

1. Objetivos y justificación de la Tesis Doctoral

La presente Tesis Doctoral persigue un doble objetivo:

- **ofrecer un análisis de la realidad de la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo que realizan las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) españolas**
- **y estudiar diversos esquemas metodológicos para poder evaluar dichos proyectos de cooperación.**

La política de cooperación al desarrollo española ha ido fortaleciéndose a lo largo de la década de los noventa, al hilo de diversos acontecimientos que la han dotado de una estructura que aún está por consolidar. En este sentido España recibió en el año 1977 el último préstamo del Banco Mundial y sólo en 1981 fue ya clasificado como país de ingreso alto, dejando de percibir ayuda exterior para su desarrollo. El ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE el 3 de diciembre de 1991 fue, sin duda, uno de los hitos más importantes en esta evolución.

Pero la cooperación al desarrollo ofrecida por un país está compuesta por varios agentes y cada uno realiza su función específica, ya sean el Estado central, las autonomías y los ayuntamientos, o las empresas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Desde los años sesenta ya existían en España organizaciones de distinta naturaleza que ofrecían diversos servicios a la población necesitada de los países del Tercer Mundo. Estas organizaciones fueron transformándose y desarrollándose hasta consolidar un conjunto, heterogéneo pero identificable, de entidades no lucrativas que trabajaban por el desarrollo de los países empobrecidos, fundamentalmente con trabajo de voluntarios sensibilizados por la creciente desigualdad económica mundial.

La situación política de nuestro país permitió un desarrollo creciente de estas organizaciones durante los primeros años de la década de los ochenta, pero será a lo largo del segundo quinquenio de esa misma década cuando las ONGD experimenten un crecimiento explosivo, que se irá consolidando en los años noventa.

En 1994, las movilizaciones, acampadas y manifestaciones sociales organizadas por la Plataforma que reivindicaba destinar el 0'7% del PIB español a acciones de cooperación al desarrollo, impulsaron de una manera significativa las medidas organizativas y presupuestarias de la política de cooperación española. Se comenzaba a imponer una norma legal con rango de Ley que articulara, organizara y coordinara las diversas acciones y agentes que intervenían en la cooperación al desarrollo. Esta necesidad se veía satisfecha con la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se reconocen -por primera vez en una norma legal de este rango-, a las ONGD como agentes propios de la cooperación al desarrollo.

Las mismas ONGD habían visto dispararse sus presupuestos, tanto por sus ingresos privados como por los públicos. Desde los algo más de 7.000 millones de pesetas de ingresos privados que recaudaban las ONGD en 1991, se pasó a más de 19.000 millones en 1994; esta recaudación bajó ligeramente los dos años siguientes, pero se recuperó de nuevo desde 1997 hasta los niveles alcanzados en el año 94.

Por su parte, los ingresos públicos también evolucionaron al alza de forma exponencial. Los algo más de 4.000 millones de 1991, se convirtieron en más de 13.000 en 1994, y desde entonces no han dejado de crecer, hasta superar los 30.000 millones en 1997, último año de los existen datos ofrecidos por el Directorio de ONGD.

Además del sustancial aumento cuantitativo de los fondos gestionados por las ONGD, debe resaltarse el cambio que se produce en 1995, año en el que por primera vez los ingresos públicos superaron a los privados, manteniéndose esta característica hasta hoy en día.

Esta rápida evolución de las cantidades recaudadas y gestionadas por tales instituciones, ha hecho crecer cierta sospecha social sobre el destino real de estos

fondos y, ante todo, sobre la eficacia, eficiencia e impacto real en la reducción de la pobreza, que tienen las acciones ejecutadas por las ONGD. La evaluación de sus acciones se ha convertido en una necesidad inaplazable.

El control de los fondos públicos es una característica saludable de todo sistema democrático, y establecer un sistema de evaluaciones ajustado a las características propias de las ONGD queda parcialmente justificado por este hecho. Pero la evaluación de los proyectos y programas de las ONGD debe ir más allá del simple control financiero. Las propias ONGD comienzan a declarar un interés creciente por evaluar sus acciones. Necesitan conocer las "buenas prácticas" que hacen que sus proyectos den los resultados esperados, así como detectar los errores cometidos para no repetirlos.

Pero este deseo, convertido casi en necesidad, se encuentra con no pocas dificultades. Como se irá observando a lo largo de esta investigación hay numerosos factores que configuran, de una manera peculiar, las acciones de las ONGD. Adelantando alguno de ellos, pensemos en la dificultad de identificar y diseñar proyectos de desarrollo. Al establecer objetivos (tanto el general como el específico), sobre realidades humanas de fuerte incertidumbre y con escasos medios materiales y humanos, la simple comparación entre lo planificado y lo ejecutado ofrece una pobre información en contenido explicativo del proceso de desarrollo que todo proyecto genera. Por tanto, la evaluación por objetivos -la más tradicional- muestra carencias metodológicas importantes. Se necesita acudir a otras metodologías evaluativas que sirvan de alternativa. El estudio, adaptación y valoración de su idoneidad para los proyectos de las ONGD españolas es el segundo objetivo de esta investigación.

De forma previa a cualquier consideración sobre la evaluación de las acciones de las ONGD, entendemos que es necesario conocer de una forma rigurosa, y no por simple impresión o estereotipo social, cuál es su realidad y qué es lo que verdaderamente están haciendo estas organizaciones en esta materia. En tal sentido podríamos hacernos preguntas como las que siguen: **¿Evalúan sus acciones las ONGD? ¿Disponen de un sistema de evaluación eficaz y lo aplican? ¿Tienen un sistema de información y control sobre sus acciones? ¿O más bien improvisan y**

ejecutan un número creciente de proyectos sin ningún mecanismo de aprendizaje que les permita ser cada vez más eficientes?

Estas preguntas, u otras más sencillas y menos académicas -si se quiere-, pero más en la opinión pública, son las que subyacen y motivan esta investigación. Cuestiones como **¿realmente llega la ayuda que prestan las ONGD a los más necesitados?, ¿llegan los donativos, generosamente otorgados a estas entidades, a los destinatarios que aparecen en las imágenes que presentan como reclamo para captar estos fondos?** Todos estos interrogantes son los que están detrás del primer objetivo de esta investigación, que no es otro que intentar conocer de forma precisa la realidad evaluadora de las ONGD.

2. Consideraciones metodológicas

Si en toda investigación las consideraciones metodológicas son importantes, en el caso de estudios sobre materias evaluativas resultan, en nuestra opinión, imprescindibles.

De los dos métodos científicos más tradicionales, el hipotético-deductivo y el constructivo-inductivo, la presente investigación se sitúa dentro de la segunda opción. La justificación de esta elección metodológica es sencilla.

Los interrogantes que animan este estudio, ya descritos, son de naturaleza inductiva. En primer lugar, deseamos realizar un análisis cuantitativo-descriptivo de la realidad de la evaluación de los proyectos de las ONGD españolas y, en segundo lugar, estudiar la conveniencia de utilizar, por analogía, algunas metodologías evaluativas construidas fundamentalmente en el campo de la investigación psico-pedagógica norteamericana. Los dos son objetivos de análisis inductivo más que de formulación de una hipótesis que se vaya a contrastar con mediciones empíricas, para comprobar si se verifica o no. En este sentido, consideramos que nuestra aportación se sitúa más en la línea metodológica popperiana, en el sentido de formular conclusiones susceptibles de ser falsables, que en la línea neopositivista del Círculo de Viena u otras teorías de corte racionalista, que sólo consideran científicos aquellos enunciados protocolarios que han sido verificados por contrastación empírica. Al ser el desarrollo de los pueblos la

expresión de un proceso humano, éste no está sometido a condiciones estables y reproducibles que permitan la verificación de unas hipótesis, sino que es una realidad dinámica, sometida a una gran incertidumbre y muy imprevisible. Además, creemos que los sesgos políticos e ideológicos que subyacen a los paradigmas y teorías del desarrollo, hacen que la elección de las distintas clases de variables que se utilicen para el contraste de hipótesis, no esté exenta de polémica. Puede ocurrir que la hipótesis se transforme automáticamente en conclusión, y se elija el método estadístico o econométrico que “obligue” a ofrecer los resultados ya decididos a priori. Este proceso tratamos de esquematizarlo en el *Gráfico 1*.

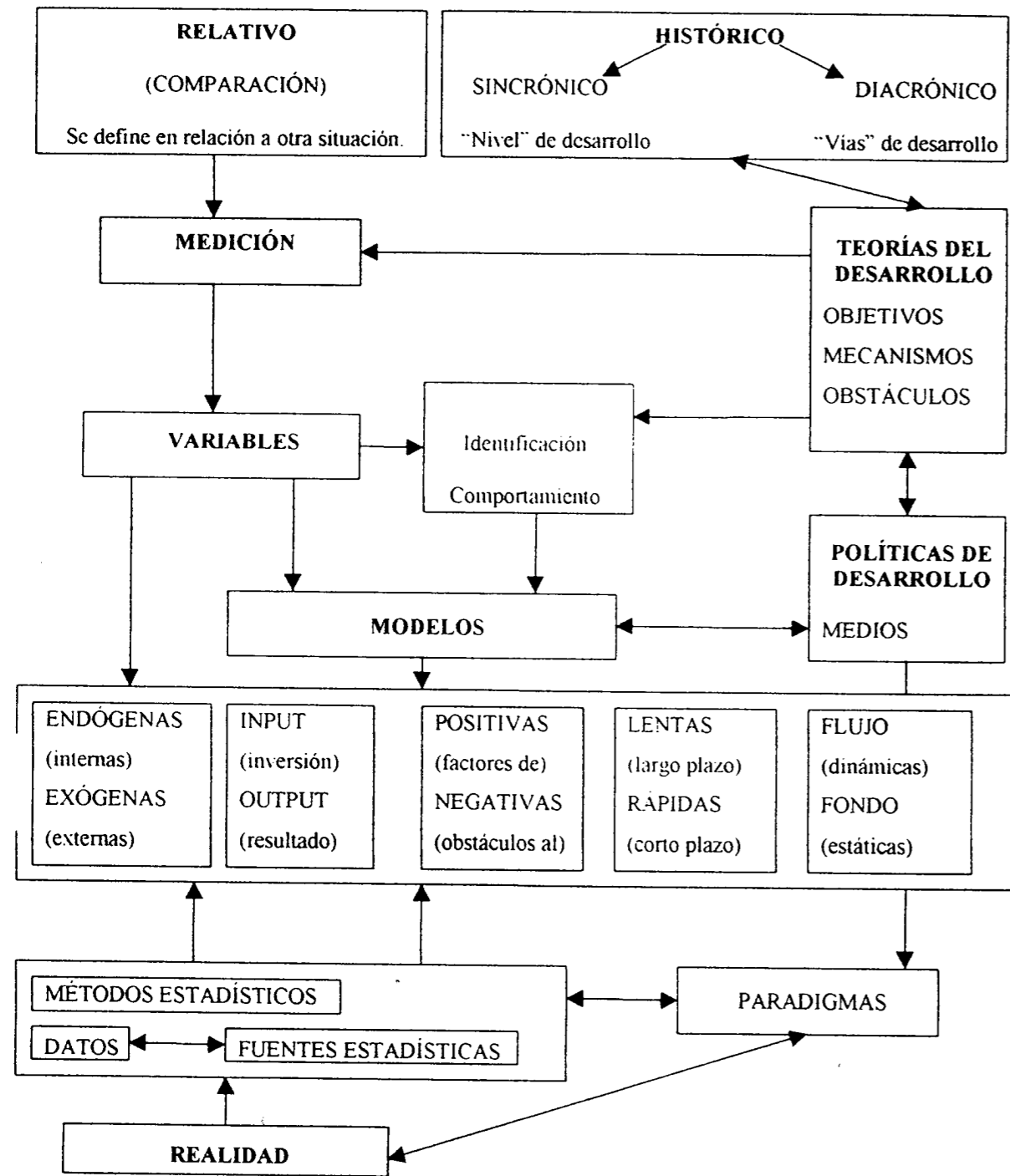
En este sentido, merece la pena destacar que el título de la investigación es *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*, y no la evaluación “de” dichos proyectos. Por tanto, no buscamos en este estudio un diagnóstico cuantitativo sobre la eficiencia relativa de las ONGD, lo que formaría parte de las “extensiones” posteriores a este primer nivel de investigación, como se comentará más adelante. Hemos tratado, en fin, de realizar una investigación más centrada en las ideas que en las mediciones¹.

Para la presentación metodológica, nos ha parecido conveniente utilizar el instrumento que las ONGD suelen usar para formular sus proyectos de desarrollo y que, de una forma sintética, también se presenta en el segundo capítulo de este estudio. Nos referimos a la matriz de planificación de proyectos que utiliza la metodología original alemana conocida como el Enfoque del Marco Lógico (EML).

La matriz aplicada y adaptada al caso de esta investigación se ofrece en el *Cuadro 1*, que comentamos a continuación.

¹ En una línea parecida creemos que se sitúa el Banco Mundial cuando afirma que “la asistencia [al desarrollo], para ser eficaz, debería ser una combinación de financiamiento e ideas”, BANCO MUNDIAL (1998) p.11. o la frase de SUMMERS (1991). “puesto que no va a haber demasiada ayuda monetaria durante la próxima década, será mejor que haya gran cantidad de buenas ideas”, recogida en MOSLEY y HUDSON (1999) p.13.

Gráfico 1. El desarrollo como expresión de un proceso.



Fuente: Adaptación de MARTÍNEZ PEINADO (1999).

Cuadro 1. Matriz de Planificación de la Tesis Doctoral.

	LÓGICA INTERNA	INDICADORES/ PRODUCTOS	FUENTES	HIPÓTESIS
OBJETIVO GENERAL	Ofrecer un análisis de la realidad de las evaluaciones de los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas. <i>¿Qué se hace realmente en esta materia?</i> <i>¿Qué problemas plantea?</i>	Capítulo 5. Capítulos 3 y 4.	<ul style="list-style-type: none"> Información primaria: Cuestionario elaborado para esta investigación. Fuentes secundarias: - Directorios de ONGD. - Literatura sobre ONGD y AOD. 	<ul style="list-style-type: none"> Las ONGD de la muestra contestan al cuestionario. Se aprende a elaborar y analizar un cuestionario. Los datos contenidos en los Directorios de ONGD son fiables.
OBJETIVO ESPECÍFICO	Ofrecer diversos modelos metodológicos para evaluar proyectos de ONGD. <i>¿Qué debe hacerse?</i> <i>¿Cómo puede hacerse?</i>	Capítulos 3 y 4.	<ul style="list-style-type: none"> Literatura científica sobre evaluación. Metodología de evaluación de la cooperación española (MAE). 	
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> Se conoce la realidad sobre el tema. Se ofrecen sugerencias y recomendaciones para aplicar el "ciclo de la evaluación". 	Capítulos 2, 3, 5 y 6.	<ul style="list-style-type: none"> Legislación <i>ad hoc</i>. 	

	LÓGICA INTERNA	INDICADORES PRODUCTOS	FUENTES	HIPÓTESIS
ACTIVIDADES	<p>Estudio temático de tres campos: la cooperación internacional al desarrollo, las ONGD, la evaluación de proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y analizar un cuestionario. - Extraer conclusiones y ofrecer sugerencias. 	<p>RECURSOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intuiciones y conocimientos previos. - Capacidades personales. - Contactos personales. - Experiencia en cooperación. 	<p>COSTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo y complejidad de trabajar con un cuestionario. - Escasez de literatura especializada: muy dispersa, "gris"... - Opción por una investigación primaria que no ofrece resultados determinantes sobre la eficiencia de las ONGD. - "Otras tesis posibles", como coste de oportunidad. 	<p>SUPUESTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe suficiente información (es posible investigar el tema). - Alto interés social y personal. - Disposición a colaborar de las ONGD. - La propia axiología, que condiciona la investigación (explicitada en el Capítulo 1).

Fuente: Elaboración propia.

En la primera columna se ofrece la **lógica interna** del proyecto de investigación. Para poder lograr los objetivos propuestos, deben realizarse tres tipos de **actividades** principales. En primer lugar, el estudio y la lectura de la literatura disponible sobre tres temas esenciales: la cooperación internacional para el desarrollo, las ONGD –sobre todo las españolas–, y la evaluación de proyectos y programas. En segundo lugar, es preciso elaborar un cuestionario *ad hoc* para poder realizar el análisis de la realidad de la evaluación, al no existir ninguna información previa sobre el tema. Por último, necesitamos extraer las conclusiones y ofrecer las recomendaciones más adecuadas para

que las ONGD puedan establecer un plan sistemático de evaluaciones que abarque todo el Ciclo de Gestión de los Proyectos (CGP).

Realizadas estas actividades, estamos en disposición de obtener como **resultados** el conocimiento de la realidad que –en materia de evaluación de sus proyectos–, están realizando las ONGD, posibilitándose el hecho de ofrecer sugerencias y recomendaciones para aplicar de forma eficiente el ciclo de la evaluación en estas entidades. Así se lograrán los dos **objetivos** inicialmente propuestos.

Antes de iniciar cualquier investigación, debemos analizar los recursos disponibles para acometerla, los costes previstos y las condiciones previas que están implícitas en dicha investigación. En nuestro caso, como **recursos** únicamente se contaba con los conocimientos y capacidades personales, al ser un trabajo de Tesis Doctoral, por tanto individual y no en equipo. También se tenía alguna experiencia como visitante de proyectos de cooperación en zonas de México y Perú, así como relaciones personales dentro de algunas ONGD que, a la vez que podían ofrecer orientación e información, animaban y alentaban con su interés el tema objeto de estudio.

Dentro de los **costes** o dificultades que habría que superar, destacaban lo dilatado en el tiempo que supone trabajar con informaciones primarias en forma de cuestionarios. Diseñar el propio cuestionario, establecer entrevistas con personal de ONGD para su validación, enviar el cuestionario, esperar su contestación y proceder a su análisis y verificación, es un proceso lento que a menudo produce impaciencia cuando no desesperación.

A esta dificultad, se añadía la peculiaridad del tema elegido. La literatura científica especializada sobre el mundo de las ONGD no es abundante, y mucho menos la aplicada a la evaluación de sus proyectos. Únicamente la literatura extranjera ofrecía algunos estudios de caso y unos incipientes resultados. Había que acudir, pues, a información "gris", documentos internos de las propias ONGD o literatura que hacía referencia al tema de investigación sólo de forma indirecta.

Estas dificultades han sido las que han ido perfilando y troquelando esta investigación hasta ajustarla a la forma final en que ahora se presenta. Algunas otras alternativas posibles o extensiones a este estudio inicial, que actúan como coste de oportunidad, se ofrecerán más adelante.

Por último, animaban esta investigación algunas consideraciones previas o **supuestos**. En primer lugar, a pesar de la escasez de información secundaria, existía la suficiente como para generar un conocimiento aproximado sobre los temas relacionados indirectamente con la investigación, y la información primaria iba a generarse por el propio esfuerzo. En segundo lugar, el tema resultaba de indudable interés y actualidad tanto para las propias ONGD, como para la opinión pública sobre ellas y para el propio investigador. En tercer lugar, las ONGD aparecían como organizaciones bien predisuestas a la colaboración, en la medida de sus posibilidades. Y en cuarto lugar, nos parecía tan relevante explicitar el conjunto de valores que rodean a las intervenciones de cooperación internacional al desarrollo y su situación crítica actual, a las acciones de las propias ONGD y sus concepciones sobre el desarrollo, y al propio investigador, que optamos por comenzar la investigación con un capítulo inicial donde se plasmaran todas estas consideraciones axiológicas.

Comentada la lógica interna de la investigación, los recursos disponibles, los costes asociados y los supuestos implícitos en el estudio, resta comentar las fuentes de información y las hipótesis subyacentes.

En cuanto a las **fuentes** de información, debemos distinguir entre información primaria y secundaria. Como fuente de información primaria se ha utilizado el cuestionario *ad hoc*, para conocer de forma directa qué es lo que están llevando a cabo actualmente las ONGD en materia de evaluación de sus proyectos. Como fuentes de información secundarias, se ha contado con la literatura especializada sobre el tema de ayuda oficial al desarrollo (AOD) (sobre todo en lo referente a la eficacia de esta ayuda); con la literatura sobre ONGD y sobre evaluación de proyectos (más que nada los manuales de evaluación y las metodologías evaluativas norteamericanas); con los Directorios de ONGD elaborados por la Coordinadora española de ONGD, en los que se ofrecen datos económicos desagregados sobre las más de noventa entidades federadas en dicha Coordinadora; con la legislación española y comunitaria relativa a cooperación

para el desarrollo, sobre todo con la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo; y, por último, con la publicación –en julio de 1998– de la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, ofrecida por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), que supuso un adelanto definitivo en la configuración del trabajo, y una orientación permanente en la investigación.

Por último, las **hipótesis** subyacentes con las que se emprendía la investigación y que condicionan la correcta interpretación de sus resultados son fundamentalmente tres. La primera hipótesis suponía que las respuestas al cuestionario elaborado para el análisis de la realidad iban a ser sinceras y verdaderas. La segunda hipótesis hacía referencia a la capacidad del investigador para aprender a elaborar y analizar los resultados de un cuestionario que recababa información primaria. La tercera y última hipótesis que subyacía al proyecto investigador era que los datos de los Directorios de ONGD eran fiables. En la medida en que estas hipótesis se hayan cumplido, los objetivos de la investigación habrán sido logrados.

3. Estructura interna de la Tesis Doctoral

La presente investigación está dividida en cuatro partes bien diferenciadas.

La **primera parte** ofrece el marco axiológico subyacente en el estudio, y lleva como título "*Hacia una economía más humana*", en el que se expresa el deseo del investigador de centrar la actividad económica y los procesos de desarrollo de los países en sus personas. Esta parte está desarrollada en el primer capítulo, titulado "*la cultura de la solidaridad*". Las ONGD desean actuar movidas por valores, sobre todo por la solidaridad, el bien común y el respeto al medio ambiente. Quieren promover la participación de todas las personas con las que trabaja, así como un modelo de desarrollo endógeno, que sea respetuoso con las particularidades culturales de cada etnia y con las especificidades de cada región o zona donde actúen. Pero, a menudo, valores como la solidaridad o el bien común, no se definen y se dan por supuestos. Para intentar evitar este error, el capítulo comienza definiendo ambos, para pasar acto seguido a caracterizar el escenario mundial sobre el que llevan a cabo sus intervenciones las ONGD: un mundo marcado por la persistencia de pobreza y por una creciente

desigualdad. Posteriormente se enmarcan las actividades de las ONGD en la situación de crisis en la que se encuentra actualmente la cooperación internacional para el desarrollo. Se cierra este capítulo introductorio con algunas consideraciones sobre la ética de la evaluación y los códigos deontológicos existentes, que pueden orientar la actividad evaluadora de las ONGD.

La **segunda parte** establece los fundamentos del sujeto y el objeto de la investigación: *la cooperación no gubernamental en España*. Para ello, se desarrolla en el segundo capítulo una breve descripción del momento actual de las ONGD españolas. Se comienza definiendo qué es una ONGD y se traza una breve evolución histórica de estas entidades, para continuar con una valoración de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, bajo el conocido modelo de estrategia empresarial DAFO. Se termina la caracterización del sujeto de estudio con una referencia al código de conducta elaborado por las ONGD europeas para autodefinirse.

Este segundo capítulo continúa con la descripción de las principales actividades que realizan las ONGD españolas: los proyectos y programas de desarrollo, las acciones de ayuda humanitaria, actividades de voluntariado, educación para el desarrollo y formación, así como la promoción del denominado “comercio justo” o alternativo.

En un tercer paso, se describe el marco institucional de las ONGD, en el que se presentan las distintas coordinadoras en las que se agrupan estas entidades, su participación en el Consejo de Cooperación y el Comité de Enlace de las ONGD europeas con la Comisión.

En un cuarto epígrafe, se describe el objeto del estudio y evaluación: los proyectos de desarrollo. En él se presentan los rasgos básicos de cómo se diseña y formula un proyecto de cooperación al desarrollo y cómo la evaluación debe formar parte integral de todos los momentos de dicho proyecto.

En un quinto momento se ofrece un análisis geográfico y sectorial de los proyectos ejecutados por las ONGD españolas, ajustado al estudio que ha servido al Plan Director cuatrienal de la cooperación española para establecer las prioridades geográficas y sectoriales. Asimismo, se analizan las semejanzas y diferencias que

existen en esta materia entre la cooperación gubernamental española y la no gubernamental.

El sexto epígrafe analiza el marco financiero en el que se desenvuelven las ONGD. Se analizan la evolución y cuantía de sus ingresos, tanto privados como públicos.

El capítulo se cierra con una breve mención al marco fiscal aplicable a estas organizaciones, sean asociaciones o fundaciones.

Una vez puestos los fundamentos de la investigación, la **tercera parte** desarrolla –en dos capítulos– el marco teórico sobre *la evaluación de los proyectos*. En el capítulo tercero se trata de responder a la cuestión de qué hay que hacer cuando se desea evaluar un proyecto de cooperación al desarrollo. En este capítulo, se define lo que debe entenderse por evaluación según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y se describen los criterios de evaluación, los factores que inciden en el desarrollo y que deben ser tenidos en cuenta por el proyecto y por su evaluador, el diseño de un proyecto y cómo puede obtenerse la información para evaluarlo. Se termina el capítulo con una propuesta para entender de forma integral la evaluación, en todos los momentos de la vida de un proyecto –que es lo que se denomina el “ciclo de la evaluación”–, así como unas conclusiones sobre lo analizado.

El capítulo cuarto, estudia algunos modelos teóricos que se han ido desarrollando preferentemente en el campo de la pedagogía estadounidense, y que constituyen los principales paradigmas científicos en materia de evaluación. Tras una introducción histórica, se estudian el análisis coste-beneficio, el modelo de evaluación por objetivos, el modelo libre de objetivos, el naturalista, el enfoque orientado a la utilización y los modelos de evaluación participativa. Cada uno de ellos es valorado en un formato común que considera si son necesarias algunas condiciones previas para aplicarlo, qué es evaluar para cada modelo, sus intereses prevalentes, las cuestiones esenciales que afectan al modelo, sus métodos más comunes, el tipo de diseño de evaluación que exige, las herramientas predominantes que utiliza, así como las ventajas e inconvenientes que presenta su aplicación al contexto y las peculiaridades de los proyectos de cooperación de las ONGD. En la conclusión del capítulo se explica cómo

cada modelo puede ser utilizado según las circunstancias de cada proyecto y que, por tanto, no hay una metodología evaluativa superior o que deba ser aplicada uniformemente por las ONGD en todas las ocasiones. Con este cuarto capítulo se ha querido responder a la cuestión de cómo pueden hacerse las evaluaciones.

La **cuarta parte** de la investigación se dedica al marco práctico y lleva por título *la evaluación en las ONGD españolas*. Está formada por los dos últimos capítulos.

En el capítulo quinto se realiza el análisis de la realidad de la evaluación de sus proyectos por parte de las ONGD españolas. Se desea responder a la cuestión de qué es lo que se está haciendo hoy día en esta materia. Para ello se ha contado con un cuestionario *ad hoc* y a lo largo del capítulo se explica cómo fue elaborado, validado, cómo fue obtenida la información, así como los principales resultados que ha ofrecido dicho cuestionario, tras su análisis estadístico. En dos anexos, se ofrece el formato del cuestionario, así como el análisis de frecuencias numérico y gráfico que sirvió de base para la interpretación de la información primaria obtenida.

A la luz de los resultados del capítulo quinto, en el capítulo sexto se ofrecen diversas recomendaciones y propuestas para instaurar progresivamente el ciclo de la evaluación en las ONGD españolas. Tras una introducción en la que se encuadra la ayuda al desarrollo y se recogen las principales aportaciones existentes sobre la eficacia de esta ayuda, se pasa a una clarificación terminológica sobre el término "evaluación", que se muestra necesaria por la gran polisemia y numerosos tipos existentes. A continuación se ofrecen algunas sugerencias para instaurar, de una manera sistemática y eficaz, el ciclo de evaluación en las ONGD españolas, y se termina con la descripción de algunas consecuencias derivadas de la implantación de un sistema de evaluación por parte de estas entidades.

La investigación se cierra con un apartado dedicado a las conclusiones finales, que pretenden presentar, de manera resumida y sistemática, los principales resultados de esta investigación.

4. Extensiones

A menudo los trabajos de investigación abren más horizontes, despiertan más interrogantes y ofrecen más líneas de investigación que los que cierran con sus conclusiones, siempre provisionales. Por eso, queremos incluir aquí algunas posibles extensiones a este trabajo, que han ido surgiendo durante su elaboración y que no se han querido desarrollar por disciplina interna y coherencia con los objetivos propuestos. Por su extensión, podrían considerarse "otras tesis" posibles, en lugar de la presente.

En primer lugar, esta investigación alimenta el deseo de llegar a conocer la eficiencia relativa de las ONGD españolas en varios campos. Uno de ellos, es la eficiencia interna de cada ONGD, de sus proyectos y programas. Cuando se haya instalado un sistema de evaluaciones y estudios de caso suficientemente amplio, podrá ofrecerse un diagnóstico sobre este tema. Otra posibilidad es la de comparar eficiencias entre varias ONGD que realicen acciones semejantes en una misma zona o en un mismo país. Realizar evaluaciones temáticas o sectoriales y comparar los impactos generados por cada ONGD sería otro campo de investigación de indudable interés. Por último, puede resultar interesante comparar las evaluaciones de intervenciones de desarrollo gubernamentales (estatal o descentralizada), con las no gubernamentales, con el fin de verificar más detenidamente las ventajas y limitaciones de cada uno de estos tipos de cooperación, y para fortalecer su complementariedad, coordinación y coherencia.

Desgraciadamente, creemos que los datos disponibles y la incipiente cultura de la evaluación de las acciones de desarrollo aún no permiten pronunciamientos tan exigentes o, al menos, superan nuestra capacidad analítica e investigadora actual. De todas formas, permanecen en nuestro ánimo y encaminaremos futuros esfuerzos en estas líneas de acción.

5. Agradecimientos

No deseo finalizar esta presentación sin expresar un sincero agradecimiento a todas las personas que han contribuido a que este trabajo haya salido a la luz, dejando bien claro que la responsabilidad de sus errores y omisiones es únicamente propia.

En primer lugar, debo una profunda gratitud a D. Justo Sotelo Navalpotro que, como Director de esta Tesis Doctoral, ha sabido orientarme, animarme y exigirme un rigor conceptual y lingüístico del que carecía.

También a D. Antonio Franco Rodríguez-Lázaro, Catedrático de Estadística de la Universidad San Pablo-CEU, por sus pacientes orientaciones y enseñanzas en la elaboración y análisis de la parte práctica de la investigación.

A todos mis compañeros de enseñanza de Economía Mundial y Economía Española, por sus acertados consejos en mi incipiente carrera docente e investigadora y, entre ellos, a D. José María García Alonso, antiguo Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, primero por ser en su momento alumno suyo, y segundo por brindarme la oportunidad de incorporarme a su departamento como profesor, depositando en mí una confianza que sigo empeñado en no defraudar.

También debo enorme gratitud a muchos otros investigadores y ponentes que, bien con sus intervenciones en congresos, seminarios y jornadas, o bien en entrevistas personales, me orientaron y ayudaron a centrar el tema de este trabajo. Gran parte de los conocimientos obtenidos sobre el tema se los debo a ellos.

Esta investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de numeroso personal que trabaja de forma callada y, a veces, muy estresante, dentro de las ONGD. Manos Unidas, la Fundación CODESPA, Intermón, Cáritas o Ayuda en Acción son sólo algunas a las que ya me unen lazos de amistad.

Quiero terminar con una mención a mis padres y familia, y un agradecimiento muy especial a las dos personas más importantes y significativas para mí, mi mujer y mi hija. Pero, sobre todo, a los pobres de este mundo, sujetos activos que luchan cada día por autodesarrollarse y que me han enseñado a compartir la vida, a vivir la fiesta, a valorar y cuidar la naturaleza, a relacionarme de manera humilde y respetuosa con lo sagrado. Entre todos ellos debo destacar a la comunidad de religiosas de la Compañía Misionera del Sagrado Corazón de Jesús, que trabaja infatigablemente con los indígenas awarunas, desde hace años, en Santa María del Nieva, esa hermosa aldea de la selva peruana, a la familia Pioc y a todos los ruidosos y alegres niños de esta bella zona del

Amazonas. A todos ellos, con su nombre, les llevo en el corazón y han estado presentes en mi memoria estimulando esta investigación. Son ellos, los pobres, a quien dedico mi trabajo y quienes espero más se beneficien de él.

CAPÍTULO 1.

LA CULTURA DE LA SOLIDARIDAD.

1.1. SIGNIFICADO.

El primer aspecto con el que nos enfrentamos en esta investigación se refiere al gran pórtico de la llamada “cultura de la solidaridad”, lo que requiere una obligada clarificación conceptual. Por encima de cualquier otra cosa, lo que reivindican las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) es la instauración de una cultura de la solidaridad. Ellas no desean actuar movidas por el lucro (empresas) o el poder (gobiernos), sino por valores. Perteneciendo al llamado “tercer sector”, manifiestan una acusada sensibilidad por la ausencia de solidaridad en las relaciones económicas internacionales. Hoy se habla mucho de solidaridad en casi todos los ámbitos de la vida social: político, económico, religioso, filosófico, humanista en general; pero a menudo no se define. Se da por supuesto que hay univocidad en su sentido; aunque, analizando los diversos discursos, pronto se nota que no es así. Conviene, pues, establecer un marco conceptual definido y justificado sobre lo que pretendemos que signifique la palabra “solidaridad” en este estudio.

Entendemos la solidaridad como **la renuncia a ejercer un derecho propio, en beneficio de un bien común**, por parte de un sujeto económico dotado de derechos y deberes sociales, y que puede hacer uso de ellos o no. Como tal se enfrentará a unas decisiones personales (por ejemplo, consumir o ahorrar, buscando optimizar su utilidad, sujeta a la restricción presupuestaria propia). Si el individuo renuncia a ejercer su derecho a gastar parte de su renta en consumo no imprescindible y la destina, por ejemplo, a una donación a una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), diremos que está realizando una acción solidaria. Tiene derecho a gastarla, tiene la posibilidad de hacerlo, quiere hacerlo y sabe lo que hace; luego realiza una acción ética. Este acto será solidario cuando, sin perder ese derecho, se renuncia a ejercerlo y se opta por otro acto que proporciona un bien común.

Entendemos **bien común** como el conjunto de condiciones sociales que permiten garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad¹. Convenimos en que las necesidades básicas son alimentación, vivienda, vestido, acceso a agua potable, salud y aquellas otras condiciones sociales que permiten al hombre mantener y desarrollar una familia de una manera digna y humana. De alguna forma, el bien común es el fin de la organización en sociedad y, dentro de ella, de la actividad económica. Lograr satisfacer sus necesidades es la base del comportamiento del sujeto económico. Para ello trabaja, invierte, arriesga, toma decisiones y hace elecciones. La sociedad que posibilita la satisfacción de los derechos universales, así como que sus individuos desplieguen todas sus capacidades, será una sociedad orientada hacia el bien común, es decir, será una sociedad plenamente humana. A este conjunto de valores que contribuyen al logro del bien común, potencian la dignidad humana y cohesionan las sociedades, los denominamos "la cultura de la solidaridad".

En esta investigación trataremos de aportar al desarrollo científico un punto de vista humano y humanizador. La economía globalizada, sobre todo expresada en los mercados financieros continuos, atentos al "tiempo real" y tomando decisiones tras los ordenadores, quizá ha perdido el rostro humano de esta ciencia. La persona, el único sujeto económico, está muy diluido, y parece que son "los mercados" quienes toman últimamente las decisiones económicas en vez de las personas. Los mercados no son éticos, las personas sí. Y al hablar de desarrollo estaremos lindando a menudo temas éticos. El mismo Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya ha consolidado el apellido de "humano" al verdadero desarrollo que se debe perseguir.

El núcleo básico y central de todo modelo teórico-económico está constituido por una doble caracterización: la persona y la sociedad. En el fondo, *"los modelos teórico-económicos de la teoría económica actual, son sistemas especiales de implicaciones antropológicas presupuestas. La dinámica del conocimiento teórico-*

¹ La Iglesia católica, por ejemplo, define bien común como "el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros, el logro más pleno y más fácil de la propia perfección" (G.S. 26). Para la propuesta de la Doctrina Social de la Iglesia en contraste con el enfoque liberal y el socialista sobre el bien común, véase MARCHESI (1996).

*económico actual está esencialmente ligada a una continua reflexión antropológica en relación con las clases de procesos (formación de planes de acción, consecuencias de los intentos de realización de éstos, etc.) que en cada momento vayan apareciendo particularmente interesantes"*².

Si algo caracteriza a las acciones económicas que realizan las ONGD es el deseo de estar orientadas y fundamentadas en valores. Unos valores que reclaman y denuncian como ausentes en las relaciones económicas internacionales actuales. Pero la heterogeneidad y variedad de las propias ONGD revela que también dentro de ellas hay una amplia gama de estos valores y que cada una tiene su propio concepto de desarrollo, su idea de persona y sociedad y, en consecuencia, actúa con un estilo y unos instrumentos diferentes, como veremos a lo largo del capítulo segundo de esta investigación. Esta intrínseca variedad axiológica influirá en su forma de entender y realizar la evaluación de sus intervenciones. Por ello, no hay una sola metodología de evaluación, porque también en la realización de esta tarea se revela, de forma muy intensa, la antropología y la epistemología subyacente en el autor que la propone o en el evaluador que la lleva a cabo. En el capítulo cuarto podremos observar esto con más detenimiento.

El sujeto económico, capaz de ser solidario, favorece el desarrollo de los pueblos. Pero la solidaridad no es altruismo. La solidaridad no es tan sólo renunciar o dar; es, también y sobre todo, recibir, lo que posibilita el establecimiento de una relación³. En todo acto humano solidario, el que ofrece recibe también un alto grado de satisfacción personal, de utilidad. Seguramente resulta menos mostrable materialmente, pero es común a todos los discursos de los sujetos que viven profundamente la solidaridad el que ellos reciben casi más de lo que dan. Y no creemos que sea sólo el hecho de tranquilizar su posible conciencia culpable, sino un crecimiento en la verdad humana, del hombre

² RUBIO DE URQUÍA (1997) pp.16-17.

³ O como define SOBRINO (1997) p.10, "solidaridad es un modo de ser y de comprendernos como seres humanos, que consiste en ser los unos para los otros para llegar a estar los unos con los otros, abiertos a dar y recibir unos a otros y unos de otros".

como ser social, que es el fundamento de la ciencia económica. Apostamos, pues, desde el comienzo, por una economía enmarcada en un reto humanizador: crear las ideas y las condiciones sociales más dignas para la convivencia de los hombres y mujeres, es decir, ayudar a establecer un orden social tolerante basado en la verdad, la libertad, la igualdad, la paz y la solidaridad.

Assman ha propuesto un esquema sencillo en el que trata de relacionar la capacidad humana para la solidaridad, con los sistemas de organización económica. Según la opinión que se tenga sobre dicha capacidad (según qué antropología se confiese), así resultará la preferencia por un sistema u otro. El Cuadro 1.1. trata de sintetizarlo.

Si el bien común estuviera garantizado de forma gratuita, nos encontraríamos en un "paraíso", en un lugar diferente al que constatamos diariamente en nuestra propia condición, y en nuestras sociedades, sean las que fueren. Pero no es así. La escasez es lo que se nos presenta como evidente; la pobreza, como lo predominante; la desigualdad, como algo creciente, tal y como analizaremos más adelante. Ese es nuestro mundo real, y en este escenario nace y se hace la economía. La clásica definición de Robbins centra la economía en la sabiduría para administrar recursos escasos. El reto de nuestra ciencia es que sabemos que en la Tierra hay recursos naturales suficientes para garantizar una alimentación universal⁴.

El problema es, entonces, de elecciones, de uso de la libertad y responsabilidad, tanto personal como comunitaria. Y seguramente también de sensibilidades. El hombre es su sensibilidad, es decir, el universo de valores hacia los que tiene o desarrolla una atención, una preocupación. Las sociedades sensibles con el problema del hambre y la realidad de la desigualdad generarán acciones y destinarán recursos para remediarla; lo contrario les sucederá a las sociedades insensibles ante esta realidad.

⁴ Véase a este respecto el repaso histórico que se hace a las numerosas declaraciones institucionales sobre este derecho en la introducción del documento del PONTIFICIO CONSEJO "COR UNUM" (1996) pp.9-10.

Cuadro 1.1. La capacidad humana para la solidaridad.

DISPOSICION SOLIDARIA ELEVADA.

1. Los que apuestan por el ser humano generoso "armonizable", capaz de toda entrega a los demás, que se define a partir del don de sí a los demás.

1. Se legitiman instancias de mando encargadas de canalizar esa disponibilidad solidaria, con la cual se supone poder contar en todo momento (**planificación central**).

DISPOSICION SOLIDARIA NEGADA.

2. Los que, en el extremo opuesto, solamente apuestan por el interés propio como motor del obrar humano.

2. Se apostará por mecanismos institucionales que no la requieran como elemento intencional, y se pasará a insistir en que la auto-regulación de estos mecanismos institucionales ya produce automáticamente efectos solidarios (**el mercado**).

DISPOSICION SOLIDARIA LIMITADA.

3. Los que creen que el ser humano cuando está inmerso en instituciones complejas, no puede dejar de estimular por un lado, su interés propio (ya que otros fatalmente activarían el suyo), pero, por otro, permanece abierto a exigencias de solidaridad, no sólo en gestos individuales, sino en proyectos solidarios institucionalizados, fomentados mediante una suma de consensos colectivos. (*¿Las ONGD?*)

3. Los proyectos históricos viables tienen que tomar en cuenta y calibrar según las circunstancias, el potencial conjunto de ambos elementos definitorios del ser humano (**planificación con mercado - mercado con planificación**).

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a ASSMAN (1997) p.26.

Hay que desarrollar una sensibilidad cada vez más responsable hacia este "dato de realidad". Uno de los grandes economistas, Alfred Marshall, habla así sobre su personal experiencia que orientó el proyecto de sus trabajos y de su vida:

*"Me vi forzado a concluir que la explicación de la situación social existente no era nada fácil. Un amigo, versado en las ciencias sociales, me advertía constantemente: tú no dirías eso si supieras economía política. Y así fue como lei los Principios de economía política de John Stuart Mill. Me entusiasmaron. Tenía dudas sobre el problema de la desigualdad de oportunidades, más que sobre la desigualdad de las comodidades materiales. Entonces, durante mis vacaciones, visité los barrios más pobres de varias ciudades, y recorrí sus calles, una tras otra, contemplando los rostros de la gente. El resultado fue que me convencí a mí mismo de embarcarme en el estudio de la economía política más profundo de que fuera capaz"*⁵.

Como vemos usó una metodología que partió de la realidad. Decidió dedicar su vida a la economía política, no porque en su despacho estudiara volúmenes eruditos, sino porque quiso comprobar la realidad de los hombres de su tiempo y de su ciudad, y se sintió interpelado por ella. Sus dudas sobre la desigualdad de oportunidades se vieron confirmadas por su experiencia vital. Creemos importante usar esta metodología existencial, y más en el terreno de la Estructura Económica, disciplina que presume de intentar describir la realidad de los fenómenos económicos más permanentes de un área geográfica previamente acotada⁶

El problema de la escasez de recursos materiales para poder disfrutar de una vida digna, es el fundamento del desarrollo económico y, mientras no se tenga esto en el primer plano de la conciencia de la actividad económica, no se estará trabajando a fondo por dar orientaciones y soluciones -o pistas de solución- al principal tema de materia económica: el desarrollo de los pueblos, la riqueza de las naciones. Sin despreciar otras investigaciones, creemos que pensar y desarrollar cuantos instrumentos, indicadores, teorías, publicaciones, etc. se hagan sobre el tema del hambre y el subdesarrollo, serán las aportaciones más valiosas para ir avanzando en nuestra disciplina. Hablamos de las

⁵ El subrayado es mío. Citado en RODRÍGUEZ BRAUN (1996) pp.5-6.

⁶ Cfr. SAMPEDRO y MARTINEZ CORTIÑA (1975) pp 71-87.

tres cuartas partes de la humanidad. Hablamos de la mayoría abrumadora de los seres humanos que no tienen cubiertas sus necesidades básicas para sobrevivir.

El hombre tecnificado, el hombre que apostó por la razón instrumental, por el desarrollo científico técnico, como apuesta de sentido en la época de la Ilustración, el hombre que llegó a la luna, se encontró también con la hecatombe de las Guerras Mundiales y la bomba atómica. El hombre que ha logrado tasas de bienestar y crecimiento insólitas, que ha logrado recuperarse de una economía de guerra, que articuló un sistema monetario internacional que le permitiera lograr cierta estabilidad en los intercambios, que inició con el Plan Marshall la ayuda al desarrollo para otros países, es también el hombre que hoy se sabe tremendamente vulnerable por el deterioro de la capa de ozono, por la desertización creciente, por el calentamiento global o el cambio climático, por la lluvia ácida, por la inestabilidad de los nacionalismos beligerantes, por la destrucción asociada al tráfico de drogas, por la amenaza de los movimientos de población para el bienestar de los países desarrollados. Pero quizá éstas son notas de una situación contemporánea. El hambre, sin embargo, es algo que el hombre heredó de los siglos anteriores, y que no ha logrado hacer desaparecer. a pesar de sus logros a lo largo de este tortuoso siglo XX. La enorme paradoja de nuestro mundo es que es más rico que nunca en su historia, más capaz, pero más desigual que nunca.

Quizá lo más evidente para un "observador imparcial" que visitara nuestro mundo, en lo referente a la esfera económica, es que existe una pobreza permanente. Lo predominante de nuestro escenario es que el hombre ha logrado desarrollar ingeniosísimos instrumentos financieros, pero que la mayoría de los sujetos económicos no tienen cubiertas sus necesidades básicas, y eso les degrada como hombres intrínsecamente dignos. Compartimos la convicción de que el ser humano es responsable, no sólo de sus propios actos, sino también de la situación de sus semejantes, y más cuando se trata de situaciones de sobrevivencia⁷.

⁷ Cfr. las líneas de pensamiento comunitarista, por ejemplo en ETZIONI (1993).

En un mundo globalizado, crecientemente cambiante en sus situaciones e indicadores económicos, tratar de comprender que el subdesarrollo de unos está ligado con el desarrollo de otros, da que pensar. En el fondo son dos caras de una misma moneda: la sociedad global de la que todos formamos parte. Una cara pobre o subdesarrollada presenta a un hombre que lucha por sobrevivir, al que a menudo se le ha negado o menospreciado su dignidad humana, quizá "acostumbrado" a que "el sistema" tienda a excluirle, y a que sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, educación, atención sanitaria, ocio, etc. estén normalmente insatisfechas. Es el hombre del sub-desarrollo.

El hombre del mal-desarrollo⁸, sin embargo, tiene las necesidades materiales básicas más que cubiertas, y ya no se plantea la sobrevivencia, sino que trabaja para aumentar su "calidad de vida". Pero al mismo tiempo es un hombre desparramado, no unificado, perdido a menudo en la diversión ruidosa, nocturna y cara, consumista, buscador de sensaciones epidérmicas cada vez más intensas pero que no le satisfacen, un hombre que evita el silencio para no escuchar su conciencia.

Estos dos tipos de "hombres" se entreveran entre sí y troquelan, de forma muy simplificada, ciertamente, el mundo económico actual. Este es el escenario desde donde construimos este trabajo.

La gran tarea pendiente de la actividad económica humana es, precisamente, erradicar el hambre. Así quiso señalarlo Naciones Unidas desde los años sesenta con las sucesivas declaraciones de "décadas del desarrollo" o, más próximamente, declarando el año de 1996 como el año internacional para la erradicación de la pobreza. Lástima que se haya avanzado tan poco en las acciones concretas.

En resumen, nos parece muy significativo y cierto el siguiente comentario del *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*, del PNUD

⁸ Encontré esta denominación en PADRÓN (1988) p.78. El contenido del término que se desarrolla es personal.

*"...en muchos países va cada vez más en aumento el número de los encargados de formular políticas que han llegado a una inevitable conclusión: para que el avance del desarrollo sea valioso y legítimo -a escala tanto nacional como internacional- es preciso que se centre en el ser humano, que esté distribuido en forma equitativa y que sea sostenible social y ecológicamente"*⁹.

1.2. LA POBREZA PERSISTENTE Y LA DESIGUALDAD CRECIENTE COMO ESCENARIO ECONÓMICO MUNDIAL EN EL QUE ACTÚAN LAS ONGD.

La pobreza persistente y la desigualdad creciente son dos de los rasgos característicos más sobresalientes de nuestro mundo. La economía internacional está marcada por este binomio tan evidente como preocupante. Y además tiene no pocas consecuencias directas en términos de ausencia de paz, de existencia de injusticia y de provocación de violencia. Seguramente no es gratuito señalar la relación biunívoca que puede efectuarse entre pobreza económica y violencia social. Sebastián utiliza, precisamente, estos dos ejes para realizar su descripción de la situación mundial y clasificar desde ellos las economías de los países¹⁰

El propio PNUD, en sus informes, ha ido recalcando también estas dos notas¹¹. En el Informe de 1996 se dice textualmente:

*"El mundo está cada vez más polarizado, y la distancia que separa a los pobres de los ricos se está agrandando cada vez más. Del PIB mundial, de 23 billones de dólares en 1993, 18 billones corresponden a los países industrializados y sólo 5 billones a los países en desarrollo, aunque estos últimos tienen casi un 80% de la población mundial"*¹².

⁹ PNUD (1996) p.iii.

¹⁰ SEBASTIÁN (1993) pp.22-24.

¹¹ "En los últimos 15 años, ha ido en aumento en todo el mundo la polarización económica, tanto entre distintos países como dentro de un mismo país. De continuar las tendencias actuales, las disparidades económicas entre países industrializados y en desarrollo ya no serán sólo inequitativas y pasarán a ser *inhumanas*." PNUD (1996) p.iii.

¹² PNUD (1996) p.2.

Y continúa comentando cómo, en las tres últimas décadas, la participación en el ingreso mundial del 20% más pobre de la población mundial se redujo de 2.3% a 1.4%, mientras que el 20% más rico pasó del 70% al 85%. La relación entre ricos y pobres, ha pasado en los últimos 30 años de 30 a 1, a 61 a 1.

Esto significa que, en el momento de redactarse el informe, cerca de 842 millones de adultos del mundo en desarrollo son analfabetos, más de 1.200 millones carecen de agua potable, 158 millones de niños menores de 5 años están malnutridos, o que 1.300 millones de personas viven con menos de un dólar al día (pobreza severa).

Si atendemos a las cifras aportadas por el Banco Mundial en sus Informes sobre el Desarrollo Mundial, el PNB per cápita del país más rico (Suiza) fue, en 1995, 397.6 veces el del país más pobre (Mozambique). Esta diferencia se eleva a 474.1 veces en 1996, siendo Ruanda el país más pobre en el año contabilizado (1994), y a 507.8 veces en 1995 según el informe de 1997, volviendo a ser Mozambique el de menor desarrollo¹³.

Quizá uno de los datos más elocuentes sobre la desigualdad mundial lo ofrezcan las siguientes cifras, obtenidas de nuevo de un informe del PNUD:

“Estimaciones nuevas indican que los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada superior a un billón de dólares, igual al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial (2.500 millones de habitantes).

