificada y mejorada a lo largo del diseño y ejecución.

La Matriz De Marco Lógico (con la documentación que la respalda) se convierte en el elemento nuclear del marco lógico, ya que ella expresa el diseño y establece las bases de ejecución y evaluación, en un proceso dinámico

### 5.1. UTILIDAD

- Da estructura al proceso de planificación
- Comunica la información esencial sobre el proyecto
- La expresión como matriz es un efectivo resumen ejecutivo

### 5.2. CONFORMACION

La Matriz De Marco Lógico, en general es formulada como una matriz de cuatro por cuatro

Sus columnas expondrán el Resumen Narrativo de Objetivos y Actividades, Indicadores Verificables Objetivamente (IVO), Medios de Verificación y Supuestos

Sus filas, el Fin, el Propósito (o efecto directo), los Componentes-productos y las Actividades.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Capitulo VI, Manual 42, CEPAL; Chile, 2001. Pág. 67

<u>RESUMEN NARRATIVO</u>	<u>INDICADORES</u>	<u>MEDIOS DE VERIFICACION</u>	<u>SUPUESTOS</u>
<u>Fin</u>			
<u>Propósito</u>			
<u>Componentes</u>			
<u>Actividades</u>			

5.2.1. **Resumen Narrativo.** Es la primera columna de la Matriz de Marco lógico.. Incluirá la enunciación (con el desagregado indispensable) del fin, del propósito, de los componentes-productos y de las actividades.

<u>RESUMEN NARRATIVO</u>
<u>Fin</u>
<u>Propósito</u>
<u>Componentes</u>
<u>Actividades<sup>15</sup></u>

5.2.1.1. **Fin.** Indicará el fin, el impacto al cual contribuirá el proyecto de manera significativa una vez que el mismo haya finalizado en su fase de operación.

Es una expresión de la solución (parcial o total, según el problema sea complejo o no, respectivamente) al problema de desarrollo que se ha diagnosticado. Se expresa como un objetivo.

<sup>15</sup> El sombreado es obra de los autores del trabajo.

Por ejemplo: Si el problema de desarrollo es la falta de competitividad del sector agrícola, de una la zona, el objetivo a nivel de fin sería: *mejorar la competitividad del sector agrícola*. Es fácil de comprender que éste es un problema complejo y se necesitarán dos o más proyectos para alcanzar ese fin. En este caso cada proyecto tendrá el mismo fin, pero cada uno hará su aporte concreto (que es el propósito del proyecto).

Por convención, el objetivo expresado en el Fin debe redactarse como resultado logrado o producido. Debe reflejar logros, éxitos y metas cumplidas. Ejemplo: correcto: mejoramiento de la competitividad del sector agrícola; incorrecto: se mejorará la competitividad del sector agrícola.

Si el proyecto forma parte de un programa, en general la descripción del fin de los proyectos comienza con “*contribuir a... ..*”

5.2.1.2. Propósito. Es el efecto directo que se espera lograr después de completada la ejecución. Representa el cambio que fomentará el proyecto. Es el aporte concreto a la obtención del objetivo expresado en el fin.

Por ejemplo. Si el Fin es mejorar la competitividad del sector agrícola , el propósito de un proyecto podría ser *Ampliación del mercado*; otro proyecto: *Construcción de distritos de riego*, . Otro: *Pavimentación de las vías de acceso al municipio*.

Todo proyecto debe tener un solo propósito. La razón es la claridad. Además, si hubiera dos es posible que en la ejecución se de prioridad a uno en desmedro del otro.

También el propósito, debe expresarse como objetivo y redactado como resultado logrado.

En los proyectos, el propósito da el nombre al mismo.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid.,pág 64

5.2.1.3. Componentes-Productos. Son los resultados (tangibles e intangibles) específicos que se producen durante la ejecución. Son necesarios para alcanzar el propósito. Son los productos (tangibles e intangibles) que financia el proyecto.

Obras, estudios, servicios, capacitación, etc. son ejemplos de componentes-productos.

Es razonable plantear que si todos los componentes-productos son producidos de la manera planeada, se logrará el propósito

Por lo tanto, análogamente que Fin y Propósito, deben ser redactados muy claramente y como resultados o productos finales (objetivo logrado)

Siguiendo con el caso de los acápites anteriores, Distritos de riego terminados, Central de acopio lista, la pavimentación de la de la vía que va de la cabecera municipal a la vereda X son ejemplos de componentes-productos.

La gerencia del proyecto tiene la responsabilidad directa de producir los componentes con el presupuesto asignado

En los proyectos del BID, los componentes-productos son partes esenciales.<sup>17</sup>

5.2.1.4. Actividades. Son las acciones necesarias para producir los componentes-productos.

Deben confeccionarse detalladamente, porque se constituirán en el punto de partida para el plan de ejecución.

Por lo tanto, salvo casos especiales, las actividades no se determinan como objetivos.

---

<sup>17</sup> Ibid., Pág. 78

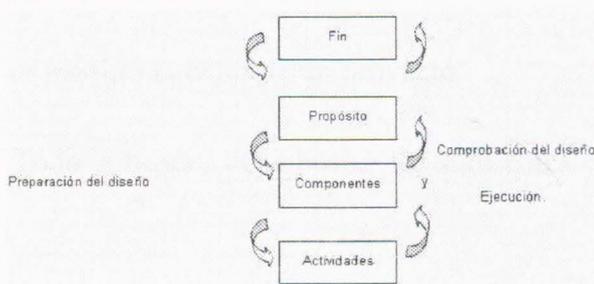
En la Matriz Marco Lógico, se detallan las actividades agrupadas por componente y en orden cronológico, estimando el tiempo de realización y los recursos requeridos.

La ejecución del proyecto queda incorporada al diseño de la Matriz Marco Lógico, a través de este capítulo.<sup>18</sup>

5.2.1.5. Integración en un Proyecto. El siguiente gráfico No.2 muestra la forma en la cual se integran los elementos del resumen narrativo.

**Gráfico 2.**

### INTEGRACION DEL PROYECTO



Fuente, CEPAL

5.2.2.. **Indicadores Verificables Objetivamente (Ivo)** Conforman la segunda columna de la Matriz de Marco Lógico

Indicador es la especificación cuali o cuantitativa que se utiliza para medir si se alcanzó un objetivo. Estas especificaciones han sido aceptadas colectivamente por los involucrados como adecuadas para medir el logro de los objetivos.

5.2.2.1. Utilidad. Los indicadores son importantes porque:

- Especifican de manera precisa cada objetivo a nivel de Fin, Propósito y Componentes
- Muestran cómo puede medirse el éxito de un proyecto

<sup>18</sup> Ibid, pág 98

- Cada indicador incluye la meta específica que permite medir si el objetivo ha sido alcanzado
- Dan las bases para el seguimiento del desempeño y para la evaluación
- En resumen, si se puede medir, se puede administrar
- Especifican de manera precisa cada objetivo a nivel de componentes (productos), a nivel de propósito y a nivel de fin.

A nivel de actividad, contiene los costos de cada actividad y en conjunto, el costo de cada componente, lo cual constituye el presupuesto del proyecto. Además, a nivel de propósito miden el efecto directo después de completada la ejecución del proyecto.

Dan las bases para el seguimiento del desempeño y la evaluación

Muestran como puede ser medido el éxito de un proyecto

5.2.2.2. Composición. Todo indicador debe poseer los siguientes componentes:

Debe especificar:

- La cantidad (cuánto)
- La calidad (de qué tipo)
- El tiempo (para cuándo o entre cuándo y cuándo)
- Grupo social (o grupo objetivo de la población)
- El lugar (la localización)

5.2.2.3. Indicadores por Nivel. Para cada nivel debe establecerse al menos un indicador así:

- Fin: A nivel Fin se refieren al *impacto general* que tendrá el proyecto
- Propósito: Se refieren al *efecto directo* logrado después de terminada la ejecución del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto.

- Componentes: Son descripciones breves (pero claras) de cada uno de los componentes que serán producidos durante la ejecución. No se refiere a los insumos, sino a los productos finales considerados como componentes.
- Actividades: Contiene el costo de cada actividad. La sumatoria representará el costo de cada componente a ser producido en el proyecto. La sumatoria total es el costo del proyecto.

5.2.2.4. Requisitos Los indicadores deben ser:

- Prácticos: implica: medir lo que es importante – tener una cantidad mínima necesaria de indicadores para medir si se alcanzó el objetivo – la meta es realizable – el indicador no se refiere a algo que no ocurrirá
- Independientes: no puede haber relación causa-efecto con el objetivo; por ejemplo, el número de consultores contratados para completar un componente no podría ser indicador de ese componente.
- Focalizados: específico y medible, cantidad, calidad, especificaciones, tiempo y lugar
- Acordados: Los indicadores deben ser acordados por los distintos grupos involucrados, en especial los que diseñan, los que ejecutan y los beneficiarios
- Verificados Objetivamente: relacionado con la tercera columna de la matriz, en donde se indican las fuentes para obtener la información.

Los logros deben ser verificados objetivamente, para que todas las personas, aún las más escépticas, puedan estar de acuerdo con la evidencia<sup>19</sup>

5.2.3. **Medios de Verificación.** Conforman la tercera columna de la Matriz de Marco Lógico

---

<sup>19</sup> Ibid, pág 103

<u>RESUMEN</u> <u>NARRATIVO</u>	<u>INDICADORES</u>	<u>MEDIOS DE</u> <u>VERIFICACION</u>
<u>Fin</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de</u> <u>Verificación</u>
<u>Propósito</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de</u> <u>Verificación</u>
<u>Componentes</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de</u> <u>Verificación</u>
<u>Actividades</u>	<u>Presupuesto</u>	<u>Medios de</u> <u>Verificación</u>

Contiene las fuentes de donde se obtendrán datos e informaciones sobre la situación, comportamiento y desempeño de cada indicador durante la ejecución.