La enormidad de la riqueza de los ultrarricos es un contraste chocante con los bajos ingresos del mundo en desarrollo.

Las 3 personas más ricas tienen activos que superan el PIB combinado de los 48 Países Menos Adelantados.

Las 15 personas más ricas superan el PIB total del África subsahariana.

Las 32 personas con más activos superan el PIB del Asia meridional.

Las 84 mayores fortunas superan el PIB de China (1.200 millones de habitantes).

¹³ BANCO MUNDIAL (1995, 1996, 1997)

El coste de atender a las necesidades sociales básicas de todo el mundo se calcula en 44.000 Millones de dólares al año, que es inferior al 4% de la riqueza de las 225 personas más ricas.

El país con más ultrarricos es EE.UU. (60 personas que acumulan 331.000 millones de dólares), seguida de Alemania (21 personas que acumulan 111.000 millones de dólares) y Japón (14 personas que suman 41.000 millones).

Los Países Industrializados tienen 147 de los 225 ultrarricos y los Países en Desarrollo 78. África tiene 2 que acumulan 3.700 millones de dólares, ambos en Sudáfrica”¹⁴.

“En suma: el desarrollo que perpetúa las desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo”¹⁵.

Suele señalarse al Plan Marshall (1947) como el momento histórico del nacimiento de la cooperación al desarrollo. El contexto en el que nace es, pues, el de la Guerra Fría, en un mundo bipolar donde los intereses geoestratégicos, políticos y comerciales ejercen una gran presión sobre la ayuda

Este escenario mundial ha cambiado radicalmente tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la desmembración de los países anteriormente asociados a la Unión Soviética. El mundo actual, muy influenciado por las diversas globalizaciones, demanda una cooperación al desarrollo distinta¹⁶.

La desigualdad creciente que hemos descrito ha sido causa de las décadas para el desarrollo declaradas por Naciones Unidas desde los años sesenta. Ya en 1961 se formaba el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), integrando a los principales donantes de ayuda de los países de la OCDE. En 1970, al declarar Naciones Unidas la segunda década para el desarrollo, rebajaba el compromiso inicial de los países desarrollados de

¹⁴ PNUD (1998) p.30.

¹⁵ PNUD (1996) p.5.

¹⁶ Con el término “globalizaciones” queremos expresar la asimetría y pluralidad del proceso globalizador. La globalización financiera tiene notas de realidad muy distintas a una globalización de la circulación de las personas en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida. La desigualdad con que esta globalización afecta a las personas y países fue, quizá, una de las ideas subyacentes en las protestas callejeras de la reciente Cumbre de Seattle de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

dedicar el 1% de su PIB, para ayuda al desarrollo, al emblemático 0,7%. Desde entonces, se ha avanzado mucho en propuestas y medios para combatir la pobreza¹⁷. Quizá la falta de voluntad política para llevarlas a cabo haya reforzado las denuncias e intervenciones directas de las ONGD para combatirla, tratando de fortalecer a la llamada "sociedad civil" tanto del Norte como del Sur, para que aporte su cuota de solidaridad a través de las acciones que llevan a cabo estas entidades.

El desarrollo de las telecomunicaciones y los avances en los medios de comunicación social ofrecen nuevas oportunidades para combatir el subdesarrollo. Pero quizá haya un efecto novedoso apoyado en estos avances. Por primera vez en la historia de la humanidad existe la posibilidad de estar informado de forma abundante sobre lo que ocurre en el conjunto del planeta. Por primera vez, y a través de estos medios, millones de personas pueden sentir compasión por la situación de penuria de otros seres humanos como ellos. La ignorancia ya no exime de acciones y la información posibilita una respuesta en gran escala. Existen instituciones multilaterales que actúan contra la pobreza en los niveles supranacionales, así como todo un entramado de cooperación bilateral estatal. De la misma forma hay numerosas organizaciones no gubernamentales que, aprovechando estas nuevas oportunidades de mayor información y compasión, tratan de aprovecharla y actuar para frenar esta brecha de desigualdad profunda.

La Guerra Fría dividió el planeta en diversos "mundos", desde el primero, capitalista y desarrollado, el segundo, asociado al comunismo y la economía planificada, hasta el tercer mundo, destinatario de la ayuda al desarrollo, aunque esta idea no acaba aquí, pues las bolsas de pobreza y marginación existentes dentro del propio primer mundo son llamadas el "cuarto mundo".

La visión que las ONGD tienen de este "Tercer Mundo" ha ido evolucionando, como veremos en el capítulo segundo de esta investigación. Pero queremos adelantar ya un conjunto de rasgos que permiten delimitar el escenario mundial sobre el que actúan

¹⁷ Véase, por ejemplo, el resumen de las propuestas que, en el plano mundial y nacional, recoge el último Informe del Programa de Naciones Unidas. PNUD (1999) pp.18-19.

estas organizaciones. Como presentaba el director de Cáritas en las primeras Jornadas sobre Cooperación al Desarrollo:

"El Tercer Mundo no es ni una tercera parte del mundo, ni un mundo de tercera clase o categoría, sino el conjunto, muy heterogéneo y complejo, de pueblos y países de África, América Latina y Asia que, habiendo sido conformados histórica y estructuralmente por los procesos de colonización y, posteriormente, por diferentes formas de neocolonialismos, se encuentran con sociedades, culturas, espacios y tejidos económicos, mercados, estados, estructuras, regímenes y gobiernos sobredependientes y, consecuentemente, sobredeterminados por los centros de poder del Norte; sobredominados y sobreexplotados por el juego de relaciones de intercambio desigual, en el terreno comercial, técnico, financiero, cultural; y, como efecto directo, masas enteras con hambre, empobrecidas y sin ninguna posibilidad real de salir de dicha situación a partir de las condiciones dadas" ¹⁸.

Como hemos subrayado, la configuración actual del mundo sufre una tensión entre los medios económicos de los que se dispone y la limitada capacidad para distribuirlos de una forma justa y equitativa. La exclusión sistemática de numerosos países de las decisiones internacionales se acentúa, al no poder ni siquiera jugar el papel de potencial "amenaza" que podía considerarse la adscripción a uno de los bloques enfrentados en la Guerra Fría. Si bien es cierto que la desaparición de los bloques ha traído cierta distensión internacional, también lo es que la inestabilidad mundial ha aumentado, como fruto de interdependencias y problemas supranacionales que afectan directamente a los intereses dominantes. El comercio de armas, las guerras nacionalistas en el interior de Europa (exYugoslavia, Kosovo, Chechenia) y en tantas naciones de África, la amenaza terrorista, la problemática medioambiental, los movimientos migratorios y el envejecimiento de la población del Norte, el narcotráfico, el SIDA, son algunos ejemplos de fenómenos que no respetan fronteras físicas ni políticas y que tienen alguna relación con los niveles de pobreza en las tres cuartas partes del planeta.

¹⁸ AA.VV. (1997b) p.97.

El heterogéneo Tercer Mundo sufre también las consecuencias de su desunión, su falta de estabilidad política, su debilidad institucional¹⁹. Como sintetiza Requeijo, hay siete "plagas" que enmarcan la situación de los países subdesarrollados: la pobreza generalizada, la inestabilidad política, el crecimiento demográfico desbordado, los desplazamientos de la población, la fuga de cerebros, los problemas medioambientales y la baja pulsación económica del mundo en desarrollo²⁰. Este es el escenario mundial sobre el que tratan de actuar e incidir las ONGD.

1.3. LAS ONGD EN LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

Si algo caracteriza a la situación actual del sistema de cooperación internacional al desarrollo es que se encuentra en una fase de crisis. Y de una crisis se puede salir fortalecido y siendo más eficiente o se puede perecer en ella, al no ser capaz de superarla. Es un momento de tensión y amenaza, pero también de oportunidad para la reflexión y la investigación²¹. Tal vez, uno de los mejores servicios que puede aportar el mundo académico a esta crisis son, en nuestra opinión, los estudios evaluativos sobre la eficacia de la ayuda y las propuestas metodológicas para conocer, de forma lo más precisa posible, cuál es su verdadero impacto, qué lecciones se han aprendido, tanto de los procesos de éxito como de fracaso.

La crisis de la cooperación afecta a casi todos sus ámbitos: crisis de confianza en su utilidad e impacto, como desarrollaremos en el capítulo sexto; crisis de asignación de fondos, producto de reformas institucionales o de lo que se conoce como la "fatiga" de

¹⁹ Por ejemplificar esta heterogeneidad, mientras Mozambique posee una renta per capita de 80 dólares, Argentina (país de ingreso medio alto, situado en el puesto 105 de los 107 con este nivel de ingreso) la tiene de 8.030, cien veces más, según los datos del Banco Mundial. BANCO MUNDIAL (1997).

²⁰ REQUEIJO (1995) pp.184-186.

²¹ La aportación, en este sentido, de EDWARDS (1999) es un buen ejemplo. En la obra se propone una "tercera vía" entre el completo "laissez faire" y la imposición dura de las acciones de desarrollo, dando el protagonismo a los propios beneficiarios y creando un nuevo pacto democrático en el que todos los agentes estén representados. Véase sobre todo el cap.12, pp.220-233.

la ayuda; crisis en la validez de los procedimientos y diseño de las acciones, sean proyectos o programas; crisis de identidad, al nacer en un escenario mundial que poco tiene que ver con el actual.

En efecto, uno de los mayores problemas con los que se encuentra la cooperación al desarrollo es el último aspecto señalado, es decir, el de su propia identidad. Como reconoce el propio Banco Mundial, desde el comienzo han convivido al menos dos motivaciones contrapuestas en la ayuda al desarrollo: los intereses propios y los sentimientos éticos o solidarios.

"Desde el principio [la cooperación para el desarrollo] tuvo un objetivo doble y, potencialmente, contradictorio. El primero era fomentar el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los donantes actuaban movidos por altruismo, pero también por interés, pues consideraban que, a largo plazo, su seguridad económica y política se beneficiaría del crecimiento de los países pobres.

*El segundo objetivo era promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes. La asistencia se dirigió a regímenes que eran aliados políticos de las principales potencias occidentales. Así pues, existía la posibilidad -pero no la certeza- de que los objetivos estratégicos y de desarrollo fueran contradictorios"*²².

Lo que al Banco Mundial le parece una posibilidad, a nosotros se nos presenta como un hecho confirmado y evidente. En el enfrentamiento o la priorización entre el autointerés y la solidaridad, ha ganado el autointerés. Y éste puede ser uno de los factores que resten eficacia a la cooperación al desarrollo. Quizá también es una de las sospechas que más se ciernen sobre las intervenciones de las ONGD. **¿Realmente actúan siempre movidos por esos valores filantrópicos que dicen representar? ¿Realmente son eficaces? ¿Realmente llega la ayuda a los más necesitados?** Estas son preguntas que la opinión pública manifiesta y que están en el substrato de esta investigación.

²² BANCO MUNDIAL (1998) p.7. Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) reconoció estas tres motivaciones: humanitaria, autointerés y solidaridad. CAD (1996) p.6.

Al conflicto de motivaciones sobre la cooperación al desarrollo debe unirse la ambigüedad de su propia expresión. Las acciones que materializan dicha “cooperación” son decididas, a menudo, unilateralmente por el donante (sea multilateral, estatal o no gubernamental), que pone los fondos, fija los objetivos, determina los plazos, define lo que le conviene a la comunidad receptora y, en caso de evaluar, lo hace sin contar con los intereses u opiniones de los beneficiarios. Es decir, tienen muy poco de “cooperativas”²³.

Si a esto le añadimos la gran polisemia (por no hablar de confusión) que concentra el término “desarrollo”, nos encontramos con un sistema de cooperación internacional al desarrollo que es poco cooperativo y promueve algo tan amplio y difuso como es el desarrollo.

Y de este sistema participan también las ONGD. Con sus peculiaridades propias, como se describe en el capítulo segundo, las ONGD también buscan fortalecer su identidad y mejorar su eficiencia. Incluso algunas han propuesto la sugerente iniciativa de dejar de hablar de cooperación para el desarrollo y referirse a la cooperación para los pobres, con el fin de evitar esta ambigüedad²⁴. Quizá el término se acerca mejor a la realidad de las intervenciones de las ONGD, pues, por su escala y alcance, su impacto global sobre el desarrollo de los países apenas es significativo. Sin embargo, es indudable que sus proyectos y programas han mejorado la vida de muchísimas personas al dotarlas de agua potable, nuevas técnicas agronómicas, nuevas viviendas tras una catástrofe natural, etc. Es la paradoja que se conoce como “paradoja micro-macro” y que desarrollamos al comienzo del capítulo sexto de este estudio

²³ Se profundiza en esta idea en el apartado 2.4., pero notemos ya que según el Diccionario de la Real Academia por cooperar debe entenderse “*obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin*”.

²⁴ Nos inspiramos en un documento de trabajo de la red de ONGD CEBEMO en el que se define a la cooperación no gubernamental como “*las iniciativas de los pobres y de sus propias organizaciones para ampliar su espacio social*”. Nótese como el protagonismo está puesto en los receptores, no en los donantes.

En los niveles más pequeños y cercanos al individuo (micro), las intervenciones de las ONGD –si están bien diseñadas– suelen tener éxito e impacto. Lo que falta por saber es por qué unas veces esto ocurre y otras no, cuánto impacto realmente consiguen y, sobre todo, cuáles son los procesos y buenas prácticas que conducen a este éxito. Es decir, falta un esfuerzo en evaluación de las intervenciones.

Paradójicamente, estos efectos se van diluyendo a medida que se asciende en los niveles más agregados o macroeconómicos, hasta desaparecer o incluso sufrir retrocesos en los indicadores globales de desarrollo. A quienes más preocupa esta paradoja puede ser a los gobiernos e instituciones multilaterales que son las que trabajan y tratan de incidir sobre tales niveles agregados. Pero las actuaciones de las ONGD también sufren esta paradoja, al ver que sus proyectos, de pequeño tamaño, se quedan en acciones puntuales de difícil sostenibilidad posterior o muy expuestos a medidas externas de política interior, falta de desarrollo institucional u otras debilidades de los países donde han realizado estos proyectos, y cuyo impacto real queda muy mermado por estas debilidades. No es comparable lo que todas las ONGD pueden llegar a hacer por el desarrollo económico en grandes regiones de países, comparado, por ejemplo, con una medida eficaz de eliminación de protección arancelaria en mercados internacionales agrícolas o de productos básicos, que les permita exportar sus productos e irse incorporando de forma paulatina al sistema económico internacional. Una medida en el seno de la OMC puede tener mucho mayor alcance e impacto que todo un conjunto de proyectos realizados por las ONGD. Y aquí aparece el interesante problema de la coordinación y complementariedad de la ayuda y de la coherencia de políticas (que supera los objetivos de esta investigación, pero que habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de planificar y realizar evaluaciones de la ayuda).

La cooperación al desarrollo actual debe renovarse y fortalecerse en muchos de sus ámbitos. No han sido pocos los documentos de reflexión y valoración que han ido aportando diversos organismos de ayuda, en los que se exponen los problemas y algunas

propuestas de solución, así como varias lecciones aprendidas a lo largo de los treinta años de cooperación²⁵. Algunas de las más relevantes pueden ser:

- El desarrollo precisa de un buen gobierno, que garantice una estabilidad macroeconómica y unos servicios públicos básicos eficientes.
- Las instituciones son básicas en el proceso de desarrollo a largo plazo. Cuando no se cuenta con instituciones eficaces, es necesario invertir primeramente en su promoción (*advocacy*) y reforma.
- La participación de la población en su propio proceso de desarrollo es insustituible. Ninguna ayuda externa puede ser eficaz si la propia población no se autorresponsabiliza de este proceso
- Deben respetarse los procesos endógenos de desarrollo y las diversidades culturales. No existe un único modelo de desarrollo que deba ser impuesto.
- Los donantes pueden y deben revisar sus mecanismos de ayuda para que orienten el desarrollo y no lo impongan.
- Debe crearse un entorno institucional mundial que asegure la participación y expresión de todos sus miembros.
- La seguridad es inherente al desarrollo. Sin un mínimo de seguridad y estabilidad, la eficacia de la ayuda disminuye notablemente.
- La ayuda se muestra eficaz cuando es complementaria de la inversión privada nacional.
- La ayuda al desarrollo son también ideas y conocimientos, no sólo recursos.

²⁵ Algunos de los más significativos pueden ser los principios del Comité de Ayuda al Desarrollo para una ayuda eficaz, CAD (1995); su propuesta de acción para el siglo XXI, CAD (1996); la revisión sobre la eficacia de la ayuda del BANCO MUNDIAL (1998); las propuestas y lecciones aprendidas de MARTÍNEZ (1999) sobre gobernabilidad y desarrollo institucional; o el enfoque integral de desarrollo propuesto por WOLFENSOHN (1999).

- Una sociedad civil activa y organizada, hace que sus servicios públicos mejoren sustancialmente.

Como vemos, los problemas y dificultades que envuelven a la cooperación internacional para el desarrollo no son pequeños, pero también existen numerosas buenas ideas y propuestas que fomentan el que se pueda salir realmente fortalecidos y con una identidad más clara de la situación de crisis actual.

1.4. LA ÉTICA DE LA EVALUACIÓN.

En un cuarto y último apartado de referencias más axiológicas sobre el tema de la investigación, queremos detenernos brevemente a hacer algunas consideraciones sobre la ética de la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo.

Como se expondrá a lo largo de los capítulos tercero y cuarto, evaluar es emitir un juicio práctico. El ejercicio evaluativo conlleva valorar costes y beneficios, juzgar la eficiencia sobre distintas alternativas, y apreciar el mérito y valor de las intervenciones realizadas desde su identificación inicial hasta su finalización.

También las distintas herramientas que se pueden utilizar para evaluar son susceptibles de consideraciones éticas. La utilización de grupos de control es especialmente problemática desde el punto de vista ético, al privarse a una población de unos beneficios que se otorgan a otra, la población objetivo o meta del proyecto. ¿Bajo qué criterio se realiza dicha selección?

Además de las herramientas utilizadas es importante considerar la participación de los propios beneficiarios. Incluir sus intereses, opiniones y percepciones sobre la realidad de lo que se evalúa, parece un imperativo ético, al ser los sujetos que disfrutarán de los resultados del proyecto, o –en caso de fracaso- se verán privados de los beneficios esperados. No debe utilizarse a los beneficiarios como simples instrumentos o medios para obtener información relevante para la evaluación y, posteriormente, no comunicarles los resultados obtenidos o no haber tenido en cuenta sus impresiones y valoraciones.

La evaluación, tal como se defenderá en este estudio en los capítulos tercero y sexto, debe ser un medio más de cooperación para incrementar la capacitación de los beneficiarios y aumentar su capital humano. La evaluación debe estar al servicio de todos los miembros de la cadena de cooperación y no sólo centrarse en los intereses y términos de referencia de los agentes donantes o de las ONGD intermediarias.

También tiene que buscar la verdad y el bien de los beneficiarios, lo que la convierte en una actividad ética, como lo son todas las conductas humanas. El fin de la evaluación no es el simple conocimiento intelectual o académico, sino tratar de captar los procesos de verdad y bondad que conforman mecanismos exitosos de cooperación al desarrollo. No se debe evaluar para satisfacer una simple curiosidad intelectual. Como se intentará demostrar en este estudio, la evaluación debe servir para tomar decisiones que aumenten el rendimiento de las acciones planificadas²⁶.

Al igual que en los juicios prácticos, al evaluar debe tenerse en cuenta no sólo los hechos, sino el contexto donde se realizaron, las circunstancias que los rodearon y que pueden modificar dicho juicio sustancialmente. Al evaluar, también se asignan responsabilidades y éstas pueden haber estado explicitadas y delimitadas o no. Por eso es tan importante decidir estas cuestiones durante la formulación del proyecto y antes de comenzar su ejecución, como se verá en el capítulo tercero.

La información obtenida de los ejercicios evaluativos debe tratarse también de forma éticamente correcta. Es preciso asegurar la privacidad de los comentarios y valoraciones realizados por informadores clave, garantizar el anonimato en las encuestas de opinión o respetar la intimidad y actuar con discreción en la difusión de los informes finales. La transparencia de todo el proceso, junto con la independencia y honestidad de

²⁶ En el apartado 6.3.1. se describen algunas motivaciones perversas para evaluar.

la valoración, son dos de los valores éticos más enfatizados en toda la literatura relativa a la evaluación de proyectos, programas y políticas²⁷.

Por último conviene resaltar la existencia de códigos deontológicos propios de la disciplina de la evaluación, formulados por las asociaciones profesionales de esta materia²⁸. La consulta y cumplimiento de estas normas éticas pueden resultar de inestimable ayuda para los ejercicios evaluativos que deben acometer las ONGD españolas y que nos disponemos a comentar.

²⁷ Los manuales de evaluación más conocidos, como los de ROSSI y FREEMAN (1989), WEISS (1998), NORAD (1997) o el de la cooperación española, MAE (1998a), traen numerosos comentarios sobre las cuestiones éticas de la evaluación.

²⁸ Existen cuatro códigos deontológicos: las dos ediciones del de la asociación estadounidense THE JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1981, 1994), que es el más influyente; el de la Asociación Americana de Evaluación, de 1994; el de la Sociedad Canadiense, de 1996; y el de la Sociedad Australasiática de Evaluación, de 1997. Un resumen y comentario de estos códigos puede verse en BUSTELO (1998).

CAPÍTULO 2.

LAS ONGD EN ESPAÑA.

BREVE DESCRIPCIÓN DE SU MOMENTO ACTUAL.

2.1 EL SUJETO DE NUESTRO ESTUDIO: ¿QUÉ ES UNA ONGD?

2.1.1 DEFINICIÓN DE UNA ONGD.

La primera peculiaridad con que nos encontramos al tratar de definir con precisión el sujeto de nuestro estudio, es que es un término expresado de forma negativa. Organización No Gubernamental sólo nos delimita una característica política excluyente, pero poco más. Una familia, una empresa, una mutualidad, una cooperativa o un club deportivo también son “organizaciones” no gubernamentales, si sólo atendemos a este aspecto¹.

Como gráficamente describe Rubén César Fernández, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD):

*"manejan sumas voluminosas, pero su objetivo no es el lucro. Movilizan la adhesión voluntaria, pero no son iglesias. Insisten en la gratuidad del servicio, pero no son centros de filantropía. Se involucran mucho en política, pero no son partidarias, y, en general, quieren mantenerse a distancia del Estado. Promueven el desarrollo, pero no se especializan en 'productividad'. Realizan investigaciones, pero no son académicas. Su clasificación no resulta fácil. Por esto son comprensibles las sospechas levantadas para con ellas. A menudo se escucha la pregunta desconfiada: 'a fin de cuentas, ¿a quién sirve esta gente?', formulada incluso por colaboradores próximos"*².

A pesar de esta serie de mutuas exclusiones, el término es ya de dominio público en el lenguaje ordinario, y es posible inferir ciertas definiciones extensivo-descriptivas de carácter positivo. Veamos algunas de ellas.

¹ Los agentes privados que realizan cooperación para el desarrollo son las ONGD, las empresas y sindicatos. Para los rasgos sobresalientes de la cooperación empresarial, véanse LAGUNA *et al.* (1994); GARCÍA MORALES y CENDÁN (1997); PÉREZ-SOBA *et al.* (1998) pp.158-161; LACASA (1999); GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA (1999) pp.255-264.

² Citado en PADRÓN (1988) p.188.

*"Organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo"*³.

Esta definición nos aporta ya rasgos identificativos orientadores: el carácter voluntario, la ausencia de ánimo de lucro, la independencia respecto al gobierno -aunque esto no excluye una identificación ideológica determinada-, y una actividad: la cooperación para el desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo, mediante la ejecución de proyectos o programas. Esta actividad, con ser la principal, no es la única, pues las ONGD realizan acciones en el Primer Mundo como el cabildeo o presión política, la educación para el desarrollo, u otras, como se expondrá más adelante.

Lo que sí hacemos notar aquí, es que escogemos las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se dedican al desarrollo (por tanto las abreviamos ONGD), pues hay muchas otras Organizaciones que bajo la misma notación se dedican a otras acciones de promoción, como la atención a enfermos, prevención y lucha contra la droga o la defensa del medio ambiente, compartiendo los rasgos de ausencia de lucro, trabajo con voluntarios y dinamización y organización de la sociedad civil. No son objeto de estudio en esta investigación, que queda así delimitada a las ONGD.

La segunda definición, más extensa, nos la aporta Zavala Matulic:

"Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), son organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la Cooperación al Desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo en los pueblos y sociedades del Tercer Mundo.

*Su acción busca la canalización de recursos económicos públicos y privados para llevar a cabo proyectos de desarrollo autónomos en los países subdesarrollados...Esta acción sobre el terreno se completa con las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo... y con las actividades de lobby o presión política ante los gobiernos y organismos"*⁴.

³ ORTEGA CARPIO (1992) p.450.

⁴ ZABALA MATULIC (1994). Citado también en GUTIÉRREZ SOLSONA (1995) pp.353-354.

Aquí ya encontramos hecha una síntesis de las actividades que se realizan y que nos permiten formar un concepto lo suficientemente unívoco y riguroso, para poder trabajar con eficacia a lo largo de este trabajo.

También resulta interesante conocer cómo se definen ellas mismas. La Coordinadora de ONGD de España, aglutina estos rasgos con los que todas las que la componen se identifican:

*"Las ONGD somos organizaciones autónomas, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que trabajamos en cooperación internacional para el desarrollo. Estamos formadas por ciudadanos y ciudadanas que creen que, además de la ayuda entre los gobiernos, es necesaria la cooperación solidaria entre los pueblos"*⁵.

Merece la pena destacarse la no contraposición que se hace aquí entre cooperación gubernamental o estatal y la no oficial de las ONGD. Es un enfoque de mutua colaboración que se ha logrado con la experiencia del enriquecimiento mutuo que supone la colaboración de ambas partes en una causa común.

El Comité de Enlace de las ONGD de la Unión Europea, reconociendo la diversidad de las Organizaciones que lo componen, presenta así la identidad de estas instituciones⁶:

Sus valores más característicos son:

- Justicia social, equidad y respeto por los Derechos Humanos.
- La participación de las distintas sociedades por las que trabajan.
- El compromiso de la sociedad civil con la cooperación al desarrollo.
- Estar al servicio de sus socios del Sur.

⁵ CONGDE (1995b) p.1.

⁶ CLONGD (1997a) pp.4-8. Otra descripción de las características comunes a todas las ONGD españolas, puede encontrarse en el Código de Conducta de la Coordinadora estatal; CONGDE (1998) punto 1.1.

En cuanto al *enfoque* que tienen sobre la Cooperación al desarrollo destacan los siguientes principios:

- * Dar un enfoque profesional a sus acciones, entendiendo por ello "el incluir estudios de monitoreo, evaluación y seguimiento de la implementación de sus acciones".
- * Desarrollar la capacidad de sus socios del Sur aprovechando sus conocimientos, la experiencia y las estructuras locales ya existentes o fomentando su constitución.
- * Apoyar a los grupos especialmente desfavorecidos.
- * Trabajar para reducir las desigualdades de género.
- * Utilizar sistemas apropiados de captación de fondos.
- * Asegurarse de que sus acciones son sostenibles a largo plazo, y que a corto plazo, sus acciones no impiden que las instituciones locales u otros actores asuman sus funciones.
- * Tomar parte en educación para el desarrollo, sensibilización e incidencia política en el Norte⁷.
- * Hacer uso de su capacidad de puente para unir diferentes sectores de la sociedad, ya que reconocen que no son más que uno de los muchos actores comprometidos en lucha contra la erradicación de la pobreza.

Por último, en cuanto a su *estructura*, presentan los siguientes rasgos comunes a todas ellas:

- ⇒ Están arraigadas en la sociedad civil, basando su trabajo en la colaboración de sus miembros voluntarios y procurando un diálogo constante con la opinión pública que les sustenta.
- ⇒ Carecen de ánimo de lucro.
- ⇒ Son entidades legalmente constituidas.
- ⇒ Son grupos de personas, nunca una sola.
- ⇒ Son independientes para perseguir sus objetivos de desarrollo.
- ⇒ Tienen un órgano directivo representativo de sus miembros e independiente en sus acciones.

⁷ También conocida como "cabildeo", presión política o "lobby".

- ⇒ Buscan diversificar sus fuentes de financiación para mantener la independencia financiera con respecto a un determinado donante.
- ⇒ Son transparentes en su gestión.

Finalmente y tras ser demandada mucho tiempo por las propias ONGD, se dispone de una definición "oficial" y legal de lo que es una ONGD. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE 162 de 8 de julio), en su artículo 32 dice que, a efectos de dicha Ley, se consideran ONGD:

"aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo..."

*...habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos"*⁸.

En el siguiente artículo las obliga a inscribirse en un Registro abierto en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que es de carácter público⁹. Con estas medidas, avanzamos ya en la concreción de las ONGD con las que vamos a trabajar. Podemos decir que ya sabemos "quiénes están y quiénes son". Veamos a continuación cómo fue su nacimiento histórico y cómo han evolucionado en nuestro país.

⁸ La Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo fue una de las reivindicaciones más permanentes de las ONGD españolas desde los años 80. Ya en 1995, la Coordinadora de ONGD-España hizo una primera propuesta (véase CONGDE (1995d)). Tanto durante su proceso de formación como tras su publicación final han sido numerosas las valoraciones que se han hecho. Pueden verse, entre otras, las de la propia CONGDE (1998b); la de SOLETO (1997) siendo aún anteproyecto, o las de GRASA (1998b) y ESTRELLA (1998), expresando este último el punto de vista de la oposición socialista.

⁹ Este Registro está reglamentado en el RD 993/1999 de 11 de junio (BOE 152 de 26 de junio).

2.1.2 BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ONGD EN ESPAÑA.

Para esta descripción, resulta de gran utilidad el estudio de M^a Luz Ortega Carpio en el que aporta el primer orden cronológico de las ONGD españolas y las clasifica en tres generaciones según su idea de desarrollo¹⁰.

La primera generación, *asistencialista*, corresponde a los años '50; la segunda es de *autosuficiencia* en su idea de desarrollo y crecen en los '60; y la tercera y última, tienen una idea de desarrollo cercano al *cambio estructural* y se expanden en el *boom* de las ONGD durante los '70-80. (Cuadro 2.1.)

También logra clasificarlas *por su ideario* prevalente en confesionales, éticas, políticas y económicas. Posteriormente incluye otros idearios como el meramente solidario, las oficiales, las internacionales y las universitarias.

Por último, como veremos más adelante, según su *forma jurídica* pueden ser asociaciones o fundaciones.

Como podemos apreciar en el Cuadro 2.2. y, según los datos que nos ofrece el Directorio Electrónico elaborado por la Coordinadora de ONGD-España¹¹, la evolución histórica de las ONGD en España sigue este modelo, de lento nacimiento hasta la década de los ochenta (19 entidades), con predominio de las ONGD más vinculadas a instituciones religiosas, seguido de un rápido crecimiento en el primer lustro de los ochenta (otras 19 entidades), y una explosión en el segundo lustro de dicha década (39 nuevas organizaciones) y comienzo de los años noventa (15 organizaciones más).

¹⁰ ORTEGA CARPIO (1994). Posteriormente, RIBERA y AYUSO (1999) ofrecen otra clasificación similar inspirada en las cuatro generaciones de KORTEN (1987, 1991): la primera generación o asistencialistas, la formarían las ONGD de los años 50-60; una segunda generación, desarrollistas, a lo largo de los 60-70; la tercera generación, de desarrollo autosostenido y participativo, en los 80; y la cuarta generación, de intervención política, desde finales de los 80. También comentan esta clasificación GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA (1999) pp.222-224.

Cuadro 2.1. Generaciones de ONGD en España.

CARACTERÍSTICAS	1ª GENERACIÓN MODELO ASISTENCIALISTA	2ª GENERACIÓN MODELO AUTOSUFICIENCIA	3ª GENERACIÓN MODELO CAMBIO ESTRUCTURAL
TIPO DE ACCIÓN	Emergencia, humanitaria y puntual.	Centradas en agentes sociales. Zonas con problemática específica.	Desarrollo autosostenido, autónomo y sistemático.
PAPEL DE LA ONGD	Servicios específicos, asistenciales.	Acompañamiento en procesos de constitución orgánica. Búsqueda de la autosuficiencia.	Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Proceso de cambio estructural.
PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS	Nula, ausente.	Actor.	Protagonista.
RELACIÓN CON EL ESTADO	Substitutivo.	Substitutivo/confrontación/apoyo.	Confrontación/apoyo.
EDUCACIÓN AL DESARROLLO	Asistencial		Causal

Fuente: ORTEGA CARPIO (1994) p.133.

¹¹ En este trabajo, tomamos como universo de ONGD en España, las federadas en esta Coordinadora, al recoger a las más representativas y ofrecer la información base con la que poder investigar.

Cuadro 2.2. Nacimiento histórico de las ONGD españolas.

HASTA 1.980	1.980-1.985	1.986-1.990	DESDE 1.990
TOTAL: 19	TOTAL: 19	TOTAL: 39	TOTAL: 15
ADRA (1978)	Acción Solidaria Aragonesa (1985)	ACSUR-Las Segovias (1986)	Acción contra el Hambre (1995)
ANESVAD (1970)	AJETI (1981)	ADSIS (1987)	ADS (1994)
Cáritas Española (1962)	ANAR (1981)	Alternativa Solidaria - PLENTY (1986)	Amistad y Cooperación (1994)
CIDOB (1973)	Asociación Amigos del Pueblo Saharaui (1984)	Amistad Europea Proyecto Solidario (1986)	Asociación Properú (1991)
CEAR (1979)	Asociación Rubén Darío (1985)	Asamblea de Cooperación por la Paz (1990)	Asociación por la Paz y el Desarrollo (1991)
Comunidad Baha'i de España (1968)	Ayuda en Acción (1980)	ASPA (1987)	Farmacéuticos Mundi (1991)
Cruz Roja Española (1864)	CIDEAL (1983)	ATELIER (1989)	Farmacéuticos Sin Fronteras de España (1991)
FERE (1957)	CIPIE (1981)	CASAL (1990)	Ingeniería Sin Fronteras (1995)
Fundación Francisco Largo Caballero (1978)	CODESPA (1985)	CESAL (1988)	FIADDELSO (1992)
Fundación Humanismo y Democracia (1978)	Consejo Interhospitalario Cooperación (1982)	Colectivos de Acción Solidaria (1989)	INTERED (1992)
IEPALA (1965)	ECOE (1985)	Concertacion/s (1988)	Misión América (1993)
INTERMÓN (1956)	Fe y Alegría (1985)	Edificando Comunidad de Nazaret (1987)	SED (1992)
Justicia y Paz (1968)	Fundación Cánovas del Castillo (1980)	Educación sin Fronteras (1988)	Solidarios para el Desarrollo (1991)
Manos Unidas (1960)	Juan Ciudad (1985)	Entrepueblos (1988)	SOLC (1994)
Medicus Mundi España (1962)	Madreselva (1984)	FUNCOE (1990)	SOTERMUN (1994)
Mensajeros por la Paz (1972)	Movimiento 0'7% Tercer Mundo (1983)	Fundación MÓN-3 (1986)	
OCASHA (1957)	MPDL (1983)	HEGOA (1987)	
SID (1967)	Nous Camins (1981)	IPADE (1988)	
UNEFA (1978)	Paz y Cooperación (1982)	ISCOD (1990)	

	Jóvenes del Tercer Mundo (1988)
	Liga Española para la Educación y la Cultura Popular (1986)
	Médicos del Mundo (1990)
	Médicos Sin Fronteras (1986)
	OCSI (1987)
	OSPAAAL (1990)
	Paz y Solidaridad (1989)
	Paz y Tercer Mundo (1988)
	PERSONAS (1990)
	PROCLADE (1988)
	PRODEIN (1989)
	PROSALUS (1986)
	PROYDE (1988)
	Proyecto Cultura y Solidaridad (1990)
	Proyecto Local (1989)
	Pueblos Hermanos (1986)
	SODEPAZ (1987)
	Solidaridad Internacional (1986)
	Unión Solidaria (1987)
	VETERMON (1987)

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Electrónico de ONGD-1.997.

Las causas fundamentales de esta evolución son de orden histórico, organizativo y social.

En primer lugar, **las causas históricas**. Durante la etapa de la dictadura franquista, el predominio en la acción de las pocas ONGD existentes se centra en el envío de personal a países del Sur, como asistentes técnicos o misioneros seculares, y en el envío de ayuda alimentaria y humanitaria. El modelo de ayuda al desarrollo es asistencialista y son los primeros pasos en este tipo de actividad, donde el peso de las Organizaciones vinculadas a la Iglesia católica y su propia mentalidad de cooperación al desarrollo determinan esta mentalidad de corte paternalista y asistencial.

La propia evolución en el pensamiento social que se produce en la Iglesia católica con las encíclicas *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963) de Juan XXIII y *Populorum Progressio* (1967) de Pablo VI, junto con las orientaciones que marcó la *Gaudium et Spes* (1966) del Concilio Vaticano II, hacen que estas Organizaciones también evolucionen en su forma de trabajar y aparezcan otras nuevas.

Con la llegada de la transición democrática y el despegue económico del país en los años sesenta (que provocó que España recibiera el último préstamo del Banco Mundial en 1977 y fuese clasificado a partir de 1981 como país de ingreso alto y dejara por tanto de percibir ayuda, se produce un gran cambio en la cooperación al desarrollo en nuestro país. España comienza a participar sucesivamente en los Bancos Regionales

de Desarrollo¹², pasa de ser receptor de fondos a ser donante, y en 1976 se crea el instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)¹³.

En 1991 ingresará en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE¹⁴. El final de la década de los setenta y los primeros años ochenta es el periodo en el que van naciendo ONGD próximas a círculos políticos e intelectuales, apareciendo las primeras entidades dedicadas exclusivamente a la investigación y formación de un pensamiento articulado en torno al desarrollo económico de los pueblos, ya sin motivación confesional¹⁵. La libertad de asociación y la transición política pacífica, facilitaron este proceso.

¹² Fondo Africano de Desarrollo (1974). Banco Interamericano de Desarrollo (1976), Banco Africano de Desarrollo (1984). Banco Asiático de Desarrollo (1986), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (1991). Además España ha suscrito el Convenio de Ayuda Alimentaria de Naciones Unidas (1980) y participa en la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia de la FAO (1981). Con su ingreso en la Unión Europea en junio de 1985, participa también en todos los organismos comunitarios de cooperación al desarrollo, participando desde 1989 con sucesivas aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y contribuyendo al presupuesto comunitario. Para un diagnóstico actual sobre la cooperación multilateral española, véase MARTÍN ACEBES (1999).

¹³ Real Decreto 16/1976 de 24 de agosto. Sobre la controversia de este instrumento pueden consultarse GÓMEZ GIL (1995, 1996); REGUERO *et al.* (1997) como posturas críticas, MIER (1996) y RENGIFO (1999) como miembros del Ministerio de Economía y defensores del FAD. Una visión global sobre la cooperación económica no reembolsable, la ofrece GRACIA (1999). INTERMÓN (1999a) ha elaborado un interesante documento de propuesta de reforma del FAD. En el fondo de la polémica y de los enfrentamientos históricos entre el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) y el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), subyacen las dos motivaciones o fines de la ayuda al desarrollo: la humanitaria-solidaria-ética-filantropía y la comercial-geoestratégica-de interés propio. Así es reconocido por el propio Banco Mundial, (véase BANCO MUNDIAL (1998) p.7) y lo comenta IGLESIA-CARUNCHO (1997). Al hilo del desarrollo reglamentario de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, han sido regulados otros dos instrumentos de interés: el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de desarrollo social básico en el exterior (RD 24/2000 de 14 de enero) que gestiona la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) dependiente del MAE, y los Créditos Concesionales destinados proyectos de desarrollo social básico (RD 28/2000 de 14 de enero) administrados conjuntamente por el MEH y el MAE.

¹⁴ Concretamente el 3 de diciembre. Para detallar este momento histórico pueden consultarse GRANELL (1997) y la ponencia de DE QUESADA en AA.VV. (1997b) pp.117-127. El CAD ha realizado dos interesantes exámenes a la cooperación española, CAD (1994, 1998). Un comentario actualizado sobre las exigencias y procedimientos que supone pertenecer al CAD la ofrece MONTALBÁN (1999).

¹⁵ Es el caso del CIDOB, CIPIE, AIETI o el Movimiento del 0'7%.

El año 1.985 es decisivo para la cooperación al desarrollo española, pues comienza a elaborarse un **marco organizativo** que se ha ido alargando hasta la actualidad¹⁶. Con la creación en dicho año de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)¹⁷, se va cuajando un creciente interés tanto político como social por la ayuda al desarrollo. En febrero de 1986 se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) para tratar de coordinar a los diversos Ministerios que realizan actividades de cooperación internacional¹⁸. En 1987 se elaboran las *Lineas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo*¹⁹, en las que ya se reconocen a las ONGD como agentes de sensibilización de la opinión pública en esta política y en 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) integrando el Instituto de Cooperación Iberoamericana, el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo²⁰.

¹⁶ Para un mayor desarrollo de este marco organizativo e institucional pueden consultarse: ALONSO (1998) pp.189-193; ORTEGA CARPIO (1994) pp.152-157; MAE (1998) pp.143-155; MONTALBÁN (1999). Algunas deficiencias y críticas a este sistema -sobre todo la dispersión de donantes- se encuentran en: ALONSO (1995) pp.21-22; ALONSO (1998) pp.192-193; GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (1995) pp.35-44; FERNÁNDEZ POYATO y SOTELO MARTÍN (1995) pp.47-50; FORCADA (1995) pp.66-68; GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA (1999) pp.181-195.

¹⁷ R.D. 1485/1985 de 28 de agosto.

¹⁸ R.D. 451/1986 de 21 de febrero, derogado en esta forma por la Ley 23/98, pero reconociendo existencia en sus arts. 21 y 24. Actualmente está regida por el RD 23/2000 de 14 de enero. El art.23 de la citada Ley, creó también la Comisión Interterritorial, regulada por el RD 22/2000 de 14 de enero, con el fin de coordinar la ayuda de las administraciones descentralizadas (autonomías y ayuntamientos) con la estatal.

¹⁹ Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987.

²⁰ R.D. 1527/1988 de 11 de noviembre. Esta misma norma creó la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) encargada de elaborar y supervisar los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), así como de planificar y evaluar todo el programa de ayuda al desarrollo español. Esta función quedó muy limitada al encargarse a esta Oficina la gestión de las convocatorias anuales de subvenciones y ayudas a las ONGD, pasando esta gestión a la AECI en 1996. El R.D. 2492/1994 de 23 de diciembre, refundió los tres institutos mencionados arriba y el R.D. 1141/1996 de 24 de mayo ha reestructurado la AECI, modificándose parcialmente con el R.D. 1870/1998 de 4 de septiembre. Constituida como Organismo Autónomo Administrativo, sujeto a derecho público, tiene condicionada su capacidad operativa, sus posibilidades de contratación de personal técnico y experto y su margen de maniobra para movilizar fondos. Esta

Por su parte, las ONGD aprovechan esta consolidación organizativa y con las convocatorias anuales de ayudas y subvenciones que realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), tanto de forma ordinaria, desde 1983, como ligada a la recaudación del IRPF, desde 1989, ven cómo sus posibilidades de trabajo se expanden exponencialmente²¹. Es el lustro del gran crecimiento que constituye un verdadero *boom* y que tendrá consecuencias importantes para la imagen social de estas entidades.

Por último, en cuanto a **las causas sociales**, las numerosas manifestaciones públicas que va convocando la Plataforma del 0'7% PIB para conseguir que el gobierno dedique dicha cantidad a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como había propuesto la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970 en su *Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las NN.UU. para el Desarrollo*²², culminaron en una acampada en el otoño de 1994 frente al Ministerio de Economía, que no sólo presionó una acción gubernamental como fue la creación de un Consejo de Cooperación para el Desarrollo en el que están representadas las ONGD, sino que hizo del tema de la ayuda, una materia popular con creciente relevancia social desde entonces²³. La mayor información pública sobre los problemas del Sur y su difusión en los medios de comunicación social hacen que las iniciativas para combatir la pobreza en el mundo se multipliquen y se creen nuevas ONGD, ya dentro de la década de los noventa.

situación ha sido objeto de críticas, la más autorizada, la del CAD (1998) en su examen. INTERMÓN (1999b) ha elaborado una sugerente propuesta de reforma de la AECI. La Ley 23/1998 culmina este marco organizativo, aprobando la creación de un Plan Director cuatrienal que sirva de fundamento planificador y dote de coherencia a la cooperación española. El primer Plan correspondiente a 1999-2002, ha estado basado en el documento dirigido por ALONSO (1999a) de imprescindible referencia.

²¹ Aunque desarrollaremos más adelante el contenido de estas convocatorias, adelantamos ya que la convocatoria general es la ejecución del Programa 134A, art.8º, concepto 4 del presupuesto del MAE. La convocatoria del IRPF se regula por el R.D. 825/1988 de 15 de julio y el R.D. 195/1989 de 17 de febrero.

²² ORTEGA CARPIO (1994) p.147.

²³ El Consejo de Cooperación fue creado por el R.D. 795/1995 de 19 de mayo. Derogado por la Ley 23/1998 pero subsistente (art. 22) hasta que no se desarrollara reglamentariamente como indica la disposición transitoria primera, ha sido regulado de nuevo por el RD 21/2000 de 14 de enero. Más adelante (apartado 2.3.1) se amplía la información sobre este órgano consultivo.

A esta evolución histórica en su nacimiento, podemos añadir una **evolución en su pensamiento** o en su propia forma de concebirse ellas y su trabajo. Progresivamente han ido abandonando la concepción inicial de ser entidades asistenciales, muy paternalistas y con grandes dosis de buena voluntad pero poco espíritu crítico, hacia concepciones más centradas en el concepto de "*partenariado*" o trato entre socios de igual a igual. Sus acciones han ido pasando de significar sencillos gestos caritativos en países del Sur, a significar verdaderos programas estructurales bien trabados para eliminar y denunciar las causas de la pobreza en el Sur, junto con campañas y procesos formativos integrales de sensibilización y concienciación de esas causas de la pobreza en el Norte y el Sur. Han ido entendiéndose cada vez menos como simples donantes que aportan recursos financieros o técnicos, y caminan hacia una interrelación con sus beneficiarios de verdaderos socios de los que también deben aprender. Es una filosofía que entiende la solidaridad no sólo en un sentido donante-beneficiario, sino en un proceso en el que se llevan mutuamente unos a otros, aportando cada parte lo que tiene de más valioso en el común camino de la lucha contra la erradicación de la pobreza.

La Coordinadora de ONGD-España, resume su modelo de desarrollo en estos cuatro puntos básicos²⁴:

- * Sostenible
- * Endógeno
- * Equilibrado
- * Global

El desarrollo sostenible garantiza el bienestar a las generaciones futuras y respeta los recursos naturales y defiende los derechos humanos. El desarrollo endógeno apoya la participación directa de los beneficiarios en su propio proceso de desarrollo sin crear mecanismos de dependencia²⁵. El desarrollo equilibrado es crítico con las injustas

²⁴ CONGDE (1995b) p.1

²⁵ En expresión plástica de VEREDA del ABRIL (1997), desarrollo "*desde abajo y desde adentro*".

condiciones sociales, económicas y políticas que generan la desigualdad entre el Norte y el Sur y entre los sectores de la población. El desarrollo global cuestiona la viabilidad del modelo de desarrollo seguido hasta ahora por el Norte, por los desequilibrios sociales y medioambientales que ha generado y por los mecanismos de dependencia en los que se sostiene.

Comparando esta evolución de pensamiento con el desarrollo evolutivo de una persona humana, podríamos decir que las ONGD españolas han pasado por **cuatro etapas** a lo largo de su historia.

La primera etapa, la correspondiente a la fase *infantil*, estuvo dominada por un acento por **trabajar por los pobres** y desfavorecidos. Toda la iniciativa del desarrollo era tomada por el Norte, y prácticamente se imponían las acciones que realizaban las Organizaciones, pues los países del Sur, como simples niños, "*no sabían*". Estos se limitaban a recibir pasivamente la ayuda del Norte y ahí terminaba su paternal relación.

La segunda etapa, o fase de *preadolescencia* en la metáfora humana, sería la que podríamos llamar de **trabajar con los pobres**. Las ONGD se abren a un diálogo con sus contrapartes del Sur para conocer mejor sus necesidades, pero las decisiones se siguen tomando en el Norte, sin perder autonomía o control sobre las acciones aprobadas.

En una tercera fase, la *adolescencia*, las ONGD se esfuerzan por **trabajar junto a los pobres**. Se dieron cuenta de que ellos debían ser los verdaderos actores de su propio proceso de desarrollo. Percibieron que "*el desarrollo es una experiencia vivida, nunca una experiencia recibida*"²⁶. Comienza a desearse que los propios beneficiarios participen y se involucren en la realización de todas las fases del proyecto de desarrollo formulado, incluida la evaluación. Las soluciones a sus problemas están más dentro de sus propias capacidades y las acciones de las ONGD deben encaminarse a garantizar la igualdad de oportunidades o a aumentarlas. Las ONGD son cada vez menos "*padres*" y cada vez más verdaderos socios que acompañan, asesoran o financian los proyectos

²⁶ AKE (1996) p.76

presentados por los propios pobres, pero nunca sustituyen su iniciativa. Creemos que esta es la situación actual de la mayoría de las ONGD en España.

Por último, la cuarta etapa, la edad *juvenil*, todavía por llegar y hacia la que se camina, será la etapa del "**trabajando ellos**", los propios pobres que ahora se afanan por promover su personal desarrollo. Los contactos Sur-Sur se multiplican, incluso son facilitados por las ONGD del Norte que actuarán como enlaces y conectores de organizaciones no gubernamentales del Sur. Ellas mismas impulsarán las acciones democratizadoras y de buen gobierno en su propio país, organizando redes y estructuras sólidas de cooperación en su sociedad civil, e intercambiando frecuentemente experiencias entre ellas, como entidades solidarias con una mentalidad abierta y global. La relación "paternal" de los comienzos, se habrá transformado en una relación entre adultos, aún jóvenes, pero ya fortalecidos y capaces de decidir por sí mismos un futuro común. El Código de Conducta elaborado por la Coordinadora de ONGD de España se expresa en esta misma línea:

"[las ONGD] establecen relaciones de asociación (partenariado) que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad..."

...es necesario analizar las causas de sus problemas [los pueblos del Sur], mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con las organizaciones del Sur y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los beneficiarios, así como priorizar a los grupos más vulnerables a las desigualdades"²⁷.

Como vemos, la evolución interna de las ONGD ya refleja que este tipo de cooperación no queda exenta de la ambigüedad que tienen todas las iniciativas de desarrollo. Por eso, a continuación nos proponemos presentar un sencillo balance sobre las ventajas y desventajas de estas entidades y sus acciones, utilizando para el ello el modelo empresarial "DAFO".

²⁷ CONGDE (1998a) puntos 3.1. y 2.1. (pp.7 y 5 respectivamente).

2.1.3 ANÁLISIS DAFO DE LAS ONGD ESPAÑOLAS.

El análisis DAFO (SWOT en sus siglas inglesas) trata de confrontar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de una empresa. Es uno de los modelos de valoración estratégica empresarial más conocidos y fue propuesto por primera vez por un grupo de prestigiosos economistas de la Harvard Business School, a mediados de la década de los sesenta²⁸.

Diseñado en un principio para el ámbito empresarial, son frecuentes las referencias al mismo en otros contextos donde la planificación institucional se hace necesaria y ya comienza a ser utilizado como modelo de valoración para las ONGD²⁹.

Como ya reconocía el Departamento de Cooperación de IEPALA hace años,

"...las ONGD -no todas, es verdad- pueden aportar honestidad, experiencia, contacto directo con las bases, austeridad en la utilización de los recursos y profesionalidad en la aplicación de métodos para afrontar problemas y satisfacer necesidades"³⁰.

Pero ese "*no todas*" ya nos indica que las acciones de las ONGD pueden no estar a la altura de los deseos altruistas de sus miembros, y que tienen también sus puntos débiles que afrontar.

Rafael de Juan y Peñalosa y Koldo Unceta realizaron una descripción de las principales **ventajas** que podían ofrecer estas entidades. Sintetizándolas son las siguientes:

- Aportan una conciencia crítica, una preocupación por el desarrollo integral y una voluntad de constituir una alternativa real para la solución de muchos problemas sociales y económicos del subdesarrollo.

²⁸ Dichos autores son Learned, Christensen, Andrews y Guth, de ahí que también se conozca al modelo con las siglas de las iniciales de sus nombres (modelo LCAG).

²⁹ Un análisis DAFO aplicado a las ONGD actuando en situaciones de emergencia humanitaria, es ofrecido por SANZ CORELLA (1999) pp. 24-25. Otra valoración es la de GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA (1999) pp.239-242.

- Ofrecen apoyo y cobertura a otras ONGD locales actuando con “la base”.
- Capacidad para realizar formación, orientación y acompañamiento.
- Idoneidad en cuanto a la búsqueda de captación de recursos técnicos y financieros.
- Potencialidad para investigar la realidad social y ampliar el debate sobre el desarrollo.
- Cuentan con un inestimable capital humano y una gran capacidad de adaptarse a las necesidades que van surgiendo de los rápidos cambios que experimenta la realidad social³¹.

A estas ventajas, pueden añadirse las señaladas por Iztueta, que también ellos citan:

- El alto grado de rendimiento que alcanzan sus proyectos.
- La baja proporción que suponen en sus presupuestos la administración y gestión.
- La importancia del impacto social y el efecto multiplicador que significa la presencia directa de las ONGD entre la población beneficiaria de los proyectos.
- La flexibilidad y agilidad en la identificación y ejecución de proyectos³².

³⁰ IEPALA (1992) p.113.

³¹ JUAN y PEÑALOSA, R. de y UNCETA, K. (1994) pp.3264-3266.

³² IZTUETA, J.M. (1992) pp. 220-221.

Por su parte, autores más críticos con estas instituciones como K. Biekart y A. Fowler, señalan las siguientes:

- Mejor alcance.
- Innovación.
- Bajo coste.
- Rapidez y flexibilidad.
- Son más integradoras.
- Mayor probidad. (honradez)³³

Reconociendo estas posibles ventajas, también son perceptibles algunas desventajas, de forma que podemos sintetizar mediante la matriz DAFO que se ofrece en el *Cuadro 2.3.*, las debilidades y amenazas, fortalezas y oportunidades que estas Organizaciones pueden presentar.

³³ BIEKART y FOWLER (1998).

Cuadro 2.3. Matriz DAFO de las ONGD españolas.

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de recursos propios. • Dependencia de las subvenciones gubernamentales. • Falta de evaluación y seguimiento en los proyectos. • Falta de objetividad y excesivo empeño en el espíritu crítico a la cooperación oficial. • Falta de continuidad y de profesionalidad en las acciones al trabajar con voluntarios. • Falta de transparencia e información, amparándose en su carácter no lucrativo y solidario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cercanía y contacto directo con los beneficiarios o sus líderes. • Espíritu crítico y preocupación por el desarrollo humano integral. • Enfoque microeconómico en la mayoría de sus proyectos. • Agilidad, flexibilidad y gran capacidad de adaptación al cambio. • Ambiente de trabajo positivo, espíritu de equipo y cuerpo solidario. Alta motivación.
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Su imagen social es muy dependiente de los medios de comunicación y muy sensible ante el fraude o la corrupción. • Su excesiva proliferación lleva a una falta de coordinación y duplicación de acciones. • Dificultad para operar con economías de escala al centrarse en el pequeño tamaño de los proyectos. • Clientelismo ante la subvención, con pérdida de independencia, sobre todo las que disponen de menores recursos propios. • Pérdida de identidad y disminución de su carácter voluntario, si se profesionalizan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar muy pegados al terreno con gran conocimiento directo de la realidad. • Fuerte capacidad potencial de seguimiento y control de los proyectos, al ser de pequeño tamaño. • Interconexión y formación de redes entre ellas. Facilidad para potenciar los contactos Sur-Sur. • Desarrollo de acciones alternativas fuera de los circuitos económicos establecidos, como el comercio justo.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.4 EL CÓDIGO DE CONDUCTA.

Como aspecto final de este primer punto dedicado a la clarificación del sujeto de nuestro estudio, es menester mencionar este documento elaborado por la Coordinadora española, aprobado el 25 de octubre de 1997 y modificado el 28 de marzo de 1998. El Código de Conducta nos permite saber cómo se entienden a sí mismas las ONGD españolas, así como su concepto sobre desarrollo, pobreza, cooperación, género, respeto al medio ambiente y promoción de los derechos humanos (punto 1.2.).

Reconociendo su multiplicidad y pluralidad, las ONGD han consensuado este documento con estos tres objetivos que ahí mismo se mencionan:

*** Clarificar el concepto, los objetivos y las (prácticas) actuaciones de las ONGD.*

** Garantizar los principios de transparencia, democracia interna y austeridad en la actuación de las ONGD.*

** Dar a conocer a la sociedad española los criterios de actuación aceptados consensuadamente por las ONGD"³⁴.*

El documento está estructurado en dos partes. La primera versa sobre el contenido del Código de Conducta, en la que se presenta la identidad de las ONGD, sus características, los conceptos fundamentales ya mencionados, los campos de trabajo, los criterios de relación de las entidades con otras organizaciones y los criterios generales de organización. La última sección se dedica a las pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes que deben utilizar las ONGD.

La segunda parte se dedica a la difusión, aplicación y cumplimiento del Código.

Por lo que respecta a nuestra investigación, son de particular interés las menciones que se hacen a la publicidad y transparencia de sus prácticas y presupuestos:

³⁴ CONGDE (1998a) p.11.

"Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos. Esto supone la obligación de publicar documentación cuantitativa y cualitativa, así como facilitar el control externo de sus actividades y recursos" (9ª característica).

Entendemos que esto refuerza la difusión de los resultados de sus actividades, sobre todo de los proyectos de cooperación al desarrollo, pero que -en buena lógica- previamente han de realizarse evaluaciones de sus impactos. Las propias ONGD así lo reconocen cuando al tratar de la colaboración con las contrapartes del Sur, enumera los tipos de dicha colaboración, siendo el último el:

"Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas a mejorar la calidad de la cooperación" ³⁵.

Es decir, **las evaluaciones**, según el Código de Conducta consensuado por todas las ONGD de la Coordinadora, **habrán de realizarse y habrá de ser en colaboración y con la participación de los propios beneficiarios**. Será esta una idea que reiteraremos más adelante, por considerarla una de las líneas argumentales esenciales de esta investigación.

³⁵ CONGDE (1998a) p.5.

2.2 PRINCIPALES ACTIVIDADES QUE REALIZAN LAS ONGD ESPAÑOLAS

En este segundo apartado van a describirse de forma sucinta las principales actividades que llevan a cabo las ONGD españolas. De entre la variedad de estas acciones seleccionamos las más comunes y las hemos agrupado en cinco: los proyectos y programas de desarrollo en el Sur, las acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, las actividades relacionadas con el voluntariado, las acciones formativas y de educación para el desarrollo y la promoción del comercio justo o alternativo.

2.2.1 PROYECTOS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO.

Aunque más adelante (punto 2.4.1) se describirá de forma extensa lo que es un proyecto de desarrollo y cómo se elabora, pues su evaluación es el objeto esencial de este trabajo, adelantamos ahora una primera definición.

La Metodología de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores define un **proyecto de cooperación al desarrollo** como

"un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución" ³⁶.

Las características esenciales que esta definición recoge son:

- ha de tener un objetivo de desarrollo bien específico
- está delimitado en el espacio y el tiempo
- ha de ser autosostenible.

³⁶ MAE (1998a) p.107.

Por tanto, si estas características están ausentes, estaremos o ante una realidad que no podemos calificar de "proyecto" propiamente, o ante un "mal proyecto" ya desde su definición.

De forma genérica, el Código de Conducta de la Coordinadora estatal considera que los proyectos son las acciones que luchan

*"contra las causas estructurales de la pobreza y propician el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige"*³⁷.

Son los proyectos la actividad principal de casi todas las ONGD, aunque haya algunas que no se dediquen a ello, bien porque se centran en la actividad educativa e investigadora, bien porque lo hacen en las acciones de ayuda de emergencia y humanitaria.

De hecho, según la información contenida en el Directorio electrónico de ONGD españolas, elaborado por la Coordinadora estatal, con datos referidos al ejercicio de 1996, únicamente 8 entidades -de las 93 asociadas- no aportaron datos sobre los gastos realizados en proyectos de cooperación³⁸. Podemos inferir que éstas no están específicamente dedicadas a los proyectos, aunque haya también muchas de ellas que no realizan proyectos como acción principal, pero sí que algún porcentaje del presupuesto se destina a estas actividades. Otras, sin embargo, están totalmente volcadas a esta actividad, como muestra la *Tabla 2.1*.

En el contexto de nuestro trabajo, los proyectos son el objetivo a evaluar y por tanto los que más nos interesarán.

Por otra parte, los **programas** de desarrollo son acciones muy ligadas a los proyectos, de forma que casi siempre se les considera unidos.

³⁷ CONGDE (1998a) p.5.

³⁸ Acción contra el Hambre, ANAR, Comunidad Baha'i de España, ECOE, HEGOA, Justicia y Paz, SID y SOLC.

Tabla 2.1. ONGD españolas ante la realización de proyectos.

% DE INGRESOS DESTINADOS A PROYECTOS DE COOPERACIÓN.

LAS 10 QUE MÁS DESTINAN		LAS 10 QUE MENOS DESTINAN	
ONGD	% GASTOS EN PROYECTOS	ONGD	% GASTOS EN PROYECTOS
Consejo Interhospitalario Cooperación	100.00	Farmacéuticos Sin Fronteras	6.27
FERE	98.24	Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	6.75
Amistad y Cooperación	97.58	Mensajeros por la Paz	6.84
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	95.21	AIETI	9.48
CODESPA	94.75	CEAR	13.69
Ingeniería Sin Fronteras	94.61	CESAL	16.82
Paz y Tercer Mundo	94.28	IEPALA	16.9
CIPIE	94.22	Colectivos de Acción Solidaria	18.05
Entrepueblos	94.14	MPDL	20.87
Jóvenes del Tercer Mundo	94.06	CIDOB	25.00

LAS 10 QUE MÁS CANTIDAD TOTAL DESTINAN (y que superaron los 600 millones de Ptas.)	
ONGD	Ptas. - 1.996
Manos Unidas	6.481.669.651
INTERMÓN	2.832.000.000
Médicos Sin Fronteras	1.412.976.000
Ayuda en Acción	1.342.487.763
Médicos Mundi	1.320.427.000
CODESPA	1.261.745.388
Cruz Roja Española	1.120.589.538
CIPIE	1.076.382.000
Cáritas Española	764.190.000
ANESVAD	683.144.727
TOTAL:	18.295.312.067

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

La Metodología del MAE define los programas de la siguiente manera:

*"es una donación o préstamo de recursos otorgado fuera de proyectos con fines generales de desarrollo, adquiriendo en general la forma de transferencia financiera para el apoyo de cuentas nacionales"*³⁹.

Como se aprecia en la definición, los programas tienen un componente más financiero, mientras que los proyectos se centran sobre todo en el aspecto real. Su consideración temporal es de mayor plazo y suelen centrarse en el aspecto comercial (por ejemplo, apoyo a exportaciones o importaciones, préstamos de ayuda en dificultades de balanza de pagos, condonaciones o renegociaciones de deuda, etc.). Por su carácter y volumen, los programas son más propios de la ayuda oficial que de las ONGD, pero no faltan iniciativas en este terreno como los programas de microcrédito, fondos rotatorios o la adquisición por parte de la ONGD de deuda estatal de un país, para luego forzar al país "deudor" a dedicar el nuevo monto a programas de educación, sanitarios u otra índole⁴⁰.

No obstante estas definiciones "oficiales", es conveniente reconocer que comúnmente se entiende por programa un conjunto amplio y coordinado de proyectos que forman una integralidad y cuyo horizonte temporal es el medio y largo plazo⁴¹.

³⁹ MAE (1998a) p. 97.

⁴⁰ INTERMÓN compró en 1998 el 10% de la deuda externa que Mozambique tenía con España, condonándosele el 90% restante. Los 250 millones de pesetas que representa esta compra, deben ser destinados por Mozambique a proyectos de educación primaria. Sobre el programa español de condonación de deuda y conversión de deuda por desarrollo, véanse MONTALVO (1997, 1999) y ATIENZA (1998, 1999a, 1999b). Sobre el trabajo de las ONGD con los microcréditos, YUNUS (1997) y CARPINTERO (1998).

⁴¹ Así lo entiende por ejemplo DALE (1998) pp.20-23. PÉREZ-SOBA *et al.* (1998) p.141, recoge la siguiente distinción propuesta por María González Hinjos: el proyecto es "un trabajo singular con un objetivo claramente definido, que atiende a unas necesidades muy concretas, con unas fechas de inicio y terminación, un presupuesto preestablecido y una organización temporal que se desmantela cuando termina". Mientras que el programa es "un concepto más amplio, que suele abarcar varios proyectos, es más duradero y se concibe de forma integral". Una distinción muy similar fue recogida por el mismo autor: PÉREZ-SOBA *et al.* (1997) p.159.

2.2.2 ACCIONES DE AYUDA HUMANITARIA.

Este instrumento de cooperación incluye dos grandes apartados: la ayuda alimentaria y las actividades conocidas como ayuda de emergencia.

El CAD define la ayuda alimentaria en los siguientes términos:

*"Donaciones dirigidas al suministro de productos para la alimentación humana (en el marco de programas nacionales o internacionales) o pagos en efectivo por suministros de alimentos. También puede incluir costes de transporte financiados por el donante y la provisión de productos intermedios para la alimentación de animales, o insumos agrícolas (cuando formen parte de una intervención de ayuda alimentaria)"*⁴².

Y la ayuda de emergencia como:

*"Donaciones destinadas a cubrir las necesidades provocadas por una situación de catástrofe (natural o humana), y a las que el gobierno local no puede hacer frente. Es, por definición, una ayuda puntual, al margen de proyectos o programas, y puede ser entregada en dinero o en especie. También incluye la ayuda alimentaria de emergencia, la ayuda humanitaria que se canaliza a través de ONGD y la ayuda a refugiados"*⁴³.

Tres son entonces los grandes capítulos de este instrumento: la asistencia ante situaciones puntuales de catástrofes, sean de origen natural (terremotos, huracanes, etc.) o de orden humano (conflictos bélicos); la asistencia a los refugiados y desplazados, las operaciones de reconstrucción y rehabilitación tras las acciones de emergencia; y los programas de ayuda alimentaria para luchar contra las hambrunas provocadas por cualquier causa, incluyendo la seguridad alimenticia. Las ONGD dedicadas especialmente a ofrecer programas sanitarios y alimenticios o de intervención rápida ante situaciones de emergencia, serán las que más recursos dediquen a esta actividad.

Para el caso español, la *Tabla 2.2.* ofrece algunos datos que muestran a las ONGD que más cantidad de recursos destinaron a esta partida.

⁴² Citado en MAE (1998a) p.101.

⁴³ MAE (1998a) p.101.

Tabla 2.2. Ayuda humanitaria en las ONGD españolas.

LAS 10 QUE MÁS CANTIDAD DESTINAN (y que gastaron por encima de los 100 millones de Ptas.)		
ONGD	Ptas.	% DE SUS GASTOS
Médicos Sin Fronteras	903.378.000	31.70
MPDL	669.728.175	64.32
Cáritas Española	607.203.000	42.00
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	579.322.392	31.69
MÉDICOS DEL MUNDO	557.679.808	38.93
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	418.500.000	86.56
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	310.565.000	37.08
ANESVAD	213.377.835	17.32
ACSUR - LAS SEGOVIAS	187.876.143	28.03
INTERMÓN	141.000.000	3.60
TOTAL:	4.618.630.353	----

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1.997.

Debe señalarse aquí la fuerte *variabilidad* de este gasto, sometido por su propio concepto a la eventualidad de fenómenos como catástrofes naturales, conflictos bélicos o hambrunas a causa de la mala climatología, todos ellos con fuerte dosis de

imprevisibilidad⁴⁴. Aún así, puede afirmarse que hay ONGD "especializadas" en este tipo de acciones, como pueden ser las más vinculadas a la profesión médica (Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, Médicos Mundi, Prosalus, Juan Ciudad), las centradas en el desarrollo, promoción y conservación de la paz (MPDL, Mensajeros por la Paz, SODEPAZ), ayuda a los refugiados (CEAR), o las dedicadas especialmente a atender este tipo de necesidades (Cruz Roja, Cáritas, Acción contra el Hambre u otras).

2.2.3 ACTIVIDADES DE VOLUNTARIADO.

Una de las principales señas de identidad de las ONGD es que basan sus actividades empleando trabajo humano voluntario. Sin el voluntariado las ONGD no se entenderían a sí mismas, dejarían de ser lo que hoy y como hoy son, con las ventajas e inconvenientes que esto conlleva⁴⁵.

A pesar de existir una **Ley del voluntariado** en España (Ley 6/1996 de 6 de enero), en ella no se define qué es un voluntario, limitándose a señalar el legislador que sus actividades deben ser altruistas, solidarias, libres, sin contraprestación económica y en organizaciones, y que sean de "interés general"⁴⁶.

El trabajar como una población voluntaria, más o menos amplia en su base, plantea la difícil cuestión del **dilema entre la creciente profesionalización de las Organizaciones y el mantenimiento del voluntariado como seña de identidad**.

Las ONGD se están profesionalizando –al menos en sus cargos directivos y ejecutores- para ofrecer cada vez mayor rigor y calidad al trabajo desempeñado y por la creciente complejidad administrativa y de las propias acciones de desarrollo que llevan

⁴⁴ Notar por ejemplo, el fuerte incremento de esta ayuda en el año 1.998 para contrarrestar los devastadores efectos del huracán *Mitch* en Centroamérica. La Coordinadora ha cifrado la cantidad recaudada por las 27 ONGD que han trabajado en la región, en 17.704.585.000 pesetas. Véase CONGDE (1999d).

⁴⁵ Un balance de estas ventajas y limitaciones, tanto para el trabajo voluntario en el Norte como para la participación popular en los proyectos del Sur, puede consultarse en ORTEGA CARPIO (1994) pp. 58-64. También se recoge allí abundante bibliografía sobre el tema.

⁴⁶ Cfr. Arts. 3 y 4 de la citada Ley.

a cabo⁴⁷. ¿Cómo compaginar estos deseos de calidad y excelencia en sus servicios con una dedicación de su personal parcial, intermitente y no formada específicamente para estas tareas? Las ONGD dedican la mayor parte de sus recursos disponibles a las acciones en los países del Tercer Mundo y así desean mantenerse por coherencia con su filosofía. Esto les impide desviar fondos hacia los recursos humanos de su organización, de forma que pudieran remunerar de forma atractiva y estable a un cuerpo sólido de trabajadores profesionales dedicados a ello a tiempo completo, con las externalidades y economías de escala que ello conlleva⁴⁸. Los pocos empleados a tiempo completo y de forma remunerada en las entidades, suplen la falta de estímulos financieros en su actividad profesional, por una alta motivación y un componente vocacional que les hace preferir este tipo de trabajo a otro que el mercado remuneraría de forma superior. ¿Resta ello optimidad a la gestión de estas Organizaciones? Es difícil de valorar. En la actualidad, se está desarrollando una cierta profesionalización, poniéndose cada vez más énfasis en la formación del personal que trabaja en estas entidades. La necesidad de un trabajo de creciente calidad, junto a la mayor cantidad de recursos destinados a acciones de cooperación, sobre todo de origen administrativo autonómico y local, así lo reclama. Pero no creemos que este proceso sea sustitutivo del valor añadido que aportan los voluntarios.

Ya hemos mencionado que, desde el aspecto normativo legal, el trabajo voluntario está regulado por la Ley 6/1996 de 15 de enero⁴⁹. A ella, y a la posible legislación autonómica propia, se remite el artículo treinta y siete de la Ley de Cooperación Internacional, donde se detallan tres normas principales:

⁴⁷ En este sentido, véase el lenguaje empresarial y el tratamiento dado a la imagen corporativa y los sistemas de organización de las ONGD que ofrece MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998).

⁴⁸ En una filosofía y lenguaje mercantil, podríamos hablar de los "salarios de eficiencia" para retener y motivar de forma continua a los mejores "cerebros" del sector dentro de la organización.

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que la Ley 23/1998, en su disposición derogatoria única, punto 3, deroga la disposición adicional segunda de esta Ley de Voluntariado referente al trabajo voluntario como cooperante y lo sustituye por su art.37. Un estatuto del cooperante es una demanda muy reiterada por las ONGD y está prometido en el art.38 de la Ley de Cooperación. En dicho artículo se define a los cooperantes como "quienes a una adecuada formación o titulación académica oficial, unen una probada experiencia profesional y tienen encomendada la ejecución de un determinado proyecto o programa en el marco de la cooperación para el desarrollo".

- * Que el voluntario debe ser informado y conocer sus derechos y deberes, cuando vaya a realizar una actuación en el extranjero, así como conocer y respetar la legislación del país de destino.
- * Que el contrato no laboral con que se vincule el voluntario a la organización a la que represente, debe contemplar como mínimo, recursos necesarios para sus necesidades básicas, un seguro de asistencia y un periodo de formación si fuera necesario.
- * Que los voluntarios están sujetos a las exenciones fiscales, inmunidades y privilegios que se establezcan en acuerdos internacionales sobre la materia entre España y los países beneficiarios⁵⁰.

Por último, debemos señalar que, aunque prácticamente todas trabajan con voluntarios, el Directorio que elabora la Coordinadora nacional de ONGD recoge algunas de las diversas actividades que ofrecen las entidades para sus voluntarios, clasificadas en tres grupos: "brigadas de trabajo", "turismo solidario" y "otras actividades"⁵¹. (Tabla 2.3.)

⁵⁰ Ley 23/1988, de 7 de julio, art.37.

⁵¹ CONGDE (1997a). Las "Brigadas de Trabajo". son estancias cortas de voluntarios en países en desarrollo, donde se colabora realizando tareas de escasa especialización en los proyectos en curso. El "Turismo Solidario", se concibe como una forma de viajar y visitar lugares donde se realizan intervenciones de desarrollo. Se entra en contacto con las contrapartes y aumenta la sensibilización. La categoría "Otros" incluye a los trabajadores voluntarios que participan en ejecución de proyectos y otras posibles modalidades de voluntariado.

Tabla 2.3. ONGD que ofrecen actividades de voluntariado en el extranjero.

BRIGADAS DE TRABAJO	TURISMO SOLIDARIO	OTRAS ACTIVIDADES	
ASPA	ACSUR - Las Segovias	Acción Solidaria Aragonesa	Jóvenes del Tercer Mundo
Asociación Rubén Darío	ADRA	ADSIS	Juan Ciudad
Entrepueblos	Amistad Europea Proyecto Solidario	Alternativa Solidaria - PLENTY	Médicos del Mundo
MADRESELVA	Asociación por la Paz y el Desarrollo	ANAR	Medicus Mundi España
Misión América	Paz y Cooperación	Asamblea de Cooperación por la Paz	MPDL
Paz y Tercer Mundo	PRODEIN	Asociación Properu	OCASHA
PROYDE	SODEPAZ	ATELIER	OCSI
SED	SOLC	CIDEAL	Paz y Solidaridad
SODEPAZ	Unión Solidaria	Cruz Roja Española	Paz y Tercer Mundo
Solidarios para el Desarrollo		Educación Sin Fronteras	INTERED
		Entrepueblos	SED
		Fe y Alegria	SODEPAZ
		FIADERSO	Solidarios para el Desarrollo
		Fundación Cánovas del Castillo	SOLC
		IPADE	Unión Solidaria

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

2.2.4 EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y FORMACIÓN.

En contra de lo que afirma Gutiérrez Solsona, la educación para el desarrollo es una de las principales actividades que realizan las ONGD en España⁵². Otro asunto será su impacto real o las mejoras que sean susceptibles de introducir en esta acción formativa.

Según Argibay, por Educación para el Desarrollo (EPD) debe entenderse todo

*"proceso formativo, concienciador capaz de generar participación y compromiso de transformación social solidaria"*⁵³.

La Ley de Cooperación Internacional reconoce novedosamente esta actividad y, en su art. 13, la define como:

"el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por la vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas a favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo".

Como puede verse, esta actividad se concreta de diversas formas, entre las que cabe destacar la impartición de *cursos y masters* en temas relacionados con la cooperación o con la actividad específica que realiza la ONGD (farmacológica, sanitaria, etc.)⁵⁴, la organización de *campañas* reivindicativas o informativas para la sociedad, la *presión política* en la calle y en los medios de comunicación, o la

⁵² "... ningún agente, ni gubernamental ni no gubernamental, realiza en la actualidad un verdadero programa de educación para el desarrollo." GUTIÉRREZ SOLSONA (1995) p.446. La prueba son algunas de las recientes publicaciones que sobre Educación Para el Desarrollo existen en nuestro país: HEGOA (1991 y 1996); ORTEGA CARPIO (1994); MESA (1994); DÍAZ SALAZAR (1995 y 1996); ARGIBAY (1997); ARGIBAY *et al.* (1997); SOGGE (1998); GÁNDARA (1996); CONGDE (1998a); SEBASTIÁN (1993, 1996, 1997); PÉREZ-SOBA (1997); ARIAS (1999); ALONSO (1999a) pp.399-414 o ANGULO (1999).

⁵³ ARGIBAY (1997) p.28.

⁵⁴ ONGD españolas con fuerte acento en esta actividad son AIETI, CIDEAL, CIDOB, ECOE, Fundación MON-3, HEGOA, IEPALA o IPADE. Médicos Sin Fronteras y Médicos Mundi España ofrecen numerosos y prestigiosos Cursos y Masters en medicina tropical y temas afines.

elaboración de *publicaciones* científicas resultado de las investigaciones que realiza la Organización⁵⁵.

Entre estas actividades, destaca la realización de cursos y talleres de capacitación para los voluntarios de las ONGD.

Otra forma de educación para el desarrollo es la elaboración de diverso material didáctico (en prensa o audiovisual, juegos, exposiciones itinerantes) que elaboran las propias ONGD para ofrecer a centros educativos y público en general. Son pocas las entidades que no participan en esta forma de cooperación⁵⁶.

Como señala Ortega Carpio, las ONGD han evolucionado en su forma de concebir y practicar la EPD desde un modelo más asistencialista a otro causal⁵⁷. El modelo **asistencialista** se centra en las *consecuencias* del subdesarrollo y trata de obtener financiación en los países del Norte para enviarla a los del Sur. Para ello utiliza imágenes emotivas que inciten a la población a la generosidad monetaria, presentando a los pobres del Sur como objetos simplificados de compasión y no como socios de un trabajo conjunto, protagonistas de su propio proceso de desarrollo⁵⁸. A cambio, la ONGD difunde de forma eficaz su imagen de organización imprescindible y consigue una sustanciosa financiación privada.

Por contra, el modelo **causal** se dirige a denunciar las *causas* estructurales que pervierten un sistema económico que genera tanta desigualdad. La EPD de este modelo trata de *informar, educar y concienciar* al conjunto de la sociedad del Norte sobre los mecanismos generadores de pobreza, incluso de aquéllos en los que ella participa activamente. Crear una conciencia crítica y formada es su principal objetivo. Por ello,

⁵⁵ Una relación completa de estas publicaciones, sean periódicas (boletines, hojas informativas, revista periódica) o monografías, puede consultarse en el Directorio anual que elabora la Coordinadora. CONGDE (1997a, 1999a).

⁵⁶ Para una visión completa de esta oferta educativa puede consultarse el catálogo general que editó la Coordinadora. CONGDE (1997b).

⁵⁷ ORTEGA CARPIO (1994) pp.65-89 y 189-210.

⁵⁸ Incumpliendo así con frecuencia el Código de Conducta. Ver CONGDE (1998a) punto 5, pp.10-11.

debe pagar el coste de oportunidad de aparecer ante los donantes y la sociedad en conjunto como un grupo crítico e insidioso y perder, quizá, simpatía y por tanto financiación, al no presentar imágenes patéticas de niños desahuciados y desnutridos, sino, por ejemplo, equipos de personas trabajando en un proyecto de desarrollo.

M. Argibay ha ampliado esta clasificación con un tercer modelo que denomina **de globalidad**⁵⁹. El proceso de globalización que ha sufrido la economía mundial en la segunda parte de los años ochenta y la década de los noventa ha forzado este nuevo modelo. La aparición de temas centrales en los estudios de desarrollo como la cuestión de género, los problemas medioambientales, la diversidad y el respeto intercultural, la explosión demográfica y los movimientos migratorios, han llevado el tema a un estado de la cuestión caracterizado por la convicción de que problemas globales necesitan soluciones globales. En este modelo se acentúa la crítica contra el modo y estilo de vida opulenta de las sociedades desarrolladas, tanto por su insostenibilidad y agresividad medioambiental, como por su falta de respeto por las formas de vida de minorías étnicas que ven amenazado su patrimonio cultural ante las dimensiones que toman las consecuencias de la convivencia en una "aldea global". Las acciones centradas en el modelo de *desarrollo humano* que propone los informes anuales del PNUD, alimentan acciones encaminadas a devolver a la persona su centralidad en todo el proceso económico y a trabajar activamente en temas antes obviados como la diversidad cultural, la participación popular en las decisiones de gobierno, el respeto a los derechos humanos, la cuestión ecológica, etc. Las acciones de EPD de este modelo, son entonces, ante todo formativas, más que reivindicativas y mucho menos vías de propaganda para la obtención de financiación. En este sentido se pronunció la Asamblea General del Comité de Enlace de las ONGD europeas, que en 1989 sintetizó los objetivos a los que debían servir la EPD en los siguientes puntos:

- *"Promover la toma de conciencia de la problemática del desarrollo: comprensión de las causas y de las soluciones, de la interdependencia y de la reciprocidad para un mejor conocimiento mutuo.*

⁵⁹ ARGIBAY (1997) p.29.

- *Aumentar la voluntad de participación de todos en el debate para sostener una política de verdadera cooperación política, económica y cultural.*
- *Intensificar la solidaridad entre los pueblos con todos los socios posibles, por medio de un mejor conocimiento recíproco.*
- *Reforzar el compromiso de las ONGD, de los Estados y de la CE para cambios estructurales en favor de los más desheredados"* ⁶⁰.

Para terminar esta sección, presentamos los datos del gasto en actividades de EPD y sensibilización que realizan las ONGD de la Coordinadora. (Tabla 2.4.)

Como se aprecia en la citada Tabla, doce entidades dedican más de 50 millones a esta actividad, sin ser el porcentaje que representa en el total de sus gastos una variable relevante, así como su tamaño financiero o su antigüedad. Los recursos destinados a esta partida responden a un conjunto de motivos que podríamos encuadrar dentro de uno general: la propia filosofía de la entidad.

En el año 1.997, únicamente 11 organizaciones de las 93 federadas en la Coordinadora no destinaron cantidad alguna a EPD, dentro de los más de 3.600 millones que se gastaron en total, con una media cercana a los 44 millones⁶¹.

⁶⁰ CLONGD (1989). Traducción tomada de ORTEGA CARPIO (1994) p.70.

⁶¹ ADS, Amistad y Cooperación. ANAR. Consejo Interhospitalario de Cooperación, Fe y Alegría, FERE. Fundación Francisco Largo Caballero. Liga Española pro Derechos Humanos. PRODEIN, SODEPAZ y UNEFA.

Tabla 2.4. Gasto de las ONGD españolas en EPD y sensibilización.

Las 12 ONGD que dedicaron más de 50 millones:

ONGD	Ptas.	% de su gasto total
Mensajeros por la Paz	1.300.117.014	86,56%
INTERMÓN	369.000.000	9,42%
Manos Unidas	318.350.000	4,42%
ANESVAD	156.316.282	12,69%
Medicus Mundi España	144.261.000	8,56%
Médicos Sin Fronteras	127.911.000	4,49%
MADRESELVA	119.202.933	52,06%
Médicos del Mundo	99.552.101	6,95%
MPDL	83.997.740	7,72%
CODESPA	69.858.000	5,25%
HEGOA	53.000.000	61,31%
ACSUR - Las Segovias	50.609.239	7,55%

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD -1997.

2.2.5 PROMOCIÓN DEL COMERCIO JUSTO.

Aunque la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo incluye las "iniciativas en favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo"⁶² dentro de las actividades de educación para el desarrollo, se ha preferido en este trabajo tratarlas en un punto aparte debido a la creciente importancia que está tomando.

Desde 1964 los países del Sur ya solicitaban una mejora en las condiciones del comercio internacional, muy apoyados en las tesis de la CEPAL y los autores de la teoría Centro-Periferia. Ese año, en la conferencia de la UNCTAD de Ginebra ya se oyó por primera vez la significativa expresión de "¡Comercio, no ayuda!". En 1969 se inaugura la primera "tienda solidaria" y éstas van expandiéndose hasta más de las 3.000 que actualmente existen en Europa. Desde 1990 el "Movimiento de Comercio Justo" no ha hecho más que crecer y en la actualidad la Federación Internacional para el Comercio Alternativo (IFAT en sus siglas inglesas) agrupa a más de 100 miembros, con presencia en 40 países⁶³.

El principio fundamental del Comercio Justo es garantizar a los trabajadores de los productos comercializados por este medio un salario justo. Los establecimientos o tiendas de este tipo de comercio, compran directamente -sin intermediarios- a los campesinos y artesanos productores del Sur sus productos, que luego venden en las tiendas solidarias del Norte. Se evita así una cadena de comercialización larga y, a menudo, abusiva, que hace que el precio percibido por el productor y el pagado por el consumidor sea exageradamente desigual. Se desea también ofrecer alternativas de venta a los productores, para que puedan evitar una explotación por parte de las grandes multinacionales monopolísticas u oligopolísticas que controlan el mercado de estos bienes básicos.

⁶² Art. 13 de la Ley 23/1998, de 7 de julio.

⁶³ Para un mejor desarrollo de esta organización, el código de práctica y mayor información sobre el comercio justo, puede consultarse su página web: <http://www.ifat.org>

Los artículos que se ofrecen en los países del Norte, quieren ser competitivos con sus sustitutivos y, aunque no puedan competir en precios bajos, su competitividad quiere lograrse a través del aseguramiento por parte del vendedor de que los productos ofrecidos cumplen estas cinco condiciones de justicia:

- No han intervenido menores en su elaboración, trabajando en condiciones esclavizantes.
- Las cooperativas de producción en las que se han elaborado han sido participativas.
- El salario percibido por el varón y por la mujer ha sido el mismo, si se ha trabajado en las mismas condiciones.
- El salario es "justo" en el sentido que permite a sus perceptores llevar una vida digna ellos y sus familias.
- El proceso de elaboración ha sido respetuoso con el medio ambiente, evitando el abuso de recursos o la puesta en peligro del ecosistema⁶⁴.

En España, Intermón inicia en 1996 una fuerte campaña de divulgación y promoción de esta nueva forma de cooperación internacional. En la actualidad, otras catorce ONGD realizan actividades de comercio justo, como refleja la *Tabla 2.5*.

Se espera que con el desarrollo del comercio a través de redes y medios informáticos esta actividad pueda ir adquiriendo un volumen e importancia creciente⁶⁵.

⁶⁴ Puede ampliarse esta visión consultando las obras de MARTÍNEZ OROZCO (1996); BARRAT (1998); o el análisis de caso de MEDINA (1998) (una cooperativa cafetalera nicaragüense) con sugerentes notas críticas.

⁶⁵ En la actualidad, ADSIS, SODEPAZ, Alternativa 3 e INTERMÓN ya ofrecen posibilidades de venta directa de productos de comercio en justo a través de Internet.

Tabla 2.5. ONGD que realizan Comercio Justo en España.

ONGD	Nº de establecimientos
INTERMÓN	10
ADSI	9
SODEPAZ	5
OCSI	3
PRODEIN	2
Acción Solidaria Aragonesa	1
Alternativa Solidaria - PLENTY	1
Asociación Rubén Darío	1
ECOE	1
Médicos Mundi España	1
Paz y Tercer Mundo	1
Unión Solidaria	1
Amistad Europea Proyecto Solidario	0
IEPALA	0
OCASHA	0

Fuente: Elaboración propia. Datos del directorio Electrónico de ONGD - 1997.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ONGD ESPAÑOLAS.

El objetivo de este tercer punto es ofrecer una breve presentación de las principales instituciones vinculadas a la actividad que realizan las ONGD españolas. Estas entidades se han agrupado en diversas redes y coordinadoras a fin de mejorar su coordinación y crear economías de escala de cara a lograr objetivos comunes. La primera en formarse fue la Coordinadora nacional, a la que posteriormente han seguido 14 Coordinadoras autonómicas y últimamente la Coordinadora de Comercio Justo.

En Europa, desarrolla una importante labor de intercomunicación y coordinación el Comité de Enlace de las ONGD con los diversos organismos comunitarios.

Desarrollamos a continuación estas instituciones de forma más detallada.

2.3.1. LA COORDINADORA DE ONGD. SU PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO DE COOPERACIÓN.

Esta primera institución fue creada el 16 de diciembre de 1986 por ocho ONGD: Ayuda en Acción, Cáritas Española, CIC, IEPALA, INTERMÓN, Manos Unidas, Comisión Justicia y Paz y Médicos Mundi España. También estuvieron como invitadas Cruz Roja Española, el Movimiento O'7% y UNICEF. Actualmente está formada por más de noventa socios.

Su **objetivo general** es trabajar para aumentar y mejorar la cooperación internacional para el desarrollo y realizar acciones comunes en respuesta a los intereses de la población del Tercer Mundo.

Entre sus **objetivos específicos** cabe destacar los siguientes⁶⁵:

- Promover el intercambio, la reflexión y el trabajo conjunto de las ONGD españolas.

⁶⁵ CONGDE (1995b).

- Mantener un diálogo constante con las administraciones públicas y parlamentos para garantizar una cooperación al desarrollo eficaz, tanto en España como en Europa.
- Impulsar el intercambio con otros sectores sociales organizados, en materia de cooperación al desarrollo (partidos políticos, empresas, sindicatos, movimientos sociales, etc.)
- Coordinar su trabajo con el de las federaciones de ONGD de las Comunidades Autónomas.
- Desarrollar programas de sensibilización social en favor de la cooperación al desarrollo.

La Coordinadora nacional representa a las entidades federadas en ella en los foros internacionales sobre cooperación y desarrollo, como fueron las cumbres de Naciones Unidas sobre desarrollo en Copenhague (1995), sobre la mujer, Pekín (1995), o la cumbre de la FAO en Roma en 1996. También representa a sus asociados en redes internacionales de cooperación como el Comité de Enlace ante la Unión Europea (CLONGD), la red europea sobre Mujer y Desarrollo (WIDE⁶⁶), el foro internacional sobre deuda externa y desarrollo (EURODAD), el foro europeo de cooperación internacional (EUFORIC), la red de ayuda y seguridad alimentaria (EURONAIID), o la organización VOICE que aglutina a las asociaciones europeas de voluntariado de cooperación en emergencias⁶⁷.

La Coordinadora se financia con las cuotas de las ONGD federadas en ella, donaciones privadas y subvenciones públicas. Con estos ingresos acomete sus actividades de representación y coordinación entre las entidades y también realiza algunas publicaciones y materiales de educación y formación para el desarrollo.

⁶⁶ Siglas de *Women in Development*.

⁶⁷ En PÉREZ-SOBA *et al.* (1998) pp.162-165. se desarrollan estas redes de coordinación internacional de ONGD. y se mencionan la existencia de hasta 38 redes diversas en Europa.

Orgánicamente se estructura de la siguiente manera:

- Una **Asamblea General**, que debe reunirse al menos una vez al año y encargada de aprobar el presupuesto y diseñar las líneas fundamentales de trabajo.
- La **Junta de Gobierno**, como órgano colegiado de representación permanente, elegido cada tres años y formado por un Comité Ejecutivo y diez vocalías. Su misión es llevar a la práctica el plan de trabajo dictado por la Asamblea General⁶⁸.
- El **Comité Ejecutivo** está compuesto por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario y dos vocales adscritos, uno para relaciones internacionales y otro, representante ante el Comité de Enlace europeo.
- Las diez **vocalías** que operan en la actualidad son: cooperación descentralizada, relaciones con los medios de comunicación, relaciones con instituciones del Sur y organismos internacionales, relaciones con los grupos de trabajo I y II, relaciones institucionales, relaciones europeas, acción humanitaria, acciones de desarrollo y su financiación y educación para el desarrollo.
- Los ocho **grupos de trabajo** realizan actividades en los campos de mujer y desarrollo, Unión Europea, comunicación, América Latina, cooperación descentralizada, ayuda humanitaria, cofinanciación y educación para el desarrollo.

Un aspecto importante de la actividad de la Coordinadora y que enlaza con otra institución de cooperación internacional al desarrollo en las que participan las ONGD es su acción representativa dentro del **Consejo de Cooperación al Desarrollo**.

⁶⁸ La actual fue elegida en marzo de 1998.

Este órgano consultivo fue creado tras las presiones sociales vinculadas a las reivindicaciones de la Plataforma del 0'7% PIB en el otoño de 1994. El Consejo se reguló inicialmente por el RD 795/1995 de 19 de mayo (BOE 120 de 20 de mayo), pero la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional derogó esta forma y composición, aunque reconoció su existencia en el art.22, comprometiéndose a dotarlo de medios suficientes para poder cumplir sus funciones, expuestas de forma general en el citado artículo, a la espera de un nuevo Real Decreto que lo reformase.

En el artículo 22 de dicha Ley se le presenta como *"el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo"*.

Según el antiguo RD 795/1995, el Consejo de Cooperación estaba compuesto por 27 miembros (art. 2) nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores para dos años, renovable por periodos de igual duración (art.3).

El RD 21/2000 de 14 de enero legisla sobre la nueva composición y dota de nuevas competencias al Consejo. En su art.3, fija en 21 los miembros que lo componen, para un periodo de tres años, igualmente renovables. Debe reunirse al menos cuatro veces al año y, en sesión extraordinaria, siempre que lo solicite su Presidente o la mayoría absoluta de sus miembros.

Los cambios producidos en la **distribución** entre los agentes representantes se indica en la *Tabla 2.6*.

Tabla 2.6. Composición del Consejo de Cooperación.

CARGO	ANTIGUA	NUEVA
1 Presidente	Ministro de Asuntos Exteriores	Secretario de Estado de la SECIPI
2 Vicepresidentes	Secretario de Estado de Cooperación Internacional Secretario de Estado de Comercio Exterior	Elegidos por el Pleno. entre los vocales de las ONGD y los agentes sociales. respectivamente
1 Secretario	No se especifica	Un funcionario del MAE (sin voto)
Vocales	<p>24 en total:</p> <p>10 de la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la AECI • 9 Directores Generales de los siguientes Ministerios: ⇒ Comercio (2), Asuntos Exteriores, Educación, Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Asuntos Sociales, Obras Públicas y Transportes, Economía y Hacienda. <p>6 representantes de las ONGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la Coordinadora • Representante de la Plataforma 0'7% • 4 propuestos por la Coordinadora. <p>2 representantes de los sindicatos.</p> <p>2 representantes de asociaciones empresariales.</p> <p>4 expertos independientes.</p>	<p>20 en total, con equilibrio de género:</p> <p>Con voz pero sin voto:</p> <p>Secretario General de la AECI, Director de la OPE. un representante del MEH</p> <p>6 representantes de las ONGD:</p> <p>Propuestos por la Coordinadora, sean miembros de ella o no. pudiendo incluir a un representante de movimientos cívicos de cooperación para el desarrollo</p> <p>6 representantes de los agentes sociales:</p> <p>2 de los sindicatos estatales</p> <p>2 de asociaciones empresariales</p> <p>1 de las Universidades</p> <p>1 de asociaciones de Derechos Humanos</p> <p>8 expertos:</p> <p>Propuestos por consenso por el propio Consejo; al menos uno, debe ser experto en cuestiones de género</p>

Fuente: Elaboración propia.

La antigua distribución fue fuertemente criticada sobre todo por sectores cercanos a las ONGD, al entender que la representación de la Administración quedaba sobrevalorada, obteniendo mayoría este agente por simple suma de sus representantes, traicionando así el espíritu de crear un órgano que vigile y controle la política de cooperación al desarrollo practicada por el gobierno⁶⁹. Entraban en conflicto aquí los dos artículos constitucionales señalados en la exposición de motivos del RD. Por el lado del art. 9.2. los poderes públicos están obligados a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social del país, incluida en este caso, la de cooperación al desarrollo. Por otro lado, el art. 97 de la carta magna establece que es el gobierno quien dirige la política exterior e interior del país, por lo que quedaría justificada la mayoría en la representación del Consejo que comentamos.

En el fondo, subyace una polémica más amplia y aún irresuelta, consistente en una triple conjunción de orientaciones e intereses. Los de política exterior por un lado, los económicos y comerciales por otro, y los de los autoproclamados representantes de la sociedad civil, las ONGD, por otro. Esta misma triada se repite en otras críticas comunes, ya comentadas, como la referente al uso de los créditos FAD, o la polémica en torno a la redacción de la Ley de Cooperación que ha dejado aun las espadas en alto⁷⁰.

Otra crítica significativa que recibió el Consejo de Cooperación tal y como estaba estructurado hasta ahora, hacia referencia a sus funciones.

Según el art.6 del antiguo Real Decreto, el Consejo tenía las siguientes funciones:

a) *“La fijación de los criterios y prioridades que deben regir la ayuda oficial al desarrollo. de acuerdo con las directrices en materia de política exterior, económica y comercial establecidas por el gobierno.”*

b) *Informar, previamente, los anteproyectos de leyes que se refieran a la cooperación al desarrollo.*

⁶⁹ Puede consultarse GUTIÉRREZ SOLSONA (1995) pp.374-377.

⁷⁰ La polémica está bien descrita en los comentarios ya mencionados a la Ley: GRASA (1998b); ESTRELLA (1998); CONGDE (1998e).

- c) *Informar, previamente, el Plan Anual de Cooperación Internacional.*
- d) *El seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos y del nivel de cumplimiento global de la ayuda oficial al desarrollo.*
- e) *Cuántas otras funciones le encomiende el Gobierno en materia de cooperación al desarrollo.*

Por el contrario, el art.2 del nuevo RD establece las siguientes:

- a) *Emitir un informe previo, preceptivo y no vinculante sobre anteproyectos de Ley u otras disposiciones sobre Cooperación al Desarrollo.*
- b) *Informar la propuesta de Plan Director y Plan Anual.*
- c) *Conocer los resultados del seguimiento y evaluación de la cooperación.*
- d) *Informar sobre los asuntos que le presente el Gobierno.*
- e) *Hacer sugerencias y propuestas.*
- f) *Otras que le encomiende el Gobierno.*

La anterior asignación merecía dos objeciones principales.

La primera era la falta de espacio de maniobra real del Consejo en materia de política de cooperación. Al fijar el RD 795/1995 en su función primera, como hemos subrayado, que los criterios y prioridades eran establecidos por el Gobierno, al Consejo se le restaba toda capacidad de contrarrestar eficazmente esta dirección política. Como queda ratificado en la Ley de Cooperación, es un órgano consultivo y de diálogo, pero sin ninguna carga de determinación eficaz para poder variar la política de cooperación del país. Esto se mantiene en su regulación actual.

La segunda estuvo vinculada a sus dos funciones relacionadas con los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI). La antigua función c) y las b) y c) nuevas, abundan en la línea anteriormente expuesta. El Consejo sólo es informado previamente y podrá emitir sus comentarios, pero sin ninguna capacidad real de cambio o mejora en la planificación de la cooperación española. La antigua función d) sobre el seguimiento periódico de los proyectos, era aun más confusa y retórica, pues a esa misma misión está destinada la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la

SECIPI, elaborando los denominados PACI-Seguimiento, pero con escasa eficacia. Primero por el dilatado retardo temporal con que se elaboran y dan a conocer los PACI - casi a mediados de ejercicio-, y segundo por la falta de medios materiales, financieros y humanos con que se dota a esta oficina para el cumplimiento de su misión⁷¹. Si ésta es la situación de la OPE, imaginar un control eficaz y eficiente por parte del Consejo que queda en un rango tan "consultivo" y sin medios aptos para ello, es encargarle de una misión que entra en contradicción con el resto del articulado del RD. Quizá por estas razones el nuevo RD 21/2000, haya relegado las funciones del Consejo en materia de planificación y seguimiento, a simples niveles informativos.

2.3.2. LAS COORDINADORAS AUTONÓMICAS Y LA COORDINADORA DE COMERCIO JUSTO.

Con las manifestaciones y la presión pública generada a raíz de las acampadas de la Plataforma del 0'7% PIB en otoño de 1994, muchas autonomías y ayuntamientos se comprometieron a destinar el 0'7% de su presupuesto a proyectos de ayuda al desarrollo. Estos ingresos adicionales han sido canalizados en buena medida a través de proyectos presentados por ONGD para su cofinanciación, que veían así incrementarse la oferta financiera a la que podían acudir. Para las más pequeñas, esta nueva forma de obtener recursos ha supuesto un buen impulso a su actividad.

Cooperación descentralizada es como se denomina a la que se realiza con estos fondos autonómicos y locales⁷². Este proceso de cierta "regionalización" de la ayuda ha producido como fruto el nacimiento de nuevas coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico para regular acciones y reflexionar en direcciones convergentes.

⁷¹ Hasta 1996, la OPE tuvo que centrar la mayoría de sus efectivos en atender a las convocatorias de subvenciones para los programas de cofinanciación con las ONGD, pasando dicha misión desde ese año a la AECI. Hay cierta esperanza que la OPE pueda ahora centrarse más intensamente en su doble misión de planificación y evaluación efectiva de la cooperación oficial española, al haber sido dotada de mayor personal y asignación presupuestaria.

⁷² Algunos estudios sobre este tipo de cooperación emergente pueden encontrarse en: TOMÁS CARPI *et al.* (1997) para la cooperación vasca, andaluza y valenciana; CAM (1998, 1999) para la madrileña; y CONGDE (1997c); ARIAS (1997) o GONZÁLEZ PARADA (1998) para la cooperación descentralizada en todo el territorio nacional.

En la actualidad existen coordinadoras de ONGD locales en las áreas geográficas recogidas en la *Tabla 2.7*.

Tabla 2.7. Coordinadoras de Cooperación Descentralizada.