Como informarán sobre los indicadores, los Medios de verificación permitirán que los mismos cumplan los cinco requisitos, especialmente prácticos y verificable objetivamente.

Estas fuentes serán acordadas para darles objetividad y transparencia, facilitando la medición y evitando conflictos

Es posible que deban realizarse acuerdos especiales para obtener información (por. Ejemplo contratar un estudio de mercados). En estos casos corresponderá, además, incluirse como Actividad, con su costos y tiempos pertinentes.

Puede utilizarse como fuente de información la inspección visual de un especialista. Ejemplo: en la producción de un componente que es una obra.

El Medio de Verificación por antonomasia a nivel actividades (indicadores: presupuesto) son los registros contables.

Cada indicador puede tener dos o más fuentes que se complementen

Si se acuerdan dos fuentes que brindarán la misma información, será necesario establecer las condiciones para dilucidar las posibles diferencias entre ellas. Ejemplo: índices de variación de precios u otras informaciones estadísticas elaboradas por distintos organismos.<sup>20</sup>

5.2.3.1. Fuentes. Debe señalarse claramente cuales son los medios de verificación, estos pueden ser

- Secundarias: En general son las de menor costo, pero pueden necesitar tabulaciones o procesamientos especiales, que deberán estar establecidas en el diseño

Los datos que son recogidos regularmente y con frecuencia son publicados. Debe hacerse un inventario de estas fuentes. Esta es la fuente de información menos costosa aunque los datos pueden requerir tabulaciones o procesamiento especial para que pueda aplicarse a la población objetivo.

- Primarias, si no hay información de fuentes secundarias para el indicador debe considerarse recolectar o generar los datos. Con mayor costo. Indispensablemente hay que indicar:
  - Quién financiará la recolección de datos
  - Quién realizará la recolección de datos
  - En qué períodos
  - Qué cantidad razonable de información se requiere

5.2.4. **Supuestos** Es la cuarta columna de la matriz de Marco Lógico

---

<sup>20</sup> Ibid, pág 115

Existen situaciones que están fuera del control de la gerencia o entidad ejecutora del proyecto y que suponen riesgos para éste, es decir, es posible que aún cumpliendo nuestras actividades, por ejemplo, no podamos cumplir con producir resultados (productos) si estos riesgos ocurren. La columna de supuestos se refiere a la pregunta, cómo se pueden manejar los riesgos

Los riesgos existen: financieros, sociales, políticos, ambientales, institucionales climatológicos, etc y pueden llevar a que el proyecto fracase. El equipo de diseño del proyecto debe identificar los riesgos en cada fase, actividades, componentes propósito y fin.

El riesgo se expresa, convencionalmente, como un supuesto que debe ocurrir, es decir, como un riesgo negado u objetivo, para poder continuar con el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

<u>RESUMEN NARRATIVO</u>	<u>INDICADORES</u>	<u>MEDIOS DE VERIFICACION</u>	<u>SUPUESTOS</u>
<u>Fin</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de Verificación</u>	<u>Sostenibilidad</u>
<u>Propósito</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de Verificación</u>	<u>Propósito a Fin</u>
<u>Componentes</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Medios de Verificación</u>	<u>Componentes a Propósito</u>
<u>Actividades</u>	<u>Presupuesto</u>	<u>Medios de Verificación</u>	<u>Actividades a Componentes</u>

En esta columna se considerarán las condiciones positivas que son necesarias para avanzar al siguiente nivel y que están fuera del alcance directo del proyecto.

Se está indicando que pueden existir riesgos en el no cumplimiento de esas condiciones necesarias o que ocurran condiciones negativas para el desarrollo del proyecto.

Por ello, la pregunta que surge es ¿cómo se pueden manejar esos riesgos (fuera del control directo) para que el proyecto no fracase?

Un proyecto bien diseñado es aquel cuyos riesgos son ‘‘manejables’’

Consecuentemente, es imperioso considerar esos riesgos en cada fase: actividades, componentes, propósito y fin.

Siguiendo la perspectiva positiva, los riesgos en la Matriz de Marco Lógico se expresan como algo que debe ocurrir; es decir, como un objetivo.

Riesgo ‘‘externo’’ (condición negativa) = Supuesto (condición positiva)

Estos objetivos, condiciones positivas, son los considerados Supuestos en la cuarta columna de la matriz.

Ejemplo: consideremos un ejercicio anterior

Fin: Nivel de vida en el área rural, mejorado

Propósito: Ingreso per capita de pequeños productores, incrementado

Componentes: Producción de trigo, incrementada

Actividades: Distribuir semillas

La actividad ‘‘distribuir semillas’’ puede estar sujeta a los siguientes riesgos posibles de ocurrir:

- que la financiación prevista no se otorgue

- o que el proveedor no entregue en tiempo las semillas

La característica de los supuestos es que están *fuera del control directo* de la gerencia del proyecto o unidad ejecutora

5.2.4.1. Utilidad. Los supuestos se requieren porque

- Se refuerza la viabilidad del proyecto
- Permite realizar un seguimiento de los riesgos “externo”
- Evita o disminuye la incidencia de los mismos

5.2.4.2. Requisitos. Para que los supuestos cumplan su cometido se requiere:

- Enunciarlos muy precisamente; para ello, utilizar los indicadores previstos
- Analizar la importancia del supuesto y la probabilidad de ocurrencia
- Ejercer influencia durante el diseño y la ejecución para aumentar la probabilidad de que ocurran los supuestos

5.2.4.3. Algunas reglas. Traducido en términos de supuesto (condición positiva) la regla es:

- Si existe altísima probabilidad de que el supuesto ocurra (el riesgo es mínimo) no es necesario incluirlo
- Si hay posibilidad de que el supuesto se logre, entonces se incluye en la Matriz de Marco Lógico
- Si hay bajísima probabilidad de que el supuesto ocurra (altísimo riesgo), es necesario reformular el proyecto o cancelarlo. Se está en presencia de un supuesto fatal. En el ejemplo anterior, si es muy baja la posibilidad de obtener la financiación (alto riesgo de no obtener financiación), deberá reformularse el proyecto reemplazando actividades (distribuir semillas) o directamente cancelar el proyecto.
- En el diseño de cada fase hay que preguntarse “¿qué puede fallar?”. El propósito no es incluir todos los riesgos, sino aquellos que razonablemente son importantes y pueden ocurrir.

5.2.4.4. Supuestos por línea. Cada línea debe tener un supuesto así:

Actividades (de Actividades a Componentes). Acontecimientos o condiciones que deben ocurrir para que juntos con las actividades se logren los componentes

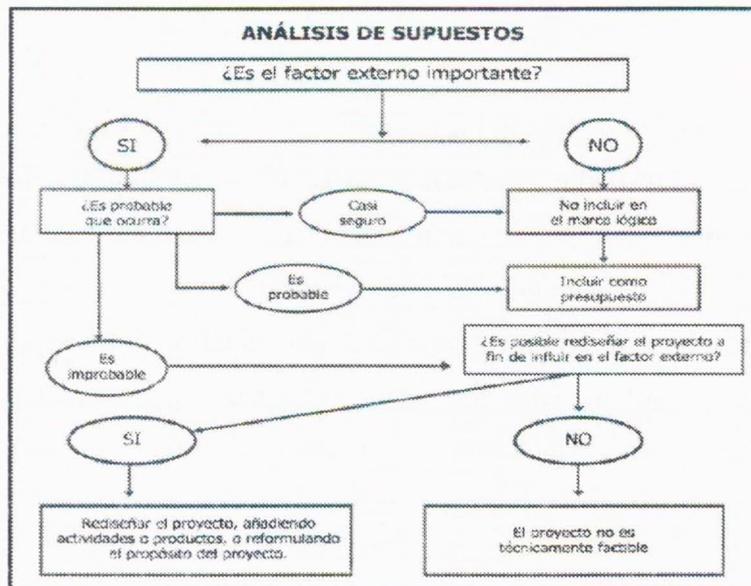
Componentes (de Componentes a Propósito). Acontecimientos o condiciones que deben ocurrir para que juntos con los componentes para lograr el propósito

Propósito (de Propósito a Fin). Acontecimientos o condiciones que deben ocurrir para que juntos con el logro del propósito contribuyan al Fin

Fin (sostenibilidad). Acontecimientos o condiciones importantes que son necesarias para la sostenibilidad de los beneficios logrados (continuidad en el tiempo)<sup>21</sup>

Grafico No. 3

### PROCESO PARA EL ANALISIS DE SUPUESTOS



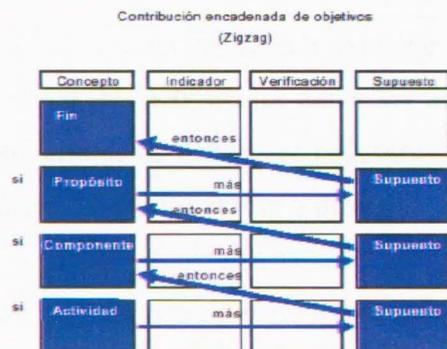
Fuente: Documento CEPAL.

<sup>21</sup> Ibid, Pág. 124

La figura 3, muestra la secuencia a seguir para realizar los supuestos.