Andalucía	Cataluña
Aragón	Madrid
Asturias	Galicia
Cantabria	La Rioja
Castilla La Mancha	Murcia
Castilla-León	Navarra
Pais Vasco	Sta. Cruz de Tenerife
Extremadura	Valencia

Fuente: Elaboración propia.

A estas hay que añadir la Coordinadora de Comercio Justo, de reciente creación, para articular relaciones entre las ONGD y asociaciones que promueven este tipo de cooperación.

2.3.3. EL COMITÉ DE ENLACE EUROPEO.

La tercera institución que vamos a considerar en este estudio es de ámbito europeo: el Comité de Enlace de las ONGD ante la Unión Europea (CLONGD)⁷³.

Aunque su nacimiento se fecha en 1976, ya hubo un antecedente significativo en 1974-75 cuando se creó la línea presupuestaria 941 para la cofinanciación de ONGD dentro del presupuesto europeo.

Su funcionamiento se realiza a través de las quince plataformas de ONGD nacionales de los estados miembros de la Unión, que trabajan en los ámbitos de la solidaridad, emergencia o educación para el desarrollo.

Sus principales objetivos son⁷⁴:

- Fomentar la cooperación, el diálogo, el apoyo mutuo y el intercambio de ideas y experiencias entre las ONGD a través de la formulación de posturas comunes, alianzas mutuas y la promoción de un trabajo de alta cualificación y profesionalidad.
- Ayudar a las ONGD europeas a alcanzar un conocimiento profundo de las relaciones de la Unión Europea con los países del Sur y fomentar un clima entre la opinión pública europea que conduzca a la promoción y defensa de sus intereses e ideas.
- Servir de enlace y facilitar el diálogo político entre la sociedad civil europea y la Unión, representando a las ONGD ante los foros e instituciones comunitarios (la Comisión, el Parlamento y el Consejo) e internacionales.

⁷³ Las siglas corresponden a la denominación francesa: Comité de Liaison avec les ONGD.

⁷⁴ Este desarrollo está basado en CLONGD (1997b). En concreto, los objetivos del Comité pueden encontrarse en http://www.oneworld.org/liaison/ngmis_gb.htm. También puede consultarse ORTEGA CARPIO (1994) pp.160-163.

- Actuar como centro de recogida y distribución de información sobre políticas de desarrollo y acciones de emergencia, promoviendo su circulación entre las ONGD europeas y las instituciones comunitarias.
- Facilitar y promover el acceso de las ONGD europeas y del Sur a los recursos comunitarios para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

De forma semejante a como está organizada la Coordinadora nacional española, el Comité europeo cuenta con la siguiente **estructura organizativa**:

- * Las quince **plataformas nacionales**, una por cada país miembro de la Unión, que aglutina a unas 880 ONGD.
- * La **Asamblea General** anual, que reúne a los delegados de cada plataforma nacional, para definir las líneas básicas de actuación, elaborar el programa de actividades y aprobar el informe económico del ejercicio pasado y el presupuesto para el siguiente. Cualquier otro tema que sea propuesto por las plataformas nacionales puede ser tratado en la Asamblea General de cara a tomar una postura común en dicho tema.
- * El **Comité de Enlace** propiamente dicho, compuesto por un representante de cada plataforma nacional, y que actúa como órgano ejecutivo permanente. Sus miembros se reúnen cinco veces al año y llevan a cabo el programa de actividades elaborado por la Asamblea: publican documentos, establecen los grupos de trabajo, organizan seminarios, etc.
- * La **Oficina** del Comité, formada por el Presidente, Vicepresidentes, Tesorero y Secretario ejecutivo, se reúne al menos seis veces al año, y es responsable de la gestión de la Secretaría del Comité.
- * Por último, la **Secretaría** del Comité, con sede en Bruselas, es responsable de la administración y coordinación de todo el trabajo del Comité y la Oficina de Enlace. Es la encargada de elaborar y transmitir la información a las plataformas nacionales.

Además de cumplir el plan de acción elaborado por la Asamblea General, el Comité realiza un seguimiento permanente a las acciones, decisiones y políticas de las instituciones comunitarias (resoluciones del Parlamento, proposiciones de la Comisión, decisiones y resoluciones del Consejo) relacionadas con el desarrollo y las acciones de ayuda de emergencia. También realiza un seguimiento permanente del resto de las políticas comunitarias para que no entren en contradicción con la prioridad del desarrollo

de los pueblos del Sur e intenta que las posiciones de las ONGD europeas sean tenidas en cuenta y respetadas en los foros comunitarios e internacionales.

Para lograr el cumplimiento de estos ambiciosos objetivos el Comité cuenta con grupos de trabajo, que en la actualidad estudian y elaboran información acerca de los siguientes temas:

- Financiación de acciones de desarrollo.
- Foro de educación para el desarrollo.
- Seguridad alimenticia.
- Conferencias intergubernamentales.
- Cooperación descentralizada.
- Relaciones entre la Comisión Europea y las ONGD (El Proceso de Elewijt)⁷⁵.
- El futuro de las relaciones entre los países de Africa-Caribe-Pacífico (ACP) y la Unión Europea.

Por último, cabe señalar las numerosas publicaciones que ofrece el Comité de Enlace, tanto periódicas como a raíz de seminarios, conferencias o encuentros, así como

⁷⁵ En septiembre de 1994, en la ciudad belga de Elewijt, se puso en marcha una iniciativa lanzada por el comisario de la política de desarrollo Manuel Marín, por la que se deseaba incrementar el diálogo y conocimiento mutuo entre las ONGD y los funcionarios de la Comisión. El incremento y diversificación de partidas presupuestarias a las que pueden acceder las ONGD así como el aumento de su actividad e influencia, alimentaba este diálogo que se ha institucionalizado desde 1995. En septiembre de ese año se identificaron cuatro temas específicos a tratar en este proceso: la identidad de las ONGD, la complementariedad entre sus acciones y las de la Comunidad Europea, el diálogo político y la estandarización de procedimientos en la Comisión en sus relaciones con las ONGD. Fruto del trabajo de este foro de diálogo ha sido la elaboración del documento "*Development NGOs in the EU. The Concept*", sobre la identidad, valores y acciones de las ONGD. Se espera ahora determinar el uso final de dicho documento y culminar los avanzados estudios de los otros temas seleccionados.

su útil actividad de información y apoyo en el acceso al programa europeo de cofinanciación⁷⁶.

⁷⁶ Como se verá en el apartado 2.6.3.1 de este trabajo, desde 1976 la Unión Europea ofrece la línea presupuestaria B7-6000 de cofinanciación las ONGD, que se ha ido incrementando paulatinamente desde entonces. Esta línea es administrada por la Dirección General VIII, en su línea DGVIII/B/2. Lo complejo y largo de los procedimientos para acceder a estos fondos, ha hecho que en 1997 se establezca un nuevo programa de ayuda a la cofinanciación (*The NGO Cofinancing Support Programme*). La Comisión elabora anualmente un "Informe sobre la cooperación con las ONGD en ámbitos de interés para los países en vías de desarrollo (PVD)" en la que comunica los resultados de cada ejercicio. Véase, por ejemplo, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997). Sobre la cofinanciación de la U.E. a las ONGD pueden consultarse COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1998a) y (1998b); y los Reglamentos del CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998a) y (1998b). Una presentación sintética de las acciones que realiza anualmente el Comité de Enlace, se ofrece en su guía anual: CLONGD (1998). En él se describe una panorámica del propio Comité, de las instituciones europeas, las políticas de cooperación de la Unión, sus vías de financiación y las ONGD que forman las Plataformas o Coordinadoras nacionales de los Estados miembros.

2.4 EL OBJETO DE NUESTRO ESTUDIO: LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

En este apartado pasamos a la descripción del objeto material de nuestro estudio: los proyectos de cooperación al desarrollo que realizan las ONGD, que son los instrumentos sobre los que se aplicará una evaluación.

La descripción se realiza en dos epígrafes. En el primero se recuerda la definición de un proyecto de desarrollo y se comentan sus rasgos principales y su problemática. En el segundo, se describe la dinámica de un proyecto. Es lo que se conoce como el Ciclo de la Gestión de un Proyecto (CGP) y en él se encuadra la herramienta más utilizada por la cooperación al desarrollo para llevar a cabo este ciclo integral: el modelo alemán de gestión por objetivos, o modelo Z.O.P.P.⁷⁷, más conocido como el Enfoque del Marco Lógico (EML).

2.4.1 ¿QUÉ ES UN PROYECTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO?

Como ya definimos en la descripción de las actividades que realizan las ONGD (apartado 2.2.1.), la Metodología española de cooperación al desarrollo define un proyecto como:

"un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole,

diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo,

en un periodo determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios,

*que continúa produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución"*⁷⁸.

⁷⁷ ZOPP es la sigla de la denominación alemana de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (*Ziel Orientierte Projekt Planung*).

⁷⁸ Extraída de la Metodología Española de Evaluación de Proyectos, MAE (1998a) p.97, y recogida también en la Metodología de la Gestión de Proyectos, MAE (1998b) p.2. Estos dos son los documentos "oficiales" de la cooperación española y aportan una necesaria referencia a los procedimientos y gestión interna de las ONGD.

Analicemos esta definición, separando sus diversos componentes. En primer lugar, un proyecto es un conjunto de acciones (*inversiones, actividades, políticas, medidas institucionales*) cuyo fin es promover el desarrollo.

Estas acciones están bien acotadas en espacio, tiempo y personas, y deben generar autonomía en sus beneficiarios.

Tres rasgos, por tanto, configuran el encuadre esencial de un proyecto.

- acciones
- acotación en espacio, tiempo y personas
- autonomía, procesos autosostenibles.

Añadamos que la definición incorpora **en singular** "un objetivo específico de desarrollo". Esto es, cada proyecto debe estar al servicio de un solo objetivo específico. Volveremos a insistir sobre este asunto más adelante, pero conviene avisarlo ya, debido a que una formulación poco ajustada a este criterio, dificulta mucho una evaluación creíble, útil y eficaz, tal y como se propondrá en este trabajo.

Otro asunto que se considera aquí de gran importancia, es la distinción entre los conceptos de **proyecto y proceso**.

Si consultamos las acepciones que el Diccionario de la Real Academia Española ofrece sobre el término "**proyecto**", vemos que -de las seis que indica-, las dos últimas pueden ser de nuestro interés

"- conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de constar una obra de arquitectura o de ingeniería;

- primer esquema o plan de cualquier trabajo que se hace a veces como prueba antes de darle la forma definitiva".

La connotación que se quiere resaltar es de imprevisibilidad y dinamismo. En el fondo, todo proyecto es -por concepto- distinto a la realización u obra final; lo que resulta evidente en la experiencia de trabajo con proyectos de cooperación al desarrollo. Si algo es constatable muy pronto, es que no es nada sencillo programar acciones

humanas durante uno o más años, en un país subdesarrollado, de forma precisa y sin que surjan desviaciones notables a lo programado.

El propio factor humano, las condiciones culturales, políticas o climatológicas del país, hacen que muy pocos proyectos de desarrollo se realicen "al pie de la letra" de como fueron concebidos y formulados. Esto no va en detrimento alguno del rigor exigible en la identificación y formulación de los proyectos, pero tampoco conviene pedirles lo que no pueden dar.

Esta incertidumbre razonable no debe sorprendernos, sino que nos conduce a relacionarlo con otro concepto importante y diferente del proyecto: el "**proceso**" de desarrollo.

Efectivamente, un proceso es

"- acción de ir hacia delante. Transcurso del tiempo

- conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial"

Es decir, el desarrollo económico de los pueblos es un **proceso** largo, amplio, seguramente infinito, hacia el bienestar y "*bienser*" de sus ciudadanos. Dentro de este proceso, los **proyectos** de cooperación lo impulsan, alientan, tratan de acelerar o "catalizar"

Pero el proceso de desarrollo económico y social, nunca será la suma simple de un conjunto de proyectos. No se garantiza desarrollo por hacer o concebir más proyectos. Esto afecta a las ONGD pues pueden caer en una dinámica irreflexiva de acumulación de acciones y proyectos, tratando de maximizar las identificaciones y formulaciones para conseguir el mayor número de cofinanciaciones posibles, entrando en procesos de competencia que a menudo ellos mismos critican: la obsesión mercantil por realizar acciones, dejando de lado los sujetos, las personas, en su dimensión humana integral.

Las ONGD deben reflexionar más sobre su identidad, sobre su misión, visión y estrategia. Deben profundizar en su ser, para ser excelentes en su quehacer. Deben construir más pensamiento sobre lo que para ellas mismas es el desarrollo, la pobreza, el

bienestar, la participación, la solidaridad y todo ese acervo tan manejado por sus discursos, pero tan ambiguo, abstracto y por tanto necesitado de permanente hermenéutica y clarificación.

Sin claridad en la misión, visión y estrategia que constituye su identidad, y sobre la que pueden apoyar un proceso de deseable especialización, su programación de actividades y proyectos puede estar oscurecida por falta de coherencia. Pasar a la acción (ejecutar proyectos) debe ser una consecuencia de un previo y concomitante proceso de reflexión y análisis de la realidad, propia y del entorno donde se proponen actuar.

El gran *boom* de nuevas ONGD que ha habido en España desde mediados de los años ochenta, como ya se ha comentado, puede contribuir a que su semejante actividad y mutua competencia por diseñar más y más proyectos para lograr los escasos recursos de cofinanciación, termine por ahogar y suprimir la reflexión interna, y se pierda la identidad.

Precisamente aquí es donde la propuesta de evaluación que hacemos en este trabajo puede prestar un gran servicio, pues aporta datos, valoraciones, propuestas, aprendizajes sobre lo realizado anteriormente. Son los materiales con los que se alimenta esta reflexión, los datos de realidad que –como un espejo- devuelven la imagen de la verdadera identidad de la Organización y eliminan las distorsiones fruto de la sola consideración de la subjetividad. En definitiva, **la evaluación es un proceso de diálogo humano, que aporta identidad a la propia ONGD.**

Antes de ponerse a realizar proyectos, conviene que las ONGD se hayan preguntado y mantengan vivas cuestiones esenciales como las de *quién soy yo como institución, a quién represento, cómo es el mundo que me rodea, el entorno donde voy a actuar y qué tipo de desarrollo es el que quiero promover.*

Aunque parezcan cuestiones filosóficas –que lo son-, son anteriores y más esenciales y profundas (por tanto, más incómodas) que la pregunta sobre qué voy a hacer, que es la que contesta el proyecto.

En este contexto de dinamismo, propio de lo real, es donde se explica que la gestión integral de los proyectos de desarrollo siga un ciclo. Es lo que se conoce como el Ciclo de la Gestión de los Proyectos (CGP) que se describe a continuación.

2.4.2 EL CICLO DE LA GESTIÓN DEL PROYECTO (CGP) Y EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO (EML).

“Un sistema de gestión de proyectos es un conjunto de procedimientos explícitos cuya finalidad es mejorar la toma de decisiones en relación con la asignación de recursos para el logro de objetivos a través de la movilización de medios adecuados para su obtención”⁷⁹.

El CGP es, por tanto, un sistema de gestión. Es el conjunto de procedimientos que ayudan a decidir qué medios se van a emplear para lograr el objetivo de desarrollo.

De forma genérica, todo proyecto incorpora y engloba un conjunto de cuestiones, que básicamente pueden ser las siguientes:

CONTEXTO	<i>dónde</i>
DESTINATARIOS	<i>quiénes</i>
MOTIVACIÓN	<i>por qué</i>
FINALIDAD	<i>para qué</i>
OBJETIVOS	<i>qué</i>
ACCIONES	<i>cómo</i>
RESPONSABLES	<i>qué personas</i>
MEDIOS	<i>qué recursos</i>
TIEMPO	<i>cuándo</i>
EVALUACIÓN	<i>qué aprendimos</i>

⁷⁹ MAE (1998b) p.2. El subrayado es propio.

Las respuestas a estas cuestiones y su articulación sistemática en el tiempo, son lo que trata de hacer el CGP⁸⁰.

Las fases en las que la cooperación española propone articular el proceso son seis, el mismo que la Metodología de la Unión Europea (ver *Tabla 2.8.*)

Tabla 2.8. Fases en la Gestión del Ciclo del Proyecto.

FASES EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	FASES EN LA COOPERACIÓN COMUNITARIA
PROGRAMACIÓN	PROGRAMACIÓN
IDENTIFICACIÓN	IDENTIFICACIÓN
FORMULACIÓN	INSTRUCCIÓN
EJECUCIÓN/SEGUIMIENTO	FINALIZACIÓN
FINALIZACIÓN	EJECUCIÓN
EVALUACIÓN	EVALUACIÓN

Fuentes: Elaboración propia. Datos en MAE (1998b) p.3 y COMISIÓN CC.EE. (1993) p.12.

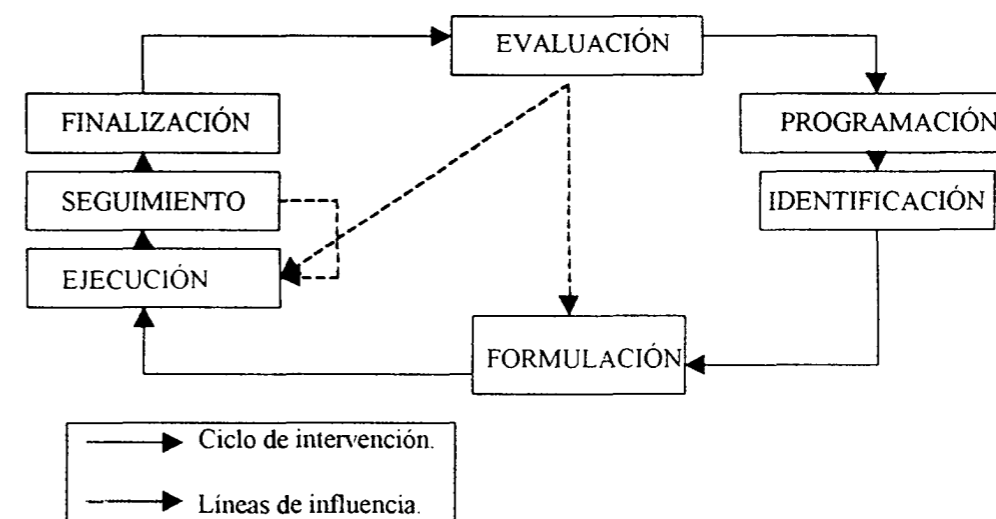
Estas fases son totalmente asumibles por los proyectos de las ONGD. Puede cambiar su nomenclatura, según su tradición o formatos, pero conceptualmente son válidas⁸¹.

⁸⁰ Las preguntas a las que responde un proyecto, en la versión de la Metodología oficial española puede consultarse en MAE (1998b) pp.16-17.

⁸¹ Por ejemplo, el manual de la agencia noruega, ofrece estas siete fases: identificación, estudio de factibilidad, diseño del proyecto, planificación detallada, seguimiento, revisión y evaluación; NORAD (1993) p.87. En la guía metodológica de BEAUDOUX, et al. (1992), encontramos solo cuatro: identificación, programación, seguimiento y evaluación. En GÓMEZ GALÁN (1994) estas cuatro: identificación, diseño, ejecución y seguimiento, evaluación. En esta investigación, seguiremos las fases y nomenclatura de la Cooperación Española.

Su dinamismo y las interrelaciones entre las distintas fases configuran el llamado ciclo del proyecto. (*Gráfico 2.1.*)

Gráfico 2.1. EL CICLO DEL PROYECTO.



Fuente: Elaborado a partir de MAE (1998b) p.8, pero "girándolo" y poniendo la evaluación a la cabeza.

A continuación, describimos brevemente cada fase.

2.4.2.1 Evaluación.

La evaluación sistemática de cada proyecto, tal y como se va a proponer en este trabajo, permitirá a la ONGD comenzar el Ciclo del proyecto, no desde cero, sino desde el bagaje acumulado por las experiencias anteriores.

La evaluación permite a la entidad⁸²:

- Conocer con detenimiento el desarrollo, alcance y verdadero impacto de sus proyectos
- Detectar problemas en la ejecución, corregir desviaciones y vicios, plantear vías de solución y generar “círculos virtuosos” reproducibles en otros proyectos
- Advertir nuevas oportunidades y estrategias creativas
- Llevar a cabo un control de calidad de sus acciones
- Establecer frecuentes diálogos con sus contrapartes y socios, reforzar lazos, aumentar la mutua confianza y asimilar aprendizajes comunes
- Adquirir un acervo de conocimientos sobre sus “mejores prácticas”, que le orienten en su especialización y sean exportables como asistencia técnica, tanto en el ámbito interno de la propia Organización como externo con otras ONGD.

En el caso de que la ONGD actuara como cofinanciadora de proyectos y programas o como proveedora de servicios, la evaluación de sus acciones le permitiría:

- Presentar los resultados obtenidos con transparencia y credibilidad
- Difundir y propagar públicamente dichos resultados
- Realizar comparaciones intertemporales e inter-organizaciones de rendimiento de los proyectos y programas
- Realizar comparaciones de rendimiento entre las acciones de la ayuda oficial (gubernamental) y de la ayuda privada (o no gubernamental).

⁸² Nos inspiró el documento interno de CODESPA (1998a) p.3 con cuyos miembros pudimos mantener frecuentes y clarificadores diálogos. que desde aquí agradecemos.

Desarrollaremos ampliamente los aspectos de la evaluación en el capítulo sexto de nuestro estudio. Por ahora nos conformamos con observar cómo el ciclo integrado de los proyectos puede comenzar precisamente desde la realización y útil explotación de la información que suministren las evaluaciones de las acciones.

2.4.2.2 Programación.

Para las ONGD, como para cualquier organización, la fase de programación es aquella en la que busca y expresa su propia identidad. En la terminología de la empresa mercantil, es su Plan Estratégico. Aunque en el sector de las ONGD no sea frecuente el término, no conviene despreciar su importancia, pues no pocas Organizaciones pueden carecer de claridad sobre las acciones en las que ellas mismas son excelentes y generan una alta calidad en los servicios que ofrecen en forma de proyectos y/o programas de desarrollo. Toda ONGD debería tener expresado por escrito este “Plan Estratégico” en el que expresen sus convicciones y, de forma clara, concreta y verificable, su Misión, Visión y Estrategia de actuación. El documento en el que los criterios generales, expresados como políticas organizativas, sirva a la comisión de análisis de los proyectos, para juzgar la pertinencia o no de su aprobación, en función de si están o no de acuerdo con las prioridades, criterios y especializaciones contenidos en este Plan.

Una organización que no planifica, está condenada a la mediocridad en sus servicios, a la falta de competitividad de sus acciones y, a medio plazo, a su probable desaparición.

Por último, conviene recordar la coherencia que debe haber en la programación de las acciones de desarrollo entre los diversos agentes de cooperación: la cooperación estatal centralizada, los diversos organismos de cooperación descentralizada y las diversas ONGD y empresas. Cada una de ellas tendrá su campo propio y sus peculiaridades en cuanto a países y áreas geográficas, instrumentos o sectores de actuación. La coordinación que debe haber entre ellas es extrapolable también a las mismas instituciones del Sur donde se vayan a realizar los proyectos. Este déficit de

coordinación es uno de los puntos débiles que se repiten en los informes del CAD sobre la cooperación española⁸³.

2.4.2.3 Identificación

La primera fase práctica en la ejecución de un nuevo proyecto de desarrollo es la identificación. En esta fase se trata de determinar el tipo de acción a realizar, en coherencia con la evaluación y planificación estratégica realizadas. Para ello se realiza un diagnóstico previo en el que se estudia la situación real sobre la que se quiere incidir. Preguntas como qué sucede, a quién, por qué o cómo mejorar esta situación conocida, serán las que guíen esta etapa.

Las actitudes básicas para trabajar en esta fase serán el realismo para un diagnóstico lúcido, el análisis global e interrelacional de los hechos y la creatividad en las propuestas. No en vano el objetivo perseguido es recabar la máxima información posible, que permita un juicio acertado sobre la viabilidad del proyecto a desarrollar.

En las ONGD, la identificación o nacimiento de un proyecto puede ocurrir por tres vías. O bien se recibe la propuesta de desarrollo por un particular (persona física o institución) que ha conocido a la Organización y ella misma es la que presenta la necesidad o un primer esbozo de proyecto, o bien es la contraparte local que actúa como socio de la ONGD y con la que se mantiene una relación permanente e histórica, la que identifica la acción y presenta la propuesta a la sede central de la entidad; o bien, es la propia ONGD del Norte la que descubre un campo de actuación y elabora una primera propuesta en diálogo con sus potenciales beneficiarios.

Las más frecuentes son las dos primeras, si consideramos los proyectos y programas de desarrollo. La tercera es común en las acciones de ayuda humanitaria y de emergencia por lo "evidente" del reclamo a prestar el servicio.

⁸³ Véase por ejemplo CAD (1998) pp.17-18.

Para sintetizar esta fase:

*"En la identificación se parte de un análisis participativo de los problemas para establecer sus causas y efectos, de los objetivos y de las alternativas y estrategias, de la participación que permite identificar las relaciones sociales existentes en la zona para iniciar un proceso de diálogo e intercambio; se llegaría así a un diagnóstico que proporciona una visión general de la problemática de la zona y del país, así como las potencialidades, dinámicas de desarrollo existentes y estrategias asumidas por la población"*⁸⁴.

El documento a elaborar en esta fase es la llamada **Ficha de Identificación**, en la terminología de la cooperación oficial⁸⁵. Los formatos usados por las ONGD varían de una a otra, pero, de forma general, suelen incluir los datos siguientes:

- * Título del Proyecto
- * Organización solicitante
- * Localización de la zona objetivo
- * Breve historia de la acción
- * Justificación
- * Descripción general
- * Calendario aproximado
- * Beneficiarios (número, etnia, género, situación particular, etc.)
- * Viabilidad (o evaluación *ex-ante*)
- * Presupuesto preliminar.

Evidentemente, todos estos elementos se recogen en un nivel aproximativo o introductorio.

⁸⁴ MAE (1998b) p.13.

⁸⁵ Sus características fundamentales vienen definidas en MAE (1998b) pp.67-69.

2.4.2.4 Formulación.

Para la cooperación española, la fase de formulación es la

“preparación en detalle de los componentes de la acción según la matriz de planificación del Enfoque del Marco Lógico (EML) y realización de análisis de participación, de problemas, de objetivos, de riesgos y de alternativas”⁸⁶.

Desde esta definición “oficial”, se deduce que la principal tarea de esta fase es la de construir de la forma más rigurosa y perfecta posible la llamada **Matriz de Planificación**. Esta matriz es un documento gráfico que trata de relacionar de forma sistemática los cuatro elementos descritos en la definición:

PARTICIPACIÓN → PROBLEMAS → OBJETIVOS → RIESGOS → ALTERNATIVAS.

La herramienta comúnmente usada para ello es el Enfoque del Marco Lógico (EML), que *“es una manera de estructurar los elementos del proyecto subrayando los lazos lógicos entre los insumos propuestos, las actividades planteadas y los resultados esperados y constituye una herramienta analítica para la planificación y la dirección de proyectos con una orientación hacia los objetivos”⁸⁷.*

El documento a elaborar en esta etapa es el **Documento de Formulación**, que es el que físicamente tiende a identificarse con el proyecto⁸⁸. El informe tiene tres usos:

- ⇒ Es una guía para la acción (por tanto, exige precisión)
- ⇒ Es un elemento de comunicación (expresa el compromiso entre las partes)
- ⇒ Es una base para la toma de decisiones.

Aquí nos interesa recalcar que es necesario incluir la definición de cómo se evaluará el proyecto que en este momento se formula.

⁸⁶ MAE (1998b) p.15. También en MAE (1998a) p.36.

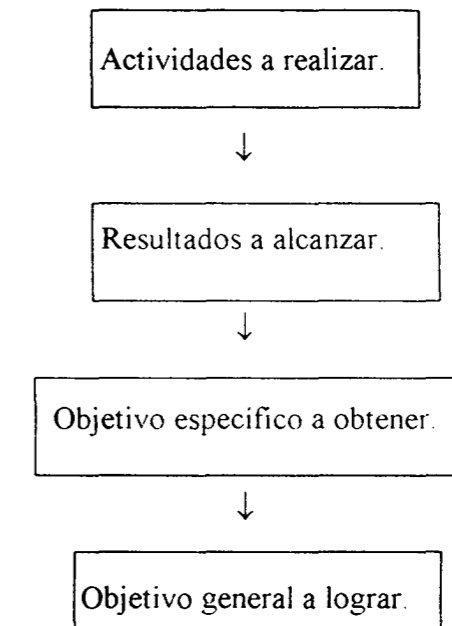
⁸⁷ PÉREZ-SOBA *et al.* (1998) p.145.

⁸⁸ Una guía para su elaboración puede consultarse en COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1993) pp. 22-45; BEAUDOUX, *et al.* (1992) cap.3; MAE (1998b) pp.75-92; NORAD (1993).

Seguidamente, describimos de forma somera cómo se elabora una Matriz de Planificación del Proyecto (MPP).

La MPP es la representación gráfica de la secuencia lógica de los elementos que componen un proyecto.

La secuencia de intervención de la acción es la que sigue:



Es decir, la cadena de hipótesis fluye de la siguiente manera: si contamos con los recursos necesarios, las actividades se realizarán; si las actividades se realizan, se conseguirán los resultados; si se producen los resultados, se logrará el objetivo específico; a largo plazo, esto contribuye al cumplimiento del objetivo general.

A esta “*lógica vertical*” se le añade una secuencia de “*lógica horizontal*” en la que se incluyen los indicadores objetivamente verificables, las fuentes de verificación, las hipótesis subyacentes, los recursos, las condiciones previas y los costes previstos. Obtenemos así una interrelación de diez elementos que se ordenan gráficamente como refleja el *Cuadro 2.4*.

Cuadro 2.4. Formato de la Matriz de Planificación de un Proyecto.

	Lógica de la intervención	5. Indicadores Objetivamente verificables	6. Fuentes de verificación	7. Hipótesis
1. Objetivo General				
2. Objetivo Específico				
3. Resultados				
4. Actividades		9. Recursos	10. Costes	
				8. Condiciones previas

Fuente: MAE (1998b) p.20. Nosotros incluimos los números para mayor claridad expositiva.

A continuación, describimos sintéticamente cada uno de ellos y valoramos su importancia para la evaluación⁸⁹.

1. Objetivo General. *¿Por qué se hace el proyecto?*

El objetivo general es el estado positivo a alcanzar, que no se puede garantizar por sí solo.

⁸⁹ Para un desarrollo pormenorizado de los elementos, pueden consultarse los manuales de Gestión del EML. Entre ellos, NORAD (1993) pp.68-83; COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1993) pp.23-24 y 51-53; MAE (1998b) pp.22-35. Una lúcida valoración sobre las fortalezas y debilidades del EML puede verse en GASPER (1999) pp.56-57.

Características: debe estar justificado y ser coherente, verificable y estar formulado como ya alcanzado.

2. Objetivo específico. *¿Qué se quiere lograr?*

Es el estado positivo que se alcanzará mediante la ejecución del proyecto. En principio, debe formularse uno solo, aunque pueden existir intervenciones de carácter muy integral que excepcionalmente permitan alguno más. Creemos que, por operatividad y lógica interna, será difícil manejar más de dos. En caso de necesidad, conviene elaborar más matrices de planificación, una por cada objetivo específico, como recomienda la Comisión Europea⁹⁰.

Características: que sea realista, posible, preciso, conciso, verificable objetivamente y formulado en positivo, como ya alcanzado.

3. Resultados. *¿Qué produjo el proyecto?*

Son los bienes y servicios a entregar, como resultado de las actividades realizadas.

Características: han de estar definidos de forma sencilla y verificable a través de los indicadores.

4. Actividades. *¿Qué se va hacer?*

Son las acciones necesarias para generar el cambio que se quiere producir.

Características: deben ser las justas y suficientes para garantizar el resultado esperado, con la mayor eficiencia posible.

Hasta aquí, hemos descrito la "lógica vertical". Veamos a continuación la "lógica horizontal".

⁹⁰ COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1993) p.52.

5. Indicadores objetivamente verificables. *¿Cómo medir los logros?*

Son la expresión numérica de objetivos y resultados, expresando su nivel de consecución.

Características: deben especificar el grupo de beneficiarios, la cantidad, calidad, tiempo y espacio. Deben ser fiables y fácilmente obtenibles por un coste razonable. Es deseable que aporten precisión y propiedad.

6. Fuentes de verificación. *¿Dónde obtener los datos?*

Son los lugares y procedimientos para obtener los indicadores.

Características: fiables, accesibles, coste razonable, actuales.

7. Hipótesis. *¿Qué factores externos pueden influir?*

Las hipótesis son los factores externos, no controlables, que pueden incidir en el proyecto y determinar su éxito o fracaso.

Características: es recomendable formularlas fijando niveles de probabilidad y descartando certezas e imposibles. Han de formularse de forma positiva para el proyecto.

8. Condiciones previas. *¿Cuál es la situación de partida?*

Son las hipótesis que hay que verificar antes de poner en marcha el proyecto. Aquí se analizan las condiciones mínimas necesarias para iniciar la ejecución del proyecto.

Características: que estén constatadas, seguras.

9. Recursos. *¿Qué es necesario?*

Aquí son incluidos los medios humanos, técnicos y materiales que son necesarios para llevar a cabo las actividades. Son los elementos necesarios y suficientes para poder llevar a término cada una de las acciones programadas.

Características: que sean proporcionados. Vendrán expresados en el presupuesto.

10. Costes y presupuesto. *¿Cuánto costará?*

Es el desglose de los costes previstos, directos e indirectos, clasificados por actividad y por la naturaleza de los diversos recursos.

Características: las deseables de todo presupuesto; realista, factible, previendo la inflación y subidas de costes del país donde se realizará el proyecto, y con la precisión alcanzable en ese momento, armonizable con cierto margen de maniobra.

Hasta aquí la descripción de los principales elementos que integran la Matriz de Planificación del Proyecto.

La fase de formulación concluye, tras la reflexión detenida de la información obtenida, con el juicio sobre la viabilidad del proyecto, también conocido como *evaluación ex-ante*. Cuando el proyecto sea juzgado como viable, se procede a la redacción del Documento de Formulación y se financia directamente por la ONGD o se presenta a posibles cofinanciadores. Una vez obtenidos los recursos financieros suficientes, se pasa a la fase de ejecución.

2.4.2.5 Ejecución.

Es la puesta en marcha y desarrollo de todo lo anteriormente programado. Es preciso indicar aquí que la experiencia en la ejecución arroja un alto nivel de desviaciones sobre lo programado, justificándose –en parte– por la incertidumbre de los programas, la coyuntura del grupo y país meta, el entorno internacional, y la propia naturaleza de los proyectos de desarrollo. Como ya indicamos, un proyecto no es la sucesión mecánica de acciones físicas, sino la interacción de múltiples fuerzas que

interactúan en un medio vivo y cambiante y cuyo principal actor goza de un alto grado de imprevisibilidad: el comportamiento humano. Por eso, es necesario realizar un seguimiento continuo y cercano de cada acción programada, que es lo que trata de ofrecer la siguiente etapa.

2.4.2.6 Seguimiento.

Esta fase consiste en informar periódicamente sobre el estado en que se encuentra el proyecto, es decir, en qué medida se están realizando las actividades, alcanzando los resultados previstos y logrando los objetivos.

Estas informaciones que genera el "sistema de evaluación", permiten introducir modificaciones en el cronograma y el presupuesto, si es el caso, para persistir en la consecución final del proyecto.

Los documentos que se elaboran en esta fase son los **Informes de seguimiento**⁹¹.

La Cooperación Española exige a las ONGD la presentación de informes semestrales, aunque en los proyectos que ella misma ejecuta la periodicidad es anual.

Por su parte, algunas ONGD acortan estos plazos *motu proprio*, llegando en ciertos casos a pedir informes contables mensuales, e informes de seguimiento trimestrales, aunque la práctica real más común son los informes semestrales.

Una cuestión espinosa y que dificulta la relación entre las ONGD y la AECI es la de la reformulación total de un proyecto.

En principio, es plausible pensar que una reformulación total sea debida a una mala identificación y/o formulación. En todo caso, creemos conveniente recoger la distinción que realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores entre modificaciones sustanciales y accidentales de un proyecto.

⁹¹ El formato estándar de estos informes, pueden consultarse en MAE (1998b) pp.112-124.

Las **modificaciones sustanciales** son las que afectan a los objetivos del proyecto, con cambios en la contraparte, localización y variaciones en el presupuesto y/o número de beneficiarios superiores al 10% del previsto inicialmente.

Las **modificaciones accidentales** son las relativas al atraso en el inicio o finalización del proyecto, y variaciones en el presupuesto y/o número de beneficiarios inferiores al 10% previsto en un principio⁹².

Modificado o no, la ejecución del proyecto termina y con ella su seguimiento. Sólo resta analizar cómo ha sido la marcha de lo realizado y evaluar los impactos que se derivarán de él, en el medio plazo. Es lo que trata de realizar la siguiente fase.

2.4.2.7 Finalización.

Aunque tradicionalmente esta es una etapa que se incluía dentro del seguimiento, consideramos acertado mantener la distinción del MAE y considerar esta fase como un paso independiente, también para los proyectos gestionados por las ONGD. Esto permite homogeneizar procedimientos y clarifica más la evaluación *strictu sensu* o evaluación *ex-post*, tal y como se concibe en esta investigación.

Se trata en esta fase de sistematizar la información generada a través de la ejecución y el seguimiento y prepararla para ofrecerla de la forma más útil posible al equipo evaluador⁹³.

El documento que genera esta etapa es el **Informe Final**⁹⁴, al que se suele identificar con la evaluación en el ámbito de las ONGD, ya que, como veremos más

⁹² Para el desarrollo de la distinción, puede consultarse la Orden Ministerial de 17 de julio de 1996, de bases generales del MAE, art.11, y recogida en la Metodología de la gestión de proyectos, MAE (1998b) p.38.

⁹³ NSAG (1999) ofrece una descripción de la práctica actual del seguimiento y evaluación por parte de las entidades al servicio de la cooperación gubernamental. Contratadas por la AECI, el tratamiento que describe NSAG sobre el seguimiento, la presentación del informe final y la evaluación nos parece confuso, tendiéndose a identificar informe final con evaluación, control del gasto, presupuesto y auditoría con seguimiento y evaluación. Así, para el autor la evaluación es la "elaboración, presentación y revisión de informes, la justificación del gasto y la verificación sobre el terreno de la ejecución de los proyectos" (p.165). Como expondremos más adelante (apartado 6.2.), no es esta nuestra concepción de la evaluación.

adelante (capítulo 5), casi ninguna realiza una evaluación *ex-post* en sentido estricto, volviendo al terreno tras un periodo medio de tiempo para analizar y verificar los impactos reales que ha tenido el proyecto sobre la población beneficiada, incluso si esta población permanece allí o se han producido procesos de "fuga" de impactos y/o de cerebros o líderes, por emigración, falta de continuidad en la capitalización humana y física de las inversiones realizadas o discontinuidad en la formación requerida para mantener vivos y productivos los logros alcanzados nada más terminar la ejecución del proyecto.

El Informe Final, ahora generado, debe incorporar una descripción detallada del nivel de ejecución de las actividades, incluyendo una estimación global del logro de resultados y objetivos, que serán objeto de un estudio a fondo en la fase de evaluación en sentido estricto, cerrándose así el Ciclo de la Gestión que se ha venido describiendo.

Una vez que hemos expuesto el objeto de nuestro estudio, vamos a continuar el estudio de los proyectos de cooperación al desarrollo que gestionan las ONGD españolas, con un análisis de los diversos países y sectores en los que suelen llevarse a cabo. Es lo que ofrecemos en el apartado siguiente.

⁹⁴ Para conocer sus contenidos, puede verse su formato estándar que se encuentra en MAE (1998b) pp.132-148.

2.5. ANÁLISIS GEOGRÁFICO Y SECTORIAL.

El objetivo de este quinto apartado, en el que presentamos la situación actual del sector de las ONGD españolas, es realizar un análisis de la distribución geográfica y sectorial de los proyectos formulados por estas entidades. Además de una descripción cuantitativa de los países y sectores en los que trabajan las ONGD, se comparan los datos con los referidos a la cooperación gubernamental española con el fin de determinar sus semejanzas y diferencias.

2.5.1. ANÁLISIS GEOGRÁFICO.

Las zonas geográficas de trabajo de las ONGD vienen determinadas por varias razones. La principal es la vinculación a contrapartes locales que actúan como socios colaboradores en los países receptores de la ayuda. Estas contrapartes han ido surgiendo por motivos históricos, de afinidad ideológica, por aparición de fenómenos de necesidad (como una hambruna, catástrofe natural o conflicto bélico) o por la necesidad sentida por un colectivo en un país del Sur que decide solicitar cooperación a la ONGD del Norte, en nuestro caso, una española.

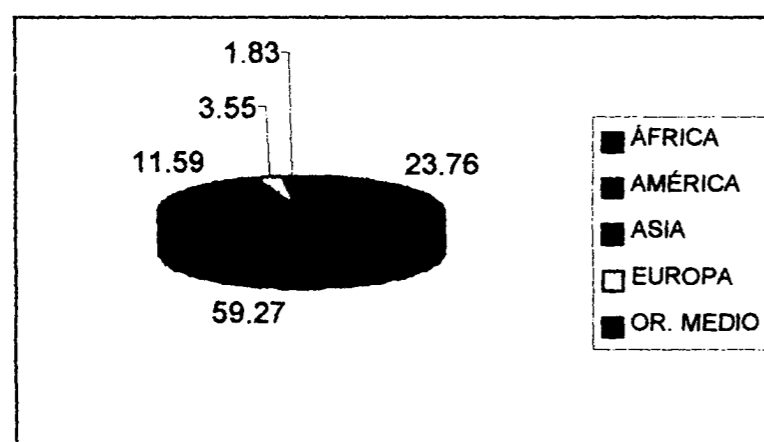
Por su parte, las convocatorias de ayudas y subvenciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), también señalan sus respectivas prioridades geográficas, teniendo este dato en cuenta a la hora de valorar los proyectos presentados a cofinanciación junto a las ONGD⁹⁵.

⁹⁵ Por ejemplo, en la convocatoria ordinaria de 1999, los países señalados como prioridad geográfica fueron estos 29: a) Países afectados por el huracán Mitch: Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala; b) Centroamérica y Caribe: República Dominicana y Cuba; c) América del Sur: Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Colombia; d) Países del Magreb: Marruecos, Mauritania y Túnez; e) los territorios Palestinos en Oriente Medio; f) África Subsahariana: Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Sudáfrica, Namibia, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe y Cabo Verde; g) en Asia: Filipinas, Vietnam e India; h) Países del este de Europa: Bosnia-Herzegovina, Kazajistán y Albania. Cfr. AECI (1999a) art.3. En AECI (1999b) pp.9-10, pueden consultarse los países prioritarios de las convocatorias general y de IRPF de 1998. El examen del CAD a la cooperación española hace referencia a la evolución geográfica de los proyectos de las ONGs desde el año 1993 al 1996. Cfr. CAD (1998) p.37. Para datos comentados de 1987 a 1992 véase GUTIÉRREZ SOLSONA (1995) pp.422-426.

La Ley 23 /1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en el artículo 6 la base legal para determinar las prioridades geográficas de la ayuda bilateral y multilateral de la cooperación española. El Plan Director también recoge las prioridades haciéndose eco del estudio que sirvió de base para su elaboración definitiva⁹⁶.

Los Directorios de la Coordinadora de ONGD-España nos aportan los datos necesarios para el análisis geográfico ya que recogen los países donde se realizaron proyectos, el número de ONGD que trabajan en cada país y la cantidad de proyectos ejecutados cada ejercicio. El Gráfico 2.2. presenta la distribución geográfica del ejercicio 1997⁹⁷.

Gráfico 2.2. Distribución geográfica de proyectos 1997. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1998.

⁹⁶ El estudio es el dirigido por ALONSO (1999a) pp.79-104. Un desarrollo de este trabajo es el artículo ALONSO (1999b).

⁹⁷ AECI (1999b) p.17 y el Seguimiento del PACI-97 en MAE (1998h) p.35, presentan gráficos similares con pequeñas variaciones en los datos, que no modifican el resultado final de la distribución geográfica.

Recogiendo las conclusiones del trabajo de Alonso sobre la cooperación gubernamental, y el análisis multivariante que realiza para formar cuatro grupos de países mediante un análisis *cluster* centrado en tres variables, hemos aplicado sus datos al contexto de las ONGD españolas, obteniendo los resultados que se ofrecen en la Tabla 2.9.⁹⁸

La información de la tabla permite extraer las siguientes conclusiones de interés sobre la cooperación no gubernamental española:

- La distribución geográfica de la ayuda no gubernamental participa de las mismas características que la AOD: su notable dispersión, la preferencia regional por Iberoamérica y su inadecuada orientación de acuerdo con el nivel de renta de los beneficiarios⁹⁹.
- Una fuerte especialización en Iberoamérica con casi el 60% de los proyectos ejecutados en dicha región. Esto explica la concentración de la ayuda sobre países del grupo o tipo 4 del análisis *cluster* y la falta de primacía de los países más pobres.
- Si se elimina del análisis la especialización iberoamericana por los motivos histórico-culturales que ligan nuestro país con dicha región, desaparece la incoherencia de atención a los más necesitados, siendo África el segundo

⁹⁸ En ALONSO (1999a y 1999b) se realiza un análisis *cluster* orientado a definir grupos de países homogéneos que orienten las prioridades geográficas de la ayuda española. Las variables utilizadas para agrupar a los países han sido: su Índice de Desarrollo Humano, como expresión de su nivel de desarrollo, su tasa de crecimiento del PIB per cápita de la última década o quinquenio, como expresión de la voluntad efectiva de desarrollo del país; y la tasa de inflación de la última década o quinquenio, como expresión de la estabilidad económica existente. El análisis ofrece cuatro grupos de países con las siguientes características: **Grupo 1** países de desarrollo bajo, baja tasa de PIB per cápita y alta inflación; **Grupo 2** países de desarrollo medio, PIB per cápita negativo y alta inflación; **Grupo 3** países de IDH medio, tasa de Crecimiento de PIB per cápita alta y baja inflación; **Grupo 4** países de IDH medio, tasa de PNB per cápita baja y alta inflación. La propuesta racional es elegir ofrecer ayuda a los países de los dos primeros grupos o entre los estratos más bajos de los grupos 3 y 4. La lista completa de países puede consultarse en ALONSO (1999a) pp.103-104 o ALONSO (1999b) pp.140-142.

⁹⁹ Cfr. ALONSO (1999b) pp.130-133.

continente que más ayuda recibe, con un 23,76% de los proyectos de las ONGD. Ahora la mayoría de los países son de tipo 1.

Tabla 2.9. Análisis geográfico de los proyectos de las ONGD.

Continente	País	Grupo	Nº ONGD	Proyectos	Porcentaje
África	República Democrática del Congo	1	15	67	23.76
	Burkina Faso	1	6	61	
	Ruanda	1	13	60	
	Marruecos	1	14	52	
	Guinea Ecuatorial	1	15	50	
	Mozambique	1	14	44	
	Togo	1	10	43	
	RASD	4	11	42	
	Angola	1	9	41	
	Kenia	1	10	35	
	Tanzania	1	9	33	
	Costa de Marfil	1	9	32	
	Camerún	2	10	28	
	Etiopía	1	8	26	
	Mali	1	5	24	
	Zimbabwe	1	5	22	
	Senegal	1	5	22	
	Uganda	1	6	21	
	Mauritania	1	10	21	
	Túnez	4	6	17	
	Chad	1	5	16	
	Benin	1	5	14	
	Burundi	1	3	13	
	Eritrea	1	3	10	
	Zambia	1	3	10	
	Ghana	1	4	9	
	Madagascar	1	2	9	
	Argelia	4	5	7	
	Egipto	1	3	7	
	Malawi	1	3	7	
	Liberia	1	3	7	
	Namibia	1	1	6	
Somalia	1	3	5		
Guinea Conakry	1	2	4		
Sudán	1	2	3		
Niger	1	2	2		
República Centroafricana	1	2	2		
Santo Tomé y Príncipe	1	1	2		
Guinea Bissau	1	2	2		

	Sierra Leona	1	1	2	
	Lesotho	1	1	1	
	Cabo Verde	3	1	1	
	Swaziland	4	1	1	
	Gabón	2	1	1	
	Gambia	1	1	1	
	Nigeria	1	1	1	
América	Perú	4	52	414	59.27
	Bolivia	1	41	226	
	Nicaragua	2	36	178	
	Ecuador	4	32	176	
	Guatemala	1	35	173	
	Colombia	4	39	135	
	El Salvador	1	29	132	
	Cuba	4	26	106	
	Rep. Dominicana	4	24	104	
	Honduras	1	23	101	
	Brasil	4	20	97	
	Paraguay	4	18	62	
	México	4	24	60	
	Venezuela	4	16	55	
	Chile	3	15	43	
	Argentina	4	18	42	
	Panamá	4	13	36	
	Haití	1	10	30	
	Costa Rica	4	8	14	
	Uruguay	4	8	14	
	Belice	4	1	1	
	Guyana	3	1	1	
	Surinam	4	1	1	
	Antigua y Barbuda	4	1	1	
	Barbados	4	1	1	
	Granada	4	1	1	
	Trinidad y Tobago	4	1	1	

Asia	India	1	10	296	11.59
	Filipinas	4	9	53	
	Vietnam	3	5	27	
	China	3	1	13	
	Bangladesh	1	2	8	
	Tailandia	3	1	8	
	Birmania	1	2	5	
	Camboya	1	4	5	
	Pakistán	1	1	4	
	Afganistán	1	2	2	
	Federación Rusa-Chechena	2	1	2	
	Indonesia	3	1	2	
	Laos	1	1	2	
	Nepal	1	2	2	
	Corea del Norte	1	1	1	
	Timor Oriental	1	1	1	
Europa	España	4	20	63	3.55
	Bosnia	1?	4	11	
	Bosnia-Herzegovina	1?	2	10	
	EX-Yugoslavia	1?	2	10	
	Albania	4	4	7	
	Bulgaria	4	3	7	
	Georgia	2	4	4	
	Croacia	2	2	3	
	Polonia	4	2	3	
	Portugal	4	2	2	
	Armenia	2	2	2	
	Hungría	4	2	2	
	Ucrania	2	2	2	
	Francia	4	1	1	
	Grecia	4	1	1	
	Italia	4	1	1	
	Bielorrusia	2	1	1	
	Chequia	4	1	1	
	Eslovenia	4	1	1	
Or. Medio	Palestina	4	15	40	1.83
	Jordania	4	4	14	
	Irak	2	3	5	
	Israel y Territorios Ocupados	4	1	3	
	Líbano	4	1	2	
	Siria	4	2	2	
	Irán	4	1	1	
	Tayikistán	2	1	1	

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1998 y ALONSO (1999b) pp.140-142. La cursiva expresa que la asignación del país al grupo es propia.

- Dentro de Asia, hay una destacada preponderancia de India –país del grupo 1- con 269 proyectos.
- Es señalable también, el peso de la ayuda a Palestina.
- En cuanto al número de ONGD que trabajan en cada país, la concentración en América es evidente, destacando Perú con 52 entidades cooperando en esta nación y superando la quincena en casi todos los países de la zona, si exceptuamos el área del Caribe. A distancia, en cada continente, destacan la R.D. del Congo y Guinea Ecuatorial con 15 ONGD, seguidos de Mozambique y Marruecos con 14 en África; en Asia, la presencia se concentra en India (10 entidades) y Filipinas (9); en Oriente Medio, el ya comentado trabajo en Palestina, sobre la que actúan 15 organizaciones. En Europa, descontadas las acciones en la propia España, la presencia es mucho menos significativa.

En definitiva, podemos afirmar que los destinos de los proyectos de las ONGD vienen siguiendo la pauta general de toda la AOD española. Los destinos de Oriente Medio y Europa pueden estar adicionalmente motivados por ser países de prioridad geográfica en las convocatorias de subvenciones de la AECI. La ayuda a África puede justificarse por ser el continente en el que se padece una pobreza más severa y generalizada. La ayuda en Iberoamérica es mayoritaria debido a la gran tradición de cooperación no gubernamental que ha existido entre la región y España, los lazos culturales o las facilidades lingüísticas y, por ello, la ayuda queda sesgada hacia los países de renta media.

No creemos que esta tendencia de distribución geográfica de la ayuda vaya a cambiar a corto plazo, si bien las directrices y orientaciones que señalen los futuros Planes Directores y Anuales de AOD española pueden y deben influir en ella, para aumentar la concentración y escala de la ayuda.

2.5.2. ANÁLISIS SECTORIAL.

El análisis sectorial que presentamos consta de dos partes. En la primera, se presentan los sectores de actuación y el número de ONGD que ofrecen servicios en cada uno de ellos. En la segunda, se comparan los datos de prioridades sectoriales de las ONGD con los de la AOD española en su conjunto.

Los Directorios que ofrece la Coordinadora de ONGD-España clasifican el trabajo de las organizaciones en once sectores y siete poblaciones beneficiarias. Los datos del número de ONGD que trabajan en cada sector correspondiente al año 1997 se contienen en la *Tabla 2.10*.

Tabla 2.10. Sectores de actividad y poblaciones beneficiarias de las ONGD.

SECTOR	ONGDs	POBLACIÓN BENEFICIARIA	ONGDs
Educación	70	Población en general	76
Capacitación	69	Mujeres	66
Salud	62	Jóvenes	57
Infraestructura	57	Indígenas	45
Agricultura	55	Infancia	44
Desarrollo Integral	49	Refugiados	34
Alimentación	42	Tercera Edad	10
Derechos Humanos	37		
Vivienda	34		
Emergencia	26		
Desarrollo Urbano	17		

Como se observa en la citada Tabla, casi todas las organizaciones tienen proyectos en el terreno de la educación y la capacitación, seguidos de las acciones en salud. Son menos abundantes las especializaciones en el desarrollo urbano, acciones de emergencia y derechos humanos. Esto permite afirmar que las ONGD atienden, preferentemente, sectores relacionados con los recursos humanos y la ampliación y fortalecimiento del capital humano en los países en los que trabajan, estando en coherencia con una de las claves del crecimiento económico que sostienen las modernas teorías del crecimiento endógeno. Si hay algún aspecto "negativo" (que no lo es) en este acento, es que el apoyo educativo suele tener resultados a medio o largo plazo y es muy poco visible.

El apoyo a los sectores directamente productivos como el agrícola, la alimentación o el desarrollo de las infraestructuras, recibe una atención por parte de más de la mitad de las ONGD federadas en la Coordinadora. Dentro de estos sectores merece atención la preservación medioambiental, factor transversal de desarrollo.

Si hemos de señalar alguna falta en estos sectores de actuación, sería el trabajo sobre el buen gobierno y el fortalecimiento institucional, dos de los sectores que componen la dimensión político-social e institucional del desarrollo y sobre la que parece que las ONGD no realizan tantas actuaciones. Quizá deba ser la cooperación gubernamental la que, a la vista de esta menor especialización sectorial, le preste atención preferente en sus proyectos y programas, donde –por otra parte- puede que tenga mayor capacidad de incidencia y eficiencia, dada su naturaleza.

En cuanto a la población beneficiaria, ignorando el trabajo con la población en general por su imprecisión, más de la mitad de las ONGD trabajan en estratos de población de alta prioridad en los procesos de desarrollo: la atención y capacitación a las mujeres, los jóvenes, los niños y la población indígena. La Tercera Edad es el estrato en que menos ONGD tienen proyectos¹⁰⁰.

¹⁰⁰ De la primacía de ONGD que trabajan con mujeres podemos inferir que la cuestión de la equidad de género, como factor transversal de desarrollo, es bastante considerada por estas entidades. Los tres factores transversales de desarrollo son: la lucha contra la pobreza, la equidad de género y la sostenibilidad medioambiental. Cfr. ALONSO (1999b) p.128.

La segunda parte de este análisis sectorial se dedica a la comparación entre el gasto en los diversos sectores de desarrollo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de las ONGD¹⁰¹.

La *Tabla 2.11.* ofrece el gasto medio por sectores de los dos colectivos y la media del CAD.

Tabla 2.11. Distribución sectorial de la ayuda: AOD y ONGD. En porcentajes.

Sectores	ONGD	ONGD	ESPAÑA	CAD
	1993-94	1995-96	1995-96	1994-95
Infraestructura y servicios sociales	50.20	59.71	37.7	29.0
Infraestructura y servicios económicos	3.11	1.02	14.9	22.7
Sectores productivos	18.88	13.20	13.7	10.6
Multisectorial	19.30	20.53	9.3	4.5
Ayuda de emergencia	7.76	2.86	1.8	5.0
Educación para el desarrollo	0.75	2.68	-	-
TOTAL	100	100	77.4	71.8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CAD (1998) p.37 y ALONSO (1999b) p.121.

¹⁰¹ La AOD, como cooperación estatal, computa el gasto en ayuda canalizado a través de las ONGD, con lo que incluye las subvenciones otorgadas a estas entidades. Las cantidades referidas a las ONGD incluyen tanto sus ingresos privados como públicos, con lo que debe advertirse esta doble contabilización.

Es evidente que las ONGD se especializan en proyectos de "Infraestructura y servicios sociales" en mayor medida que la ayuda oficial. Más de la mitad del gasto de ayuda que canalizan las ONGD va destinado a estos sectores¹⁰².

Le siguen en importancia los proyectos en "Sectores productivos", en los que hay un nivel parecido de especialización entre ONGD y AOD y algo superior a la media del CAD, así como los proyectos multisectoriales, en los que España, tanto en su trabajo gubernamental como no gubernamental, destaca claramente por encima de la baja media del CAD¹⁰³. Esto quiere decir que la elaboración de proyectos y programas integrales de desarrollo, es una de las características fundamentales de la cooperación española.

La gran diferencia entre la especialización de la ayuda oficial y la no gubernamental la encontramos en el gasto destinado a "Infraestructura y servicios económicos", con clara ventaja para la cooperación pública. Esto se debe al carácter económico y financiero de partidas importantes de AOD española, entre las que hay que destacar los apoyos a la exportaciones españolas a través de los créditos FAD.¹⁰⁴

Estas son las partidas que componen lo que el CAD denomina *Total distribuible*, al que se añaden los gastos en ayuda general por programas, actuaciones en materia de deuda, ayuda de emergencia, costes administrativos, ayudas a ONG y las cantidades sin distribuir¹⁰⁵.

¹⁰² *Infraestructura y servicios sociales*, en la contabilidad del CAD incluyen: educación; sanidad; programas de población; abastecimiento de aguas; gobierno y sociedad civil y otras infraestructuras y servicios.

¹⁰³ Los *Sectores productivos* se desagregan en agricultura; industria, minería y construcción; comercio y turismo; y otros. Cuando un proyecto integra a varios de estos sectores se contabiliza como *Multisectorial*.

¹⁰⁴ Las partidas que integran *Infraestructura y servicios económicos* son: Transporte y almacenamiento; comunicaciones; energía; banca y servicios financieros; negocios y otros servicios. Dada esta composición, se explica algo más la ausencia de gasto de las ONGD en estos sectores, pues incluso mucha de la ayuda canalizada a estas actividades es criticada por ellas, por su ausencia de contenido real de lucha contra la pobreza.

¹⁰⁵ Esto explica las sumas totales distintas de 100 en las columnas de AOD española y del CAD, que estarían distribuidas entre estas partidas. El CAD no contabiliza sectorialmente la educación para el desarrollo cuando se trata de AOD. Si lo ha hecho en los exámenes sobre cooperación de los países, al analizar la ayuda a través de ONGD.

En cuanto a la "Ayuda de Emergencia", hay que hacer notar la fuerte variabilidad que se produce en esta partida. La media del periodo 1993-96, para las ONGD, fue del 4%, pero con oscilaciones anuales de 3,5 millones de dólares para 1993; 0,2 en 1994; 4,5 millones en 1995; y 0,3 en 1996. De esta oscilación también participa la ayuda oficial, que bajo la media del 1,8% del gasto en 1995-96 esconde variaciones desde 6 millones de dólares para 1991-92 a 16 millones en los ejercicios de 1995-96. La propia imprevisibilidad de los fenómenos objeto de ayuda de emergencia explican esta variabilidad. Las inversiones y gastos en la prevención de conflictos y procesos de pacificación y buen gobierno de los países son factores que matizan y pueden hacer disminuir esta partida, como sería deseable. Además de ser un indicador de relación inversa de mejora en las condiciones de vida de los países, los ahorros en ayuda de emergencia pueden canalizarse a la promoción de actividades directamente productivas. El coste de oportunidad de la ayuda de emergencia es un elemento que hay que considerar, sin que se derive de esto ninguna crítica o menosprecio a su utilidad y necesidad.

Por último, conviene observar la evolución favorable que va teniendo la "Educación para el desarrollo" en las ONGD españolas, cuyo gasto no ha dejado de crecer en la última década. Los tres millones de dólares contabilizados por el CAD en el ejercicio de 1996 duplicaban exactamente a los del año anterior. El gasto en educación y sensibilización social en cuestiones de desarrollo es un rasgo de madurez en las ONGD, que forman y educan en sus países de origen sobre las causas y factores de la pobreza en el mundo y sus culpables desigualdades. Las generaciones de ONGD y la relación con los modelos de educación al desarrollo ya han sido expuestos en este estudio en el apartado 2.1. y 2.2.4.

En conclusión, la especialización sectorial de las ONGD se concentra en la infraestructura y servicios sociales y, dentro de ella, en la educación, capacitación y atención sanitaria. Le siguen los proyectos que abarcan uno o varios sectores productivos, destacando la agricultura, alimentación y proyectos de desarrollo integral.

La principal diferencia entre la especialización de las ONGD y la ayuda oficial gubernamental, se encuentra en la mayor aportación que realiza la ayuda pública a los sectores y servicios económicos, especialmente a través de los créditos FAD.

La Ayuda de Emergencia experimenta, por su propia naturaleza, fuertes variaciones tanto en el terreno gubernamental como no gubernamental. La prevención de conflictos y los procesos de pacificación y buen gobierno deben ser inversiones de desarrollo que hagan este elemento cada vez más excepcional o concentrado en las catástrofes naturales.

La educación para el desarrollo es un sector de creciente importancia en los presupuestos y gastos de las ONGD, que debe repercutir en un mayor conocimiento y formación de la opinión pública sobre las causas de la pobreza, y aumentar también así el conocimiento de la sociedad civil a la cual desean movilizar, motivar y representar. El cambio de un modelo de solidaridad menos asistencialista y emotivo, por uno más crítico y fundamentado sobre las causas y mecanismos de pobreza entre Norte y Sur es el objetivo fundamental de esta actividad.

2.6 MARCO FINANCIERO: LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS.

En este sexto apartado vamos a presentar la problemática que suscita la financiación de los proyectos que realizan las ONGD. El marco financiero de estas entidades está presidido por los diversos sistemas por los que una organización no gubernamental puede obtener recursos financieros en la actualidad.

La primera forma de obtener financiación será mediante el capital privado en forma de donaciones a las entidades o las cuotas que regularmente aporten sus socios. Las formas concretas de captar estos fondos privados varían desde suscripciones permanentes o esporádicas de donantes, a colectas extraordinarias, pasando por el apadrinamiento de niños, venta de materiales divulgativos, campañas de captación de fondos, etc. Estos recursos propios, que aportan autonomía a la entidad, se analizan en el primer apartado.

En un segundo momento se exponen los sistemas de financiación públicos. Una primera modalidad son las tres convocatorias de subvenciones públicas estatales que se desarrollan en nuestro país. Una segunda modalidad, analizada en el tercer apartado, son las disposiciones de fondos que ofrecen la Unión Europea y las autonomías y ayuntamientos españoles, conocidas como financiación descentralizada.

Por último, se ofrece como línea de avance el actual estudio por parte de las Administraciones Públicas centrales, consistente en poder establecer acuerdos marco plurianuales entre la SECIPI y organizaciones que ofrezcan un reconocido prestigio y fiabilidad en la gestión de estos fondos públicos.

2.6.1 AUTONOMÍA. DONACIONES Y CUOTAS DE LOS SOCIOS.

La forma de obtener recursos propios en las ONGD está vinculada de alguna forma a su forma jurídica, que presentaremos en el siguiente epígrafe. Fundamentalmente adquieren la forma de asociación o de fundación.

Como son entidades sin ánimo de lucro, no reparten beneficios por la prestación de sus servicios o por venta de productos, como pueden realizar las empresas. Así, las formas mercantiles de obtener financiación, como acudir a ampliaciones de capital, cotizar en bolsa, etc. no son aplicables a las ONGD. ¿Cómo obtienen entonces sus recursos propios? La pregunta es importante porque son precisamente estos fondos los que dotan a la entidad de autonomía y, mediante ellos, justifican su existencia y representatividad. En pura teoría, las ONGD como entidades privadas (no gubernamentales) y no lucrativas, canalizan recursos financieros que obtienen de sus "simpatizantes" del Norte (socios, donantes), sean personas físicas o empresas, hacia acciones en el Sur para combatir allí la pobreza y el subdesarrollo.

Pero ¿es realmente esto así? ¿Qué porcentaje de los fondos gestionados por las ONGD españolas son captados del sector privado y por tanto están a disposición libre de la entidad para ejecutar los proyectos que ella selecciona, con el talante y filosofía del desarrollo que ella confiesa, sin someterse a ninguna otra condición externa? Veámoslo con cierto detalle para el caso español.

Un primer dato relevante nos lo aporta el **número de socios** que sostienen y apoyan a cada entidad. A mayor número de socios, podremos inferir mayor representatividad social y mayor autonomía¹⁰⁶. Aquella ONGD que maneje un volumen importante de *recursos propios* (aportaciones privadas), gozará de una posición financiera más cómoda para realizar sus acciones libremente que otra entidad cuya

¹⁰⁶ Ante la falta de concreción del término "socio" usado en los datos de la Coordinadora, vamos a presuponer aquí que se incluyen tanto a los socios miembros de las ONGD con la forma jurídica de Asociación (68%), que tienen capacidad de toma de decisiones en la organización, como los simples simpatizantes que aportan donativos privados a la entidad. Es muy probable que la misma persona sea donante de varias entidades, pero esto no afecta al tema que tratamos. El Directorio de 1998 ya distingue entre socios, por una parte, y colaboradores y donantes por otra.

dependencia hacia formas externas de financiación sea elevada, ya que los donantes externos impondrán sus condiciones en la gestión de dichos fondos. En la *Tabla 2.12*, se ofrece la información de los socios que apoyan a cada ONGD federada en la Coordinadora.

Tabla 2. 12. Número de socios en cada ONGD.

ONGD	Nº SOCIOS	ONGD	Nº SOCIOS
Cruz Roja Española	601.924	Paz y Tercer Mundo	430
INTERMÓN	114.225	INTERED	400
ANESVAD	90.111	SOTERMUN	376
Manos Unidas	75.000	Asociación Rubén Darío	350
Ayuda en Acción	71.127	FERE	342
Amistad y Cooperación	56.340	Amistad Europea Proyecto Solidario	315
Médicos Sin Fronteras	51.000	Alternativa Solidaria - PLENTY	300
Cáritas Española	45.000	IPADE	300
Mensajeros por la Paz	13.064	HEGOA	284
Fe y Alegría	10.000	OCASHA	283
Medicus Mundi España	7.786	Misión América	280
Jóvenes del Tercer Mundo	6.148	Juan Ciudad	273
Farmacéuticos Mundi	5.600	Asociación Properu	250
MPDL	5.000	PERSONAS	250
PRODEIN	3.700	SID	230
Asociación por la Paz y el Desarrollo	3.433	ATELIER	225
Comunidad Bahá'í de España	3.200	ADS	220
Solidaridad Internacional	3.000	Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	200
Acción contra el Hambre	2.730	Consejo Interhospitalario Cooperación	200
ADRA	2.600	Acción Solidaria Aragonesa	198
Médicos del Mundo	2.290	IEPALA	187
CESAL	1.850	Proyecto Cultura y Solidaridad	170
PROCLADE	1.572	SOLC	125
Entrepueblos	1.483	SED	120
MADRESELVA	1.275	OCSI	105
Fundación MON-3	1.125	CASAL	103
VETERMON	1.118	PROYDE	87
Ingeniería Sin Fronteras	1.100	Edificando Comunidad de Nazaret	60
CIPIE	1.080	Proyecto Local	60
ADSI	1.039	Movimiento 0'7% Tercer Mundo	50
Paz y Cooperación	1.000	UNEFA	35
Educación Sin Fronteras	980	Colectivos de Acción Solidaria	31
ACSUR - Las Segovias	860	Nous Camins	30
Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	836	Unión Solidaria	25
PROSALUS	800	CIDEAL	23
Solidarios para el Desarrollo	750	AIETI	4
FADELISO	687	CEAR	0
Liga Española Pro-Derechos Humanos	680	CODESPA	0
Asamblea de Cooperación por la Paz	674	ECOE	0
Pueblos Hermanos	647	FUNCOE	0
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	600	Fundación Cánovas del Castillo	0
SODEPAZ	600	Fundación Francisco Largo Caballero	0
CIDOB	560	Fundación Humanismo y Democracia	0
ANAR	471	ISCOD	0
OSPAAAL	453	Justicia y Paz	0
ASPA	450	Paz y Solidaridad	0
Concertacion/s	450	TOTAL:	1.203.329

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Como señala el profesor R. Grasa en la edición en papel del propio directorio, esta cifra total de socios se ha incrementado en más de cien mil respecto al dato de 1996, incluyendo a cinco nuevas organizaciones¹⁰⁷. Pero merecen destacarse varios hechos que se deducen de los datos de la tabla.

En primer lugar, se detecta una **gran heterogeneidad** entre las entidades en lo que a su base social se refiere. La *Tabla 2.13.* nos ilustra este análisis.

Tabla 2.13. Tramos de número de socios de las ONGD.

Nº DE SOCIOS.	Nº DE ONGD	%
Más de 100.000	2	2.15
10.000-100.000	8	8.60
1.000-10.000	21	22.58
500-1.000	12	12.90
100-500	30	32.37
0-100	10	10.75
0	10	10.75

Fuente: Elaboración propia.

En el extremo superior, vemos que sólo dos organizaciones *superan los cien mil* socios y con gran diferencia entre ellos (Cruz Roja con más de seiscientos mil e Intermón que supera los ciento diez mil). A continuación hay un tramo de ocho ONGD

¹⁰⁷ GRASA (1998a) p.294. En 1998, el Directorio recoge un total de 1.461.126 entre socios, colaboradores y donantes, con incremento de 257.797 personas. La distinta composición de los datos no les hacen estrictamente comparables.

que están *entre los diez mil y los cien mil* socios. Otras veintiuna *superan los mil y doce* más *superan quinientos* socios. Con estos tramos, ya tenemos casi la mitad de las entidades.

En la zona de representatividad más baja, observamos que una treintena de organizaciones cuentan *entre cien y quinientos* socios, diez más están *entre cero y cien* socios, y que hay diez ONGD más que, o no responden o no cuentan con ningún socio, quizá debido a su forma jurídica de Fundación.

Pudiera alegarse un bajo nivel asociativo en el país, pero esta opción ha sido descartada por los recientes estudios sobre el asociacionismo y participación de la sociedad española en actividades del tercer sector¹⁰⁸.

Veamos ahora cómo influye este primer dato en la estructura financiera de recursos

propios de las entidades. Los datos de fondos privados aparecen en las *Tablas 2.14. y 2.15.*

De estos datos, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Manos Unidas es la ONGD que recauda la mayor cantidad de ingresos privados. Esto se debe, entre otras razones, a la colecta extraordinaria que realiza anualmente vinculada a la Iglesia Católica.
- Entre las tres primeras entidades -Manos Unidas, Intermón y Ayuda en Acción- ya se acumulan más de la mitad de los fondos privados otorgados a las ONGD.
- Sólo seis entidades obtienen más de mil millones de aportaciones privadas.

¹⁰⁸ R.Grasa menciona este escaso nivel asociativo en su presentación del Directorio tanto de 1997 como de 1998, pero los recientes estudios del profesor Ruiz de Olabuénaga (2000) lo contradicen, al registrar 2.931.219 voluntarios, asociados a las 253.309 entidades diversas que en 1995 componían el "Tercer Sector" caracterizado por su equipo investigador. Pensemos, por ejemplo, en el número de socios con que cuentan los clubes de fútbol o las asociaciones de vecinos y nos daremos cuenta de que el nivel asociativo es más alto del que puede pensarse. Otra cosa será el grado de participación activa o pasiva en la entidad.

- Si incluimos a las ocho primeras (las sombreadas), ya consideramos casi el ochenta por ciento de los fondos, y su capacidad recaudatoria es cuantitativamente muy superior al resto. Por tanto, el grado de concentración de las aportaciones privadas españolas a sus ONGD es elevadísimo.

Tabla 2.14. Ingresos privados desagregados.

ONGD	Cuentas y donac.	Otros	ONGD	Cuentas y donac.	Otros
Acción contra el Hambre	22.200.000	5.000.000	IEPALA	2.564.315	80.727.316
Acción Solidaria Aragonesa	15.465.803	1.451.379	INTERMON	1.753.000.000	340.000.000
ACSUR - Las Segovias	20.948.890	23.336.209	INTERED	40.201.252	282.784
ADRA	22.560.000	5.828.232	IPADE	11.000.000	25.553.681
ADS	1.705.500	1.120.000	ISCOD	41.952.599	9.781.897
ADSI	8.660.782	2.000.001	Jóvenes del Tercer Mundo	63.693.177	2.844.579
AJETI		8.793.810	Juan Ciudad	149.592.075	2.544.369
Alternativa Solidaria - PLENTY	2.993.000	2.800.000	Justicia y Paz	4.500.000	2.500.000
Amistad Europea Proyecto Solidario	23.260.031	4.031.493	Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	1.500.000	19.649.000
Amistad y Cooperación	5.100.450	308.277	Liga Española Pro-Derechos Humanos	5.307.068	4.610
ANAR			MADRESELVA	1.500.171	47.153.860
ANESVAD	885.114.727	687.233.744	Manos Unidas	5.404.441.581	125.400.000
Asamblea de Cooperación por la Paz	21.524.690	26.755.931	Médicos del Mundo	277.750.088	57.303.357
Asociación Proteru	5.270.782	2.899.570	Médicos Sin Fronteras	1.158.415.000	130.823.000
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	2.558.229	11.023.403	Médicos Mundi España	212.908.000	145.814.000
ASPA	4.274.481	3.347.422	Mensajeros por la Paz	40.936.833	279.776.887
Asociación por la Paz y el Desarrollo	2.762.420	1.242.000	Misión America	15.931.757	
Asociación Rubén Darío	4.844.162	1.116.858	Movimiento O'7% Tercer Mundo	200.000	
ATELIER	1.860.588	5.705.914	MPDL	39.425.977	16.255.226
Ayuda en Acción	1.319.611.126	356.205.550	Nous Camins	61.020.545	1.691.269
CASAL	4.485.755	1.003.930	OCASHA	21.062.125	8.689.077
Cantas Española	1.155.756.000		OCSI	2.987.840	9.963.461
CESAL	6.823.856	27.611.241	OSPAAAL	3.306.755	2.196.202
CIDEAL	2.780.000	8.528.900	Paz y Cooperación	488.247	
CIDOB	7.159.699	34.800.000	Paz y Solidaridad	50.866.911	18.724.419
CIPIE	80.213.000		Paz y Tercer Mundo	61.839.792	46.654.608
CODESPA	341.726.813		PERSONAS	3.776.628	
Colectivos de Acción Solidaria	3.758.936		PROCLADE	29.477.583	
CEAR			PRODEIN	163.680.310	501.168
Comunidad Bahá'í de España	13.200.000		PROSALUS	5.493.546	19.290.109
Concertacións	931.000	332.000	PROYDE	64.295.482	2.098.576
Consejo Interhospitalario Cooperación	3.206.000	2.339.269	Proyecto Cultura y Solidaridad	1.284.545	1.856.301
Cruz Roja Española	381.706.190	472.826.508	Proyecto Local		1.103.679
Edificando Comunidad de Nazaret	9.635.510	3.216.406	Pueblos Hermanos	9.817.316	15.872.071
Educación Sin Fronteras	3.197.771		SED	57.090.000	2.793.000
Entrepueblos	40.559.000		SID	497.000	
ECOE	3.300.000	5.500.000	SOPEPAZ	44.264.000	15.909.000
Farmacéuticos Mundi	33.997.500	6.708.575	Solidaridad Internacional	18.687.249	34.175.173
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	21.467.179	216.516.276	Solidarios para el Desarrollo	6.876.338	5.347.661
Fe y Alegría	39.766.549	3.324.037	SOLC	4.019.512	2.331.655
Ingeniería Sin Fronteras	2.331.344	3.120.261	SOTERMUN	2.968.504	697.888
FERE	238.127		UNEFA	22.370.000	9.000.000
FIADDEL SO	2.400.000	915.000	Unión Solidaria	1.520.552	2.987.221
Fundación Canovas del Castillo	7.947.000	3.300.000	VETERMON	11.226.489	7.126.800
FUNCOE					
Fundación Francisco Largo Caballero		20.647.000	Suma	14.520.214.274	3.494.157.903
Fundación Humanismo y Democracia	73.444.000	10.688.000	Media	166.899.015	45.975.782
Fundación MON-3	32.637.360	14.553.427	Desviación Típica	639.220.833	113.556.432
HEGOA	3.092.462	12.603.384	Coefficiente de Variación	3,83	2,47

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Tabla 2.15. Totales de ingresos privados ordenados.

ONGD	TOTAL	%	ACUM.
Manos Unidas	5.529.841.581	30,70	30,70
INTERMON	2.093.000.000	11,62	42,32
Ayuda en Acción	1.675.816.676	9,30	51,62
ANESVAD	1.572.348.471	8,73	60,35
Médicos Sin Fronteras	1.289.238.000	7,16	67,50
Cantas Española	1.155.756.000	6,42	73,92
Cruz Roja Española	854.532.698	4,74	78,66
Medicus Mundi España	358.722.000	1,99	80,65
CODESPA	341.726.813	1,90	82,55
Médicos del Mundo	335.053.445	1,86	84,41
Mensajeros por la Paz	320.713.720	1,78	86,19
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	237.983.455	1,32	87,51
PRODEIN	164.181.478	0,91	88,42
Juan Ciudad	152.136.444	0,84	89,27
Paz y Tercer Mundo	108.494.400	0,60	89,87
Fundación Humanismo y Democracia	84.132.000	0,47	90,34
IEPALA	83.291.631	0,46	90,80
CIPIE	80.213.000	0,45	91,24
Paz y Solidaridad	69.591.330	0,39	91,63
Jóvenes del Tercer Mundo	66.537.756	0,37	92,00
PROYDE	66.394.058	0,37	92,37
Nous Camins	62.712.214	0,35	92,72
SOPEPAZ	60.173.000	0,33	93,05
SED	59.883.000	0,33	93,38
MPDL	55.681.203	0,31	93,69
Solidaridad Internacional	52.862.422	0,29	93,99
ISCOD	51.734.496	0,29	94,27
MADRESELVA	48.654.031	0,27	94,54
Asamblea de Cooperación por la Paz	48.280.621	0,27	94,81
Fundación MON-3	47.190.787	0,26	95,07
ACSUR - Las Segovias	44.285.099	0,25	95,32
Fe y Alegría	43.090.586	0,24	95,56
CIDOB	41.959.699	0,23	95,79
Farmacéuticos Mundi	40.706.075	0,23	96,02
Entrepueblos	40.559.000	0,23	96,24
INTERED	40.484.036	0,22	96,47
IPADE	36.553.681	0,20	96,67
CESAL	34.435.097	0,19	96,86
UNEFA	31.370.000	0,17	97,04
OCASHA	29.751.202	0,17	97,20
PROCLADE	29.477.583	0,16	97,36
ADRA	28.388.232	0,16	97,52
Amistad Europea Proyecto Solidario	27.291.526	0,15	97,67
Acción contra el Hambre	27.200.000	0,15	97,82
Pueblos Hermanos	25.689.387	0,14	97,97
PROSALUS	24.783.655	0,14	98,10
Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	21.149.000	0,12	98,22

Fundación Francisco Largo Caballero	20.647.000	0,11	98,34
VETERMON	18.353.289	0,10	98,44
Acción Solidaria Aragonesa	16.917.182	0,09	98,53
Misión América	15.931.757	0,09	98,62
HEGOA	15.695.826	0,09	98,71
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	13.581.632	0,08	98,78
Comunidad Bahá'í de España	13.200.000	0,07	98,86
OCSI	12.951.301	0,07	98,93
Edificando Comunidad de Nazaret	12.851.916	0,07	99,00
Solidarios para el Desarrollo	12.223.999	0,07	99,07
CIDEAL	11.308.900	0,06	99,13
Fundación Cánovas del Castillo	11.247.000	0,06	99,19
ADSIS	10.660.783	0,06	99,25
ECOE	8.800.000	0,05	99,30
AIETI	8.793.810	0,05	99,35
Asociación Properú	8.170.352	0,05	99,40
ASPA	7.621.903	0,04	99,44
ATELIER	7.566.502	0,04	99,48
Justicia y Paz	7.000.000	0,04	99,52
SOLC	6.351.167	0,04	99,55
Asociación Rubén Darío	5.961.030	0,03	99,59
Alternativa Solidaria - PLENTY	5.793.000	0,03	99,62
Consejo Interhospitalario Cooperación	5.545.269	0,03	99,65
OSPAAAL	5.502.957	0,03	99,68
CASAL	5.489.685	0,03	99,71
Ingeniería Sin Fronteras	5.451.605	0,03	99,74
Amistad y Cooperación	5.408.727	0,03	99,77
Liga Española Pro-Derechos Humanos	5.311.678	0,03	99,80
Unión Solidaria	4.507.773	0,03	99,83
Asociación por la Paz y el Desarrollo	4.004.420	0,02	99,85
PERSONAS	3.776.628	0,02	99,87
Colectivos de Acción Solidaria	3.758.936	0,02	99,89
SOTERMUN	3.666.392	0,02	99,91
FIADELSO	3.315.000	0,02	99,93
Educación Sin Fronteras	3.197.771	0,02	99,95
Proyecto Cultura y Solidaridad	3.140.846	0,02	99,96
ADS	2.825.500	0,02	99,98
Concertacion/s	1.263.000	0,01	99,99
Proyecto Local	1.103.679	0,01	99,99
SID	497.000	0,00	99,99
Paz y Cooperación	488.247	0,00	100,00
FERE	238.127	0,00	100,00
Movimiento 0'7% Tercer Mundo	200.000	0,00	100,00
FUNCOE	0	0,00	100,00
CEAR	0	0,00	100,00
ANAR	0	0,00	100,00
Suma	18.014.372.177	100,00	100,00
Media	383.284.514		

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Si pasamos estos datos a porcentajes sobre el total de los ingresos obtenidos por las organizaciones (privados más públicos) y los ordenamos para obtener una visualización más clara, configuramos la *Tabla 2.16*.

Tabla 2.16. Ingresos privados en porcentajes.

ONGD	% I. PRIVADOS	ONGD	% I. PRIVADOS
ADS	100,00	SODEPAZ	17,94
Comunidad Bahá'í de España	100,00	PERSONAS	17,71
Justicia y Paz	100,00	AIETI	17,58
Movimiento 0'7% Tercer Mundo	100,00	Solidarios para el Desarrollo	17,39
ANESVAD	99,04	Fundación Francisco Largo Caballero	16,52
OCASHA	94,90	Amistad y Cooperación	16,07
Ayuda en Acción	94,42	Paz y Solidaridad	15,96
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	91,50	OSPAAAL	15,86
SED	80,21	Paz y Cooperación	15,86
Cáritas Española	79,94	HEGOA	15,46
Manos Unidas	76,72	Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	15,15
Juan Ciudad	75,82	Jóvenes del Tercer Mundo	14,59
Pueblos Hermanos	71,71	PROSALUS	14,30
Amistad Europea Proyecto Solidario	65,07	Paz y Tercer Mundo	14,03
Farmacéuticos Mundi	58,48	Fe y Alegría	12,57
CASAL	55,98	Asociación Properú	11,60
Médicos Sin Fronteras	53,63	Entrepueblos	11,51
INTERMÓN	53,41	CIPIE	10,52
ECOE	53,17	VETERMON	10,42
PRODEIN	50,07	Colectivos de Acción Solidaria	10,40
Nous Carnis	49,55	Alternativa Solidaria - PLENTY	9,04
Fundación MON-3	49,29	Asociación por la Paz y el Desarrollo	8,59
IEPALA	46,99	Asociación Rubén Darío	8,59
Cruz Roja Española	46,74	SID	8,57
INTERED	43,91	Asamblea de Cooperación por la Paz	8,03
SOLC	41,52	Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	7,08
Liga Española Pro-Derechos Humanos	39,57	ACSUR - Las Segovias	6,60
ASPA	36,93	Solidaridad Internacional	6,32
Acción Solidaria Aragonesa	36,76	Consejo Interhospitalario Cooperación	6,19
PROYDE	36,35	CESAL	6,00
ADSIS	35,08	CIDEAL	5,62
SOTERMUN	34,87	Ingeniería Sin Fronteras	5,26
Misión América	33,93	Acción contra el Hambre	5,17
Edificando Comunidad de Nazaret	33,46	MPDL	4,44
ADRA	30,49	ATELIER	4,36
PROCLADE	28,90	Fundación Cánovas del Castillo	3,96
IPADE	28,45	Proyecto Cultura y Solidaridad	3,79
CIDOB	26,47	Educación Sin Fronteras	3,00
CODESPA	25,66	Proyecto Local	2,34
Médicos del Mundo	23,32	FIADELSO	2,20
Unión Solidaria	23,10	Concertacion/s	1,48
OCSI	22,19	FERE	0,07
UNEFA	21,50	ANAR	0,00
Mensajeros por la Paz	21,31	CEAR	0,00
MADRESELVA	21,29	FUNCOE	0,00
Medicus Mundi España	21,28		
Fundación Humanismo y Democracia	20,92		
ISCOD	19,84	Media	30,77

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

En ella observamos cómo las ONGD españolas obtienen, como media, un treinta por ciento de ingresos propios, pero con un elevado nivel de dispersión. Si agrupamos a las entidades en cuatro tramos, según estos porcentajes, obtendremos una visión sintética como la que ofrece la *Tabla 2.17*, que comentamos seguidamente.

Tabla 2. 17. Tramos de porcentajes de ingresos privados.

Tramos de porcentajes.	Nº de ONGD.
0-10%	25
10-30%	33
30-60%	21
60-100%	14

Fuente: Elaboración propia.

Este tratamiento de la información nos permite extraer ya unas **conclusiones generales**.

- Sólo treinta y cinco ONGD tienen ingresos privados por encima de la media, de un total de noventa y tres entidades.
- De ellas, cuatro tienen autonomía "completa", el 100%, pero podemos comprobar, por los datos anteriores, que manejan cantidades modestas.
- En el tramo de 60-100%, hay otras cuatro organizaciones que si tienen un presupuesto considerable y que logran recaudar muchos fondos privados, ya que tienen un número importante de socios. Son las que tienen gran autonomía. Al agrupar sus datos obtenemos la *Tabla 2.18*.

Tabla 2. 18. Datos de las ONGD con gran autonomía financiera.

ONGD	TOTAL INGRESOS PRIVADOS	% INGRESOS PRIVADOS	Nº SOCIOS
MANOS UNIDAS	5.529.841.581	76.72	75.000
AYUDA EN ACCIÓN	1.675.816.676	94.42	71.127
ANESVAD	1.572.348.471	99.04	90.111
CARITAS ESPAÑOLA	1.155.756.000	79.94	45.000

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

- Dentro del segundo tramo de porcentajes, entre el 30-60%, es decir, aquellas por encima de la media, podemos destacar la situación financiera de otras tres instituciones, que, si bien el porcentaje de recursos propios sobre el total es menor, aún consiguen recaudar una cantidad importante de fondos, y cuentan con un estimable apoyo en forma de socios. Su situación financiera podría calificarse como buena. Los datos de este segundo grupo se exponen en la *Tabla 2.19*.

Tabla 2. 19. Datos de ONGD con buena situación de autonomía financiera.

ONGD	TOTAL INGRESOS PRIVADOS	% INGRESOS PRIVADOS	Nº SOCIOS
INTERMÓN	2.093.000.000	53.41	114.225
MÉDICOS SIN FRONTERAS	1.289.238.000	53.63	51.000
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	854.532.698	46.74	601.924

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

- Si nos centramos ahora en el tramo inferior de los porcentajes, se contempla con preocupación cómo hay veinticinco entidades que dependen de los fondos públicos en más de un 90%, incluyendo el extremo de tres organizaciones que declaran no tener ningún ingreso propio. Aquí nace la irremediable observación de cuestionar si a estas entidades realmente se las podría denominar “no gubernamentales” con propiedad. ¿A quién representan estas organizaciones? ¿No sería, quizá, más riguroso tratarlas como agencias contratistas de servicios públicos, en el sector de la cooperación? Sin tener nada en contra sobre la bondad y utilidad de sus servicios, pensamos que sí.

El análisis de la situación de los recursos propios que manejan las ONGD realizado hasta aquí nos permite afirmar lo siguiente. Las ONGD españolas tienen, por lo general, un bajo nivel de autonomía financiera y cuentan con poco apoyo estable en forma de aportaciones de socios. Esto conduce a cuestionar su relevancia y significatividad social, en contraste con el trato generalmente “amable” y poco crítico que reciben de la prensa y los medios de comunicación social.

Dada esta gran dependencia financiera hacia los fondos públicos, como veremos a continuación, es más preciso tratar a las ONGD como financiadoras de proyectos o agencias de traslación de fondos del Norte al Sur. Ellas captan los fondos en las convocatorias de subvenciones públicas, presentando los proyectos con el perfil que más se adapte a los usos y gustos de la institución convocante. Muchas veces, la iniciativa del proyecto es traída directamente por los representantes de la contraparte en el Sur, y la ONGD se limita a gestionar desde aquí el envío de los fondos aprobados. Esta es la realidad pragmática de la mayor parte de su trabajo. No extraña, pues, que a las ONGD se las circunscriba a organizaciones que pugnan y compiten en “el mercado de la caridad” de la mayoría de los países del Norte, con grandes semejanzas a las instituciones de carácter mercantil¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Esta comparación crítica se desarrolla ampliamente en SOGGE (1998) por varios autores especializados en el estudio de estas entidades. La comparación más detallada entre las empresas y las ONGD se desarrolla por SOGGE y SADEK en el capítulo tercero.

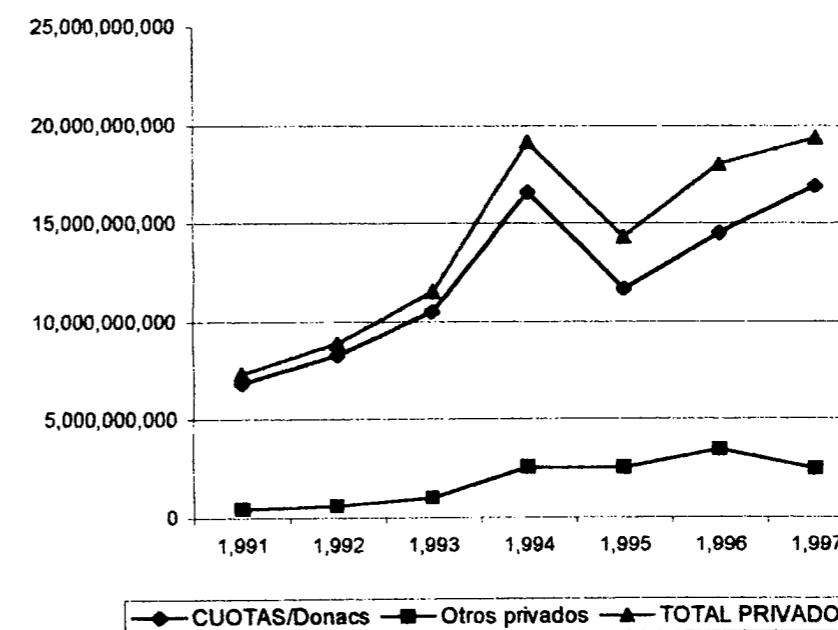
Antes de pasar a analizar los ingresos públicos gestionados por las ONGD ofrecemos una panorámica sobre la evolución reciente de las cantidades captadas por estas instituciones. (Tabla 2.20. y Gráfico 2.3.)

Tabla 2.20. Evolución de los ingresos privados.

I. PRIVADOS	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997
CUOTAS/Donacs	6,820,879,203	8,275,877,052	10,531,339,195	16,581,996,387	11,703,034,416	14,520,214,274	16,878,338,245
Otros privados	462,374,711	610,033,566	1,026,758,473	2,586,752,110	2,572,028,328	3,494,157,903	2,502,012,610
TOTAL PRIVADOS	7,283,253,914	8,885,910,618	11,558,097,668	19,168,748,507	14,275,062,744	18,014,372,177	19,380,350,855

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio de ONGD – 1997 y 1998, formato papel.

Gráfico 2.3. Evolución de los ingresos privados.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio de ONGD – 1998.

2.6.2 CONVOCATORIAS DE SUBVENCIONES PÚBLICAS ESTATALES.

El artículo 34 de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo reconoce el poder de las Administraciones Públicas para conceder financiación a proyectos de desarrollo presentados por entidades sin fines de lucro:

"Las Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y otras formas de colaboración, con los agentes sociales ... para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos".

Las ONGD cuentan, en la actualidad, con tres convocatorias de subvenciones públicas para obtener fondos para sus acciones: la convocatoria abierta y permanente, la convocatoria anual general y la convocatoria del IRPF. Su régimen jurídico actual se rige por la Orden Ministerial de 21 de enero de 1997 del Ministerio de Asuntos exteriores, en la que se hace responsable de la administración, concesión y control de estas ayudas a la Agencia española de Cooperación Internacional (AECI). Las presentamos a continuación con algo de detalle.

2.6.2.1 La Convocatoria Abierta y Permanente.

Esta convocatoria anual es un medio amplio y flexible que sirve para financiar de forma continuada acciones singulares de iniciativas particulares en materia de cooperación al desarrollo, promoción económica y social, intercambios culturales, técnicos, científicos, profesionales o asistenciales relacionados con los programas proyectos y acciones de cooperación del ámbito de competencia de la AECI.

Es por tanto una convocatoria abierta a muchas entidades, y no sólo a las ONGD, y para acciones puntuales. Como indica el texto legal de las convocatorias, las actividades prioritarias objeto de financiación son: proyectos y acciones de cooperación, apoyo a organizaciones, fundaciones o instituciones, intercambio científico y técnico, actividades de investigación y culturales, así como acciones complementarias a los

proyectos de cooperación promovidos por la Agencia¹¹⁰. Quedan expresamente excluidas las becas y ayudas para la formación y estudios, que tienen su régimen propio de financiación.

Es por lo tanto una posibilidad que tienen las ONGD para financiar alguna de sus iniciativas, si bien sólo puede utilizarse para acciones singulares o como apoyo a otras iniciativas de mayor envergadura. Algunas entidades acuden regularmente a esta forma de financiación, pero representa una opción puntual, no sistemática y de pequeña cuantía.

En 1997, el monto total de esta Convocatoria fue de 12.323 millones de pesetas, cantidad superior a la suma de las otras dos Convocatorias, General y de IRPF (11.045 millones), pero únicamente se adjudicaron a ONGD 680 millones, lo que representa el 5.5% del total. Además, seis Organizaciones concentraron el 86% de estos fondos¹¹¹, lo que conduce a pensar, o bien en una fuerte discrecionalidad a la hora de adjudicar estas subvenciones por parte de la AECI, o bien en la escasa concurrencia de ONGD a esta Convocatoria¹¹². Los datos de 1998 se presentan en la *Tabla 2.21*.

Las convocatorias más utilizadas y que representan su principal forma de obtención de recursos públicos son la General u Ordinaria y la del IRPF o Extraordinaria.

2.6.2.2 La Convocatoria General.

Desde 1983, se han concedido subvenciones a proyectos presentados por ONGD. En un principio, quien se encargó de la administración y gestión de estos fondos fue la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, absorbiendo casi toda su actividad. Desde 1996 es la AECI quien gestiona estos recursos.

¹¹⁰ Cfr. El artículo segundo de la Resolución de la AECI de 19 de diciembre, en la que se hace pública la convocatoria del año 1998. (BOE 12 de 14 de enero de 1998).

¹¹¹ Cruz Roja Española, Médicos Mundi Cataluña, Farmacéuticos Mundi, Tierra de Hombres, CIDOB y Pueblos Fraternalos.

Su régimen normativo actual está establecido en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993, bases generales del MAE para concesión de subvenciones a ONG para proyectos de desarrollo (BOE de 13 de abril de 1993), revisadas y adaptadas por la O.M. de 17 de julio de 1996 (BOE de 18 de julio de 1996)¹¹³.

Tabla 2.21. Subvenciones a ONGD en la Convocatoria Abierta y Permanente de 1998.

ONGD	Nº ACCIONES	Ptas.	%
Cruz Roja	31	491,796,945	53.51
CIDOB	2	69,786,458	7.59
FERS	3	59,763,920	6.50
Intermón	2	54,000,000	5.88
Médicos Mundi Cataluña	1	46,876,415	5.10
CODESPA	3	39,211,557	4.27
FERE	2	36,543,608	3.98
Coordinadora	3	25,352,000	2.76
ISCOD	2	20,750,605	2.26
AIETI	1	20,000,000	2.18
WATU	3	12,688,744	1.38
Fundación Cánovas del Castillo	1	12,589,352	1.37
Pueblos Fraternos	2	6,449,000	0.70
CETMO	1	5,600,000	0.61
Asoc. Properú	1	4,514,375	0.49
Fundación Humanismo y Democracia	1	4,474,950	0.49
Paz Ahora	1	4,000,000	0.44
HEGOA	1	2,475,000	0.27
Médicos Sin Fronteras	1	1,341,526	0.15
Médicos del Mundo	1	899,000	0.10
TOTAL	63	919,113,455	100.00

Fuente: Elaboración propia.

No existen importes establecidos a priori, ajustándose las cantidades a los créditos establecidos en cada ejercicio.

¹¹² Un análisis crítico del reparto de la Convocatoria abierta, se encuentra en GOMEZ GIL (1998) pp.5 y 43.

¹¹³ Un comentario a estos cambios lo ofrece MARTÍNEZ de GALISOGA en AA.VV. (1997b) pp.102-108.

Los requisitos que en la actualidad se exigen a la ONGD para poder acceder a estas subvenciones son:

- Estar legalmente constituidas.
- Tener como fines expresos la cooperación al desarrollo y la solidaridad.
- Tener capacidad jurídica de obrar en España y estructura suficiente para garantizar el cumplimiento de los proyectos.
- Si acuden por primera vez a la convocatoria, deben haberse constituido al menos cinco años antes, presentar la Memoria de la organización, sus estatutos, estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social y acreditar haber ejecutado ya al menos seis proyectos. Estas no podrán presentar más de dos proyectos por un importe máximo de veinte millones de pesetas.
- Las que hayan concurrido anteriormente deben estar al corriente en la presentación de sus informes y seguimiento de los proyectos anteriormente aprobados. Si obtuvieron cantidades acumuladas de más de treinta millones, deben presentar una auditoria externa.

En la actualidad, la AECI financia como máximo el 80% de la cuantía del proyecto, debiendo la ONGD declarar su compromiso de aportar la diferencia, directamente o con financiación por terceros. Además, todas las ONGD se comprometen a no realizar durante la ejecución del proyecto ninguna acción contradictoria con la política exterior española.

La evolución de los ingresos públicos obtenidos por las ONGD fruto de esta convocatoria ordinaria se presentan en la primera columna de la *Tabla 2.22*.

Como podemos observar, hay dos saltos cuantitativos muy significativos en la evolución de los fondos canalizados por esta Convocatoria. Desde los comienzos hasta 1986, las cantidades son reducidas, alrededor de unos cincuenta millones. Pero en el año 1987 se produce un primer gran salto, multiplicándose por diez la cantidad del año anterior y estableciéndose ya por encima de los trescientos millones. Un segundo gran

salto acontece en 1995, tras las reivindicaciones de la Plataforma del 0.7% apoyadas por el resto de las ONGD y la sociedad civil, que volverán a multiplicar por diez los fondos anteriores, fijándose desde entonces en torno a los ocho mil millones.

Tabla 2.22. Ingresos públicos a las ONGD por tipo de Convocatoria.

ANOS	C. GRAL.	C. IRPF	TOTAL
1,983	20,000,000		20,000,000
1,984	50,000,000		50,000,000
1,985	64,200,000		64,200,000
1,986	32,341,000		32,341,000
1,987	347,283,891		347,283,891
1,988	548,520,037		548,520,037
1,989	659,500,000	1,345,679,000	2,005,179,000
1,990	800,000,000	1,184,583,494	1,984,583,494
1,991	519,935,000	1,504,838,675	2,024,773,675
1,992	800,000,000	2,357,828,119	3,157,828,119
1,993	536,793,000	2,556,260,855	3,093,053,855
1,994	755,306,000	2,431,551,324	3,186,857,324
1,995	7,500,000,000	2,573,046,314	10,073,046,314
1,996	8,000,000,000	2,984,436,344	10,984,436,344
1,997	7,940,000,000	3,305,958,979	11,245,958,979
1,998	7,930,000,000	3,737,704,806	11,667,704,806
1,999	8,334,000,000	3,671,647,500	12,005,647,500

Fuente: Elaboración propia.

2.6.2.3 La Convocatoria del IRPF.

La tercera forma de obtener ingresos públicos con regularidad es la convocatoria extraordinaria asociada a la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

La principal regulación normativa aplicable a esta convocatoria es el RD 825/88 de 15 de julio, que regula los fines de interés social de la asignación tributaria de IRPF (0.5% actualmente), el RD 195/89 de 17 de febrero, que establece los requisitos y procedimientos de ayudas del IRPF, y el RD 2225/93 de 17 de diciembre, que es el Reglamento del procedimiento de concesión de subvenciones públicas

Por los datos reflejados en la *Tabla 2.22*, en la segunda columna, vemos que los ingresos canalizados a las ONGD desde que en 1989 se constituyó esta Convocatoria, fueron siempre muy superiores a los de la convocatoria Ordinaria, hasta 1995, año en el que se produce el gran salto de la asignación general. En 1998 se gestionaron más de tres mil setecientos millones de pesetas, un 277.75% más que en la convocatoria inicial, diez años atrás. El incremento de los fondos ha sido constante, registrándose sólo un pequeño retroceso entre los años 1993-1994, de algo más de 300 millones. En el año 1995 volvió a recuperar el nivel precedente y continúa desde entonces esta tendencia creciente.