Figura 3

**CONDICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES**



Fuente: Documento CEPAL

5.2.5.. **La Lógica de un Proyecto.** Se cuenta que, durante el acto de sustentación de lo que entonces era una propuesta metodológica, León Rossemberg fue preguntado acerca de la razón por la cual llamaba marco lógico a una tabla que sólo parecía un tablero de ajedrez. La respuesta fue contundente. En primer lugar, independientemente de su sofisticación matemática, un proyecto debe tener una lógica perfecta. En segundo lugar, la matriz de marco lógico contiene en sí misma un depurado análisis lógico, al establecer con rigurosidad relaciones de causa a efecto entre las principales proposiciones contenidas en sus casillas.

5.2.5..1. **Lógica Vertical.** El marco lógico permite examinar los vínculos causales entre los distintos niveles de objetivos del proyecto. Esta es su lógica vertical. Si el proyecto esta bien diseñado, debe obtenerse como válido que:

- Las actividades especificadas para cada componente son las necesarias para producir el componente.
- Todos y cada uno de los componentes son necesarios para lograr el propósito del proyecto.
- Si se logra el propósito, el proyecto contribuirá al logro del fin.
- El fin es una respuesta a un problema importante en el ámbito del proyecto.

Un buen proyecto exige que la lógica vertical sea perfecta. Se llega a la perfección cuando las condiciones establecidas en cada nivel son aquellas estrictamente necesarias para alcanzar el nivel siguiente. Así, las actividades deben ser aquellas que son necesarias para alcanzar los productos; los productos deben ser necesarios para alcanzar el propósito del proyecto, el proyecto se encuadra dentro del fin o directriz.

5.2.5.2. Lógica Horizontal. El marco lógico, por otra parte, permite establecer las relaciones causales entre los objetivos del proyecto y los factores del entorno, siendo éstos por definición no controlables, de tal modo que se garantice una adecuada evaluación de la viabilidad del proyecto. Esta es su lógica horizontal. Mientras la lógica vertical garantiza la coherencia interna del proyecto, la lógica horizontal asegura su viabilidad en el contexto global del ámbito del proyecto. La conjunción de la lógica vertical y horizontal configura, si nos atenemos a su carácter lógico-formal, un silogismo típicamente aristotélico:

- Proposición p: condición necesaria (objetivo)
- Proposición q: condición suficiente (supuesto)
- Proposición r: conclusión (objetivo del siguiente nivel jerárquico)

Los supuestos son proposiciones en las que se establecen los factores externos que deben existir para lograr el próximo nivel de la jerarquía de objetivos. Cuanto menor sea la incertidumbre de que ciertos supuestos sean válidos, mayor será la probabilidad de éxito. Sin embargo, dado que sólo después de ejecutado el proyecto quedarán despejadas todas las dudas respecto a la validez del mecanismo de solución al problema social implícito en el proyecto, a dicho silogismo se le llama con propiedad argumento o hipótesis de desarrollo.

Adicionalmente, por debajo de las actividades, suelen considerarse a las condiciones previas al desembolso de fondos por parte de la entidad financiadora del proyecto.

La lógica es, como se sabe, la disciplina que enseña a evaluar argumentos. En lógica un argumento es un conjunto de proposiciones, una de las cuales (La conclusión) se deriva de otra u otras (las premisas). Las premisas proporcionan evidencias, en tanto que la conclusión es la proposición que se sigue de esta evidencia.

Desde el punto de vista estrictamente económico, un proyecto es un proceso de transformación de insumos (o recursos) en productos. Este proceso podría implicar el despliegue de una larga cadena a través de la cual paulatinamente se va "agregando valor" a los insumos hasta que éstos quedan convertidos en el objetivo final del proyecto. De este modo, la cadena de valor agregado del proyecto, quedaría representada en los siguientes eslabones:

Primero: Uso de los insumos en las actividades del proyecto.

Segundo: Generación de los resultados a partir de las actividades.

Tercero: Obtención del propósito como efecto combinado de los productos.

Cuarto: Contribución del propósito del proyecto al logro del fin u objetivo de desarrollo.

Desde el punto de vista esencialmente económico, un proyecto es tanto más exitoso cuanto más valor agrega a los insumos. La magnitud de su valor agregado es un reflejo de la rentabilidad económica-social del proyecto, la cual, por otro lado puede ser medida a través de indicadores como el valor actual neto (VAN) o la tasa de retorno (TIR).

El marco lógico es, en esencia, una matriz conceptual para organizar los distintos elementos de un proyecto de desarrollo. Para este enfoque, como ya ha sido dicho, los recursos, tanto humanos como materiales, constituyen los elementos básicos para realizar las actividades, las cuales permiten, a su vez, obtener ciertos productos. Estos tres elementos constituyen el proyecto propiamente dicho y están bajo control del equipo ejecutor y son su

responsabilidad directa. Los productos obtenidos tienen un efecto predecible en los beneficiarios directos y cuya solución se describe en el propósito del proyecto. Los logros obtenidos a este nivel contribuyen a su vez a obtener logros de largo plazo o de impacto sobre el desarrollo, que se definen en el objetivo general o fin de un proyecto.<sup>22</sup>

**5.2.6. Monitoreo y Evaluación.** Con el objetivo de reducir la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado, se hace necesario llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación “medir y analizar el desempeño a fin de gestionar con más eficiencia los efectos y productos que los resultados en materia de desarrollo”<sup>23</sup> es su objetivo general.

Hoy día, es necesario que los gerentes de programas y proyectos deben realizar actividades de monitoreo y evaluación de tal manera que puedan analizar las contribuciones de los distintos factores al logro de un determinado efecto de desarrollo y mejorar así estrategias, programas y otras actividades.

El seguimiento y monitoreo, se efectúa durante la etapa de ejecución de un proyecto y no en otras etapas del ciclo del proyecto. Es un proceso sistémico empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recordar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados.

Al realizar el monitoreo debe ponerse especial énfasis en:

- ◆ Determinar el progreso en la ejecución del proyecto, en aspectos tales como los avances físicos, los costos y el cumplimiento de los plazos para las actividades.
- ◆ Dar retroalimentación a los involucrados sobre el proyecto, es decir mantenerlos informados sobre los resultados obtenidos en el monitoreo.

---

<sup>22</sup> BID, curso sobre evaluación y monitoreo, Pág. 12

<sup>23</sup> Manual de seguimiento y evaluación de resultados. PNDU, oficina de evaluación. Página 6

- ◆ Recomendar las acciones correctivas a problemas que afectan al proyecto para mejorar el desempeño e incrementar la posibilidad de que el proyecto ejecutado alcance su objetivo de desarrollo.

Por su parte la evaluación es una valoración y reflexión sistémica sobre el diseño, la ejecución, la eficacia, la efectividad, los procesos, el resultado o impacto de un proyecto de un proyecto en ejecución o completado. Ocurre prácticamente durante todo el ciclo del proyecto y normalmente involucra a personas que no están relacionadas con el proyecto directamente.

5.2.6.1. Tipos de Evaluación. Existen dos tipos de evaluación:

1. La Evaluación formativa, la cual establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo del proyecto. Se lleva a cabo para guiar el mejoramiento del proyecto. El énfasis es la retroalimentación para mejorar el producto final. Ejemplo: análisis de factibilidad durante el diseño, evaluaciones intermedias que se realizan durante la ejecución.
2. La evaluación sumativa, que se adelanta al concluir la ejecución de un proyecto o varios años después si es una evaluación de impacto.

Como puede verse, el monitoreo y la evaluación están interrelacionados pero no son sinónimos. Mientras el primero es un proceso continuo y permanente, (todos días, meses en la ejecución), la evaluación se realiza en períodos establecidos entre lapsos más grandes.

5.2.6.2. ¿Cuándo Debe Hacerse El Monitoreo y La Evaluación?. Como se dijo en el párrafo anterior, estos procesos deben realizarse durante toda la vida del proyecto, sin embargo es imperante que se realicen en:

5.2.6.1.1. La Etapa de preparación. En esta fase, el equipo de preparación del proyecto debe asegurar que éste contará con un buen mecanismo de monitoreo y evaluación.

5.2.6.1.2. En la etapa de ejecución. Sin un buen sistema de monitoreo y evaluación, el gerente del proyecto no tiene el principal elemento de gestión en sus manos, quedando en posición de reacción y no de proacción en la ejecución de un proyecto. Para realizar el monitoreo y la evaluación en esta etapa, es necesario contar con los mecanismos identificados en el plan de monitoreo y evaluación, preparado en la etapa de diseño del proyecto; de no ser así, deberá diseñarse al inicio de la ejecución este plan.

5.2.6.1.3. En la etapa de operación. La entidad ejecutora tiene en esta etapa el rol protagónico en el monitoreo y evaluación del proyecto. La Evaluación sumativa post proyecto, examina el impacto del proyecto a su terminación o después, examinando el diseño original, con las modificaciones introducidas como consecuencia del plan de monitoreo y evaluación introducidas en la ejecución y el alcance en cuanto al objetivo de desarrollo del proyecto.

5.2.6.2. Tipos de evaluación asociados con el ciclo de vida del proyecto. En cada etapa del proyecto, preparación, ejecución y operación se encuentran diferentes tipos de evaluación cuyo objeto es básicamente medir la conveniencia de asignar recursos, de continuar, de modificar, de terminar o de ver lecciones aprendidas respecto al proyecto objeto de evaluación.