Si analizamos ahora la tercera columna, en las que se suman los fondos públicos gestionados por las ONGD en estos años, fruto de las dos convocatorias principales y exclusivas para ellas, podemos establecer **tres etapas**.

Una primera etapa, que podríamos llamar de **nacimiento y creación**, es la que sólo gestionó la convocatoria general, entre los años 1983-88.

Con la entrada en vigor de la convocatoria de IRPF en 1989, se multiplican los ingresos por tres, estableciéndose entre los dos y tres mil millones hasta el año 1994. Esta segunda etapa coincide con el fuerte proceso de creación de nuevas ONGD, ya comentado anteriormente. Podemos denominar a esta etapa la del **crecimiento y aprendizaje**.

En 1995 se produce otro salto cuantitativo, esta vez protagonizado por la multiplicación por diez de los fondos de la convocatoria general, y se gestionan desde entonces más de diez mil millones de pesetas, en una serie suavemente creciente, que llega hasta la actualidad. Esta tercera fase puede considerarse como la de la **madurez y expansión** económica de las acciones de cooperación no gubernamentales.

Vamos a considerar ahora la gestión de estos fondos públicos canalizados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), por ONGD. Los datos de estos fondos para el ejercicio de 1996, se recogen en la *Tabla 2.23*.

salto acontece en 1995, tras las reivindicaciones de la Plataforma del 0.7% apoyadas por el resto de las ONGD y la sociedad civil, que volverán a multiplicar por diez los fondos anteriores, fijándose desde entonces en torno a los ocho mil millones.

Tabla 2.22. Ingresos públicos a las ONGD por tipo de Convocatoria.

ANOS	C. GRAL.	C. IRPF	TOTAL
1,983	20,000,000		20,000,000
1,984	50,000,000		50,000,000
1,985	64,200,000		64,200,000
1,986	32,341,000		32,341,000
1,987	347,283,891		347,283,891
1,988	548,520,037		548,520,037
1,989	659,500,000	1,345,679,000	2,005,179,000
1,990	800,000,000	1,184,583,494	1,984,583,494
1,991	519,935,000	1,504,838,675	2,024,773,675
1,992	800,000,000	2,357,828,119	3,157,828,119
1,993	536,793,000	2,556,260,855	3,093,053,855
1,994	755,306,000	2,431,551,324	3,186,857,324
1,995	7,500,000,000	2,573,046,314	10,073,046,314
1,996	8,000,000,000	2,984,436,344	10,984,436,344
1,997	7,940,000,000	3,305,958,979	11,245,958,979
1,998	7,930,000,000	3,737,704,806	11,667,704,806
1,999	8,334,000,000	3,671,647,500	12,005,647,500

Fuente: Elaboración propia.

2.6.2.3 La Convocatoria del IRPF.

La tercera forma de obtener ingresos públicos con regularidad es la convocatoria extraordinaria asociada a la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

La principal regulación normativa aplicable a esta convocatoria es el RD 825/88 de 15 de julio, que regula los fines de interés social de la asignación tributaria de IRPF (0.5% actualmente), el RD 195/89 de 17 de febrero, que establece los requisitos y procedimientos de ayudas del IRPF, y el RD 2225/93 de 17 de diciembre, que es el Reglamento del procedimiento de concesión de subvenciones públicas

Por los datos reflejados en la *Tabla 2.22.* en la segunda columna, vemos que los ingresos canalizados a las ONGD desde que en 1989 se constituyó esta Convocatoria, fueron siempre muy superiores a los de la convocatoria Ordinaria, hasta 1995, año en el que se produce el gran salto de la asignación general. En 1998 se gestionaron más de tres mil setecientos millones de pesetas, un 277.75% más que en la convocatoria inicial, diez años atrás. El incremento de los fondos ha sido constante, registrándose sólo un pequeño retroceso entre los años 1993-1994, de algo más de 300 millones. En el año 1995 volvió a recuperar el nivel precedente y continúa desde entonces esta tendencia creciente.

Si analizamos ahora la tercera columna, en las que se suman los fondos públicos gestionados por las ONGD en estos años, fruto de las dos convocatorias principales y exclusivas para ellas, podemos establecer **tres etapas**.

Una primera etapa, que podríamos llamar de **nacimiento y creación**, es la que sólo gestionó la convocatoria general, entre los años 1983-88.

Con la entrada en vigor de la convocatoria de IRPF en 1989, se multiplican los ingresos por tres, estableciéndose entre los dos y tres mil millones hasta el año 1994. Esta segunda etapa coincide con el fuerte proceso de creación de nuevas ONGD, ya comentado anteriormente. Podemos denominar a esta etapa la del **crecimiento y aprendizaje**.

En 1995 se produce otro salto cuantitativo, esta vez protagonizado por la multiplicación por diez de los fondos de la convocatoria general, y se gestionan desde entonces más de diez mil millones de pesetas, en una serie suavemente creciente, que llega hasta la actualidad. Esta tercera fase puede considerarse como la de la **madurez y expansión** económica de las acciones de cooperación no gubernamentales.

Vamos a considerar ahora la gestión de estos fondos públicos canalizados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), por ONGD. Los datos de estos fondos para el ejercicio de 1996, se recogen en la *Tabla 2.23.*

Tabla 2.23. Ingresos públicos SECIFI por ONGD.

ONGD	SECIPI	ONGD	SECIPI
INTERMÓN	763.000.000	IEPALA	33.746.236
COOESPA	622.367.000	Proyecto Cultura y Solidaridad	33.700.000
Manos Unidas	610.910.000	Nous Carmins	29.300.000
Medicos Mundi España	556.880.000	Fundación MON-3	27.560.298
Cruz Roja Española	427.620.897	AJETI	27.268.000
Solidaridad Internacional	364.027.000	Asociación Properiú	26.441.000
FERE	351.900.000	Alternativa Solidaria - PLENTY	25.800.000
ACSUR - Las Segovias	275.313.545	INTERED	22.974.939
SOCEPAZ	275.300.000	Edificio Comunidad de Nazaret	22.799.689
CFESAL	272.506.321	Farmacéuticos Sin Fronteras de España	19.050.000
Asamblea de Cooperación por la Paz	258.400.000	HEGOA	16.287.850
Paz y Tercer Mundo	250.409.000	Educación Sin Fronteras	16.120.701
CIPE	236.744.000	Unión Solidaria	15.000.000
Jóvenes del Tercer Mundo	213.363.000	ANAR	14.956.000
Fé y Alegría	207.447.000	Soluciones para el Desarrollo	14.709.600
Medicos Sin Fronteras	183.449.000	PERSONAS	11.540.000
Paz y Solidaridad	171.145.000	Farmacéuticos Munc	11.350.000
Fundación Humanismo y Democracia	166.536.000	SOLO	8.944.500
Entre pueblos	153.759.000	S.D.	5.300.000
Fundación Canovas del Castillo	151.457.000	Asociación contra el Hambre	3.600.000
C'DEAL	125.046.000	Juan Ciudad	2.352.000
PROSALUS	106.657.200	OCASHA	1.500.000
ATELIER	105.400.000	OSPAAAL	1.000.000
ISCOD	97.917.973	Asociación Sociaal Aragonesa	0
VETÉRMON	86.125.930	SOTERMUN	0
PROCEIN	81.840.155	SED	0
Mensajeros por la Paz	79.004.338	Pueblos Hertrancs	0
Consejo Interhospitalario Cooperación	75.000.000	OCSI	0
CEAR	75.000.000	Movimiento 77% Tercer Mundo	0
Medicos del Mundo	73.997.858	Misión América	0
Paz y Cooperación	71.297.000	Liga Española Pro-Derechos Humanos	0
MPDL	61.971.070	Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	0
Ingeniería Sin Fronteras	61.947.582	Justicia y Paz	0
Fundación Francisco Largo Caballero	61.591.000	ECOE	0
ADRA	59.194.956	Comunidad Bahari de España	0
PROCLADE	57.700.000	Colectivos de Acción Solidaria	0
JINEFA	56.000.000	CASA	0
Concertaciones	55.417.720	Cáritas Española	0
IPADE	55.045.000	ASPA	0
E ADELSO	52.350.000	ANESVAC	0
PROYDE	51.150.000	Amistad y Cooperación	0
MADRESELVA	48.585.000	Amistad Europea Proyecto Solidaridad	0
FUNCOE	47.336.484	ADISIS	0
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	44.331.636	ACS	0
Asociación por la Paz y el Desarrollo	43.500.000		
C.O.C.B.	42.245.080		
Asociación Rubén Darío	37.810.530		
Ayuda en Acción	37.526.000		
Proyecto Local	37.478.484		
		Suma	6.814.882.932,00
		Media	94.783,687
		Desviación Típica	148.310,337
		Coefficiente de Variación	1,56

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Los datos estadísticos de la tabla muestran una media cercana a los 95 millones, pero con una dispersión cercana a los 150 millones y un coeficiente de variación del 1,5, lo que nos refleja la gran heterogeneidad de los ingresos de cada ONGD y por tanto un fuerte nivel de concentración de estos fondos en pocas ONGD.

En efecto, si hacemos los cálculos de los porcentajes acumulados sobre el total de los ingresos que gestiona cada entidad, apreciamos que la mitad de ellos ya están concentrados en las diez primeras organizaciones. Si añadimos las once siguientes, ya obtenemos el 75% del total, y el 90% se concentra en sólo 39 ONGD. Es decir, la gestión de los recursos públicos canalizados a través de la SECIFI están concentrados en las cuarenta ONGD de mayor tamaño, lo que supone casi la mitad de las federadas en la Coordinadora. Es otro dato a añadir en el debate de si el número de entidades existentes en el país es excesivo o no.

Hemos expuesto los tres sistemas de cofinanciación estatal de proyectos presentados por las ONGD, pero estos no agotan las posibilidades que tienen las entidades para captar recursos financieros. Hay otros dos que también son de gran interés y que presentamos a continuación

2.6.3 OTROS SISTEMAS DE COFINANCIACIÓN: EUROPEA Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

Las ONGD cuentan con otros dos sistemas de cofinanciación además de las tres convocatorias estatales ya descritas. Una posibilidad es encontrar financiación para sus proyectos en alguna de las numerosas partidas presupuestarias que la Unión Europea tiene para acciones de cooperación al desarrollo y que canaliza a través de las ONGD europeas. La otra posibilidad es acudir a alguna de las convocatorias que plantean las Comunidades Autónomas (CCAA) y los Ayuntamientos de nuestro país, que son conocidas como "cooperación descentralizada". A continuación exponemos los datos básicos de cada una de ellas.

2.6.3.1 La cofinanciación de proyectos por la Unión Europea.

En el ejercicio de 1997, la Unión Europea ha destinado aproximadamente 713 millones de ECU a cooperación al desarrollo a través de las ONGD europeas, con un reparto entre los diversos instrumentos que se ofrece en la *Tabla 2.24*.

Tabla 2.24. Principales contribuciones de la U.E. a las ONGD europeas.

Tipo de acción cofinanciada	Millones de ECU
Proyectos de desarrollo	153.2
Proyectos de asistencia técnica en Europa	16.8
Ayuda Alimentaria	87
Ayuda Humanitaria	306
Programas de rehabilitación	57
Ayuda a refugiados y desplazados	37.5
Otras partidas presupuestarias	55
<i>Total</i>	<i>713</i>

Fuente: Elaboración propia. Cifras aproximadas Comisión de las C.C.EE. (1998c).

La Unión Europea, a través de las antiguas Direcciones Generales Ia, Ib y VIII destina y gestiona acciones de cooperación a las que se pueden unir las iniciativas de las ONGD que estén implantadas en los países comunitarios¹¹⁴. La cofinanciación de

¹¹⁴ Desde octubre de 1999 la gestión de la política comunitaria de cooperación al desarrollo ha quedado distribuida de la siguiente manera: a) La Dirección General de Desarrollo encargada de

proyectos con estas entidades se rige actualmente por el **Reglamento (CE) N° 1658/98 del Consejo** de 17 de julio de 1998¹¹⁵.

Ante la multitud y diversidad de partidas del presupuesto comunitario afectadas en la cofinanciación de las acciones que proponen las ONGD, la Comisión elaboró un documento que sirve de guía orientadora y explicativa de los procedimientos a seguir para obtener esta financiación, conocido como la **Reseña Comentada**¹¹⁶.

La Comisión elabora anualmente un Informe al Consejo sobre la cooperación con las ONGD y la utilización de los créditos asignados durante el ejercicio anterior,

las relaciones con los países ACP y África, el convenio de Lomé y las partidas presupuestarias destinadas a ayuda alimentaria no de emergencia y la cofinanciación con ONGD b) La Oficina Europea para Ayuda Humanitaria (ECHO) para gestionar este tipo de ayuda. c) La Dirección General de Relaciones Exteriores que se encarga de la ayuda a los Nuevos Países Independientes (NEI), los mediterráneos (TPM), Oriente Medio, Asia y América Latina (ALA), así como las líneas presupuestarias destinadas a derechos humanos y democratización. d) El Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR) gestiona los aspectos técnicos, financieros, legales, de auditoría y evaluación. e) El Servicio para la Ampliación es responsable de las relaciones con los países candidatos a la adhesión y del programa PHARE. f) La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros-Dirección General de Asuntos Internos, se encarga del seguimiento económico y diálogo con terceros países y gestiona la asistencia macroeconómica comunitaria. g) Por último existen otras Direcciones Generales que aportan soporte técnico, como es el caso de las dos unidades de Eurostat específicamente dedicadas a la política de desarrollo. La Unión Europea gastó 8,5 millones de Euros en 1997 en cooperación al desarrollo. Véase COX y CHAPMAN (1999). Entre la abundante bibliografía sobre la cooperación al desarrollo europea queremos destacar MATALA (1991); AECI (1992, 1993); GRANELL (1992); SAEZ GRACIA y SEGUNDO (1994); LUTZ (1994); CALLE (1995); GRANELL y SAUQUILLO (1997); FRERES (1997, 1998); COX y KONING (1997); COX *et al.* (1997); COX y HEALEY (1998); PÉREZ-SOBA *et al.* (1997, 1999), o las posturas de la Coordinadora ante esta política, CONGDÉ (1995c, 1998d, 1999b, 1999c), del Comité de Enlace, CLONGD (1999); el examen del Tribunal de Cuentas sobre la Ayuda Humanitaria, TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (1997); o la reciente de GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA (1999) pp.107-177.

¹¹⁵ La propuesta reexaminada puede verse en COMISIÓN DE LAS C.C.EE. (1998b). Es relevante el repaso histórico que recoge su exposición de motivos en la que se describen los pasos y posturas de las diversas instituciones comunitarias hasta la adopción de este Reglamento. El texto reglamentario en CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998b).

¹¹⁶ COMISIÓN DE LAS C.C.EE. (1998a). Una presentación introductoria de estas partidas puede encontrarse en GRANELL (1992) o en ORTEGA CARPIO (1994) pp.237-244. Las partidas presupuestarias A-3029 "Apoyo a organizaciones internacionales no gubernamentales de la juventud" y la B7-6000 "Proyectos de desarrollo en los PED y de sensibilización en Europa realizados por ONG", están reservadas de forma exclusiva a estas organizaciones. De forma parcial o eventual pueden acudir a otras 32 partidas, como se describe en la Reseña Comentada. También puede consultarse el documento anual del Comité de Enlace "Guía ONGs. Información práctica para las ONGD y de urgencia de la U.E." CLONGD (1998).

que en ningún caso podrán superar el 85% de las aportaciones financieras totales, siendo el 75% el más deseado (art. 6.3 del Reglamento).

A propósito del tema de nuestra investigación, es relevante destacar el artículo 11 del Reglamento arriba citado, por el que la Comisión procederá a evaluar periódicamente las acciones cofinanciadas con las ONGD, con el fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y elaborar las líneas directrices necesarias para mejorar la eficacia de las acciones a emprender en el futuro. La Comisión presenta a un Comité consultivo (definido en el art 8 del Reglamento) un resumen de las evaluaciones realizadas durante el año, que son de pública disposición para los Estados miembros que las soliciten.

Los volúmenes de cofinanciación y las ONGD españolas que acudieron a estas partidas presupuestarias y obtuvieron fondos, en el ejercicio de 1996, se presentan en la *Tabla 2.25*.

Como se aprecia en la citada tabla, sólo 36 ONGD han acudido a cofinanciación europea, de las 93 federadas en la Coordinadora, por tanto, menos de la mitad, y con unos volúmenes que, en media, son casi 150 millones de pesetas, pero con un grado de dispersión altísimo. Sólo 14 ONGD superan esta media y vemos que siguen siendo las entidades más grandes y con mayor experiencia las que obtienen más ingresos por esta vía, aunque también aparecen pequeñas entidades que consiguen financiar alguna de sus acciones en el foro europeo, lo que no deja de ser loable, dada la infraestructura que exige acudir a estas líneas de financiación.

Tabla 2.25. Ingresos públicos procedentes de la U.E.

ONGD	Unión Europea
MPDL	973,294,073
Médicos del Mundo	656,811,457
Médicos Sin Fronteras	568,713,000
INTERMÓN	414,000,000
Acción contra el Hambre	376,100,000
Solidaridad Internacional	315,623,000
Paz y Tercer Mundo	270,973,879
Medicus Mundi España	245,806,000
CIPIE	245,565,000
Manos Unidas	239,500,943
CODESPA	234,056,586
ACSUR - Las Segovias	204,535,042
Cáritas Española	200,000,000
Cruz Roja Española	151,519,504
MADRESELVA	62,510,880
Fundación Francisco Largo Caballero	40,202,000
UNEFA	38,560,000
HEGOA	32,367,739
Nous Carmins	24,470,513
CIDEAL	20,163,490
CEAR	16,000,000
AIETI	13,439,781
CESAL	8,496,000
Juan Ciudad	7,902,372
Fe y Alegría	7,381,330
ECOE	6,350,000
Consejo Interhospitalario Cooperación	6,281,460
ATELIER	5,347,801
Asamblea de Cooperación por la Paz	4,036,688
ISCOD	2,377,927
ASPA	2,216,798
Fundación Cánovas del Castillo	1,684,177
Concertacion/s	1,107,864
IEPALA	955,036
Proyecto Local	889,686
Entrepueblos	303,000
Suma:	5,399,543,026
Media:	149,987,306
Desviación Típica:	218,940,339
Coficiente de Variación:	1.46

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Conviene resaltar, que estos fondos, a diferencia de las convocatorias estatales españolas, no tienen prioridades geográficas tan estrictas o limitativas, aunque sí sectoriales o temáticas, (desarrollo local rural y urbano, recursos humanos y formación, apoyo institucional, refuerzo de la sociedad civil, desarrollo participativo, derechos humanos y democracia, mujer y medio ambiente, culturas amenazadas e indígenas, protección de la infancia), que son mucho más amplias que las estatales¹¹⁷. Esto quiere decir que el criterio de la calidad del proyecto presentado es mucho más representativo y por tanto puede ser más interesante para la ONGD al trabajar con mayores grados de libertad. En su contra, tiene la mayor complejidad administrativa y burocrática que ya se ha señalado.

Otra opción que poseen las ONGD para establecer contratos de cofinanciación con la Comisión europea, está normada en el **Reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo** de 17 de julio de 1998, **sobre cooperación descentralizada**, destinado a fomentar el desarrollo participativo, el fortalecimiento de la sociedad civil y la democratización de los países en desarrollo, así como la movilización de los agentes de la cooperación descentralizada, tanto de la Comunidad como de dichos países¹¹⁸. El artículo tercero del mencionado documento reconoce a las organizaciones no gubernamentales como agentes susceptibles de acudir a esta financiación, que abarca un periodo de tres años (1999-2001) y un monto de 18 millones de euros.

Esta partida resulta de gran interés para nuestra investigación, pues incluye explícitamente las tareas de evaluación de proyectos y programas como acciones financiadas¹¹⁹ y concreta los factores a tener en cuenta en este ejercicio en los siguientes.

¹¹⁷ Cfr. Art. 2.1. del Reglamento (CE) N° 1658/98.

¹¹⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998a). Conviene tener en cuenta que el término "descentralizada" en sentido europeo, está referido a la cooperación que se realiza directamente entre la Unión y contrapartes no estatales del Sur. En este sentido pueden consultarse LUTZ (1994), RHI-SAUSI (1997) o BOSSUYT (1997).

¹¹⁹ Cfr. Art. 5.1.

"- *eficacia y viabilidad de las acciones.*

- *aspectos culturales y sociales: aspectos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres y con el medio ambiente.*

- *grado de desarrollo institucional necesario para la realización de los objetivos de la acción.*

- *experiencia adquirida en otras acciones del mismo tipo.*"¹²⁰

Análogamente al Reglamento exclusivo para la cofinanciación con ONGD anteriormente citado, también en este se programa una evaluación anual del funcionamiento del instrumento que ahora se crea, presentada como Informe al Parlamento y al Consejo (art.10), así como una serie de evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión, de las acciones financiadas, en las que se verificará el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y proporcionar directrices para aumentar la eficacia en el futuro (art.11). Antes del fin del año 2000, la Comisión deberá presentar al Parlamento y al Consejo una evaluación de conjunto sobre el funcionamiento del reglamento, en la que ofrezca sugerencias sobre la continuidad del mismo (art.12).

2.6.3.2 La cofinanciación a través de la cooperación descentralizada española.

Las Comunidades Autónomas y las entidades locales, como diputaciones o ayuntamientos, también ofrecen recursos de sus respectivos presupuestos, para contratos de cofinanciación de proyectos con las ONGD¹²¹.

La cooperación al desarrollo de estas entidades, está reconocida en el art. 23 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el art.23.3 se prevé su participación en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD), aunque no está representada en la actual composición del Consejo de Cooperación¹²².

¹²⁰ Art. 7.3. del Reglamento (CE) N° 1659/98.

¹²¹ En 1998 la cooperación descentralizada española supuso 28.143 millones de pesetas por esta vía (el 13,52% de la AOD), repartidos entre los 15.285 millones de las Comunidades Autónomas y los 12.858 de las Corporaciones Locales. La serie de datos desde 1989 puede consultarse en CAM (1999a).

¹²² La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo está regulada en el RD 22/2000 de 14 de enero, y el Consejo en el RD 21/2000 del mismo día.

Estas entidades comenzaron a colaborar con las ONGD de forma más cuantiosa, a partir de 1995, cuando, a raíz de la presión política ejercida por la Plataforma del 0'7% en otoño de 1994, muchas Comunidades autónomas y ayuntamientos decidieron dedicar ese porcentaje, u otro, a financiar proyectos de cooperación. La posibilidad de aprovechar las sinergias y experiencia sobre el terreno de las ONGD, hizo que oferta y demanda de recursos financieros casasen de forma rápida y dinámica. Esta mutua colaboración es reconocida explícitamente en el examen a la cooperación española efectuado por el CAD¹²³

A pesar de su juventud, este tipo de ayuda descentralizada ha pasado de representar el 2,14% de la AOD total en 1989 (apenas 1 400 millones de pesetas) al 13,52% en 1998 (más de 28 000 millones), pero sigue careciendo de un ejercicio sistemático de evaluación de sus impactos, como reconoce Rodríguez Gil en su obra sobre la cooperación local:

"... un aspecto de la profesionalización inexcusable para todos los ayuntamientos que participan en la cooperación al desarrollo, y que está a su alcance, pero que sin embargo no es práctica, es la evaluación de las experiencias y proyectos que se ponen en marcha.

...la no puesta en marcha de sistemas de evaluación de programas y proyectos o, más crudamente, la ocultación del poco impacto o del impacto negativo de una parte considerable de los mismos, es, además de una fórmula que nos impide aprender e ir estableciendo criterios mínimamente claros sobre la efectividad de las acciones, un claro refuerzo de la discrecionalidad [con la que se toman las decisiones].

*...las realidades no pueden transformarse en profundidad si los impulsores del cambio ocultan las debilidades..."*¹²⁴

¹²³ "Se ha incrementado de forma significativa la "ayuda descentralizada", de las comunidades autónomas y municipios españoles y canalizada principalmente a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), lo cual constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. (Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes)." CAD (1998) p.7. En la p.35 de este mismo "Examen" se encuentra el comentario a la gestión de la cooperación descentralizada española.

¹²⁴ RODRÍGUEZ GIL (1998) pp.19-20. Un tímido examen o evaluación de la cooperación madrileña se ofrece en CAM (1999b) pp.17-22 sobre los proyectos realizados en Nicaragua entre 1988 y 1997.

Tabla 2.26. Ingresos públicos procedentes de CC. Autónomas y Ayuntamientos.

ONGD	CCAA. y Ayunt.	ONGD	CCAA. y Ayunt.
Mensajeros por la Paz	987.256.497	Amistad y Cooperación	28.285.466
Manos Unidas	800.936.937	OSPAAAL	28.190.595
INTERMÓN	649.000.000	Asociación Ruben Dario	25.675.511
Medicus Mundi España	481.568.000	Concertación/s	20.725.030
Cruz Roja Española	394.427.101	ADSIS	19.726.285
Médicos Sin Fronteras	244.616.000	Fundación MON-3	19.700.507
Médicos del Mundo	234.629.830	Paz y Cooperación	15.740.000
CIPIE	199.980.000	ANESVAD	15.251.177
Paz y Solidaridad	195.663.251	PROCLADE	14.836.097
Asamblea de Cooperación por la Paz	172.782.745	SED	14.775.000
Jóvenes del Tercer Mundo	172.616.073	Amistad Europea Proyecto Solidario	14.646.483
Fundación Humanismo y Democracia	149.465.000	Farmacéuticos Mundi	14.520.931
CODESPA	131.875.501	Solidarios para el Desarrollo	11.454.274
Entrepueblos	124.638.000	ASPA	10.804.080
ACSUR - Las Segovias	124.383.971	Nous Camins	10.384.930
ISCOD	108.736.525	Liga Española Pro-Derechos Humanos	8.110.000
Fundación Cánovas del Castillo	99.779.000	Proyecto Local	7.740.000
FIADSEL	95.105.015	SOTERMUN	6.849.000
Caritas Española	90.000.000	Acción contra el Hambre	6.800.000
PRODEIN	81.840.155	Colectivos de Acción Solidaria	6.536.003
Paz y Tercer Mundo	81.168.649	PERSONAS	5.560.400
Educación Sin Fronteras	81.010.193	ADRA	5.522.000
CESAL	77.975.476	CASAL	4.316.688
Solidaridad Internacional	71.512.000	IEPALA	3.242.355
Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	67.691.000	Farmacéuticos Sin Fronteras de España	3.055.930
PROYDE	64.453.947	Consejo Interhospitalario Cooperación	2.800.000
VETERMON	63.269.717	Edificando Comunidad de Nazaret	2.758.415
Ayuda en Acción	61.582.743	Pueblos Hermanos	2.570.000
Fe y Alegría	58.466.491	Fundación Francisco Largo Caballero	2.561.000
ATELIER	53.501.690	FERE	2.530.000
OCSI	45.432.560	ECOE	1.400.000
Asociación por la Paz y el Desarrollo	43.360.704	UNEFA	1.000.000
MADRESELVA	43.284.147	ADS	0
PROSALUS	38.549.745	AIETI	0
Juan Ciudad	38.267.672	ANAR	0
FUNCOE	37.847.077	CIDOB	0
Asociación Properú	35.822.208	Comunidad Banah de España	0
CIDEAL	35.280.000	Justicia y Paz	0
Ingeniería Sin Fronteras	34.716.196	Movimiento 0'7% Tercer Mundo	0
HEGOA	34.678.738	OCASHA	0
PADE	34.557.974	SID	0
Proyecto Cultura y Solidaridad	33.640.924	SODEPAZ	0
Alternativa Solidaria - PLENTY	32.537.000	SOLC	0
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	31.693.566	Unión Solidaria	0
MPDL	31.618.668		
Vision América	31.024.316		Suma 7.228.147.348
CEAR	30.000.000		Media 77.722.014
Acción Solidaria Aragonesa	25.104.119		Desviación Típica 157.599.666
INTERED	28.752.441		Coefficiente de Variación: 2.03

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

Aunque esta mutua colaboración ONGD-organismos públicos descentralizados, no está exenta de críticas¹²⁵, las cifras de fondos que ya manejan las ONGD procedentes de las convocatorias descentralizadas, se sitúan entre los de la SECIPI y los comunitarios, como puede observarse en la *Tabla 2.26*.

Como muestran los datos, los fondos de cooperación descentralizada gestionados por las ONGD siguen la misma pauta que los ofrecidos por el Estado y la U.E., al estar muy dispersos entre las entidades y ofrecer una media baja y poco representativa¹²⁶.

2.6.3.3 Recapitulación.

Si agregamos la información ofrecida a lo largo de este epígrafe y añadimos otras fuentes de financiación públicas, obtenemos una visión estática de conjunto de cómo se distribuyen los fondos públicos y privados que obtienen las ONGD. La *Tabla 2.27* recoge esta síntesis, con las medidas estadísticas fundamentales.

Analizando de forma sencilla estos datos, vemos que:

- Las ONGD son financiadas en mayor proporción por los organismos públicos que por los particulares, pero que su diferencia (13.58%) no es tan grande como se puede pensar desde la imagen transmitida a la opinión pública
- El mayor porcentaje de los ingresos se obtiene por las cuotas y donaciones de los socios y donantes "simpatizantes" (34.83%), pero es esta partida la que presenta un grado de dispersión superior (3.83 de coeficiente de variación). Parece ser ésta la clave de la autonomía y tamaño de los ingresos manejados, y por tanto de la importancia y representatividad social de las acciones realizadas por la entidad

¹²⁵ Por ejemplo la de GONZÁLEZ PARADA y CORRAL (1998) pp.54-55 o ARIAS (1997).

¹²⁶ El total de AOD descentralizada del año 1996, al que pertenecen los datos del Directorio, fue de 19.380 millones de pesetas, por lo que las ONGD de la Coordinadora gestionaron el 37,3% del total de esta ayuda.

Tabla 2.27. Visión estática de la estructura de ingresos de las ONGD.

	Suma	Media	Desv. Típica	Coef. Variac.	%
INGRESOS PRIVADOS	18.014.372.177	383.284.514	668.729.555	1.74	43.21
Cuotas y Donaciones	14.520.214.274	166.899.015	639.220.633	3.83	34.83
Otros	3.494.157.903	45.975.762	113.556.432	2.47	8.38
INGRESOS PÚBLICOS	23.673.175.418	254.550.273	386.499.855	1.52	56.79
SECIPI	8.814.882.923	120.751.821	157.754.702	1.31	21.14
C.C.A.A. y Ayuntam.	7.228.147.348	89.236.387	165.767.760	1.86	17.35
Unión Europea	5.399.534.026	142.093.238	215.716.661	1.52	12.95
Otros organs. Públicos	2.230.602.121	48.491.350	86.549.625	1.78	5.35
TOTAL	41.687.547.595	448.253.092	937.727.173	2.09	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

- Dentro de los ingresos públicos, las aportaciones de la SECIPI son las mayores, pero los procedentes de las Comunidades autónomas y Ayuntamientos les siguen en importancia, y con un comportamiento creciente. La suma de ambas partidas nacionales (16.043.030.271 Ptas) es inferior al total de los ingresos

privados. Es decir, en el nivel nacional los ingresos privados superan a los públicos, cuando se añaden los ingresos comunitarios y los procedentes de otros organismos públicos.

- La menor dispersión en los ingresos procedentes de las subvenciones de la SECIFI (1.31 de coeficiente de variación).
- La diferencia entre el total de ingresos privados y públicos es de 5 658 millones de Ptas., que es un nivel muy cercano al de los fondos europeos. Estas líneas presupuestarias pueden ser las más relevantes para un crecimiento en la "facturación" de los servicios prestados por las ONGD, aunque para ello la calidad de los proyectos presentados a licitación y el dinamismo y capacitación de sus recursos humanos ante las entidades en Bruselas, deben ser altos

Para terminar, ofrecemos los datos agregados de los ingresos públicos, ordenados por volumen y ONGD (Tabla 2.28) y la serie de ingresos privados y públicos desde 1991 a 1997, ofrecida por el Directorio de la Coordinadora, para poder tener una visión dinámica, complementaria a la hasta ahora ofrecida. (Tabla 2.29 y Gráfico 2.4.)

Si comparamos estos datos con los ofrecidos en la Tabla 2.15. correspondiente a los ingresos privados, observamos que, mientras el 80% de los ingresos privados se acumulaban en sólo siete ONGD, ahora el 80% de los ingresos públicos -algo más dispersos-, se concentran en veinticuatro. De estas, cinco (Manos Unidas, Intermón, Médicos Sin Fronteras, Caritas Española y Cruz Roja) repiten en ambos en grupos, siendo Ayuda en Acción y Anesvad las que se financian de una forma preeminentemente privada.

Ampliando la información ya ofrecida en la Tabla 2.20. de la serie de ingresos privados, terminamos esta sección con su complemento de los ingresos públicos. Es en el año 1995 cuando se produce la inversión de ingresos públicos superiores sobre los privados. El aumento de la ayuda ofrecida tanto por la SECIFI como las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, a raíz de las presiones del otoño del año anterior, explican en gran parte este fenómeno, como ya se ha comentado

Tabla 2.28. Total de ingresos públicos ordenados por volumen.

ONGD	TOTALES	%	ACUM.
INTERMON	1.826.000.000	7,71	7,71
Manos Unidas	1.677.527.070	7,09	14,80
Médicos Mund España	1.326.570.000	5,60	20,40
MPDI	1.198.069.880	5,06	25,46
Mensajeros por la Paz	1.184.232.463	5,00	30,47
Médicos Sin Fronteras	1.114.699.000	4,71	35,18
Médicos del Mundo	1.101.668.728	4,65	39,83
CODESPA	989.876.575	4,18	44,01
Cruz Roja Española	873.567.502	4,11	48,12
Solidaridad Internacional	783.265.008	3,31	51,43
CIPIE	682.289.000	2,88	54,31
Paz y Tercer Mundo	664.944.388	2,81	57,12
ACSUR - Las Segovias	626.154.351	2,64	59,77
CEAR	623.000.000	2,63	62,40
CESAL	572.009.301	2,42	64,82
Asamblea de Cooperación por la Paz	553.320.994	2,34	67,15
Asociación contra el Hambre	499.100.000	2,11	69,26
Jóvenes del Tercer Mundo	389.472.305	1,65	70,91
Paz y Solidaridad	366.808.291	1,55	72,46
FERE	354.430.000	1,50	73,95
Fundación Humanismo y Democracia	318.001.000	1,34	75,30
Entrepueblos	311.739.000	1,32	76,61
Fe y Alegría	299.681.221	1,27	77,88
Caritas Española	290.000.000	1,23	79,10
Liga Española para la Educación y la Cultura Popular	277.623.000	1,17	80,28
SODEPAZ	275.300.000	1,16	81,44
Fundación Cánovas del Castillo	272.820.177	1,15	82,59
ISCOD	209.032.425	0,88	83,48
CIDEAL	189.911.490	0,80	84,28
MADRESELVA	179.936.027	0,76	85,04
ATELIER	165.628.738	0,70	85,74
PRODEIN	163.680.310	0,69	86,43
VETERMON	157.794.197	0,67	87,09
PROSALUS	148.514.345	0,63	87,72
FIADILSO	147.455.015	0,62	88,35
CIDOB	116.590.640	0,49	88,84
PROYDE	116.270.547	0,49	89,33
UNEFA	114.560.000	0,48	89,81
Fundación Francisco Largo Caballero	104.354.000	0,44	90,25
Educación Sin Fronteras	103.394.543	0,44	90,69
Asociación por la Paz y el Desarrollo	100.706.823	0,43	91,12
Ayuda en Acción	99.108.743	0,42	91,53
Ingeniería Sin Fronteras	98.323.350	0,42	91,95
IEPALA	93.985.243	0,40	92,35
FUNCOE	91.955.270	0,39	92,74
IPADE	91.910.937	0,39	93,12
Paz y Cooperación	88.737.000	0,37	93,50

HEGOA	85,834,337	0.36	93.86
Consejo Interhospitalario Cooperación	84,081,460	0.36	94.22
Concertacion/s	84,050,614	0.36	94.57
Proyecto Cultura y Solidaridad	79,863,552	0.34	94.91
Asociación Amigos del Pueblo Saharaui	76,025,235	0.32	95.23
PROCLADE	72,536,097	0.31	95.54
ADRA	64,716,956	0.27	95.81
Nous Camins	63,855,443	0.27	96.08
Asociación Rubén Darío	63,486,041	0.27	96.35
Asociación Properú	62,263,208	0.26	96.61
Alternativa Solidaria - PLENTY	58,337,000	0.25	96.86
Solidarios para el Desarrollo	58,063,874	0.25	97.10
INTERED	51,727,380	0.22	97.32
Fundación MON-3	48,555,805	0.21	97.53
Juan Ciudad	48,522,044	0.20	97.73
Proyecto Local	46,106,170	0.19	97.93
OCSI	45,432,560	0.19	98.12
AIETI	41,227,781	0.17	98.29
Colectivos de Acción Solidaria	32,387,000	0.14	98.43
Misión América	31,024,316	0.13	98.56
OSPAAAL	29,190,595	0.12	98.68
Acción Solidaria Aragonesa	29,104,119	0.12	98.81
Farmacéuticos Mundi	28,910,931	0.12	98.93
Amistad y Cooperación	28,265,465	0.12	99.05
Edificando Comunidad de Nazaret	25,558,104	0.11	99.15
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	22,105,930	0.09	99.25
ADSI	19,726,285	0.08	99.33
PERSONAS	17,550,400	0.07	99.41
ANESVAD	15,251,177	0.06	99.47
Unión Solidaria	15,000,000	0.06	99.53
ANAR	14,959,000	0.06	99.60
SED	14,775,000	0.06	99.66
Amistad Europea Proyecto Solidario	14,646,483	0.06	99.72
ASPA	13,020,878	0.06	99.78
Pueblos Hermanos	10,135,100	0.04	99.82
SOLC	8,944,550	0.04	99.86
Liga Española Pro-Derechos Humanos	8,110,000	0.03	99.89
ECOE	7,750,000	0.03	99.92
SOTERMUN	6,849,000	0.03	99.95
SID	5,300,000	0.02	99.98
CASAL	4,316,688	0.02	99.99
OCASHA	1,600,000	0.01	100.00
ADS	0	0.00	100.00
Comunidad Bahá'í de España	0	0.00	100.00
Justicia y Paz	0	0.00	100.00
Movimiento 07% Tercer Mundo	0	0.00	100.00
Suma	23,573,175,418	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio Electrónico de ONGD - 1997.

2.6.4 HACIA LOS ACUERDOS MARCO ENTRE LA SECIPI Y ALGUNAS ONGD.

En esta última sección, únicamente se quiere dejar constancia de la posibilidad, actualmente en trámite, de firmar acuerdos marco plurianuales, entre la SECIPI y las ONGD que hayan demostrado una alta calidad en un buen número de proyectos ejecutados y se estime que la mutua confianza y tradición cooperativa entre la entidad y la Administración tiene ya un bagaje suficientemente probado, como para poderlo llevar a cabo con las suficientes garantías.

La entrada en vigor del Plan Director cuatrienal que se realiza a partir de la Ley de Cooperación es una práctica que permite contemplar partidas de gasto que superan la anualidad. De esta forma se crea el instrumento administrativo que permite la adopción de estos Acuerdos Marco.

Esta práctica aportará a las ONGD que sean elegidas mayor autonomía financiera y un ritmo de planificación y ejecución de proyectos que sean plurianuales, como el proceso de desarrollo integral parece recomendar

La principal dificultad de esta práctica reside en la "selección" que se hace entre las propias las ONGD, estableciendo de alguna forma un "ranking" o categorías entre las que acceden al Acuerdo Marco (reconocidas, por tanto por la Administración como "solventes" o "fiables") y aquellas que quedan fuera de este instrumento, que pasarían a ser consideradas de un categoría inferior

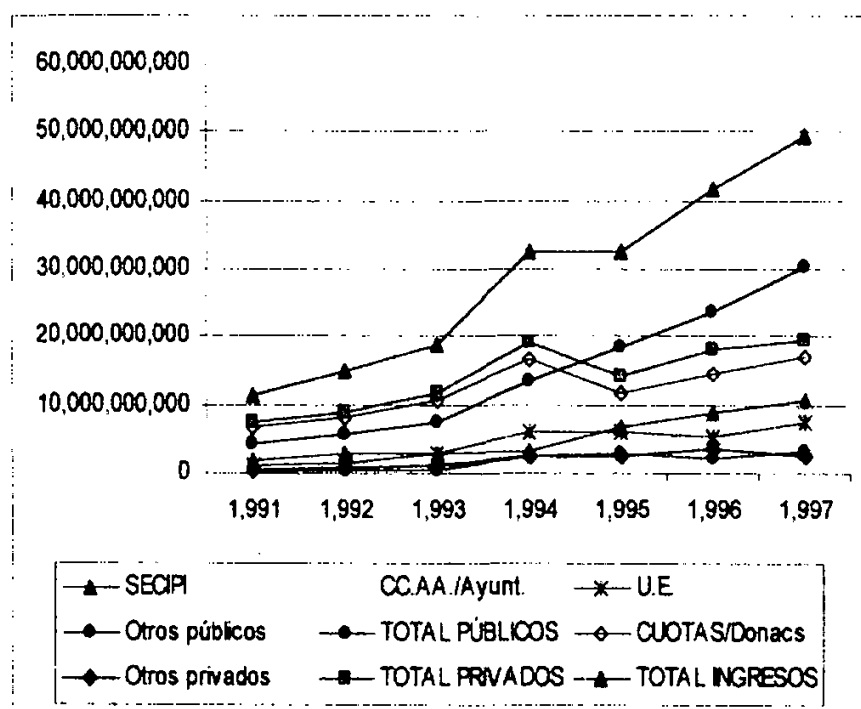
Evidentemente, se tenderá a favorecer a las ONGD más grandes, y por tanto las más capaces de captar recursos fuera de la propia Administración. El peligro de discrecionalidad en los criterios manejados por las autoridades para elegir a las entidades beneficiadas y su desvío hacia tintes políticos o de simpatía ideológica entre las partes, late de forma inevitable. Esperemos que prime realmente el criterio de calidad y excelencia tanto en las entidades elegidas como en los proyectos realizados por ellas.

Tabla 2.29. Evolución de los ingresos privados y públicos.

INGRESOS	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997
PÚBLICOS							
SECIPI	1.632.512.185	2.664.062.305	2.741.162.258	3.029.074.754	8.652.969.587	8.814.862.923	10.747.447.967
CC.AA./Ayunt.	1.124.695.242	1.247.586.099	1.563.687.215	1.681.265.110	2.781.481.127	7.228.147.348	8.841.807.094
U.E.	1.139.483.967	1.452.320.875	2.656.384.305	5.963.731.351	6.157.240.158	5.398.543.026	7.524.658.632
Otros públicos	180.832.872	233.723.704	320.273.285	2.585.854.239	2.711.024.646	2.230.602.121	3.068.313.541
TOTAL PÚBLICOS	4.077.304.266	5.797.692.983	7.281.507.063	13.240.025.454	18.302.715.498	23.673.175.418	30.182.227.234
PRIVADOS							
CUOTAS/Donacs	8.820.879.203	8.275.877.062	10.531.339.195	16.581.998.397	11.703.034.416	14.520.214.274	18.878.338.245
Otros privados	482.374.711	610.033.566	1.026.758.473	2.586.752.110	2.572.028.328	3.494.157.903	2.502.012.610
TOTAL PRIVADOS	7.293.253.914	8.885.910.618	11.558.097.668	19.168.748.507	14.275.062.744	18.014.372.177	19.380.350.855
TOTAL INGRESOS	11.380.558.180	14.683.603.601	18.839.604.731	32.408.773.961	32.577.778.242	41.687.547.595	49.562.578.089

Fuente: Directorio de ONGD - 1997, formato papel.

Gráfico 2.4. Evolución de ingresos privados y públicos.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio de ONGD - 1998.

2.7 MARCO FISCAL. RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO: ASOCIACIONES Y FUNDACIONES.

En este apartado únicamente queremos apuntar de forma muy sintética la principal problemática fiscal y el tratamiento impositivo que afecta a las ONGD españolas, fruto de su naturaleza jurídica.

Las formas jurídicas principales que adoptan las ONGD son las de Asociación o la de Fundación, con una distribución como la que recoge la *Tabla 2.30*.

Tabla 2.30. ONGD españolas según su forma jurídica.

FORMA JURÍDICA	Nº	%
ASOCIACIÓN	63	67,74
FUNDACIÓN	22	23,66
FEDERACIÓN de ASOCIACIONES	7	7,55
OTRAS	1	1,08
<i>Total</i>	<i>93</i>	<i>100</i>

Fuente: Directorio de ONGD - 1997, formato papel, p.291.

Un estudio diacrónico sobre la evolución de estas formas jurídicas nos revela que hay ligeros ascensos en las Organizaciones con forma jurídica de Fundación y Federación de Asociaciones, con descensos en las otras dos (muy leve en la de Asociaciones)

Si el incremento de las Federaciones de Asociaciones puede obedecer a aprovechar economías de escala y prestar servicios de mayor calidad fruto del mayor tamaño y presencia social, el auge de las Fundaciones se debe a motivos fiscales.

El distinto tratamiento fiscal aplicable a cada forma jurídica es uno de los cuatro elementos diferenciales de las formas jurídicas posibles, y quizá hoy el más relevante¹²⁷.

En 1997 la Coordinadora estatal de ONGD elaboró un *Estudio sobre la fiscalidad y régimen de registro de las ONGD*, sobre el que nos basamos para esta presentación de la problemática¹²⁸.

Las ONGD con forma de Asociación (la mayoría) se rigen por la antigua Ley 191/1964 de 24 de diciembre, (BOE 311 de 28 de diciembre), de Asociaciones, obviamente obsoleta y de deseable actualización.

Las Fundaciones se rigen por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en Actividades de Interés General, conocida popularmente como "*Ley de Mecenazgo*", y con desarrollo reglamentario en el R.D.765/1995 de 5 de mayo. El tratamiento fiscal más favorable hacia esta forma jurídica ha hecho que algunas ONGD se determinen a cambiar su estatuto para gozar de dichas ventajas¹²⁹.

En forma muy resumida, la **tributación directa** de las ONGD puede regirse por dos alternativas, según sean Fundación o Asociación.

- Las ONGD-Fundaciones que cumplan los requisitos del artículo 42 de la Ley 30/1994, pueden ofrecer a sus donantes las siguientes ventajas fiscales:
 - Si es una empresa o sociedad, el donativo concedido será gasto deducible totalmente, con el límite del 10% de la base imponible o alternativamente el 1 por mil del volumen de ventas, en el impuesto sobre sociedades.

¹²⁷ Los cuatro elementos son: su finalidad, la existencia de un patrimonio, la fiscalidad y la estructura organizativa. Un desarrollo de sus contenidos puede consultarse en ORTEGA CARPIO (1994) pp 181-187.

¹²⁸ CONGDE (1997d). El estudio incorpora un interesante estudio comparado en materia de fiscalidad entre el régimen español y el de otros países comunitarios como Francia, Holanda, Italia y Gran Bretaña.

¹²⁹ Caso de Ayuda en Acción en junio de 1998, por citar un caso.

- Si es una persona física, el 20% del donativo es deducción en la cuota del IRPF, con el límite del 30% de la Base Liquidable.

El art. 67 de la Ley, autoriza a la Ley de Presupuestos de cada año a poder elevar estos porcentajes en cinco puntos.

Este régimen también es aplicable a las Asociaciones (ONGD) que obtengan del Ministerio del Interior la Declaración de Utilidad Pública, según el procedimiento del RD 1786/1996, art.2¹³⁰.

- Las ONGD-Asociaciones, siguen un tratamiento fiscal ordinario, como cualquier otra sociedad mercantil, siéndoles de aplicación la Ley 43/1995 de Impuesto sobre Sociedades, de 27 de diciembre¹³¹.

En cuanto a la **tributación indirecta**, el problema principal es el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y su aplicación a las características peculiares de las actividades de las ONGD¹³².

Según estas actividades, algunas ONGD no están sujetas al IVA, al realizar **exclusivamente** entrega de bienes y servicios gratuitamente. Pero la mayoría de sus actividades estarán en régimen de exención. En este caso, ellas soportan el IVA como consumidoras finales de sus adquisiciones y no pueden repercutirlo posteriormente.

En el caso de la realización de actividades sujetas a gravamen (venta de artículos de promoción, comercio justo, u otras) quedan sometidas al tipo general (16%), pudiendo posteriormente aplicar la regla de prorrata para deducirse del IVA soportado.

¹³⁰ Según la Coordinadora, muy pocas le intentan por la complejidad burocrática que exige. Un resumen de los requisitos puede encontrarse en el Anexo II del documento que comentamos.

¹³¹ Las diferencias más relevantes entre los dos regímenes puede consultarse en CONGDE (1997d) Anexo I.

¹³² La normativa del IVA se rige por la Ley 37/1992 de 28 de diciembre, con desarrollo reglamentario en el RD 1624/92 de 21 de diciembre.

En el documento de la Coordinadora se reconoce –con encomiable honestidad– que la “solución” inglesa-irlandesa de aplicar un “tipo 0” a las actividades de las ONGD va directamente en contra de la 6ª Directiva de Armonización Fiscal comunitaria (77/388/CEE) y no sería de legal aplicación. Proponen una ampliación conceptual de las actividades sujetas a tipo reducido o super-reducido en las que se incluyan las que ellas realizan.

Por último, parece de interés recoger también la queja del trato discriminante que reciben algunas ONGD por parte de algunos ayuntamientos, al negarles la exención del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), como establece la Ley de Fundaciones, así como el dejar de reconocer la exención del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, prevista en la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, precisamente por no estar ya recogida en la Ley de Mecenazgo.

Todo este régimen fiscal ha quedado recogido en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (Ley 23/1998) de 7 de julio, en los artículos 35, 36 y disposición adicional segunda¹³³. Para acogerse a esta legislación, las ONGD deben inscribirse en el Registro normado en el art.33 de esta Ley, que ha sido desarrollado por el RD 993/1999 de 11 de junio (BOE 152 de 26 de junio).

¹³³ El art.35.2 recoge también la exención subjetiva del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (RD 1/1993, de 24 de septiembre, art.45.1 A.c)

III. MARCO TEÓRICO

LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CAPÍTULO 3.

**LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE
COOPERACIÓN AL DESARROLLO.**

3.1. INTRODUCCIÓN.

Este capítulo inicia la tercera sección de la investigación, dedicada al análisis del marco teórico de la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo que puedan realizar las ONGD españolas. Tiene como objetivo presentar los elementos fundamentales para realizar el trabajo de la evaluación. Más adelante se presentarán algunos modelos que están llevándose a cabo ya en evaluaciones, para terminar con el análisis de la realidad española en esta materia y proceder a obtener conclusiones y propuestas.

El capítulo se estructura en ocho epígrafes. Tras la presente introducción, se define lo que se entiende por evaluación en el contexto de la cooperación al desarrollo y se explican los principios fundamentales de ella. Acto seguido, se exponen los criterios comúnmente aceptados para evaluar, así como los factores de desarrollo, que son el contexto en el cual se realizará la evaluación. En quinto lugar se explica cómo elaborar o diseñar una evaluación de un proyecto de desarrollo, aportando secuencialmente los pasos a realizar. En el sexto epígrafe nos detenemos en las herramientas que habremos de usar para obtener la información y analizarla. Antes de sintetizar las conclusiones, terminamos exponiendo el denominado "ciclo de la evaluación" que nos aporta la visión integral del proceso continuo que supone evaluar.