De las diferentes tipologías existentes en el área de proyectos, la que más se acomoda al sistema de marco lógicos es la que propone Abdala<sup>24</sup> que reconoce cuatro momentos de evaluación, en los cuales se cumplen objetivos de evaluación diferentes.

---

<sup>24</sup> Manual para la evaluación de impacto en programas de formación de jóvenes. Ernesto Abdala. Documento elaborado por Cinteford/OIT con el apoyo del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) DE España.

- ◆ La evaluación Ex-ante. evalúa durante la etapa preparatoria el contexto, socioeconómico e institucional: problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objeto, los insumos, las estrategias de acción.
- ◆ La evaluación Intra desarrollada durante la ejecución, evalúa las actividades del proceso mientras estas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores, las dificultades.
- ◆ La evaluación post que corresponde a la terminación inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos
- ◆ La evaluación ex post es la que se lleva a cabo algún tiempo después (meses años) de concluido el proyecto para evaluar los resultados de mediano y largo plazo centrándose en el impacto del proyecto.

## 6. GUIA PARA ADELANTAR PROYECTOS TENDIENTES A CONSEGUIR LA CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LAS AREAS RECUPERADAS MILITARMENTE

La política de Defensa y Seguridad Democrática entre sus objetivos básicos contempla:

"2. Desarrollar actividades de Acción Integral, cuyo objetivo permita la consolidación de la presencia del estado sobre las áreas recuperadas"<sup>25</sup>.

Por muchos años, partes importantes del territorio colombiano han estado bajo el dominio de organizaciones armadas ilegales las cuales llegaron a sustituir la autoridad legítima. Por ausencia del Estado y sus agencias responsables de la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades allí asentadas, se perdió la credibilidad en las Instituciones legítimas entre ellas la de las Fuerzas Militares.

Mediante operaciones militares se han venido recuperando estas zonas; hoy en día se ha restablecido la presencia de las autoridades políticas, judiciales, administrativas, en la totalidad de los Municipios del País. Pero, se requiere también la recuperación social del territorio con sus cuatro componentes

- . Mayor control del territorio
- . Mayor movilidad de los ciudadanos
- . Mayor presencia del Estado
- . Mayor provisión de bienes y servicios sociales

Para obtener como resultados:

- . Mayor gobernabilidad
- . Mayor legitimidad
- . Mayor credibilidad

---

<sup>25</sup> Centro de Coordinación de Acción Integral presidencia de la república. Conferencia 1 sept-06

. Mayor confianza

La consolidación se logra recuperando la confianza de la población, ganando sus mentes y corazones esto es fácil cuando la población es afecta o neutra y difícil en las poblaciones desafectas, por la influencia de los grupos ilegales.

El Comandante Militar, bajo cuyo mando se ha logrado la recuperación del Territorio mediante operaciones de ocupación, registro y control, debe convertirse en líder de todas las organizaciones estatales e intentar ganarse la población civil.

Para que la consolidación cumpla sus fines, los comandantes, deben adelantarla en dos momentos, el primero debe acometerlo justo cuando la zona ha sido recuperada, buscando satisfacer una necesidad insatisfecha de la mayoría de los pobladores, buscando causar el mayor impacto posible y así lograr la aceptación de la población que muy seguramente será desafecta o neutral frente a la presencia militar. La experiencia ha demostrado que en esta etapa, los proyectos a acometer, se relacionan con obras de infraestructura tales como puentes, hechura de carreteras, construcción de escuelas y centros de salud, etc.

Durante la campaña del Sur<sup>26</sup> (1932-1934), el Ejército desarrolló una compleja infraestructura vial, entre la ciudad de Florencia, Caquetá y los ríos Putumayo y Amazonas; igualmente, se construyeron importantes centros logísticos (Araracuara), médicos, cuarteles, y puertos fluviales que pasado el conflicto con el Perú se destinaron a servir a las comunidades de la región. En su gran parte, se entregaron en administración a comunidades religiosas cuyo carisma era servir a las comunidades indígenas de la región. Por estas circunstancias, el apego de los indígenas de la región a Colombia y su Ejército es mucho mayor que hacia los países limítrofes de Ecuador y Perú. El segundo ejemplo lo tenemos en la Alta Guajira, sector desértico de gran pobreza en sus tierras. Por razones estratégicas el Ejército colombiano destacó tropas en la Alta Guajira encontrando que hay abundantes

---

<sup>26</sup> Historia oral.- Las anécdotas del General Marco A. Villamizar, sobre su experiencia durante la Guerra del Sur y posterior desempeño en 1957 como Gerente General de la Caja de Crédito Agrario.

aguas subterráneas. El Gobierno Militar (1953-1958) desarrolló a través de los Ingenieros Militares un vasto programa de molinos de viento para que las comunidades nómadas de la étnia Wayú tuvieran sus pozos de agua para permitir el asentamiento de esas comunidades y a su vez facilitar la siembra de pastos y otros cultivos de pan coger.<sup>27</sup> En los dos casos el Ejército es muy querido por esas comunidades en razón al apoyo ciudadano mediante la construcción de proyectos de desarrollo.

Es pertinente establecer ahora la relación entre las acciones cívico militares (ACM) y los proyectos de “Consolidación y Desarrollo”. El carácter de las primeras es simplemente dar a la comunidad una “pasada” o visita de buena voluntad. La ACM tiene un impacto muy positivo en una comunidad; su costo de realización es bajo y su efecto es limitado. Es óptimo cuando se ha presentado un hecho perturbador en la comunidad. Si este es natural (temblor, inundación, etc.) tiene un carácter de apoyo comunal; pero, más importante, si se trata de desagraviar a la comunidad por la ocurrencia de un hecho infausto creado por un error de la institución (un soldado mata a un poblador, sin culpa ocasionado por un tiro perdido) o por perturbación de orden público (ataque guerrillero que destruye la población), el efecto perseguido es mostrar que la institución Militar es buena y protege a la comunidad. El carácter de la ACM es principalmente transitorio y busca un efecto terapéutico. Por el contrario, los Proyectos de Consolidación y Desarrollo (PCD) buscan generar un cambio estructural en la comunidad. No se trata de dar un “pañito de agua”, se trata de regresarle a la comunidad su dignidad y auto estima, mediante la construcción de un proyecto que la sacará de su estado de miseria y la pondrá en el mapa nacional. El efecto multiplicador de las Brigadas desarrollando un proyecto en cada zona de consolidación es muy grande. Se considera que el mayor problema que se presenta hasta la fecha en las zonas de conflicto, es que el Ejército llega a un lugar, restablece el orden público y a los pocos días sale a continuar con las operaciones en otro lugar.

---

<sup>27</sup> Historia oral.- Experiencias del autor durante su desempeño en la adquisición de tierras en el Proyecto Carbonífero de El Cerrejón.

A partir de las operaciones JM y Patriota, el Ejército está llegando a las regiones a permanecer; por ello es fundamental que esa presencia se racionalice mediante la ejecución de políticas de consolidación y desarrollo. El efecto que se persigue será el que la población estará buscando con todo interés que su Ejército llegue a la región, para trabajar conjuntamente sus proyectos, sean estos carreteras, que den acceso a zonas muy ricas, pero totalmente incomunicadas, o proyectos económicamente viables para la economía local.

El problema que se presenta es como encontrar, clasificar, seleccionar, financiar, poner en marcha, y culminar los proyectos. Como determinar cual proyecto es bueno, cual óptimo y cual simplemente descartable. se debe buscar entonces un método que nos permita llegar a la óptima escogencia y selección de los proyectos.

Los autores del presente trabajo consientes de esta dificultad, proponen la siguiente metodología para adelantar en el corto plazo acciones de **consolidación**:

1. Detectar en forma rápida, la necesidad insatisfecha más sentida por los pobladores de la zona.
2. Establecer la existencia de algún proyecto que busque satisfacerla, si existe deberá conocer todo lo relativo al proyecto, especialmente su ubicación, beneficiarios, cronograma de ejecución, fuentes de financiación y entidad responsable de adelantarlos. Sino existe, deberá con la ayuda de las entidades gubernamentales pertinentes adelantar el estudio de factibilidad del mismo, en el menor tiempo posible pero teniendo en cuenta que el fin es satisfacer la necesidad más insatisfecha de los habitantes de la zona, en el mayor tiempo posible, para ello debe acogerse a los siguientes factores para calificar un proyecto:

1º. UBICACIÓN.- Para éste efecto el factor principal es de carácter militar. Donde se necesita que la población civil adquiera mayor compromiso

- con el estamento militar; o donde se ha recibido mayor colaboración popular, para premiar esos esfuerzos.
- 2°. PROYECTO.- Escoger el proyecto entre varias alternativas, teniendo en cuenta que se va a satisfacer el mayor número de necesidades básicas insatisfechas (la solución rápida genera el mayor impacto en la población beneficiada). Es fundamental alcanzar el consenso, consultando a las autoridades civiles, religiosas, asociaciones comunitarias, juntas de acción comunal, etc. Si ese consenso no se alcanza, o si se impone el criterio de solo un grupo el proyecto se convierte en piedra de discordia y no de unión.
  - 3°. FINANCIACIÓN.- Este factor tiene dos caras que inicialmente podrían ser antagónicas, pero cuyo resultado final es fundamental. Al inicio: Se debe buscar la mejor financiación disponible, sea ésta de organismos oficiales (Nación, ministerios, institutos descentralizados, departamentos, municipio), o privados (proveedores, ONG's) u organismos internacionales o multilaterales (Programa Naciones Unidas para la protección del medio ambiente, mediante la financiación de siembras de árboles para reemplazar lluvias ácidas en países industrializados); sobre posibles partidas presupuestales que puedan emplearse para la financiación del proyecto escogido.
  - 4°. DOCUMENTACIÓN.- Es fundamental que el proyecto esté documentado desde un principio: El proyecto de factibilidad técnica, así como el de factibilidad financiera, las especificaciones de la obra y demás documentos técnicos y financieros son indispensables para entender el proyecto desde su concepción, hasta su puesta en marcha y en el futuro, la guía para los operadores del proyecto.
  - 5°. CONTRATACION.- La contratación de la ejecución de la obra debe hacerse dentro de los parámetros establecidos para éste tipo de obras. Si la contratación la hace el Ejército Nacional, el municipio, el departamento, o cualquier otro ente estatal, se deben seguir los

lineamientos de la Ley 80/93 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública); los modelos de contratos varían según el tipo de contratantes (si son entes del estado entre sí, la modalidad se denomina “convenio interinstitucional”). Los contratantes deben observar todas las reglas de la contratación administrativa, en especial lo determinado por los presupuestos oficiales, para evitar en cualquier momento incurrir en lo denominado “peculado por destinación” que consiste en dar una aplicación diferente a un rubro presupuestal, así se trate de beneficiar la misma obra. El anexo C, presenta algunos modelos de contratos atendiendo a lo aquí establecido, y algunas recomendaciones respecto a puntos a tener en cuenta en la gestión contractual.

- 6°. UTILIDADES.- Así se trabaje dentro del marco de un contrato interinstitucional, se deben tener márgenes de utilidad que permitan que las unidades de Ingenieros Militares que desarrollen las obras tengan margen suficiente para adquirir repuestos e insumos necesarios para el mantenimiento de sus equipos hacia el futuro.
- 7°. EJECUCION DE LAS OBRAS.- La modalidad dentro de la cual puede trabajar el estamento militar es variada: o ejecución directa, por parte de la Dirección de Ingenieros o mediante la realización de subcontratos con terceros. Es fundamental tener en cuenta para la construcción de los proyectos, el empleo de mano de obra local. La interacción entre el personal uniformado y el la población local es la más rica fuente de inteligencia táctica posible, ya que la gente se siente motivada para hablar con los soldados, cuando están ganando dinero por su trabajo y a su vez, el proyecto beneficia a los pobladores de la región.
- 8°. ACCION INTEGRAL.- Es fundamental que el comandante tenga en cuenta los criterios de “Acción Integral” durante el desarrollo de la obra. La realización de “mingas” por parte de la comunidad, con aporte de alimentos, para alimentar a los soldados que construyen y protegen la

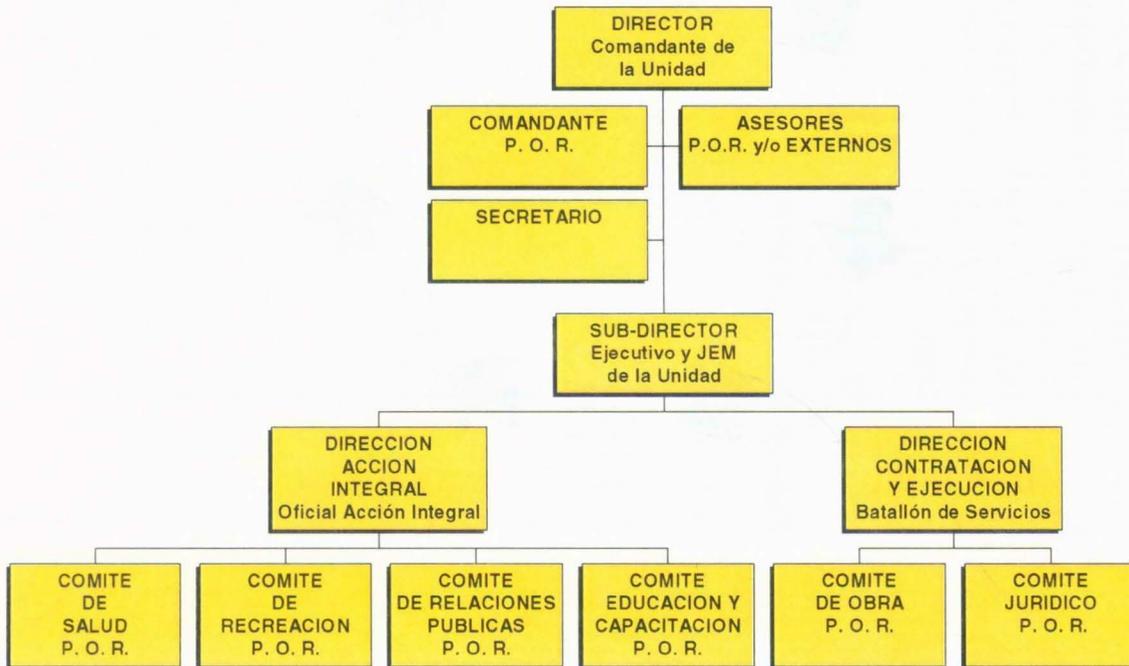
obra es fundamental, para desarrollar el concepto de “obra comunitaria”. Igualmente se deben aprovechar los momentos de inicio, conclusión, etc. Para realizar acciones cívico militares que atiendan con equipos médicos, odontológicos, etc. a los pobladores, creando ese vínculo de afecto con la institución militar.

3. Controlar y evaluar los resultados, una vez finalizado el proyecto se realizará una reunión de entrega del proyecto con la comunidad , así mismo se aplicará el formato de evaluación del proyecto.
4. Determinar nuevas necesidades, pues el trabajo con la comunidad se constituye en un ciclo permanente, de identificación de necesidades, formulación de proyectos, búsqueda de recursos ejecución del proyecto y detección de nuevas necesidades.

A partir de este momento, la consolidación se concibe como una acción a corto plazo, pues las condiciones iniciales buscadas, reconocimiento y aceptación por la población de la zona, se ha alcanzado.

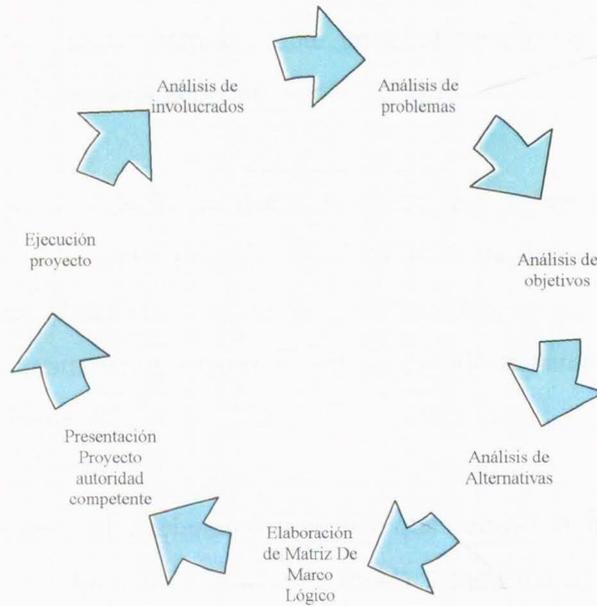
En los capítulos anteriores, se desarrolló de manera amplia, el sistema de **marco lógico** como herramienta para la realización de proyectos de **desarrollo económico**, mostrándose la forma mediante la cual los comandantes de la unidad, asignados a una zona recuperada militarmente, pueden utilizar esta metodología para lograr la consolidación y desarrollo de dichas zonas en su jurisdicción.

**Diagrama 3.  
ORGANIGRAMA DEL PROYECTO**



El siguiente gráfico señala las tareas que un comandante debe desarrollar, utilizando el enfoque de marco lógico, para acometer proyectos a favor de la comunidad que contribuyan a ganar para la legalidad la mente y los corazones de las personas que habitan una zona recuperada a los grupos armados,

**Grafico 4.**  
**TAREAS A REALIZAR POR EL COMANDANTE**



El anexo A, contiene los pasos a seguir para diseñar, ejecutar y evaluar un proyecto utilizando el marco lógico, el anexo B, muestra un ejemplo de un proyecto realizado bajo el enfoque de marco lógico.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Pensando en el futuro próximo, en la etapa del posconflicto, las Fuerzas Militares deben jugar un papel preponderante en el desarrollo de las zonas que fueron azotadas por la violencia generada por las ONT.
- A los comandantes de las unidades militares, que deben ser líderes en las zonas recuperadas, se les debe proporcionar herramientas útiles para ejecutar proyectos que conduzcan al desarrollo social y económico que eviten el desplazamiento de la población y estimulen su retorno, utilizando adecuadamente a los Profesionales Oficiales de Reserva.
- Es indispensable, al adelantar proyectos que requieran mano de obra, emplear personas de la región (mano de obra local) y también mano de obra uniformada (soldados campesinos) esto facilita enormemente la acción psicológica y las labores de inteligencia.
- La utilización del Sistema de Marco Lógico por parte de los Comandantes para lograr la consolidación y desarrollo de las zonas militarmente recuperadas, los coloca a la cabeza de los agentes que diseñan y ejecutan proyectos de desarrollo social, ya que el Banco Mundial, el BID, y los organismos de cooperación internacional públicos y privados, solo aceptan proyectos utilizando esta metodología.
- Los autores del presente trabajo, recomiendan a los mandos militares, comprometerse con la consolidación y el desarrollo de las zonas recuperadas militarmente, liderando acciones tendientes a cambiar y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichas zonas como medio para incrementar la imagen institucional.