Con este capítulo, realizaremos un primer acercamiento a la teoría de la evaluación de los proyectos tratando de responder a la pregunta "*qué hay que hacer*" cuando nos dispongamos a evaluar un proyecto que haya ejecutado una ONGD.

Quedan, pues, conscientemente excluidas en este trabajo otras múltiples actividades que realizan las ONGD como hemos visto en el capítulo anterior, y nos centramos en exclusiva en la más numerosa y significativa de ellas: la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo en áreas del Tercer Mundo¹.

¹ Para otros enfoques de evaluación, distintos a los proyectos, como cooperación técnica, ayuda alimentaria y de emergencia, sectorial, geográfica, de país, programas, o temáticas, puede consultarse la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* editado por el Ministerio

3.2. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS.

De manera general, "evaluar" -según el Diccionario de la Real Academia- es "señalar el valor de una cosa; estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa; estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento" de los que son evaluados. Esta primera aproximación nos permite tomar conciencia de que la evaluación combina dimensiones subjetivas (estimar, apreciar) con intentos de objetividad (calcular, señalar el valor). Esta doble dimensión subjetiva-objetiva (tan inherente a la gnoseología humana) no debemos perderla nunca de vista, pues va a resultar fuente de conflictos y de esfuerzos en toda la tarea evaluadora. Tratamos de estimar el valor de un proyecto de desarrollo ejecutado por una ONGD en un país, en el que han intervenido personas. Ellas se han beneficiado (o perjudicado) del éxito (o fracaso) de dicho proyecto, y en ellas radicará la dimensión subjetiva del proyecto. Serán aportadores principales de la información a obtener. Los evaluadores unirán su propia subjetividad a la de los miembros de la contraparte con la que interactúen, realizando la evaluación.

Concretando más el concepto de "evaluación" para el contexto de la ejecución de proyectos de desarrollo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) nos aporta la siguiente definición:

"La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes"².

de Asuntos Exteriores (MAE) (1998a), pp.105-122, que puede servir de texto base o guía fundamental para los elementos que aquí se describen.

² CAD (1995) p.178. El subrayado es propio.

Esta definición operativa nos aporta información acerca de cuatro elementos sobre la evaluación, que hemos ido subrayando:

1. Las **cualidades** que debe tener la evaluación: sistemática y objetiva.
2. Los **momentos** que abarca la evaluación: concepción, realización y resultados. En este sentido, se habla en la literatura sobre el tema de:
 - evaluaciones *ex-ante* (examen previo, "appraisal"),
 - evaluaciones de seguimiento (intermedias, "on-going", "mid-term") y fin de proyecto,
 - evaluaciones *ex-post* o sobre proyectos ya terminados hace un tiempo³.
3. Los **criterios** de evaluación: eficiencia, eficacia, pertinencia, impacto y viabilidad o sostenibilidad.
4. Las **finalidades** de evaluar: a partir de información creíble y útil, se trata de extraer enseñanzas para el futuro, corregir desviaciones, detectar nuevas formas de cooperación eficaces o rechazar las que no resultan.

Comentemos brevemente estos contenidos.

En cuanto a las **cualidades** de la evaluación, nos movemos en el difícil equilibrio entre lo deseable y lo posible. Una evaluación debe estar dotada de rigor y calidad pues, si no, la información ofrecida no será útil ni relevante y las lecciones aprendidas no podrán aplicarse, aunque haya voluntad para ello. Debemos, pues, mezclar la "cientificidad" con la "posibilidad" y la "utilidad". Esto deberá tenerse en cuenta, sobre todo, a la hora de decidir el número de proyectos a evaluar, su profundidad y su método, pues el coste y el tiempo disponible serán factores escasos y limitativos del "ideal".

³ Por ejemplo RUBIN (1995) pp.33-34; MAE (1998a) p.42; BEAUDOUX (1992) pp.145-146; COHEN y FRANCO (1993) pp.109-119; PICHARDO (1997) pp.177-180 y 289-358.

La principal idea que hay que destacar en cuanto a los **momentos** en los que la evaluación afecta, es que ésta debe ser una parte integral de todo el Ciclo de Gestión del Proyecto (CGP). Es especialmente importante que **desde la misma identificación del proyecto** ya se concrete la forma de cómo se va evaluar, así como generalizar el proceso evaluador a todo proyecto formulado y aprobado. Esta pretensión de totalidad puede parecer excesiva, pero no tanto si se matiza con que cada proyecto exigirá un nivel distinto y propio de evaluación. En algunos casos, evaluar será comunicar los resultados de la acción, el estado contable y destino de los fondos, actores implicados o principal enseñanza obtenida. En otros casos, la evaluación se planteará de forma más completa e integral, incorporando evaluaciones de impacto a medio y largo plazo. Pero lo que se recalca es la necesidad de "ejecutar" el Ciclo de Gestión del Proyecto de forma completa, incluyendo **siempre** algún tipo de evaluación. La honestidad del proceso de desarrollo así lo requiere, tanto para los potenciales beneficiarios del proyecto, como para sus ejecutores, gestores o donantes de los recursos implicados en dicha acción. En síntesis, *lo último en la ejecución (la evaluación) debe estar presente desde lo primero del ciclo del proyecto (la identificación)*⁴.

En este trabajo dejamos más de lado las evaluaciones *ex-ante* o estudios de viabilidad del proyecto efectuadas en la etapa de identificación del CGP (su "concepción" en expresión del CAD), así como en las evaluaciones *de seguimiento* que concluyen con el informe final ("realización"). Creemos que estas evaluaciones están más desarrolladas en el cotidiano actuar de las ONGD españolas. No así las evaluaciones *ex-post* que son bien escasas, como se verá más adelante, y sobre las que centramos nuestra investigación ("resultados").

Tanto las evaluaciones *ex ante*, como las de seguimiento o las *ex post*, pueden ser realizadas por personal interno o externo a la organización. Según los actores de la evaluación, estas se clasifican en internas, externas, mixtas y participativas. En el

⁴ La misma idea la señala CHAMBERS (1983) con su sugestivo título: *Putting the last, first*.

Cuadro 3.1. ofrecemos un balance sobre las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas⁵.

Los **critérios** que componen la evaluación van a ser analizados con detalle en el próximo epígrafe.

En cuanto a las **finalidades** hay que insistir en que la mayor utilidad de toda evaluación es obtener aprendizajes de forma sistemática, para mejorar continuamente en la acción y ofrecer cada vez mayor calidad y eficiencia⁶. En el otro extremo, está planeando siempre el peligro de vivir la evaluación como control o como amenaza y desconfianza. Esto debe evitarse a toda costa en los procesos de desarrollo, y más entre las ONGD que trabajan basadas en la mutua confianza y cercanía con sus contrapartes, y ésa es una de sus principales ventajas y cualidades, como ya vimos.

Pero quizá sea inevitable una dosis de sentimiento de "control" en la evaluación, por pequeña que sea. Este puede canalizarse positivamente a base de diálogo cercano entre los agentes implicados y tratando de que todos participen en el proceso evaluador, dando iniciativa y protagonismo a los propios beneficiarios de la acción. Ellos serán quienes puedan aportar una información insustituible de cara a una evaluación de calidad. Ellos van a ser los protagonistas de su propio proceso de desarrollo y ellos mismos deben evaluar dicho proceso. Conviene aquí recordar la máxima de C. Ake: "el desarrollo es una experiencia vivida, nunca una experiencia recibida"⁷. En definitiva, y en relación a la práctica de la evaluación, el contenido del término "cooperación" tiene que lograr su plena comprensión.

⁵ Otra valoración puede contrastarse en PICHARDO (1997) pp.170-175, que añade un cuarto tipo: la autoevaluación por los responsables directos de la ejecución de las acciones.

⁶ En el mismo sentido se expresa el Ministerio de Asuntos Exteriores: "...la evaluación no debe ser entendida como una función de supervisión y control, aunque desde alguna perspectiva lo sea, sino como una herramienta útil para aumentar la construcción del "saber hacer" técnico y político, para facilitar el proceso de toma de decisiones, para mejorar la eficiencia de las actuaciones y para asegurar la transparencia del sistema". MAE (1998a) pp.140-141.

⁷ AKE (1996) p.76.

Cuadro 3.1. Balance sobre las evaluaciones, según sus actores.

VENTAJAS	INCONVENIENTES
INTERNA	
<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración y mutua confianza ya establecida. • Gran conocimiento sustantivo del área y el proyecto. • Más volcada al mutuo aprendizaje, la reflexión conjunta y el intercambio de experiencias. • Más barata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desaconsejable si ha habido fricciones previas entre las partes. • No elimina el choque de intereses inherente al ejercicio evaluador. • La objetividad es más costosa. • Hay más pre-juicios de valor y actitudes predisuestas hacia el éxito/fracaso.
EXTERNA	
<ul style="list-style-type: none"> • Los consultores evaluadores tienen más experiencia. • Poseen mayor preparación técnica y específica. • La evaluación adquiere mayor acento metodológico y rigor científico. • La objetividad e independencia son menos costosas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los evaluadores poseen mayor desconocimiento sustantivo del área y el proyecto. • Deben vigilar la tendencia a proyectar situaciones semejantes ya vividas por ellos y a generalizar (efecto halo, en psicología). • La objetividad total no es posible. • Generan menos confianza en los beneficiarios acentuando las actitudes defensivas y sentimientos de control. • Mayor coste.
MIXTA	
<ul style="list-style-type: none"> • Elimina algunos de los inconvenientes anteriores. • Promedia el coste. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los evaluadores del equipo mixto deben saber y poder trabajar en equipo. • Posibles conflictos de intereses y/o metodológicos entre sus miembros.
PARTICIPATIVA	
<ul style="list-style-type: none"> • La información obtenida de los propios beneficiarios es más directa y pura. • Se recogen sus intereses y se centra en ellos. • Se promueve el autoaprendizaje. • Sirve como ejercicio de asistencia técnica y formación práctica en procesos de desarrollo y fortalecimiento comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es más lenta, menos profunda, menos "técnica" y "científica". • Posible conflicto de intereses con la entidad financiadora. • Al ser inducida, puede caer en ser manipulada o dirigida, hasta forzar resultados "consensuados" que satisfagan a todas las partes.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos resumir, con el Manual del Ministerio de Asuntos Exteriores, los principios básicos de toda evaluación, así como las principales dificultades que se presentan de partida.

Por lo que se refiere a los **principios básicos de la evaluación de proyectos** destacamos los siguientes⁸:

1. Equilibrio entre las distintas subjetividades que aportan todos los agentes implicados en el proyecto, sus precomprensiones, temperamentos y cualidades, así como la dosis de objetividad que nos ofrecen los hechos, los datos estadísticos y contables. Se trata de lograr una **credibilidad** en la información aportada, que puede ganar -o no- con la "independencia" que aporten evaluadores externos. Pero no creemos que la sola externalidad de la evaluación garantice la independencia⁹. El consultor o evaluador "externo" no es epistemológicamente neutro. Nadie es "neutral" ante los hechos, como muestran las modernas antropologías y teorías del conocimiento¹⁰. Pero esto no debe llevar a un solipsismo cartesiano o a un subjetivismo aporético, sino que tan sólo se quiere llamar la atención sobre la necesidad de actitudes humanas básicas que debe tener el evaluador: el diálogo, la empatía, el respeto, la tolerancia o la mutua confianza. Estas, junto con las herramientas científicas que nos aportan dosis de objetividad, nos permiten lograr un equilibrio que la filosofía del conocimiento denomina "realismo moderado". En definitiva, el nivel de credibilidad también es subjetivo, y en nuestro caso lo pondrá la propia ONGD que lleve a cabo la evaluación de los proyectos que realiza. Habrá que lograr un nivel aceptable y equilibrado de este binomio "subjetivo-objetivo", que satisfaga los deseos de rigor de la Organización.

⁸ PICHARDO (1997) pp.167-168, menciona los siguientes, que consideramos subsumidos de alguna forma en los que aquí se ofrecen: validez, confiabilidad, practicabilidad, objetividad y oportunidad.

⁹ En contra de lo que parece expresar el Manual del MAE (1998a) p.23.

¹⁰ Ver por ejemplo MONSERRAT, J. (1984) y la bibliografía allí recogida.

2. Generar un enfoque e información que denote **utilidad**. La evaluación debe responder a las preguntas de los interesados, de los agentes implicados en el proyecto, no a ninguna rutina o interés ajeno al proceso. La evaluación se realiza para obtener enseñanzas, nunca para aumentar la carga de trabajo o burocracia anexo a un proyecto. Y la utilidad de la evaluación se ve directamente reforzada con el grado de retroalimentación y difusión que se dé al informe generado. Una evaluación, por mucha calidad y rigor que tenga, será inútil si no es examinada y explotada, poniendo en práctica las recomendaciones que surjan de ella.

3. En cuanto a la **aplicación** práctica de las enseñanzas, conviene tener un alto nivel de transparencia en los informes realizados. Deben ser difundidos internamente a los interesados de la Organización, así como ser públicos¹¹. Tampoco vendría mal cierto nivel de publicación de resultados, por ejemplo en los Boletines que se mandan a los socios donantes, en seminarios con Organizaciones afines que trabajan en el mismo campo, o en las asambleas generales internas. Las ONGD españolas tienen todavía que seguir ganando credibilidad pública y desterrar la "sospecha social" que las envuelve, por el *boom* de los años noventa en su proceso histórico, como ya hemos comentado en el capítulo 2.

Por lo que respecta a las principales **dificultades de la evaluación** señalamos las siguientes:

1. La primera dificultad es crear el hábito y la "cultura" de la evaluación en las propias ONGD. En el capítulo cinco veremos cómo la mayoría de las Organizaciones tienen conciencia de la importancia de evaluar, pero la realidad es que no se ha hecho casi nada en este campo. Hasta ahora, pocos impactos de proyectos son evaluados y, por supuesto, no todos son identificados concretando ya el modo como serán evaluados. Habrá que ir generando los mecanismos oportunos para salir de esta situación,

¹¹ Al menos los resúmenes de todas las evaluaciones realizadas. Así lo lleva realizando la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la SECIPI, desde 1998 que comenzó su actividad evaluadora. Pueden consultarse al respecto los formatos y contenido de estos informes en MAE(1998d,e,f,g); MAE (1999). Un estudio antecedente del sistema público de evaluaciones lo realizó GUDIÑO (1996). Para una valoración de estos primeros informes y propuestas de futuro, puede consultarse GUDIÑO (1999).

comenzando desde dentro de la propia ONGD, como propondremos al final de este capítulo.

2. Una segunda dificultad está relacionada con la propia ejecución de la evaluación. ¿Cómo obtener la información más adecuada y oportuna con el mínimo tiempo y coste? ¿Qué indicadores utilizar? Aquí podemos aventurar un salto cualitativo entre los proyectos que ya tengan definida su evaluación desde la propia identificación y aprobación del proyecto, de aquéllos que quieran ser evaluados ex-post, pero que no se formularon para ser evaluados. Asumiendo el criterio de que todos los proyectos serán evaluados, a partir de entonces será más sencillo.

3. Otra dificultad es la ya mencionada connotación de "control" que toda evaluación conlleva y que tiende a sesgar de forma sistemática los resultados hacia el éxito. Al "sesgo controlador" habrá que añadir los "sesgos psicológicos" tanto del evaluador, como del resto de los agentes implicados en el ejercicio evaluativo.

4. Una cuarta dificultad es la asunción y puesta en práctica de las enseñanzas obtenidas, tomando decisiones operativas que cambien el modo de actuar hasta entonces. Se trata de incorporar dentro de la ONGD una cultura de cambio y mejora continua como hacen las empresas en los mercados competitivos, aunque sin perder su identidad propia de organizaciones sin fines de lucro. Si se decide evaluar, hay que aceptar que habrá que cambiar.

5. También será preciso formar al personal, tanto interno de la ONGD que vaya a ejercer como evaluador interno, como a los beneficiarios o participantes en el proyecto que también vayan a intervenir. Es necesario dominar algunas herramientas participativas, fundamentos y capacidades de trabajo en equipo, sociología, psicología y dinámicas de grupo, nociones de psicología social, uso de herramientas estadísticas y econométricas, trabajo con paquetes informáticos, etc. La evaluación no es fácil, y se necesitan no pocos conocimientos interdisciplinares para ofrecer calidad a los informes.

6. Por último, habrá que precisar qué criterios se pueden ofrecer para seleccionar los proyectos a evaluar, si no se puede llevar a la práctica con todos. Y en el caso de la ONGD que ya pudiera evaluar todos sus proyectos, ¿cómo determinar la metodología apropiada a cada uno?

3.3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN.

Asumimos aquí como válidos los criterios de evaluación que son comunes en la literatura sobre el tema¹². Para facilitar el diálogo y la homogeneización, adoptamos también la notación (y traducción) que hace la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. Los cinco criterios son la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la viabilidad. Veámoslos con cierto detalle.

1. EFICACIA: es la medida del alcance del objetivo, sin ponderar el coste en que se incurrió para lograrlo. Responde a la pregunta: *¿se logró el objetivo?* Lógicamente, la eficacia está directamente relacionada con la claridad y precisión con que se definió el objetivo. Este debe ser preciso, verificable y realista. Si el indicador estuvo bien definido y hay buenos informes de seguimiento, será un criterio fácil de evaluar.

En forma aritmética, la podemos expresar de la siguiente manera:

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Metas logradas} \times \text{Tiempo planeado}}{\text{Metas programadas} \times \text{Tiempo real invertido}}$$

Si el cociente es superior a la unidad, diremos que el proyecto fue más que eficaz. Si es igual a la unidad, fue eficaz. Y si es inferior a uno, que fue ineficaz.¹³

¹² Por ejemplo BEAUDOUX (1992) pp.153-157; COHEN y FRANCO (1993) pp.102-108; CAD (1995); RUBIN (1995) pp.38-39; NORAD (1997) pp.38-49; MAE (1998a) pp.45-54; DALE (1998) pp.41-51.

¹³ COHEN y FRANCO (1993) p.103.

El principal problema puede surgir en proyectos que no tengan un solo objetivo, o que éste sea muy general y confuso. Si hay varios objetivos, habrá que tratar de unificarlos. También puede analizarse si realmente son objetivos los que se señalaron en la formulación, o son medios, actividades o resultados de la acción emprendida.

Cuando la evaluación revele que el objetivo no se cumplió, deberá señalarse la causa del fracaso: una mala formulación del proyecto, existencia de problemas a lo largo de su ejecución o factores imprevistos ajenos a la propia actuación.

2. EFICIENCIA: es la medida del logro de los resultados en relación con los costes o "insumos" comprometidos en el proyecto. Es decir, con la eficiencia buscamos maximizar los beneficios aportados por el proyecto, minimizando recursos financieros, materiales, técnicos o humanos. De alguna forma, es la "productividad" de los factores empleados en el proyecto.

Como en el propio análisis económico de la productividad, el principal problema es medir los costes. Sobre todo los indirectos y los de oportunidad. La pregunta relevante ahora es: *¿se ha hecho de la mejor manera posible, la más barata y en el menor tiempo?* Aquí habrá que alejarse de maximalismos que aleguen que "siempre" se podría haber hecho de manera mejor (al menos, de otra forma). Habrá que realizar esfuerzos en tratar de conseguir información adicional que permita comparar opciones o realizar contrafactuales basados en informes paralelos de otras Agencias u otras experiencias similares. La tradición del "siempre se hizo así", no debe engañar, pues no implica que ésa sea la mejor manera posible.

Análogamente a lo expresado para la eficacia, podemos definir la eficiencia como la razón siguiente:

$$\text{Eficiencia} = \text{Eficacia} \frac{\text{Coste programado}}{\text{Coste real}}$$

Con una razón superior a la unidad, el proyecto es más que eficiente. Si es igual a la unidad, diremos que es eficiente, y si es inferior a uno, que resultó ineficiente¹⁴.

Las principales herramientas que se utilizan en este criterio son los análisis coste-beneficio en general, que luego comentaremos detenidamente, pero ya adelantamos que, debido al coste en recursos y habilidades de estas herramientas, no parecen ser los más operativos para la tipología de proyectos que suelen hacer las ONGD españolas, dada su media en volumen de recursos comprometidos y tamaño del proyecto. Quizá la propia experiencia de la ONGD sea la que mejor la oriente sobre su eficiencia real en el terreno del desarrollo.

3. PERTINENCIA: es la adecuación de los resultados y objetivos al "contexto" donde se llevó a cabo el proyecto. La pregunta relevante es: *¿responde a una necesidad real de la población, promueve realmente su desarrollo?* También habrá que considerar si lo ejecutado en el proyecto está en consonancia con los factores de desarrollo que a continuación se mencionan, así como las políticas sectoriales, locales o nacionales donde se ha llevado a cabo la acción.

En el ejercicio de la pertinencia, habrá que tener en cuenta las posibles sinergias que conllevó el proyecto, o si otra ONGD u organismo podría haberlo realizado igual o mejor. La capacitación lograda en los beneficiarios, fruto de su intervención directa en la ejecución del proyecto, será un dato muy relevante para evaluar la pertinencia de la acción.

Como podemos deducir, el principal problema de este criterio es el conocimiento de la situación del país y de las acciones que esté llevando a cabo la cooperación oficial o no gubernamental en el lugar donde se ejecutó el proyecto. El desarrollo no es un proceso lineal ni homogéneo y por lo tanto es difícil decidir si lo que se hizo fue lo que mejor se podía hacer y era lo más pertinente. El nivel de subjetividad alcanza cotas altísimas y seguramente la idea (o ideología) que cada ONGD tenga sobre qué es desarrollo, se haga aquí especialmente relevante, hasta el punto de que se pueda

¹⁴ COHEN y FRANCO (1993) p. 105.

calificar de pertinente o no un mismo proyecto ejecutado por ONGD distintas. Recordemos que el principio de utilidad rige también aquí, y es la propia ONGD quien decide este nivel en su evaluación.

De todas formas siempre será conveniente precisar en el informe si los beneficiarios perciben el proyecto como solución a una necesidad real que ellos tenían, la coherencia interna con las políticas e inversiones realizadas por el Estado en la región objetivo, así como otras actuaciones de organismos internacionales y ONGD que están actuando directamente allí, y si hay complementariedad o competencia entre las acciones realizadas.

4. IMPACTO: es el conjunto de efectos que provocó el proyecto sobre la comunidad humana entendida en sentido amplio. Por tanto, no sólo se evalúa a los inmediatamente afectados por el proyecto, sino el entorno social. Señalaremos aquí los efectos directos e indirectos, previstos o imprevistos, positivos o negativos. Y no sólo los económicos, sino los efectos sociales, técnico-educativos, políticos o de cambios de relaciones de poder, medioambientales o ecológicos. La consideración temporal del impacto es el medio o largo plazo. Nos preguntaremos ahora: *¿qué ha cambiado, quién ha cambiado, hacia dónde lo hizo y por qué?*

El principal problema que nos plantea la evaluación del impacto de los proyectos es la causalidad en los procesos de desarrollo. ¿Cómo asegurarse que este efecto fue realmente fruto de esta acción y no de otra? En los procesos de desarrollo económico todo está bastante interrelacionado, pues no en vano son procesos humanos, no susceptibles de análisis "de laboratorio" en los que la separación de los elementos ayude al estudio de su relación. Tanto el desarrollo económico del país, en su visión más macroeconómica, como los proyectos puntuales realizados (aspecto microeconómico), están insertos en la ambigüedad propia de la realidad humana. Habrá que ser cautos a la hora de generalizar o atribuir impactos.

Otro problema adicional es el fuerte coste de oportunidad que supone una "mirada retrospectiva" sobre lo realizado tres, cinco o diez años atrás, frente a la "inmediatez" que fácilmente puede argumentar una necesidad alternativa hacia la que canalizar los fondos y esfuerzos que consumirá una evaluación de impacto. El utilizar

grupos de control o el gran esfuerzo estadístico que supone su apreciación, son esfuerzos añadidos que demanda este criterio.

Pero una dificultad que se revela insalvable consiste en cómo poder aislar o separar, en un análisis de impacto, las acciones realizadas por distintos agentes, en el mismo grupo poblacional y al mismo tiempo. Y esta opción no es infrecuente en los proyectos de desarrollo. Sobre una misma población pueden estar actuando varias ONGD a la vez, incluso realizando las mismas prestaciones, y además la política nacional y regional también incide sobre esta población, o incluso pensemos en acciones que protagonicen organismos internacionales de desarrollo, y que comenzaron a mitad de la ejecución del proyecto realizado por la ONGD y que quizá aún no finalizan cuando se realiza la evaluación de impacto. ¿Con qué criterio atribuir "impactos" al proyecto y sólo a éste? Quizá entonces tengamos que contentarnos con apreciaciones de impactos globales, y que sean especialmente relevantes en la obtención de enseñanzas para la ONGD. La utilidad vuelve a ser el principio equilibrador, frente a los problemas inherentes a la tarea evaluadora. Habrá que centrarse en la información realmente relevante y reforzar el ánimo de aprender lo que se pueda, gracias a la evaluación "posible" que se realice.

No será gratuito recordar la importancia que adquiere en este apartado el conocimiento de la situación de partida de la población, para poder realizar las comparaciones pertinentes, sobre todo por parte del equipo evaluador. De nuevo se refuerza la necesidad de que la evaluación esté presente desde el mismo momento de la identificación del proyecto, y a lo largo de todo el Ciclo del mismo.

Por último, es preciso señalar la gran utilidad que en este criterio nos aporta una tradición cooperativa con contrapartes locales de confianza, y la información que pueden aportar personas que lleven periodos largos de tiempo trabajando sobre el terreno y sean buenos conocedores del proceso ocurrido en la zona y población objeto de evaluación. Si es cierto que el impacto se refiere al medio y largo plazo, también lo es que el desarrollo es lento, y los cambios -desgraciadamente- necesitan de no pocos esfuerzos, ajustes y reajustes. Pero todo esto es lo que trata de descubrir el criterio de impacto: buscar los catalizadores de las acciones de desarrollo con el fin de hacerlos más eficientes y reproducibles.

5. VIABILIDAD o sostenibilidad. Es el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan actuando y generando beneficios, una vez que se ha retirado la ayuda y concluido el proyecto. La pregunta esta vez es: *¿qué ocurre cuando finaliza el proyecto y se retira la ayuda proporcionada hasta ahora?* Se estudia si el proyecto ha sido suficientemente asumido por los beneficiarios, tal que puedan mantenerse sus beneficios sin la ayuda exterior.

En la consideración de este criterio se ha avanzado bastante, pues fueron muy frustrantes las acciones que se realizaron sin tenerlo en cuenta, por excesivo protagonismo unilateral de los "ayudantes" y menosprecio de las capacidades de los "ayudados".

Lo relevante en este caso es analizar la capacitación que debe llevar implícita todo proyecto, de forma que se asegure su continuidad una vez retirada la ayuda. Además, sobre la capacidad de viabilidad de los proyectos inciden de forma directa los factores de desarrollo, que a continuación se exponen.

La propuesta metodológica del MAE incluye un formato base para apreciar los criterios de evaluación, que es muy operativo e interesante, y que podría asumirse plenamente y sin dificultad por los proyectos elaborados por las ONGD españolas¹⁵.

3.4. FACTORES DE DESARROLLO EN UN PROYECTO.

Si un proyecto de cooperación al desarrollo es el "texto" del objetivo que pretendemos conseguir, los factores de desarrollo son el "contexto" de este complejo proceso.

A partir de una investigación realizada por la OCDE¹⁶, tanto los manuales de la agencia noruega de cooperación (NORAD), como el de la cooperación oficial española, sintetizan estos factores de desarrollo en un grupo de siete, que vamos a analizar a continuación.

¹⁵ Ver MAE (1998a) pp. 158-161 y 253-256.

¹⁶ OCDE (1989).

Quizá sea aquí donde más claramente se aprecie que el desarrollo de los pueblos es todo un proceso, troquelado por muchos factores y, teniendo en cuenta que el desarrollo es algo pluridisciplinar, vamos a ver cómo inciden los aspectos económicos, pero también los políticos, culturales, sociales o medioambientales. Esto refuerza la idea de que la evaluación de estos procesos debe ser también un trabajo multidisciplinar, y que los miembros del equipo evaluador no pueden centrarse exclusivamente en las dimensiones económicas del mismo.

Los factores de desarrollo que se consideran son:

1. Las políticas de apoyo.
2. Los aspectos institucionales.
3. Los aspectos socioculturales.
4. Enfoque de género.
5. Factores tecnológicos.
6. Factores medioambientales.
7. Factores económico-financieros.

3.4.1. LAS POLÍTICAS DE APOYO.

Se considera aquí la importancia del contexto político en el que se ha desarrollado el proyecto, si éste se formuló en coherencia con las políticas que está llevando a cabo el país receptor, o bien se optó por una acción contrarrestante y anticíclica. También es relevante hacer este análisis respecto a la política de desarrollo llevada por el país donante y por la propia ONGD que realiza el proyecto.

Hay que tener en cuenta que la política de un país -por ejemplo, la exterior-, puede cambiar a lo largo del desarrollo del proyecto y afectar directamente al proyecto en ejecución.

Conviene considerar las políticas en todos los ámbitos geográficos, desde el internacional y nacional, hasta el regional, comarcal y local. Para la mayoría de los proyectos de las ONGD, el nivel local será el más relevante, por la inmediatez al terreno en el que se suele realizar, y la relación cercana y directa que hay en el trabajo con la contraparte. Pero el resto de los niveles serán muy determinantes a la hora de evaluar los impactos y la viabilidad del proyecto. Será muy distinto si el proyecto está enmarcado en un conjunto de medidas gubernamentales favorables a su implantación y desarrollo, que si no lo está. También es posible que el proyecto se haya ideado precisamente como complemento a medidas que no son tomadas por las autoridades respectivas. En este caso habrá que cuidar las mutuas relaciones políticas, así como la capacidad de riesgo y acción autónoma sin contar con el respaldo público, por parte de los ejecutores y beneficiarios del proyecto. La viabilidad del proyecto puede verse comprometida por esta falta de apoyo político.

Por último, es necesario tener en cuenta las acciones de desarrollo que estén llevando a cabo otros organismos tanto nacionales como internacionales en esa misma región. Habrá que coordinar bien las acciones y evaluaciones, para no interferir los procesos y tratar que cada acción sea complemento y no competencia de la otra.

3.4.2. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES.

Se analizan aquí las instituciones existentes, sus prioridades, el personal que las compone, el nivel de participación de los beneficiarios y la capacidad administrativa que exista en la zona de ejecución del proyecto.

Las instituciones también pueden determinar el éxito o fracaso de un proyecto. El apoyo institucional es básico, debido a las pocas instituciones que suele haber en las zonas subdesarrolladas, con escaso nivel de eficiencia, excesiva burocracia y abundantes casos de corrupción.

Habrà que analizar si el proyecto ejecutado tuvo en cuenta las instituciones existentes, si éstas contaban con personal estable y suficientemente cualificado y motivado para llevar adelante el proyecto, si fue necesario capacitar previamente al personal o a lo largo de la ejecución del proyecto, si fue necesario crear nuevas

instituciones, o si el proyecto introdujo cambios fundamentales y activos en la división del trabajo de la población beneficiaria.

Puede ocurrir que el proyecto ejecutado necesite tanto apoyo institucional para ser operativo que se concluya con que ha creado más necesidades de lo que ha aportado. O que no fue posible llevarlo a cabo porque el tamaño de las inversiones y obras planificadas superaba inevitablemente la capacidad de gestión del personal en la zona, y también de los beneficiarios. En este caso, habrá que ir más despacio hasta poder dar respuesta a la necesidad planteada y crear un apoyo institucional mayor.

El manual de la Agencia de Cooperación noruega (NORAD) incide sobre dos conjuntos de instituciones: en primer lugar, las relaciones entre sector público y privado y la centralización o descentralización de las instituciones. En segundo lugar, sobre el propio desarrollo institucional interno¹⁷.

También conviene advertir el posible engaño que recae sobre las instituciones, ya que, cuando éstas se objetivan demasiado, se despersonalizan. Recordemos que las instituciones son entes de razón, de organización, si se quiere, pero que quien toma las decisiones son siempre las personas. Ni "los mercados", ni "las instituciones", así, en abstracto, son agentes reales de toma de decisiones, sólo las personas. Conviene no olvidarlo, pues podemos estar enfrascados en análisis sobre las instituciones perdiendo de vista este elemento, o perdernos en demagogias sobre las instituciones, su funcionamiento, su contribución al éxito o fracaso en el proceso de desarrollo, y no ir al fondo de los protagonistas del desarrollo mismo: las personas que salen o no de la pobreza y la marginación, las personas que contribuyen o no al desarrollo con sus elecciones económicas.

Por último, suelen considerarse aquí un conjunto de medidas muy ligadas con el factor anterior, las políticas de apoyo. Estas medidas son aquéllas que promueven y favorecen los procesos de paz en el país, la instauración o fortalecimiento de la

¹⁷ NORAD (1995) pp.54-55.

democracia, el respeto a los derechos humanos y todas aquellas medidas más imprecisas que se agrupan bajo la denominación de "buen gobierno"¹⁸.

3.4.3. LOS ASPECTOS SOCIOCULTURALES.

Este factor trata de considerar cómo el conjunto de los valores culturales de un país puede ser condicionante del proceso de desarrollo del mismo. El universo cultural de individuos y comunidades está compuesto por sus valores vitales, su percepción y valoración de la propiedad, la justicia, la distribución, las creencias religiosas, los roles de género, etc. En este campo se ha tomado especial conciencia en los últimos años. El respeto por la diversidad cultural, la defensa y promoción de lo autóctono, los colectivos defensores de las etnias indígenas, los aportes y estudios de la antropología cultural, han contribuido a ello sobremanera.

Muchos de los proyectos formulados por las ONGD ya tienen en cuenta este factor como resultado de los aprendizajes que les han ido aportando sus evaluaciones.

Como dice E. Sizoo,

*"los proyectos no fracasan por si solos. sino que fracasan alli donde la gente opone resistencia a un modelo de desarrollo ajeno y alienante que no encaja en su relación con la Tierra, su visión acerca del papel de la comunidad, la familia y el individuo"*¹⁹.

¹⁸ Un buen análisis de la importancia de estas medidas en los procesos de desarrollo puede encontrarse en AKE (1996) pp.76-83 para el caso de África; BOONE (1996) pp.44-50 señala explícitamente la represión política y la opresión sexual como causas fundamentales de la pobreza; y LÓPEZ VIÑUELA (1996) tras señalar cuatro elementos definitorios del buen ejercicio del poder (responsabilidad, participación, predictibilidad y transparencia) -que bien podríamos aplicar a todas las instituciones-, hace una interesante comparación entre los Nuevos Países Industrializados (NPI) asiáticos y la experiencia africana, llegando a la conclusión de que "el desarrollo..., tiene una dimensión política que lo estimula o lo desalienta...la relación entre democracia y desarrollo no presenta perfiles claros ni, desgraciadamente, la democracia parece ser clave para lograr el desarrollo"(p.91). Es más, "países con regimenes autoritarios han logrado desarrollarse"(p.91), pero "lo que es vital para el desarrollo es la libertad económica"(p.92). En la misma línea de acentuación del "buen gobierno" para la eficacia de la ayuda es el estudio del BANCO MUNDIAL (1998).

¹⁹ SIZOO (1998) p.262.

Se trata de promover dos conceptos muy utilizados en la literatura del desarrollo: el "empoderamiento" (*empowerment*) de la población beneficiaria del proyecto y su "apropiación" o asunción (*ownership*), el hacer propia la acción y no verla como algo externo, ajeno a la propia comunidad beneficiaria. Evidentemente, la participación de los beneficiarios en todas las fases del proyecto, vuelve a ser el medio más eficaz de asegurar tanto el uno como la otra. Aunque resulte más lento, es la obligada concreción del principio de subsidiariedad.

Además, es recomendable estudiar si las intervenciones que realizan las ONGD están enfocadas hacia los colectivos más vulnerables o necesitados. Es decir, habrá que analizar si el proyecto contribuyó a potenciar el cambio y crecimiento de los valores culturales autóctonos, si se creció en participación comunitaria en la toma de decisiones, y si éstas se rigieron por el principio de prioridad a los más débiles.

Si hemos logrado crear un clima de mutua cooperación y confianza, de verdadera corresponsabilidad entre los distintos actores del proyecto, la evaluación y la obtención de información serán mucho más fáciles y sinceras, por tanto más útiles y creíbles.

Igualmente hay que comentar la dificultad potencial del evaluador para tratar de poner entre paréntesis su propia cultura y universo axiológico. Radicalmente, nadie puede desprenderse por completo de su cultura y ver "neutralmente" otra, pero en el reino de lo posible, la capacidad de empatía, de aceptación incondicional con respeto y tolerancia, la capacidad de aprender juntos y dejarse estimular por lo diferente, serán cualidades que el equipo evaluador deberá considerar de forma continua y vigilante.

Las tres "P" pueden ser una buena síntesis para englobar todos los valores que se encierran en un planteamiento intercultural de acciones de desarrollo: todo lo que aumente la Paz, el Progreso económico y social y la Participación de los individuos en la toma de decisiones comunitarias. Un análisis de *Paz-Progreso-Participación* no debería faltar en ningún informe evaluativo que desee calidad y rigor.

Para terminar, conviene recordar que

*"el verdadero diálogo intercultural tiene lugar en torno a la acción, cuando se hace evidente que se han tomado y se tienen que tomar decisiones, cuando la gente descubre que cada opción está arraigada en un contexto sociocultural específico, y que dar sentido es una forma de interpretación de la realidad"*²⁰.

3.4.4. ENFOQUE DE GÉNERO.

Quizá sea éste uno de los factores de desarrollo en los que más esté abundando ahora la literatura sobre el tema que nos ocupa²¹. En relación con lo visto anteriormente en los factores socioculturales, el papel de la mujer en las tareas del desarrollo económico se ha revelado como una de las claves insustituibles del proceso.

El propio CAD tiene formado un "Grupo de reflexión dedicado a la Mujer en el Desarrollo (M.D.)"²² y considera que en:

*"todas las evaluaciones referentes a los efectos ejercidos sobre los grupos objeto deberán describir y analizar las posibles diferencias entre los sexos. Esto supone que el equipo de evaluadores comprenda especialistas en cuestiones femeninas"*²³.

Los proyectos de desarrollo deberán dirigirse a incrementar las capacidades de la mujer como agente económico activo y productivo, así como en el fomento de la igualdad con el varón en los campos de la dignidad humana, legal, retributivo, de derechos humanos, participación social, etc. Sin contraponer el rol de la mujer con el del varón, se deberán estimular acciones que promuevan una visión complementaria de

²⁰ SIZOO (1998) p.268.

²¹ Por ejemplo, BOSERUP (1993); SANTOS y CABALLERO (1994); HÄMING (1997); PNUD (1995); CONGDE (1995a, 1998e); MAE (1998c) que traduce y asume para España las Directrices del CAD en esta materia; CRUZ (1998); el Reglamento comunitario CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998c); o LÓPEZ MÉNDEZ y ALCALDE (1999).

²² CAD (1998) p. 23.

²³ CAD (1995) p.131.

lo masculino y lo femenino, en consonancia con el espíritu y la letra de la Conferencia de Beijing (China), promovida por Naciones Unidas en 1.995²⁴.

Desde el aspecto práctico, convendrá recoger datos separados por género a la hora de evaluar el proyecto ejecutado, y tratar de observar los impactos que ha tenido sobre el acceso y control de los recursos productivos de varones y mujeres, las posibles diferencias en sus niveles educativos y formativos, así como las diferencias en acceso al empleo, crédito, retribución y carga de trabajo, papel en la estructura familiar, y demás cuestiones que puedan ilustrar este importante factor de desarrollo²⁵.

La presencia del enfoque de género en desarrollo en todo el ciclo del proyecto será un medio clave para garantizar el cuidado de este factor.

Por último, recordemos que las ONGD deben presentar una evaluación preliminar del impacto que tendrá su proyecto sobre la mujer, cuando se presenten a concursar a las convocatorias de cofinanciación de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI). Esta Agencia creó en 1993 un programa especial denominado "*La mujer en el desarrollo*" para promover y coordinar las actividades relacionadas con la mujer que se llevan a cabo en su seno²⁶.

²⁴ Sobre las propuestas de esta Conferencia es sugerente la obra de ARANA (1997).

²⁵ El documento de la Coordinadora de ONGD-España es muy sintético e ilustrativo en este aspecto centrandose acertadamente la cuestión en proporcionar por todos los medios posibles la igualdad de oportunidades y de derechos entre los géneros. Ver CONGDE (1995a). Ejemplos de formatos y aspectos metodológicos complementarios para la evaluación de género en desarrollo se encuentran en CRUZ (1998) pp.99-115.

²⁶ CAD (1998) p.24. Según este informe, el programa avanza lentamente, pero también nos informa que en 1993 se creó un grupo de trabajo sobre el papel de la mujer en el desarrollo, formado por un representante de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la AECI y el Instituto español de la Mujer. Este ya ha impartido dos cursos para funcionarios de formación y sensibilización sobre la materia de Mujer y Desarrollo y "*coordina y distribuye información pertinente a todos los órganos administrativos y de otro tipo, incluidas las ONGs y las universidades*" (p.24).

3.4.5. FACTORES TECNOLÓGICOS.

*"Un proceso de desarrollo económico puede describirse como la interacción de cuatro factores básicos de producción: recursos naturales, trabajo, capital y tecnología"*²⁷.

Entre ellos, la tecnología representa los conocimientos aplicados a la elaboración de un bien o prestación de un servicio, incluyendo las técnicas organizativas y de venta.

La "transferencia de tecnología" es:

*"la transmisión de todos o parte de los conocimientos que configuran una técnica determinada posibilitando y permitiendo a la empresa receptora la producción de bienes y servicios...En sentido amplio...[es] la cesión de conocimientos adquiridos sobre formas de producción"*²⁸.

Esta transferencia puede ir incorporada al factor capital (*capital-embodied*), en los recursos humanos (*human-embodied*), o desincorporada (*disembodied*). En este último caso se habla de la utilización de una patente, a través de la concesión de una licencia, por la que se pagará un canon (*royalty*)²⁹.

Los modelos de crecimiento endógeno ponen mucho énfasis en este factor, como explicativo de las diferencias del crecimiento económico entre los países, así como factor de convergencia o divergencia económica entre ellos³⁰. Estamos pues, ante uno de los factores más condicionantes del desarrollo.

En la economía del desarrollo suele hablarse del concepto de "*tecnología apropiada*", indicando si la elección de la tecnología para el proceso productivo ha tenido consecuencias positivas para los individuos y comunidades que las utilizan. Se trata de intentar prever las consecuencias que el cambio tecnológico tendrá sobre los sujetos, y ver si es el más apropiado para su entorno económico, sociocultural y

²⁷ NORAD (1997) p.58.

²⁸ PAMPILLÓN, R. (1991) p.17.

²⁹ PAMPILLÓN, R. (1991) pp.18-19.

³⁰ Ver por ejemplo. SALA-i-MARTIN (1994); CUADRADO ROURA (1996) cap.1; MARTIN (1997a) y (1997b) cap.2; RENGIFO (1999); o RODRÍGUEZ SÁIZ y SOTELO (1999).

medioambiental. La tecnología no es neutral, sino ambigua, o al menos lo son las consecuencias que tiene su adopción para los seres vivos, vegetales, animales y humanos. Por tanto, el análisis sobre el impacto de la tecnología apropiada no debe realizarse desde la óptica del experto ingeniero, sino desde la de los usuarios.

La Agencia noruega (NORAD) aporta un listado sobre los aspectos más relevantes relativos a la elección de tecnología, que es una buena guía para los evaluadores³¹. Por su parte la metodología del MAE, dice que se deben tener en cuenta:

*"si se utilizan factores locales de producción, si se crean puestos de trabajo, si se ahorra o genera capital y energía, si la intervención conduce a desarrollos tecnológicos posteriores, si se contribuye al aumento de la capacidad productiva en el largo plazo"*³².

así como si la tecnología elegida está en consonancia con los valores culturales y sociales de los receptores, ayudando por otra parte a liberar a los trabajadores de tareas represivas o alienantes. Considera, en fin, cuatro criterios básicos de discernimiento:

- * que la tecnología elegida promueva el desarrollo humano,
- * que la tecnología elegida promueva la independencia económica,
- * que la tecnología elegida promueva la igualdad entre grupos, géneros y edades,
- * y que la tecnología elegida facilite el ahorro de tiempo³³.

³¹ NORAD (1997) p.59.

³² MAE (1998a) p.64.

³³ Cfr. MAE (1998a) p.65.

3.4.6. FACTORES MEDIOAMBIENTALES.

Cuando en 1.987 apareció el "*Informe Brundtland*" de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, se inició una etapa aún inacabada de creciente preocupación e interés por el término allí acuñado de "*desarrollo sostenible*", como concepto que acogía el factor medioambiental como condicionante del desarrollo³⁴.

La posterior Cumbre de Río de Janeiro, promovida por Naciones Unidas (3-14 de junio de 1.992) y revisada en Nueva York y Kioto en junio y diciembre de 1.997, no han hecho sino confirmar esta importancia, quizá más en forma de declaraciones ("Declaración de Río" o la "Agenda 21") que de resultados inmediatos, pero su importancia es incuestionable.

Todo el proceso de desarrollo económico está imbricado de relaciones con el medioambiente, porque el ser humano actúa económicamente a partir de los medios ofrecidos por la naturaleza. Bien la usa directamente, o bien la transforma con su trabajo, capital y tecnología. El modelo de desarrollo protagonizado por los actuales países desarrollados ha sido muy agresivo con el medioambiente y lo sigue siendo. A veces, porque se creía que el medio natural era autorreproducible e inacabable (como los recursos marinos); otras veces, porque se prefiere el consumo inmediato que aporta rentabilidad y utilidad sensible, a un ahorro previsor y ofrecido generosamente al futuro. Se ha vivido así un modelo "imperialista", gran consumidor de recursos naturales -sobre todo en la industria-, y que ahora tiene la tentación de importarse también a los países en desarrollo. Pero esto es claramente insostenible por cuatro razones:

- Primero, por la indisponibilidad de suficientes recursos para todos, si generalizamos las pautas y modos de consumo "occidentales".
- Segundo, porque ya hemos ido aprendiendo los efectos contaminantes que generan estas pautas.

³⁴ COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1988). Una buena introducción a la integración del medio ambiente en el desarrollo se ofrece en el informe del BANCO MUNDIAL (1992); en JIMÉNEZ HERRERO (1994); o en PÉREZ-SOBA *et al.* (1998) pp.126-130. En la p.127 este ingeniero de montes ofrece una inicial ampliación bibliográfica.

- Tercero, porque tenemos alternativas más ecológicas que ofrecer.
- Cuarto, porque debemos respetar -y aprender y agradecer- también los impactos socioculturales que tienen estos modos de producir y consumir sobre pueblos que han desarrollado una sensibilidad y cultura en torno a la "madre Tierra". Culturas indígenas campesinas que se relacionan con el medio natural de una forma más armónica y creativa, más respetuosa y ecológica.

Los proyectos de desarrollo que realicen las ONGD españolas deberán tener esta dimensión bien incorporada³⁵. Y a la hora de la evaluación, deberemos analizar si el proyecto condujo a cambios considerables -quizá irreversibles- en el patrimonio ecológico local, si los posibles cambios introducidos en las artes agrícolas y pesqueras, en las actividades industriales o en la prestación de servicios han traído beneficios respetuosos con el ecosistema local, regional, nacional e internacional. La desaparición de especies autóctonas exclusivas en ese medio pueden ser impactos indirectos que afecten en el nivel mundial, no sólo local o comunitario.

A nuestro entender, no deberían faltar los impactos sobre la salud de la población, sobre su cultura y organización social.

Los actuales problemas medioambientales más agudos deberán ser vigilados con especial eficacia, como pueden ser el mantenimiento de la biodiversidad, la contaminación atmosférica y de aguas (efecto invernadero, cambio climático, capa de ozono, calentamiento terrestre, etc.), la desertización, el mantenimiento de selvas y bosques pluviales tropicales, la dimensión costera, paisajística y cultural para grupos étnicos más vulnerables, etc.

³⁵ Entre otros motivos, porque deben incorporar una evaluación previa o *ex-ante* del impacto medioambiental que tendrá su proyecto, si quiere participar en la cofinanciación de las convocatorias de la AECI. Resulta sorprendente que esta evaluación no sea obligatoria para los propios proyectos que gestiona dicha Agencia, que además no cuenta con ninguna persona formada específicamente en este tema y sólo una se dedica a este aspecto en la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana, como acertadamente denuncia el CAD en su Examen sobre la Cooperación española. Ver CAD (1998) p.22.

Como con los factores tecnológicos, también aquí deberemos elegir la acción más apropiada y podríamos hablar de "*proyecto ecológicamente apropiado*" o inapropiado, según las valoraciones autóctonas e internacionales. Para llevar a cabo todos estos análisis se han desarrollado buenos indicadores por parte de organismos internacionales³⁶.

3.4.7. FACTORES ECONÓMICO-FINANCIEROS.

Consideramos aquí la capacidad que tendrá la población beneficiada por un proyecto para mantener las prestaciones recibidas de una forma autónoma, una vez terminada la aportación financiera de la ONGD.

Esta "*viabilidad económica*" podrá ser mantenida por fuentes internas a la propia población (fondos generados por la venta de productos o prestaciones de servicios que ha generado el propio proyecto), o por fuentes externas a ella (préstamos locales, otros donantes, etc.). Conviene recordar que en este análisis deberá considerarse la depreciación inherente a los recursos que se han generado durante el proyecto, y calcular los costes de mantenimiento y renovación de los equipos. Lograr una financiación continua y regular para estos costes será un buen indicador de la viabilidad financiera de la intervención.

Más adelante (punto 6.2. en este mismo capítulo) describiremos las herramientas más utilizadas en el análisis de este factor de desarrollo, que son los análisis coste-beneficio, coste-eficacia y coste utilidad, y los problemas técnicos que éstos plantean, máxime en el contexto del tipo de proyectos que suelen financiar las ONGD españolas.

Como síntesis, hemos visto en este apartado los siete factores que más inciden en el proceso de desarrollo de los pueblos y cómo deben ser tenidos en cuenta tanto en la definición y aprobación de los proyectos, como en su evaluación. El informe de evaluación que se redacte debería contar con comentarios -aunque sean sucintos y más o menos extensos en cada apartado, según el caso- sobre cada uno de los siete. Estos

³⁶ Ver por ejemplo los 21 indicadores medioambientales que ofrece la Comisión Europea, a partir del "Libro Azul" de Naciones Unidas de agosto de 1996, en: EUROSTAT (1998).

comentarios serán una buena base para las conclusiones y recomendaciones finales, que son la información que buscamos con la evaluación.

Pasemos a continuación a describir el diseño de la evaluación, o los pasos que debemos seguir para realizar de forma práctica y completa la evaluación de un proyecto de cooperación al desarrollo.