- De los métodos existentes para el diseño, ejecución y control de proyectos, en especial, de tipo social, el Sistema de Marco Lógico, no es solo el más utilizado sino el más fácil de realizar.
- El Sistema de Marco Lógico por su simplicidad y adaptabilidad, es el método que más se adapta para adelantar proyectos que busquen la consolidación y desarrollo de las áreas recuperadas militarmente.
- Utilizar el Sistema de Marco Lógico para adelantar los proyectos de desarrollo en dichas zonas.

## BIBLIOGRAFIA

- ... Asdi, (2005) Método El Marco Lógico.
- ... BID (Banco Interamericano de Desarrollo), (1997). Evaluación una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Oficina de evaluación
- ... \_\_\_\_\_. Curso de evaluación y monitoreo por Internet. Tomado en
- ... Banco Mundial. "*Building Statistical Capacity for Poverty Reduction*". Documento preliminar para comentarios, abril 2000. Washintong. D.C.
- ... \_\_\_\_\_, Informe Sobre La Pobreza En Colombia, capítulo V, 2002, Washintong D.C.
- ... \_\_\_\_\_, Informe Sobre Evolución De La Red De Apoyo Social En Colombia, 2002, Washintong D.C.
- ... Comisión de las comunidades europeas (2001) Manual de Gestión del Ciclo de un Proyecto, Enfoque Integrado y Marco Lógico. Serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto.
- ... CEPAL ILPES, manual 42, 2004, Chile.
- ... DIPRES (2004) metodología para la elaboración de la matriz de Marco Lógico, Chile.
- ... IFDA, Guía para el S y E de proyectos, NEW Cork, 2003.
- ... ILPES, (Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social ) (2003) Manual 24. Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas.
  
- ... Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de España, Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación Y Gestión De Proyectos Orientados Por Objetivos, Madrid, 1999
- ... MIDEPLAN, El marco Lógico, 2001, Argentina

## ANEXO A

### **PASOS A SEGUIR PARA UTILIZAR EL MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CONSOLIDACIÓN I DESARROLLO EN ZONAS RECUPERADAS MILITARMENTE.**

El primer paso es realizar el análisis de los involucrados, esto supone:

.1. Establecer la Tipología de grupos. Los grupos se clasifican en:

- Grupos de población (por localización, por nivel de ingresos, por etnia, por edad, etc)
- Organismos del sector público, centralizados y descentralizados, incluyendo empresas públicas)
- Organismos del Sector Privado (cámaras, centros, empresas, etc)
- Organismos de la sociedad civil (ONGs, fundaciones, sindicatos, otras sin fines de lucro)
- Organizaciones Religiosas (Iglesias y otras organizaciones religiosas influyentes)
- Grupos Políticos
- Organizaciones Externas (otros países, ONG internacionales, organizaciones binacionales, org. de seguimiento de objetivos especiales –ej. Derechos humanos internacionales, etc)

.2. Consideraciones. Deben tenerse en cuenta:

- Sus intereses
- Sus potencialidades
- Sus limitaciones
- Sus percepciones del problema
- Sus recursos
- Sus mandatos (el de los estatutos, cartas constitutivas o normativas)

Deberá considerarse tanto a los grupos que apoyan como a los que se oponen. Sendos grupos deben considerarse e incluirse en el cuadro de involucrados que se detalla más adelante.

### .3. Objetivos de la Inclusión de Todos los Involucrados

Se pretende lograr:

- Una aproximación integral al problema
- Mayor objetividad en el diseño y la ejecución, incorporado los diferentes puntos de vista
- Incremento del sentido de pertenencia de cada involucrado en el proyecto.

### .4. Técnicas Utilizadas

- Entrevistas
- Talleres

.5. Cuadro de Involucrados. Con los estudios realizados, se confeccionará un cuadro con características similares al siguiente:

<b>Grupos</b>	<b>Intereses</b>	<b>Problemas Percibidos</b>	<b>Recursos y Mandatos</b>

Cada grupo ocupará una fila, con su identificación precisa y el detalle de sus intereses, de cómo perciben el problema y de sus recursos y mandatos.

.5.1. Intereses. Son los relacionados directamente con el problema de desarrollo identificado. También, pueden ser posibles soluciones sugeridas por el grupo.

.5.2. Problemas Percibidos. Son las condiciones negativas que percibe el grupo, en relación con el problema de desarrollo. Es decir, son las manifestaciones concretas que el grupo detecta de acuerdo a su percepción. Deben ser planteados de la manera más negativa posible y no deben constituir soluciones encubiertas. Ejemplo: correcto: atrasos permanentes en los procesos; incorrecto: falta de personal

5.3. Recursos. Aportes precisos de cada grupo. Son de dos tipos: financieros y no financieros. Estos últimos pueden ser muy importantes; ejemplo: opinión pública, huelgas, influencias, etc. Una organización formal tiene ambos recursos: - Financieros, determinados en su presupuesto; - No financieros, tales como recursos humanos, influencias, tecnología, contactos, etc. La población en general no tiene recursos financieros nuevos (salvo para atender tarifas deservicios), pero tienen mano de obra, influencia, grupos de presión, votación, etc.

.5.4. Mandato. Es la autoridad formal para proporcionar un servicio cumplir una función. Está fijado en los documentos oficiales (estatutos, cartas orgánicas, leyes, etc.)

Es muy importante que este cuadro esté permanentemente actualizado durante el diseño y la ejecución del proyecto, pues puede variar.

2. Adelantar el proceso para el Árbol de Problemas. Para elaborarlo se deben seguir los siguientes pasos:

1: Escribir el problema de desarrollo en la parte superior de un pizarrón (o usando tarjetas)

2: Identificar los problemas percibidos por los involucrados que son causas directas del problema de desarrollo, y colocarlas debajo del mismo.

- 3: Luego, colocar otros problemas percibidos que son causa de los problemas colocados por el paso 2. Así sucesivamente hasta que se llegue a los problemas “raíces”.
4. Determinar si algún problema percibido por los involucrados es efecto del problema de desarrollo (paso 1). Si así ocurriera, colocarlo por encima de éste.
- 5: Trazar líneas con flechas de los problemas causa a los problemas efecto.
- 6: Asegurarse que el diagrama tiene sentido.

Posteriormente se realiza el análisis de los objetivos, siguiendo los siguientes pasos

1. Convertir el problema de más alto nivel en un objetivo
2. Convertir los problemas de los demás niveles en objetivos.
3. Revisar la lógica del diagrama, trazando líneas con flechas de los objetivos medio a los objetivos fin
4. De ser necesario: a) reformular objetivos, b) agregar nuevos objetivos intermedios y c) eliminar los que no parecen necesarios o no resultan realistas.
5. Asegurar el encadenamiento medio-fin, desde el objetivo base o inicial hasta el de mayor nivel considerado.

Nota: La utilización del vocablo “encadenamiento” no significa que se obtendrá un encadenamiento. Por el contrario, es muy posible que se diseñen varios de ellos, que originarán distintas alternativas

Posiblemente, en el encadenamiento haya objetivos que deben cumplirse pero que están fuera del alcance del proyecto, conformando una condicionalidad “externa” al mismo. Estos objetivos “externos” deberán considerarse como supuestos

Para adelantar el proceso de análisis de alternativas y elección de la Estrategia. se debe:

1. Identificar los diferentes conjuntos de objetivos (los diferentes encadenamientos) que podrían ser estrategias potenciales

2. Considerar las alternativas a la luz de:
  - Recursos disponibles
  - Fuentes de financiamiento
  - Viabilidad política
3. Intereses de beneficiarios, unidades ejecutoras y demás involucrados
4. Realizar los estudios pertinentes
  - Económico
  - Financiero
  - Socioeconómico
5. Tomar la decisión sobre una estrategia (o combinación de ellas) más apropiada para el proyecto

Los pasos 2 y 3 pueden invertirse. El análisis de alternativas no es un proceso concreto, si no mas bien un medio para obtener preciada información que respalde la toma de decisiones

## ANEXO B

### EJEMPLO DE UN PROYECTO DISEÑADO UTILIZANDO EL ENFOQUE DE MARCO LOGICO.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	MEDIOS/FUENTE DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN:</b> Incrementar la oferta interna y las exportaciones de fruta de buena calidad de Barbados.	La producción nacional y las exportaciones de papaya y otras dos frutas prioritarias serán aumentadas en un 10% entre julio 1989 y julio 1992.	1. Estadísticas de producción nacional del Ministerio de Agricultura. 2. Estadísticas de exportaciones del Ministerio de Comercio.	1. Los precios del mercado permanecerán favorables. 2. Se instalará infraestructura de mercadeo satisfactorio.
<b>PROPOSITO:</b> Mejorar los servicios de producción y de mercadeo disponibles para los productores de frutas en Barbados.	1. Incrementos anuales en el número de agricultores que cultivan frutas a escala comercial en Barbados. 2. Estructura institucional mejorada para servicios de crédito, asistencia técnica, investigación, viveros, y distribución de insumos agrícolas.	1. Encuesta anual de agricultores del Ministerio de Agricultura. 2. Comparación de los organigramas y número de empleados en divisiones clave del Ministerio de Agricultura cada año: 1989, 1990, 1991, 1992. 3. Presupuestos anuales del Ministerio de Agricultura.	1. La política agrícola será modificada en favor de los cultivos de frutas. 2. Los fruticultores tendrán acceso a crédito y asistencia técnica.
<b>COMPONENTES/PRODUCTOS:</b> 1 Material de siembra mejorado disponible. 2. Investigación establecida. 3. Paquetes técnicos para papaya y otras frutas. 4. Mecanismo efectivo para la producción y distribución de material de siembra. 5. Personal de; M. de Ag. bien capacitado. 6. Sistema efectivo para la distribución de insumos agrícolas y material de siembra.	1 Un mayor número de agricultores recibe material de siembra mejorado. 2. Nueva estructura de investigación y personal completo en operación. 3. Un paquete técnico publicado cada año 1990-1992. 4. Igual al # 1. 5. Notable incremento en la productividad de; personal de; M. de Ag. en investigación	1 Entrevistas con agricultores. 2. Presupuesto e informes anuales de; M. de Ag. 3. Documentos publicados. 4. Entrevistas con agricultores. 5. Evaluaciones periódicas de miembros de; personal. 6. Informes anuales de cada organización de agricultores, documentando el volumen de ventas a través de almacenes de	1 M. de Ag. debe establecer un orden de prioridad en cultivos y facilitar importaciones de material de siembra. 2. M. de Ag. reestructura las divisiones de investigación / extensión. 3. M. de Ag. contrata un especialista en artes gráficas. 4. Agentes de

	<p>y en los viveros.</p> <p>6. Tres organizaciones de agricultores con centros de suministro de insumos y material de siembra.</p>	<p>insumos.</p>	<p>extensión coordinarán estrechamente con organizaciones de agricultores.</p> <p>5. Personal adicional necesario será contratado.</p> <p>6. Proyecto complementario para reforzar organizaciones de agricultores será financiado.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p> <p>1. Importar/ reproducir variedades mejoradas de frutas.</p> <p>2. Investigación y validación de producción/post-cosecha.</p> <p>3. Preparar /distribuir paquetes técnicos.</p> <p>4. Establecer viveros libres de plagas/enfermedades.</p> <p>5. Entrenar personal de M. de Ag. en técnicas apropiadas para la producción de material de siembra.</p> <p>6. Desarrollar programa de distribución a través de organizaciones de agricultores para insumos agrícolas y materiales de siembra.</p>	<p>1. Costo de materiales y transporte - \$3000.</p> <p>2. Costo de insumos - \$6000; asistencia técnica - \$20,000.</p> <p>3. Publicaciones - \$20,000.</p> <p>4. Equipo - \$45,000; materiales - \$75,000.</p> <p>5. Asistencia técnica - \$25,000; viáticos - \$8000; materiales - \$7000.</p> <p>6. Capacitación - \$9000; costos de viaje - \$6000; materiales - \$5000.</p> <p>Total: \$229,000</p>	<p>1. Comprobantes.</p> <p>2. Comprobantes, contratos.</p> <p>3. Comprobantes, contratos.</p> <p>4. Comprobantes.</p> <p>5. Contratos, comprobantes.</p> <p>6. Comprobantes.</p>	<p>1. Material de siembra puede ser importado.</p> <p>2. Personal adecuado de; M. de Ag. será asignado a investigación.</p> <p>3. Recursos suficientes para contratar consultores y servicios editoriales.</p> <p>4. Completo apoyo de; M. de Ag., asignación de tierras y personal.</p> <p>5. Participación activa de; personal del M. de Ag. en capacitación.</p> <p>6. Administradores de tiempo completo trabajando con tres organizaciones de agricultores.</p>

fuelle CEPAL.

## ANEXO C.

### PROFORMA CONTRATOS

#### A. CONVENIO INTERADMINISTRATIVO.

CONVENIO DE COOPERACION INTERADMINISTRATIVO No. \_\_\_\_\_  
SUSCRITO ENTRE \_\_\_\_\_ Y \_\_\_\_\_

Conste por el presente que entre los suscritos, a saber, \_\_\_\_\_, quien en el presente acto obra en su condición de (ministro, gobernador, alcalde, director, gerente etc.) y el Señor Brigadier General \_\_\_\_\_, quien en el presente acto obra en su condición de Comandante de la \_\_\_\_\_ División del Ejército Nacional, y

#### CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 de la Constitución Nacional, el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población son cometidos estatales sociales y la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental, de servicios públicos, de infraestructura, de equipamiento urbano, entre otras, es objetivo fundamental del Estado.

Que es función de las autoridades, brindar asistencia social a las comunidades menos favorecidas, procurando con ello la optimización de los recursos humanos, físicos, técnicos y económicos para la efectividad y desarrollo de los fines propuestos.

Que es función de las autoridades, la de velar por la integridad del medio ambiente, conservar por las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación en materias ambientales para el logro de tales fines.

Que es función de las autoridades, fomentar el deporte y la recreación de todas las personas y de procurar para ellas la infraestructura propicia para tales fines.

Que es función de las autoridades la de velar por la difusión de la Cultura y fomentar la capacitación para líderes comunitarios.

Que conscientes de la importancia que reviste la satisfacción de las necesidades prioritarias

de la comunidad como parte de la solución integral a los problemas sociales y de seguridad que aquejan al país, la \_\_\_\_\_ División del Ejército Nacional ha diseñado y desarrollado el Programa denominado "CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO", que persigue la implementación y ejecución de obras y programas de beneficio social.

Que es el deseo de la \_\_\_\_\_ División del Ejército Nacional colaborar con \_\_\_\_\_, en la consecución de los cometidos y fines propuestos, por lo cual ha dispuesto vincularse a las actividades y programas de \_\_\_\_\_, a través de su Programa "CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO", en los términos consagrados en el presente convenio y de los contratos o convenios que se suscriban en desarrollo del mismo.

Que la Ley 489 de 1998, en su artículo 95 legitima la asociación de entidades públicas con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios a su cargo, mediante la celebración de convenios **interadministrativos**.

Se ha acordado celebrar el presente convenio de cooperación interadministrativo entre la \_\_\_\_\_ y la \_\_\_\_\_ División del ejército Nacional, el cual se recoge en los siguientes acuerdos mutuos.

PRIMERO.- Por medio del presente convenio, la \_\_\_\_\_ División del Ejército Nacional acuerda celebrar con con las entidades e instituciones del nivel local, directamente, aquellos convenios o contratos de cooperación interadministrativos que han sido identificados como útiles y necesarios para el desarrollo de obras y programas de bienestar social, ambientales, recreativos, culturales, de servicios públicos y de infraestructura a favor de las comunidades menos favorecidas de la localidad

SEGUNDO.- Para el desarrollo y ejecución de los contratos y convenios de que trata el presente documento, la \_\_\_\_\_ División del Ejército Nacional acuerda con \_\_\_\_\_, vincular los esfuerzos y la capacidad técnica, material y humana perteneciente a dicha Unidad Operativa, así como a los miembros del Cuerpo de Oficiales Profesionales de Reserva de las Fuerzas Militares.

TERCERO.- Para la ejecución e implementación de los programas, actividades, contratos y convenios que desarrollen el presente documento, las partes convienen que podrán participar en ellos Entidades del Sector Público o Privado del nivel Nacional, Departamental, Local o Internacional; en esquemas bilaterales o multilaterales.

CUARTO.- Las partes del presente convenio manifiestan que han identificado y así mismo identificarán las obras y programas a desarrollar de inmediato, a mediano y largo plazo, de manera conjunta y acuerdan celebrar los correspondientes contratos y convenios interadministrativos a que haya lugar.

Para constancia se firma el presente documento en \_\_\_\_\_, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del año de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Alcalde, Gobernador, Director de Instituto Descentralizado, etc.

Brigadier General \_\_\_\_\_  
Comandante \_\_\_\_\_ División

#### B. CONTRATO DE OBRA.

No se anexa pro forma del contrato de obra debido a las múltiples modalidades que puede tener (precio fijo, precios unitarios fijos, con o sin cláusulas de reajustes etc., etc.) lo que hace prácticamente imposible el contemplar todas las posibilidades.

#### **PUNTOS A TENER EN CUENTA PARA LA GESTIÓN CONTRACTUAL**

Se pretende dar una herramienta de fácil consulta sobre los principales problemas de tipo jurídico que se presentan durante la ejecución de un contrato de una entidad pública,

La experiencia ha demostrado que los principales problemas aparecen en:

1. ETAPA DE PLANEACIÓN : Debe tenerse certeza que
  - Los contratos por celebrar se ajustan a las necesidades de la entidad
  - Se dispone de recursos suficientes

- Se cuenta con los estudios soportes requeridos para estructurar los alcances técnicos y jurídicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor)
- Se conocen los riesgos que implica para las partes la ejecución el objeto contractual
- Se ha obtenido los bienes (predios, equipos, edificaciones) permisos y licencias que demandan la iniciación o iniciación del contrato
- Se tiene definido el esquema para hacerle seguimiento y control a la actividad del contratista

2. ETAPA PRECONTRACTUAL :

- Ilegalidad en el acto de adjudicación o declaratoria de desierta
- Prestación sin soporte contractual
- Contratación sin soporte presupuestal

3. ETAPA CONTRACTUAL :

(abarca el período comprendido entre la iniciación y la liquidación del contrato)

- Falta de previsión en la ejecución del contrato
  - a. el plazo del contrato está por vencerse y la entidad, debiendo hacerlo no lo suspende o se vence sin que lo prorrogue a pesar de que así se requeriría para el cumplimiento del contrato
  - b. El objeto del contrato se ha desbordado
  - c. El precio pactado inicialmente no alcanza a cubrir las erogaciones derivadas del cumplimiento del vínculo contractual
  - d. La ejecución del objeto recae sobre un bien del que la entidad no dispone en el momento de la iniciación del contrato
    - Mora o falta de pago del anticipo
      - a. Se incumple la entrega o el pago del anticipo
      - b. Se hace un pago parcial
      - c. No lo paga a menos que sea ordenado judicialmente.

- Incumplimiento de la administración para la idónea ejecución del contrato
  - a. No se aviene a celebrar un contrato adicional a pesar de haber aprobado la ejecución de obras adicionales.
  - b. Se suspende de hecho el contrato esto es sin suscribir el acta respectiva
  - c. No se obtiene la licencia ambiental que está supeditada a la iniciación de los trabajos
- Mora en los pagos
  - a. Los productos del contrato se reciben a satisfacción pero la entidad se resiste a pagar
  - b. En la liquidación de común acuerdo se definen los saldos a favor del contratista y no lo paga
  - c. No se paga en el plazo señalado las cuentas parciales
- Falta de reconocimiento de reajustes, obras adicionales o mayor permanencia.
  - a. Se aprueba un reajuste pero nunca se avienen a pagarlo
  - b. Se opone o resiste a desarrollar el procedimiento previsto en el contrato para la fijación del valor de una obra adicional
    - Ilegalidad en la exigibilidad en las garantías
      - a. Exigibilidad de garantías por siniestros que no están amparados en la póliza
      - b. Exigibilidad de garantías como consecuencia de la declaratoria de caducidad del contrato sin haber liquidado el mismo.
- Uso arbitrario de poderes discrecionales
  - a. Imposición ilegal de multas
  - b. Declaración de incumplimiento después de que el contrato se ha liquidado de común acuerdo

- c. Declaración de exigibilidad de la cláusula penal pecuniaria luego de que las obras, bienes o servicios fueron recibidos a satisfacción por la entidad
4. ETAPA DE LIQUIDACIÓN
- Obligación de liquidar correctamente los Contratos
    - a. No se incluye en la liquidación obras realizadas y no pagadas durante la liquidación del contrato
    - b. Se aplican cálculos aritméticos equivocados que dan lugar a que no se reconozca el valor real de las obras ejecutadas
  
  - Obligación de liquidar oportunamente el contrato
    - a. Se abstienen de darle cumplimiento a su obligación legal o contractual de liquidar el contrato en el término definido.
    - b. Se desconoce el procedimiento previsto en el estatuto contractual de intentar la liquidación de común acuerdo
    - c. Se deja vencer el término para liquidar que la jurisprudencia le a otorgado
    - d. No se legalizan las actas de terminación del contrato
    - e. Se omiten las cláusulas de estabilidad de obra y/o garantía del pago de las prestaciones sociales del personal empleado en el contrato

## ANEXO D

### LISTA DE PREGUNTAS A FORMULAR<sup>28</sup>

#### Lista de preguntas lógicas

Un diseño de proyecto o descripción de proyecto, que ha sido elaborado por un receptor, tiene que dilucidar las respuestas a las siguientes preguntas.

El uso de la lista de preguntas no deber ser visto como un ejercicio formal, sino como una forma de inspiración del análisis lógico. Las preguntas – o aquellos que sean relevante para la tarea- deben ser aplicadas flexiblemente y con sentido común. Las preguntas están basadas en el método de Marco Lógico (ML).

#### **0. Antecedentes: País y Sector**

0.1 ¿Cuáles son los problemas básicos de desarrollo del país? (cfr. la política de desarrollo del país, el análisis y la estrategia de país de Asdi). ¿Es relevante el proyecto propuesto en ese contexto?

0.2 ¿Cuáles son los problemas en el sector particular? (cfr. la política de sector del país, análisis del sector disponibles, informes de resultados y análisis de resultados)

#### **1. Análisis de participantes / partes interesadas**

1.1 ¿Qué agencias, organizaciones, grupos y gente pueden influir / ser influidos por el proyecto, directa o indirectamente? Definir sus roles en relación de unos a otros.

1.2 Describir el grupo meta (sexo, edad, ingresos, situación laboral, etc.) y analizar los efectos de las diferentes partes del grupo meta.

1.3 ¿En qué modo participa el grupo meta en la planificación, implementación y seguimiento del proyecto? ¿Hasta que grado es el

---

<sup>28</sup> KARI ÖRTENGREN, Un resumen de la teoría que sustenta el método de Marco Lógico, septiembre 2005. Mexico.

grupo meta el propietario del proyecto?

1.4 ¿Cómo ayudarán/limitarán los efectos del proyecto a las personas o grupos débiles/pobres?

1.5 ¿Cómo son afectados los hombres y las mujeres por el proyecto?

1.6 ¿Puede algún grupo ser afectado negativamente?

## **2. Análisis de problema**

2.1 ¿En qué consiste el problema (o problemas) en cuestión? Por qué se necesita un proyecto? (Es necesario alcanzar una definición común del problema mayor junto con los participantes en la discusión.) El problema o problemas debe/n estar definido/s considerando el grupo meta propuesto por el proyecto y no definido a nivel macro.

2.2 ¿Cuáles son las causas y los efectos del problema principal identifi30 cados por las partes interesadas?

2.3 ¿Por qué no es posible para el mismo país/ grupo meta resolver el problema? Cuál es la asistencia para el desarrollo necesaria?

2.4 ¿Existen algunos estudios anteriores que hayan analizado el área del problema?

## **3. Análisis de objetivos**

(Estipular en términos concretos los objetivos a diferentes niveles: objetivos de desarrollo o objetivos de sector, objetivos de proyecto/propósito, resultados, actividades). Los objetivos deben ser específicos, alcanzables, relevantes, realistas, limitados en el tiempo y, preferiblemente, mensurables.

3.1 ¿Cuáles son los fines de desarrollo del sector que este proyecto ayudaría a alcanzar?

3.2 ¿Cuál es en términos concretos, realistas y –si fuera posible mensurables el objetivo/ propósito del proyecto? (El objetivo del proyecto deberá eliminar las causas del problema principal identificado)

3.3 ¿Cuáles son los efectos del proyecto que se esperan, en relación con sus objetivos de desarrollo? Por qué es importante el proyecto planeado para el grupo meta, la región, el país?

3.4 ¿Cuáles son las relaciones del proyecto con otros esfuerzos de desarrollo hechos en el sector?

3.5 ¿Qué resultados concretos darán las actividades? ¿Qué bienes o servicios se esperan que el proyecto brinde al grupo meta?

3.6 ¿La suma de productos/resultados del proyecto llevará al cumplimiento del objetivo del proyecto?

#### **4. Factores internos y externos de riesgo**

4.1 ¿Qué factores, o conflictos de intereses –tanto internos como externos- pueden impedir, dificultar, o atrasar la implementación del proyecto?

4.2 Valorar los riesgos externos (conflictos u otros factores disruptivos) y la probabilidad que afectarán al proyecto. ¿Qué se puede hacer sobre estos?

4.3 ¿Hay algún factor decisivo que sea una precondition para el éxito del proyecto? ¿Cuáles son los planes del país contraparte para hacer frente a tales factores?

4.4 ¿Qué efectos laterales negativos puede ocasionar el proyecto?

4.5 ¿Se han considerado estrategias alternativas para alcanzar el objetivo/ propósito del proyecto planeado y para evitar los riesgos? (un plan de manejo de riesgos)

#### **5. Organización e implementación del proyecto**

5.1 ¿Qué recursos (humanos, financieros y materiales) han sido alocado a nivel de actividad para garantizar que el proyecto pueda ser implementado?

5.2 ¿Cuál es la situación con respecto a la capacidad organizacional e institucional, incluyendo capacidades y destreza administrativa y gerencial?

5.3 ¿Han sido claramente definidas la división de roles y responsabilidades entre las partes?

5.4 ¿Será el grupo meta capacitado para operar y gerenciar las actividades

del proyecto?

5.5 ¿Qué otros proyectos en el mismo sector serán implementados por

31

el gobierno, organizaciones no-gubernamentales y otros donantes?

Existe algún riesgo de duplicación o conflicto?

### **Calendario**

5.6 ¿Se han determinado fechas específicas para el inicio y la finalización planeados de cada actividad?

5.7 ¿Existe alguna fecha específica y un plan para la fase de entrega del proyecto (phasing-out)?

### **Presupuesto y financiamiento**

5.8 ¿Es el presupuesto del proyecto y sus actividades realista y comprensivo?

Incluye costos locales? ¿Es claro quién paga qué?

5.9 ¿Cómo es la participación del país receptor en el financiamiento del proyecto? ¿Existen otros donantes como financistas del mismo proyecto?

5.10 ¿Qué medidas se han planificado para financiar los costos de operación y mantenimiento locales cuando la asistencia para el desarrollo haya entregado el proyecto?

## **6. Análisis y precondiciones para un desarrollo sano y sostenible económicamente**

6.1 ¿Existen una política y legislación para apoyar el proyecto?

6.2 ¿Hay suficiente gestión, personal y capacidad institucional, así como fuentes de financiamiento para mantener la actividad a largo plazo?

6.3 ¿El nivel de tecnología está adaptado a las condiciones prevalentes en el país?

6.4 ¿Se ha hecho un estudio de impacto ambiental?

La lista de preguntas estuvo incluida originariamente en “Guidelines for the Application of LFA in Project Cycle Management”, unidad de Desarrollo



de Métodos de Asdi, 1996, Berit Rylander y Erik Illes. Se han hecho algunos cambios en la lista original.?



BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



052196