3.5. EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN.

Tratamos ahora de describir la evaluación paso a paso³⁷. Recordemos que queremos elaborar un trabajo que, mediante la práctica de la intersubjetividad, resulte creíble, útil y transparente para todos. ¿Qué pasos deberán darse para realizar un trabajo de suficiente calidad? Vamos a presentar un proceso en seis fases: decidir evaluar, seleccionar el objetivo de la evaluación y los términos de referencia, formar el equipo evaluador, seleccionar indicadores y recoger los datos, analizar la información, y por último, explotar la información obtenida mediante su presentación, difusión y práctica de las conclusiones y recomendaciones. Veámoslas con detalle.

3.5.1. DECIDIR EVALUAR.

Apyándonos en un estudio de R. Riddell, podemos encontrar seis argumentos o posturas por las que una ONGD no desee evaluar sus acciones³⁸.

- Un primer argumento, al que podríamos denominar "*necio*" o autosuficiente, es el que considera la evaluación como una moda pasajera, algo economicista y que no aporta nada valioso al trabajo de la Organización. Por su simpleza, no merece más comentario, aunque hay que confesar que hace diez años, pocas

³⁷ FINK y KOSECOFF (1978); FITZ-GIBBON y MORRIS (1987a); HERMAN *et al.* (1987); STECHER y DAVIS (1987); ROSSI y FREEMAN (1989); CASLEY y KUMAR (1990a); ALVIRA (1991); COHEN y FRANCO (1993); RUBIN (1995); AMEZCUA y JIMÉNEZ LARA (1996); PICHARDO (1997); NORAD (1997); MAE (1998a); o WEISS (1972, 1998) ofrecen sus propios diseños para implantar una evaluación, todos ellos coincidentes en los elementos fundamentales que debe tener.

³⁸ RIDDELL (1998) pp.1-5.

ONGD expresaban abiertamente la necesidad de evaluar sus proyectos³⁹. Esto, por fortuna, ya ha cambiado radicalmente.

- Una segunda postura es la "*paternalista*". Esta argumenta que las ONGD existen como respuesta al "grito de los pobres" y que, mientras exista este grito, ellas se sienten legitimadas para actuar, sin necesitar evaluaciones que gastan preciosos fondos en detectar impactos o eficacias. La necesidad de la gente es "muy real", y la ayuda es -por sí misma- suficiente base legitimadora de sus actividades.
- La tercera postura ya es más audaz. Podríamos llamarla la "*unívoca*". Para esta postura las intervenciones y proyectos de las ONGD son únicos e irrepetibles, por lo que las lecciones que puedan extraerse de uno, no son extrapolables al resto. Los aprendizajes de cada proyecto, están subsumidos en él mismo, y los beneficiarios conocen de sobra lo que el proyecto les ha aportado y lo que no. Esto es lo que realmente importa: si una población tiene ahora agua potable y antes no, si dispone de una escuela o no. No hace falta "evaluar" artificialmente las acciones de desarrollo, porque se autolegitiman, y cada proyecto es único en el espacio y el tiempo. Al no poderse volver a repetir esas mismas condiciones, no tiene sentido evaluar, pues ninguna acción es reproducible exactamente a como se formuló en una ocasión. Así, no se pueden establecer relaciones biunívocas entre proyectos y la validez externa de ellos es cero. Cada uno es único e irrepetible.
- El cuarto motivo es de orden "*lógico*". Se basa en la dificultad o imposibilidad de separar causas y consecuencias dentro del universo relacional del proyecto. Hay efectos que inevitablemente ocurren junto al proyecto, pero que no deberíamos atribuir a él, ni podemos separarlo de él. No podemos "disecionar" artificialmente la realidad, sino que debemos considerarla globalmente. El elemento "proyecto de desarrollo", es inseparable del conjunto "realidad

³⁹ El propio RIDDELL cita la obra de EDWARDS y HULME (1996) p.260. en la que se mantiene que: "*la mayoría de las ONGs no se sienten afectadas de ningún modo por las cuestiones de rendición de cuentas (accountability)*". RIDDELL (1998) p.2.

económica de la zona”, y por tanto al evaluar sólo el proyecto, dicha evaluación estará tan sesgada que no resultará relevante. En el fondo se plantea la conveniencia de realizar evaluaciones que superen la dimensión del proyecto, y se estaría abogando por los enfoques más generales como las evaluaciones temáticas, sectoriales o geográficamente amplias (región o país).

- En quinto lugar, nos encontramos con el argumento *"procesual"*. La dificultad que se plantea aquí a la evaluación, es la de considerar que el desarrollo debe ser visto como un proceso continuo de largo plazo, y no como un conjunto desarticulado de proyectos que a menudo pueden presentar objetivos artificiales. Para los más extremistas de esta postura, la misma evaluación no es posible, ya que los impactos son tan globales, en la actual coyuntura internacional, que no pueden detectarse con rigor. Otros, menos extremistas, reconocen la validez de los modernos métodos y herramientas de evaluación, pero consideran que están basados en unos "a priori" tan artificiales que los invalidan en sus propios resultados.
- La última postura o reticencia frente a las evaluaciones, es la más común. Es el motivo de vivir el proceso evaluativo como una *"amenaza"* o control externo. La presión que pueden sufrir los implicados en la evaluación (por ejemplo si saben que de su información dependerá la continuidad o no de los fondos enviados por el donante), puede ser tan grande que sesgue los resultados y se describan impactos que realmente no existan. El razonamiento -consciente o no- funcionaría así: "cuantos más impactos encontremos, más fondos seguiremos recibiendo. Luego hagamos un informe "estrella" sobre el proyecto". Piénsese su relevancia para ONGD pequeñas que sobreviven gracias a las subvenciones que obtienen de organismos cofinanciadores. Una mala evaluación podría ser determinante en su futuro, así que o no la harán, o la sesgarán positivamente hasta invalidar su credibilidad.

Quizá este último argumento sea el nuclear sobre las dificultades para decidir evaluar. Riddell, considera que aquél viene muy determinado por el auge que tuvo el primer informe evaluador de la agencia norteamericana de ayuda (USAID) en 1979, y que centró las evaluaciones en el enfoque del *"coste-eficacia"*⁴⁰.

El fondo del debate es si las acciones de ayuda al desarrollo en general, y de las ONGD en particular, han de ser evaluadas sólo o prevalentemente bajo este enfoque. **¿Son los criterios de mínimo coste y máxima eficacia los adecuados para enjuiciar dichas acciones?** Estudiemos las posibles implicaciones que un excesivo acento en este enfoque tendría para las ONGD.

En primer lugar, juzgar a las acciones de las ONGD únicamente por su rendimiento interno, parece desalentar la creatividad e innovación de sus acciones, tan características de estas Organizaciones. La consecuencia directa de juzgar el éxito sólo por coste-eficacia es reproducir los proyectos exitosos desde este baremo, con resultados tangibles, visibles a corto plazo. Pero es sabido que el proceso de desarrollo es de largo plazo y de continuidad y constancia en las acciones. Por ejemplo: un proyecto educativo integral nunca podrá tener resultados inmediatos, sino que al menos habrá de pasar el número de años completo que dicho programa plantee para poder apreciar sus efectos. Y la importancia de la cualificación del capital humano es esencial en cualquier proceso de crecimiento.

En segundo lugar, el sólo análisis coste-eficacia tiende a desaconsejar las acciones con riesgo, que darán resultados más inciertos y costes más altos.

En tercer lugar, este enfoque parece contrario a la filosofía de la capacitación y asunción de poder por parte de los propios protagonistas de su desarrollo, el llamado enfoque de "empoderamiento" (*empowerment*). Más bien, parece alentarse un enfoque dirigido, que minimice los inputs, la participación de la población o la calidad de relación entre donante y beneficiario, que constituya un auténtico partenariado.

⁴⁰ RIDDELL (1998) p. 10.

Por último, indirectamente se estaría animando a alejarse a las ONGD del contacto con los más pobres, ya que por su propia definición (no pueden pagar), los riesgos y costes de las acciones con ellos serán comparativamente mayores y las perspectivas de lograr una sostenibilidad financiera menores. En definitiva, las ONGD trabajan con los estratos de población en los que la relación mercantil habitual no lo hace. Esta es parte de la identidad de las ONGD. Se arriesgan a prestar, formar y ayudar a aquéllos que no participan en igualdad de oportunidades en el mercado y por tanto su "eficacia" está recortada por esta desigualdad. No podemos exigir rentabilidad a una donación.

Ahora bien, todas estas implicaciones no deben anular en absoluto la exigencia de responsabilidad, utilidad y transparencia de las acciones de las ONGD. Que el sólo criterio de coste-eficacia no sea deseable, no quiere decir que se justifique de ningún modo el derroche, la corrupción, el engaño o, simplemente, el vivir siempre en la ignorancia del resultado que producen las acciones de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La evaluación, como elemento capital del aprendizaje de los mecanismos virtuosos del desarrollo, debe ser algo incuestionable para toda ONGD que desee tener éxito en la lucha contra la erradicación de la pobreza. Como bien sintetiza la guía de Beaudoux, hay que aunar las dos funciones principales de la evaluación: el apoyo interno y el control⁴¹.

Una vez superadas estas posturas, logrado un sano equilibrio entre coste-eficacia y procesos lentos de desarrollo con características propias, y decidida una ONGD a evaluar sus proyectos, las cuestiones principales que deberá resolver son: determinar la cantidad de evaluaciones a realizar y su nivel de profundidad, los criterios para decidir lo anterior y el momento en que esta decisión debe tomarse.

Respecto a **la cantidad de proyectos a evaluar**, ya hemos comentado que -en principio- deben evaluarse todos. La evaluación es algo que aparecerá ya desde el comienzo del ciclo del proyecto, desde la misma identificación. Pero lo que también es claro, es que no todos los proyectos deberán -ni podrán- ser evaluados de la misma

⁴¹ BEAUDOUX *et al.* (1992) pp.146-147.

manera. Unos exigirán evaluaciones amplias y profundas, incluso con enfoques que superen el mero proyecto. Otros, se evaluarán de forma sencilla acentuando el control de gastos y la rendición de cuentas, por su pequeño tamaño, porque los informes de seguimiento así lo han ido preparando, o por otras razones.

Los criterios que orientan un tipo u otro de evaluación pueden resumirse en los siguientes:

a) **Proyectos cuya evaluación debe ser más profunda:** son aquéllos que incorporan una gran dimensión de trabajo, recursos materiales y financieros; aquéllos que se desarrollen durante largos periodos de tiempo (todo proyecto que se extienda durante dos o más años deberá ser evaluado con suficiente profundidad); proyectos que se desarrollan en áreas nuevas de cooperación, con contrapartes nuevas o sean novedosos para la propia ONGD.

Siempre deberán evaluarse los proyectos especialmente problemáticos y los muy exitosos para captar las causas del éxito y analizar su posible reproducción en otras zonas.

También se analizarán profundamente aquellos proyectos cuya ejecución se ha ido separando de lo planificado y los que exigen una decisión sobre si deben modificarse, si continúan o si, por el contrario, conviene que sean suprimidos.

b) **Proyectos cuya evaluación será menos profunda,** (que no rigurosa), por razones de coste: son aquéllos que se han ido desarrollando conforme a lo previsto y cuentan con suficientes informes positivos de seguimiento, de forma que se conocen bien sus impactos; cuando son proyectos "comunes" que se han ido desarrollando con las contrapartes locales de forma habitual y metódica, y las enseñanzas y problemas que plantean se conocen ya con suficiente nitidez.

Por último, es necesario matizar la flexibilidad debida al criterio de totalidad de evaluación de los proyectos. Si por causas especiales del país, de la contraparte, del propio donante y sus relaciones, no es aconsejable (o posible) realizar la evaluación, deberá ser reflejado en un informe adjunto al historial del proyecto, que actúe como

"evaluación". Aquí se mencionarán las razones por las que no se realizó y se estudiará su posible confidencialidad.

El manual del Ministerio de Asuntos Exteriores recoge los criterios que ofrecen varias instituciones para decidir qué proyectos evaluar (Banco Mundial, Agencia danesa, noruega y japonesa de desarrollo), así como los criterios españoles para ir implantando paulatinamente la cultura de evaluación en la propia Agencia Española de Cooperación Internacional⁴².

3.5.2. SELECCIONAR EL OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN Y LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA.

Una vez que se ha decidido por qué evaluar, nos acercamos al cómo hacerlo. Y lo primero es determinar el objetivo de la evaluación y concretar las razones por las que se evalúa este proyecto, de tal manera y con una metodología concreta. También habrá que concretar el uso que se darán a los resultados; si serán de uso interno común, si se hace para tomar alguna decisión posterior, o como balance contable para presentar al organismo cofinanciador que lo exige.

La selección y concreción de los términos de referencia es de extrema importancia, pues son la base que determinará la calidad de la evaluación. Los cinco términos de referencia que deben incluirse en toda evaluación son:

- a) Breve descripción de la intervención a evaluar.
- b) Objetivo y tipo de evaluación que se va a realizar.
- c) Temas a cubrir, centrándose en niveles globales.
- d) Metodología a emplear.
- e) Equipo, tiempo, presupuesto e informes a presentar.

⁴² MAE (1998a) pp.200-201.

En varios manuales de evaluación se pueden encontrar ofertas de formato de base para los términos de referencia⁴³.

3.5.3. FORMAR EL EQUIPO EVALUADOR.

Se incluye aquí tanto la decisión de las personas que compondrán este equipo como su posible necesidad de formación y capacitación.

La literatura al respecto suele hablar de un equipo de entre dos y cuatro miembros⁴⁴. Siempre es recomendable que su composición sea "mixta" aunque no tan heterogénea que no pueda trabajar bien como equipo. Para mantener el enfoque de género será bueno la presencia de componentes de ambos sexos. La presencia de beneficiarios o miembros locales, de miembros internos de la ONGD y de consultores externos será la combinación más deseable.

La capacitación que deberán tener (o que habrá que procurar) será:

- Capacidad de "intersubjetividad" para desarrollar la "independencia" que ya hemos comentado. Su capacidad para la empatía, la aceptación incondicional a las expresiones de las personas, su experiencia de diálogo intercultural y de percepción de valores, su sensibilidad ante lo diferente por razones étnicas..., todo ello contribuirá a esta deseable "independencia".
- Capacidades de análisis, síntesis y relación en temas de desarrollo. Conocimientos teóricos suficientes (interdisciplinares) y habilidades comunicativas y pedagógicas.
- Conocimientos especializados en algunos de ellos: estadística y econometría, manejo de programas informáticos para el tratamiento de la información, nociones suficientes en temas de finanzas, medioambiente, género y análisis políticos.

⁴³ Por ejemplo. NORAD (1997) pp.126-128; MAE (1998a) pp.235-247; RUBIN (1995) p.74.

⁴⁴ RUBIN (1995) p.42; MAE (1998a) p.246; NORAD (1997) pp.74-75.

- Por último señalar el aporte insustituible que ofrece la experiencia en los campos de la cooperación al desarrollo y los intercambios culturales. El "trabajo de campo" y la experiencia sobre el terreno son dos capacitaciones insustituibles. Y las habilidades humanas -más necesarias y, a veces, más difíciles de adquirir- pueden mostrarse, en ocasiones, más útiles que los conocimientos técnicos.

3.5.4. SELECCIONAR INDICADORES Y RECOGER DATOS.

Una vez formado y capacitado, en su caso, el equipo evaluador, sus componentes concretarán el plan de trabajo, según los términos de referencia decididos.

El plan de trabajo tendrá tres fases. Primeramente existirá un *estudio de gabinete*, en el que se analizarán los documentos pertinentes que aporten familiaridad con el proyecto a evaluar y con los términos de referencia de la evaluación. La metodología a emplear se revisará y se verificarán las posibilidades de realizar lo que los términos de referencia pidan. Se analizarán en un nivel más concreto las fuentes de obtención de información y se concretarán los indicadores a utilizar, según el objetivo a cumplir y los demás términos de referencia: disponibilidad de obtenerlos o elaborarlos, fuentes y personas a consultar, tiempo y presupuesto disponibles. Por último, se repartirán tareas entre los miembros del equipo.

En una segunda fase, se realizará el *trabajo de campo*, yendo al lugar en el que se ha realizado el proyecto, recogiendo la información necesaria, viendo los resultados materiales de la acción y entrevistando a los beneficiarios que sean pertinentes. Es recomendable que las partes interesadas dispongan con antelación suficiente las necesidades y deseos de los evaluadores, así como su plan de trabajo, a fin de agilizar lo más posible este momento, que puede ser el más costoso en recursos materiales, aunque no en tiempo o dificultad material.

En la tercera fase, se prepararán los diversos *informes evaluadores*. Un primer informe se debatirá sobre el terreno con los beneficiarios, y se presentarán las conclusiones preliminares. Se buscarán los consensos y se anotarán todos los posibles

desacuerdos. En el informe final, se expresarán las conclusiones y recomendaciones definitivas a las que ha llegado el equipo evaluador⁴⁵.

La problemática inherente a la obtención de la información la estudiaremos más adelante. Las características básicas de los indicadores a utilizar están bien recogidas en los manuales de Casley y Kumar⁴⁶. Siguiéndoles a ellos, conviene destacar que los datos se obtienen para tres fines claros: describir, explicar y predecir.

Describir es responder a las cuestiones de *quién, cómo y dónde*. Son los datos que permiten realizar el seguimiento físico y financiero del proyecto. Nos dicen qué está pasando a medida que avanza su ejecución, o qué pasó, si el análisis es *ex post*.

El segundo fin es **explicar** la realidad. Los datos deben ofrecer pistas para encontrar relaciones causa-efecto. Es decir, se trata de responder a los *por qué* ocurrió así y *cómo* sucedió. Si las afirmaciones causa-efecto no pueden establecerse por su dureza, al menos los datos deben permitir establecer correlaciones y asociaciones de forma razonable.

El tercer fin es el de **predecir**. Una vez comprendidas las causas, podremos establecer aprendizajes de "buenas prácticas" y los vicios a evitar, orientando así la acción futura.

⁴⁵ En NORAD (1997) pp.129-130 se ofrece un formato base y se dan consejos prácticos para el informe final. También en MAE (1998a) pp.245 y 251-261 que nos parece más claro y sistemático. Otras opciones son: RUBIN (1995) pp.81-82; AMEZCUA (1996) pp.119-128; WEISS (1998) pp.294-319; ALKIN (1985) pp.56-60; FINK y KOSECOFF (1978) pp.71-80; MORRIS *et al.* (1987b) pp.77-89 que son manuales sobre evaluación de proyectos que recogen también información sobre la obtención y tratamiento de los datos.

⁴⁶ Ellos proponen como cualidades generales la velocidad, regularidad, flexibilidad y movilidad y como cualidades intrínsecas la claridad, constancia, especificidad, sensibilidad y facilidad de recopilación. CASLEY y KUMAR (1990a) pp.63-69. Otros autores como PICHARDO (1997) p. 247 optan por la validez, confiabilidad, que sean demostrativos, objetividad y pertinencia; y BALLART (1992) p.103 ofrece la validez aparente, fiabilidad, globalidad, control y coste.

3.5.5. ANALIZAR LA INFORMACIÓN.

El siguiente paso, una vez recogidos los datos, será su estudio y análisis para determinar los cinco criterios de evaluación habituales (eficacia, eficiencia, pertinencia, impactos y viabilidad), y analizar los siete factores de desarrollo ya comentados.

Se llega así a un conjunto de conclusiones lógicas y de recomendaciones para el futuro. Las conclusiones deben ser rigurosas en el sentido de los procesos causa-consecuencia. Las recomendaciones deben ser realistas, exigentes y motivadoras. Unas señalan las lecciones aprendidas. Otras muestran las tareas a incorporar o los campos de perfeccionamiento y mejora. Es importante cuidar el que se juzguen hechos, no personas. Y no obsesionarse con la búsqueda de "culpables" -ya sea en procesos de éxito o de fracaso- sino centrarse en instrumentos y procesos que están funcionando bien y contribuyendo a un verdadero desarrollo.

3.5.6. EXPLOTAR LA INFORMACIÓN.

Obtenidas las enseñanzas, resta lo más importante de la evaluación. En primer lugar, realizar todo lo relacionado con el principio de transparencia. Publicar los resultados, difundir los informes (totales o resúmenes) a los interesados (siempre a los beneficiarios). Convocar posibles reuniones de análisis de los resultados que ofrecen las evaluaciones, crear talleres o grupos de trabajo que reflexionen sobre lo que se va obteniendo, etc.

En segundo lugar, determinar cómo se van a incorporar las conclusiones obtenidas en la evaluación. Habrá que revisar la calidad de los informes presentados, el grado de participación de todos los consultados, requeridos o interesados, etc. En definitiva, conviene "pulsar" el grado de asimilación que tiene la propia ONGD de lo que podríamos llamar "cultura de evaluación", y que habrá que ir creando intensa y continuamente, dada la realidad que ofreceremos más adelante de las ONGD españolas.

Por último, habrá que poner en práctica las recomendaciones. Una "cultura de evaluación" que no arrastra cambios continuos de mejora de calidad en los proyectos que se van realizando, es una cultura burocrática e ineficiente. Se evalúa para cambiar. Y hay que reconocer las enormes resistencias al cambio intrínsecas a muchos de los

procesos humanos. Cambios en los gestores, en los voluntarios, en sus formadores, en los ejecutores y en los beneficiarios. Cambios personales o/y de personal, cambios metodológicos, avances en la especialización de la propia ONGD, cambios estructurales u organizativos...

Un presupuesto necesario y no suficiente para evaluar con seriedad, es querer aprender para mejorar. Sin esta voluntad, todos los rigores formales y científicos que puedan ofrecer las evaluaciones, serán estériles y, a medio plazo, se abandonará la práctica evaluadora, se justifique como se justifique.

3.6. LA OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Queremos detallar ahora la problemática inherente a las herramientas para obtener la información, los métodos de recogida y análisis de los datos.

Esta fase es importante porque tratamos de aportar esa deseada "objetividad" al proceso evaluativo. Buscamos los hechos, para poder luego realizar el proceso de análisis-síntesis-relación que pide el conocimiento científico y riguroso, el conocimiento que aspira a describir "lo real". Nos acercamos a la realidad a través de tres formas de investigar: **preguntando**, para conocer contenidos racionales (ideas), niveles de satisfacción, preferencias o actitudes; **observando** directamente dicha realidad, captando hechos, midiéndolos; y **analizando** esta realidad a través de la reflexión, contemplación o estudio documental.

La información que se obtiene preguntando y observando es *primaria*, es decir, no existía previamente, hay que crearla. La información obtenida del análisis y estudio es *secundaria*, procede de fuentes indirectas, ya existía al iniciar la investigación y no hay que crearla, pero hay que validarla y comprobar sus fuentes.

Al proceder de esta manera, buscamos cuatro fines. Buscamos **apoyo empírico** para validar o falsar las hipótesis y conclusiones. Buscamos **fiabilidad** (es decir, hechos similares arrojan datos similares en condiciones similares) y **validez** (son adecuados, oportunos y eficaces ante el tema que tratamos). Por último, tratamos de buscar generalizaciones, conclusiones válidas para algo más que el caso específico o el proyecto concreto. Buscamos un nivel aceptable de **universalización**.

Para lograr estos cuatro fines, debemos diseñar el modo de obtener la información y, después, aprovechar las distintas herramientas científicas que permiten su análisis. En los Cuadros 3.2. y 3.3. ofrecemos una visión panorámica de lo que desarrollamos a continuación.

Cuadro 3.2. La obtención de la información para evaluar los proyectos.

LA OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.			
FUENTES	FINES	DISEÑOS	CARACTERÍSTICAS
PRIMARIA:	APOYO EMPÍRICO	EXPERIMENTAL	VERAZ Y ESENCIAL
➤ Pregunta	FIABILIDAD	CUASI- EXPERIMENTAL	DISPONIBLE
➤ Observación	VALIDEZ	NO EXPERIMENTAL	BARATA
SECUNDARIA:	UNIVERSALIZACIÓN		OPORTUNA
➤ Análisis			

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.3. Herramientas de análisis de la información.

HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	
MAS CUANTITATIVAS (MEDICIÓN)	MAS CUALITATIVAS (SIGNIFICADO)
1. FORMAS DE ACB ➤ Análisis coste beneficio ➤ Análisis coste eficacia ➤ Análisis coste utilidad 2. ENCUESTAS ➤ Cuestionario cuantitativo ➤ Cuestionario cualitativo ➤ Cuestionario mixto 3. TÉCNICAS ESTADÍSTICAS MULTIVARIANTES ➤ Análisis de varianza ➤ Análisis factorial ➤ Análisis cluster ➤ Análisis discriminante ➤ Otras técnicas estadísticas 4. TÉCNICAS ECONÓMICAS ➤ Modelos de regresión: simple y general ➤ Modelos multiecuacionales: ecuaciones simultáneas ➤ Modelos dinámicos: series temporales ➤ Modelos predictivos: modelos ARIMA ➤ Otras técnicas económicas	1. ANÁLISIS DOCUMENTAL 2. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD ➤ A individuos ➤ A grupos ➤ A toda la comunidad 3. OBSERVACIÓN ➤ Directa ➤ Participante 4. PARTICIPATIVAS ➤ Brainstorming ➤ Discusiones y dinámicas de grupo ➤ Análisis de casos ➤ Otras 5. PROYECTIVAS (campo de la psicología)

Fuente: Elaboración propia.

3.6.1. POSIBLES DISEÑOS PARA OBTENER LA INFORMACIÓN.

La primera cuestión a dilucidar a la hora de plantearse cómo obtener la información necesaria para evaluar, es determinar el diseño que va a seguirse. Comúnmente se consideran tres diseños básicos⁴⁷.

a) **Diseños experimentales.** Son aquéllos que "experimentan" mediante la creación de un **grupo de control** sobre el que no se realiza la intervención, a fin de compararlo con aquél sobre el que sí se ha realizado, y así se infieren las enseñanzas e impactos, comparando a la población "con proyecto" y a la población "sin proyecto", en las situaciones "antes y después" de la ejecución de la acción. Deben ser grupos homogéneos y elegidos aleatoriamente para que la comparación sea relevante y pertinente.

Este diseño aporta el nivel más alto de validez, pero es costoso, complejo y presenta obvios problemas éticos en el caso de los proyectos de cooperación al desarrollo. ¿Por qué dejar a una población sin los beneficios de la acción, sólo para evaluar "científicamente" los impactos que ha tenido sobre la beneficiada? No parece viable para nuestro caso⁴⁸.

b) **Diseños cuasi-experimentales.** Se diferencian de los primeros en que ahora el grupo de control no es aleatorio ni homogéneo al de referencia. Se le denomina **grupo de comparación**. Podemos considerar también dentro de éstos, dos variantes. Aquéllos que tienen información suficiente sobre la situación de los grupos antes y después del proyecto. Y aquéllos que no la disponen y deben trabajar únicamente con la

⁴⁷ Puede consultarse MAE (1998a) pp.74-79. con bibliografía para ampliar este aspecto, o COHEN y FRANCO (1993) pp.126-139; CASLEY y KUMAR (1990a) pp.127-142; PICHARDO (1997) pp.269-280; BALLART (1992) pp.118-126; ALVIRA (1991) pp.64-72.

⁴⁸ Una amplia descripción de la casi imposibilidad práctica de aplicar estos diseños, la exponen CASLEY y KUMAR (1990a) pp.130-131. para proyectos tan "tangibles" como los incrementos de la producción agrícola. MOSLEY (1999) pp.30-34, no parece tan pesimista, aunque señala cuatro dificultades importantes: sesgo en la selección de la muestra, una mala especificación de la relación subyacente entre el grupo de tratamiento y el de control, problemas de motivación y el alto coste. La gran ventaja del diseño es que, si se logra un muestreo aleatorio y sistemático, coceremos el margen de error asignado al impacto cuantitativo calculado.

información ex-post al proyecto. La validez disminuye respecto a los experimentales, pero son más simples y baratos. Cohen y Franco incluyen en este grupo los análisis de **series temporales**⁴⁹.

Creemos que las ONGD tardarán en poder realizar estudios de este tipo, y que serán muy pocos los proyectos a los que pueda someterse una metodología así. Será necesario ser humildes y comenzar por estudios del tercer tipo.

c) **Diseños no experimentales.** En este tercer grupo, consideramos un sólo grupo (el beneficiario o población meta u objetivo), **sin grupos de control**. La información directa nos la aportan ellos, y con ella trataremos de realizar nuestro análisis. El nivel más sencillo de diseño no experimental o informal es hacer un *análisis de antes-y-después*. Comparar la situación de la comunidad o región beneficiaria, antes del proyecto y después realizado éste. El problema de éstos métodos es que ocultan esencialmente los procesos causales de los cambios habidos. Sólo los detectan y describen, pero no sabemos qué fue lo que realmente provocó los cambios, qué lo aceleraron o los retardaron, si se deben al propio proyecto o a externalidades.

En el fondo, lo que pretende este tipo de análisis es establecer la comparación entre la situación real presente y un contrafactual histórico. ¿Qué hubiera pasado si no se hubiera llevado a cabo la acción?. Obviamente, el nivel de rigor y científicidad por el lado objetivo queda ahora muy mermado. Pero puede haber proyectos o situaciones en las que sea lo único o lo mejor que podamos hacer, a pesar de su debilidad⁵⁰.

Estos métodos logran más validez cuando se aplican *análisis de regresión multivariante* -si hay información temporal suficiente- y que comentaremos más adelante. La clave aquí es haber cumplido bien los plazos de recogida de información y los informes de seguimiento, pues de otro modo, con series muy cortas, la validez queda diluida ante la cantidad de hipótesis que pueden explicar los datos ofrecidos.

⁴⁹ COHEN y FRANCO (1993) pp.132-134.

⁵⁰ Algunos tipos y herramientas para diseños experimentales se describirán en el capítulo siguiente al presentar los modelos de evaluación participativa. MOSLEY (1999) pp.35-39 ofrece criterios de elección entre los diseños formales e informales para evaluar proyectos de desarrollo.

Tras describir estos tres grupos de diseños, debemos comentar las **características básicas que debe tener la información** con la que trabajar.

- En primer lugar debe ser una información *veraz y esencial*. Que vaya a aportar conclusiones relevantes para el análisis del proceso de desarrollo y de eliminación de la pobreza, que es lo que buscamos.
- En segundo lugar, información *disponible*, es decir, elaborada y directamente disponible, o elaborada para hacerla disponible. Hay que contar con las limitaciones de registros contables, de organismos estadísticos, etc., en los países en vías de desarrollo. Podemos contar con fuentes de organismos internacionales para ciertos datos agregados y comparables internacionalmente, pero quizá no nos valgan para el análisis micro que el proyecto requiere. Estamos siempre en la tensión entre el reino de lo ideal y el de lo posible.
- En tercer lugar, una información *barata*, o al menos "razonablemente costosa". Será relevante para decidir el tamaño de la muestra, número de indicadores a construir, etc.
- Por último, una información *oportuna*, relevante respecto al momento histórico del proyecto, actualizada lo más posible, ajustada al objetivo de la evaluación y a la metodología decidida en los términos de referencia.

El tratamiento de la información obtenida con estos diseños y estas características deseables, puede tener dos orientaciones: una más cuantitativa y otra más cualitativa, pero ambas no son alternativas, sino más bien complementarias. Exponemos a continuación aquéllas que nos parecen más relevantes para nuestro fin.

3.6.2. LAS HERRAMIENTAS CUANTITATIVAS ⁵¹.

El instrumento científico que dispone el evaluador más cercano al polo objetivo del conocimiento son los resultados derivados del uso de las herramientas cuantitativas. Si los números ocultan los rostros, aportan hechos positivos, medibles y medidos.

Los indicadores cuantitativos tratan de establecer un puente entre el objetivo de la evaluación (lo que se espera conseguir, lo deseado) y los datos disponibles (lo posible de ofrecer, lo ofrecido). Los indicadores deben ser útiles, y ayuda mucho el que estén definidos desde la identificación del proyecto, para poder irlos construyendo en la medida en que éste se va realizando.

Los indicadores cuantitativos presentan una serie de problemas o limitaciones y de ventajas o aportes.

Los principales *problemas* son dos. No tienen una vigencia universal para todos los proyectos de la misma familia, y por tanto deben ser asignados caso por caso. Incluso deben ser cambiados si durante la ejecución del proyecto se producen variaciones de orientación tan bruscas que así se requiera. En segundo lugar, habrá que intentar minimizar su número para optimizar costes. Usar indicadores agregados es más barato pero menos fiable. Usar indicadores muy desagregados o particulares aumenta el coste y fiabilidad. Habrá que buscar el equilibrio.

Las principales *ventajas* de los indicadores cuantitativos son su "objetividad" y verificabilidad, y su capacidad para denunciar los procesos de causa-efecto, a través de las medidas de correlación entre las variables.

⁵¹ No se pretende aquí entrar en el prolijo debate sobre la pertinencia de la distinción de los enfoques cualitativos y cuantitativos. Una extensa exposición sobre las diversas posturas y paradigmas ante el tema puede encontrarse en VALLÉS (1997) pp.20-44. Nosotros nos adherimos a la postura que considera que ambos enfoques ofrecen información útil para la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo y que, por lo tanto, es conveniente servirse de los dos. Esta es la postura de VALLÉS (1997) y de BERICAT (1999) que creemos es la que va extendiéndose cada vez más. La asignación de cada técnica aquí citada al grupo de prevalencia cuantitativa o cualitativa es funcional y no pretende encuadrarlas rigidamente en este falso "par". Nos convence la armonización que hace BERICAT al asociar *MEJORA* con lo cuantitativo y *SIGNIFICADO* con lo cualitativo. Para UNA extensión sobre el tema aplicada a la evaluación pueden consultarse ROSSI y FREEMAN (1989) pp.264-265; WEISS (1998) pp.82-86; DALE (1998) pp. 106-129.

En cuanto a **las herramientas concretas**, el método de muestreo más habitual para las evaluaciones de proyectos de ONGD será el muestreo por grupos o "clusters", que permite comparar grupos heterogéneos (nos ofrece una posibilidad cuando, listar a la población total para un muestreo aleatorio, no es posible). Otras opciones serán el muestreo probabilístico, el sistemático o secuencial y el estratificado, dentro de los probabilísticos. Y la autoselección, muestreo subjetivo y por cuotas, en los no probabilísticos⁵².

El manual de la NORAD nos ofrece una **tipología de métodos de recogida de datos**, que sigue la metodología del MAE⁵³. Allí se ofrecen tres métodos formales (**encuesta, observación participante y medición directa**) y cinco no formales o simplificados (**entrevistas con informadores clave, entrevistas de grupo, entrevistas al grupo focal, observación directa y encuesta informal**).

Todas las dificultades y límites que estos métodos presentan, así como los criterios para saber cuándo es mejor utilizar uno u otro, están bien expresados allí o se pueden ampliar con abundante literatura especializada sobre el tema⁵⁴. En nuestro caso sólo queremos recalcar la importancia que tiene caer en los sesgos de los investigadores-evaluadores y en el sesgo que introduce las expectativas de todo proceso evaluador, hacia la declaración de éxito del proyecto. Pero también deseamos comentar de forma breve tres grupos de herramientas cuantitativas que pueden ser útiles en la aplicación a la evaluación de proyectos: las variantes del Análisis Coste Beneficio (ACB), las encuestas y las técnicas estadísticas multivariantes.

⁵² Cfr. NORAD (1997) p.93; CASLEY y KUMAR (1990b) pp.81-102; o cualquier manual básico de estadística.

⁵³ NORAD (1997) pp.98-107 y MAE (1998a) pp.85-86.

⁵⁴ Por ejemplo, SIERRA BRAVO (1994) o COHEN y FRANCO (1993) para una exposición introductoria. Para análisis más detallados, con enfoque evaluativo: ROSSI y FREEMAN (1989); MORRIS *et al.* (1987a); FITZ-GIBBON y MORRIS (1987b). Un análisis muy completo de estas técnicas se encuentra en VALLÉS (1997) pp.142-338. La bibliografía sobre el tema recopilada por este autor es exhaustiva. Quizá la presentación de CASLEY y KUMAR (1990 a y b) sea una de las más completas, teniendo la ventaja de ser una orientación específica sobre los proyectos de desarrollo y cooperación, que –si bien centradas en su versión oficial o gubernamental– creemos que es fácilmente extrapolable a la dinámica de las ONGD. La buena presentación específica de

Hay un grupo de herramientas económico-financieras que siempre aparecen en los escritos sobre este tema, y son la "familia" del *Análisis Coste-Beneficio (ACB)*. Aunque se desarrollarán en siguiente capítulo, creemos conveniente y pedagógico hacer ahora una presentación breve de ellas, para profundizarlas más adelante.

a) El Análisis Coste-Beneficio.

Es una herramienta generalmente utilizada en política económica, por la que tratamos de comparar los costes y los beneficios obtenidos en un proyecto o inversión a realizar. Para comparar con rigor, todos ellos deben ser reducidos a unidades homogéneas, normalmente las monetarias.

Cuando los productos que vamos a utilizar los encontramos en el mercado, el precio monetario será sencillo de determinar. Cuando no exista mercado, se utilizarán los "*precios sombra*" o precios subrogados, que tratan de estimar artificialmente el precio de ese bien fuera de mercado.

Como señalan Fernández Díaz y otros, las fases en la aplicación del ACB son:

1. *Enumeración de los costes y beneficios que han de ser incluidos.*
2. *Evaluación de dichos costes y beneficios en términos monetarios.*
3. *Actualización de las corrientes de beneficios y costes mediante la selección de una tasa social de descuento.*
4. *Correcciones por razón de riesgo o incertidumbre.*
5. *Introducción de las restricciones que se consideren pertinentes (distributivas, presupuestarias...).*
6. *Utilización de un criterio de inversión para elegir la alternativa más eficiente"*⁵⁵.

las técnicas cualitativas se encuentra en el segundo volumen, capítulos 2-5, pp. 11-80 y las cuantitativas en los capítulos 6-9, pp.81-154. Su lectura es la más recomendable.

⁵⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ *et al.* (1989) p.181.

*"presenta las dificultades propias de la medición de determinados costes y beneficios (tales como los intangibles, los que afectan a bienes colectivos, etc.) y de aquellos otros inherentes a la asignación de precios apropiados para los bienes y servicios para los que no existe mercado o para los que aun existiendo, no se cumpla el principio de precio igual a coste marginal social, a causa de las imperfecciones del mercado, de la presencia de impuestos y controles o de otras causas"*⁶⁰.

Nos parece, pues, que son herramientas más propias de grandes proyectos de política económica o de programas de organismos multilaterales de desarrollo que de ONGD. Esto no descarta que ofrezcan información útil para determinados proyectos concretos y que las ONGD puedan beneficiarse de ella, tanto en su programación como en la evaluación de algunos de sus proyectos⁶¹.

c) La encuesta.

Otra herramienta que tiene la posibilidad de uso cuantitativo –aunque también cualitativo– es la encuesta. Los cuestionarios cerrados y de contenido cuantitativo permitirán medir resultados y cuantificar la realidad evaluada. Cuando los "items" propuestos tengan escalas cualitativas o sean preguntas abiertas, revelarán significados sobre esa misma realidad. Así pues, las encuestas tienen la ventaja de ofrecer este doble tratamiento de la información, pero no deben desdeñarse sus muchos problemas, sesgos y exigencias científicas, para poder extraer de ellas conclusiones pertinentes.

Una encuesta es mucho más que el simple listado de preguntas sugerentes acerca de la realidad que se investiga, hechas a un grupo cualquiera de población –llamado muestra–, con el fin de obtener cantidades que a menudo no se saben interpretar, tras pasar por un programa informático. Los rigores de esta herramienta han sido bien descritos en obras especializadas⁶². Queremos resaltar aquí que los resultados arrojados

⁶⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ *et al.* (1989) p.181.

⁶¹ Otra bibliografía sobre el ACB aplicada en el contexto de la economía del desarrollo puede verse en ALBI y RODRIGUEZ ONDARZA (1988); CHAKRAVARTY (1993); o KANBU (1993); y centrada en la problemática de la evaluación ROSSI y FREEMAN (1989) pp.390-413; WEISS (1998) pp.244-249.

⁶² Por ejemplo, SIERRA BRAVO (1994) pp.304-349; KASLEY y KUMAR (1990b) pp.57-154. Un análisis profundo del tratamiento estadístico que puede darse a los datos cualitativos generados en las encuestas se encuentra en RUIZ-MAYA *et al.* (1995).

por una encuesta serán siempre de carácter estático, es decir, proporcionan el estado de una realidad acotada por el investigador-evaluador, en un momento dado del tiempo, no debiendo extrapolarse estos resultados a otras situaciones diacrónicas.

d) Las técnicas estadísticas de análisis multivariante.

Las técnicas del análisis multivariante permiten analizar de forma global las mutuas interacciones entre varias variables, con datos obtenidos a partir de una muestra, o bien de toda la población que interesa estudiar⁶³.

Algunas de las técnicas más usadas son:

- **El análisis de la varianza.** Ideado por Fisher en 1923, permite contrastar el grado de homogeneidad entre varias poblaciones estudiadas, o la variación que se produce entre las medias de cada grupo elegido, siempre que su desviación típica sea la misma. Es decir, las muestras deben distribuirse $N(\mu, \sigma)$ y todas con la misma σ . La variabilidad de los resultados obtenidos en la recopilación de datos de las distintas muestras, puede estar motivada por una causa conocida, por otros factores no contemplados en el estudio (que pueden ser conocidos o desconocidos, controlables o no controlables por el evaluador), y/o por el azar. El error cometido al no poder contemplar todos los factores influyentes en la realidad que evaluamos, se denomina error experimental. Si la variación producida en la realidad por el factor considerado, es mayor que la del error experimental, podremos afirmar que la hipótesis formulada como explicación de la realidad no debe rechazarse, y que el factor influye decisivamente en dicha realidad. Para usar esta técnica propiamente, deben cumplirse las siguientes hipótesis: normalidad de las muestras, igualdad de varianzas, independencia de las muestras, linealidad o aditividad de las causas o factores,

⁶³ Pueden ampliarse estas técnicas consultando manuales no básicos de estadística, como URIEL y MUÑIZ (1988); PEÑA (1994); WEBSTER (1996); HILDEBRAND y LYMAN (1997) o monografías como las de BRAY y MAXWELL (1985) o HAIR *et al.* (1999) para profundizar en ellas. También es iluminador consultar los manuales de los programas estadísticos que permiten estos análisis como SPSS o STATGRAPHICS, por ejemplo: PUENTE (1995); VISAUTA (1997); VISAUTA (1998). En los manuales de evaluación de ROSSI y FREEMAN (1989) pp.271-374 y de WEISS (1998) pp.215-234 también hay extensos desarrollos sobre el tema.

y los errores experimentales son independientes y se distribuyen según $N(0,\sigma)$. En el fondo, se supone que todas las poblaciones estudiadas poseen la misma varianza y, agrupando las posibles diferencias entre poblaciones en torno a su media o tendencia central y no en su dispersión, podemos detectar si las variaciones entre las poblaciones consideradas se deben a una o más causas conocidas (factor), a causas desconocidas (error experimental) o al azar⁶⁴.

- **El análisis factorial.** Esta técnica intenta estudiar las interacciones de varias variables, reduciéndolas a un número menor. Sus diversos métodos utilizan esencialmente el álgebra lineal para tratar toda la información disponible, esto es, tratan de manera simultánea gran cantidad de datos. El evaluador no tiene que decidir qué variables o características son importantes en el proyecto que estudia, ya que el análisis mismo es el que pone de manifiesto qué variables son redundantes, cuáles influyen en el fenómeno y cuáles no aportan apenas información relevante. Los tres tipos de análisis factorial más utilizados son: el *análisis de componentes principales*; diseñado para utilizarse con variables mensurables o de escala métrica⁶⁵, se centra en las matrices multivariantes de varianzas y covarianzas, con la finalidad de descubrir las variables implícitas (componentes principales) que tienen un mayor poder explicativo en la variación total del sistema, lo que permite reducir el número de variables, indicando cuáles pueden ser omitidas porque se pierde poca información básica. El *análisis factorial de correspondencias*, que estudia tablas de contingencia o de frecuencias. Y el *análisis de correspondencias múltiples*, que se basa en tablas que recogen ficheros de encuestas o conjuntos de datos de más de dos variables, esto es, respuestas a distintas variables nominales o disyuntivas completas (sí/no).

⁶⁴ Como vemos, la técnica es compleja, por lo que autores competentes como CASLEY y KUMAR la desaconsejan por costosa, difícil y poco relevante en la evaluación de proyectos de cooperación. CASLEY y KUMAR (1990b) pp.145-149.

⁶⁵ Quizá convenga aquí recordar que los cuatro tipos fundamentales de escalas en los diseños de investigación son nominal, ordinal, de intervalo, y de razón o proporción (estas dos últimas, son métricas). Puede ampliarse este aspecto en SIERRA BRAVO (1994) pp. 245-249.

- **El análisis cluster.** Al igual que el análisis factorial, esta técnica quiere identificar grupos de variables relacionadas. El análisis cluster utiliza algoritmos para buscar grupos similares de individuos o variables, que se van agrupando en conglomerados. Dada una muestra de individuos, de cada uno de los cuales se dispone de una serie de observaciones, este análisis sirve para clasificarlos en grupos lo más homogéneos posible, en función de las variables observadas. Así, los componentes del factor clasificados en el mismo grupo, serán tan similares como sea posible. Antes de iniciar un análisis cluster deben tomarse tres decisiones que determinan la validez de su uso: seleccionar las variables relevantes para identificar los grupos; elegir el grado de proximidad entre los individuos que se desea; y elegir el criterio de agrupación de los individuos en los conglomerados.
- **El análisis discriminante.** Es una técnica de clasificación y asignación de un individuo o hecho a un grupo, conocidas sus características. En el análisis discriminante se dispone de una serie de grupos definidos "a priori", con una serie de observaciones para cada uno, referidas a un conjunto de variables relevantes. Basados en esta información, se calcula una función discriminante que permite hacer predicciones. Su objetivo es, pues, determinar si en función de las variables originales disponibles, los grupos quedan suficientemente discriminados. Esto podría ser una explicación al fenómeno de las diferencias entre los grupos. Se trata entonces de analizar cuáles son las variables que contribuyen más a discriminar entre los grupos que se han formado. Para ello se reducen las variables que mejor discriminan entre la población o muestra elegida, a unas pocas nuevas variables, denominadas *variables canónicas*. Estas son una combinación lineal de las originales y vienen expresadas por la función discriminante. La variable dependiente de dicha función representa la pertenencia a un grupo. Las combinaciones lineales de variables independientes de la función discriminante, denominadas *predictores*, sirven de base para clasificar a los individuos entre los grupos.

e) Otras técnicas cuantitativas.

- **La regresión simple, múltiple y curvilínea.** Son técnicas que tratan de explicar el comportamiento de una variable en función de otras. Las más conocidas son la regresión lineal simple, la regresión lineal múltiple y la regresión curvilínea. Estas técnicas ofrecen dos parámetros que se han popularizado mucho, sobre todo entre los economistas: el *coeficiente de correlación* (normalmente anotado como "r") y el *coeficiente de determinación* (o "r²"). El primero de ellos nos muestra si dos o más variables tienen relación entre sí, es decir, si se influyen mutuamente de forma directa (r cercano a 1) o de forma inversa (r cercano a -1), o bien si no se influyen (r cercano a 0). El coeficiente de determinación cuantifica la fortaleza o debilidad de esa mutua influencia. Su uso exige que las variables estén normalmente distribuidas o, en caso contrario, normalizarlas previamente.

Además de las expuestas hasta aquí, el evaluador puede disponer de otras técnicas cuantitativas como las usadas en econometría: series temporales, ecuaciones simultáneas, espacio de estados, modelos econométricos predictivos (autorregresivos, AR; de Media Móvil, MA; y la integración de ambos, modelos ARIMA), etc. Su complejidad las hacen ser herramientas a utilizar por especialistas, y su exposición supera los objetivos de esta investigación⁶⁶.

3.6.3. LAS HERRAMIENTAS CUALITATIVAS Y PARTICIPATIVAS.

Otra forma de obtener y analizar la información necesaria para el ejercicio evaluador es el uso de técnicas cualitativas. La variedad de estas técnicas es amplia, destacando el análisis documental, las entrevistas en profundidad, la observación directa o participante, las técnicas participativas o las técnicas proyectivas propias del campo de la psicología. Aquí vamos a considerar especialmente tres: las entrevistas, la observación directa o participante y las técnicas participativas. Remitimos a las ya

⁶⁶ Para acercarse a su conocimiento pueden consultarse las obras de URIEL *et al.* (1990); PULIDO (1993); HERNÁNDEZ ALONSO (1995); GUJARATI (1997); NOVALES (1997); SÁNCHEZ GONZÁLEZ (1999).

citadas obras de Vallés (1997), Bericat (1999) o las de Patton (1987b) y (1990), para las demás, teniendo en cuenta que en el próximo capítulo sobre las metodologías de evaluación seguirá presente esta cuestión, y que no es el objetivo de esta investigación su análisis crítico profundo, sino que se pretende una simple presentación de las más usadas en evaluación de proyectos de desarrollo, a fin de que puedan ser incorporadas en los diseños de evaluación de las ONGD.

a) Las entrevistas.

Las entrevistas suelen orientarse a la obtención de la información directa o primaria y/o realizar preguntas abiertas, más o menos estructuradas previamente, a los sujetos más relevantes de la ejecución del proyecto.

Las entrevistas permiten captar además de la información verbal, la no verbal, que a menudo transmite muchos matices y detalles que serán muy interesantes para el evaluador. Habrá que generar un clima de mutua confianza, de empatía y aceptación incondicional, y emplear las técnicas de entrevistas con buena profesionalidad.

La entrevista proporciona conocimiento cognitivo (datos objetivos de realidad), y también niveles de satisfacción con el proyecto, o actitudes desarrolladas durante su ejecución, dentro de los individuos y la comunidad beneficiaria. La técnica es, pues, insustituible en proyectos que pretendan, por ejemplo, potenciar el desarrollo comunitario y la corresponsabilidad dentro de una población meta (u objetivo) determinada⁶⁷.

Un uso muy común de las entrevistas es el análisis exploratorio del proyecto y sus distintos agentes (personal de la ONGD, entidad cofinanciadora y la comunidad beneficiada), para determinar sus diversos intereses, pre-comprensiones de la realidad y las variables más relevantes que deben estudiarse, para elegir con ello el diseño de evaluación más acorde con la realidad presentada.

⁶⁷ Sobre las entrevistas como técnicas cualitativas, sean individuales o en grupo, amplían información CASLEY y KUMAR (1990b) pp.11-42; VALLÉS (1997) pp.177-234.

b) La observación participante.

Esta técnica trata de introducir en la dinámica evaluadora un papel activo por parte del evaluador. Este, viviendo directamente en el escenario del proyecto, observa realidades y personas, analiza documentos y reacciones, o entrevista a personajes heterogéneos. Es decir, no se queda en la simple observación pasiva de hechos que transmite descriptivamente en un informe final, sino que trata de dejarse afectar por la realidad que estudia a fin de comprender de manera más profunda y auténtica todas las fuerzas y dinámicas humanas que el proyecto ha despertado en la comunidad beneficiada.

El observador debe guardar un equilibrio entre la autoimplicación en el proceso evaluador que quiere descubrir aprendizajes, y la observación atenta de hechos, reacciones, diferencias culturales, de género o cualquier dato que revele claves interpretativas importantes para la comunidad meta.

Es una técnica engañosa, pues tiene un planteamiento sencillo de fines, pero es muy exigente en su aplicación práctica y exige numerosas actitudes y aptitudes en los evaluadores. No exenta de peligros, hay que reconocer que es muy utilizada⁶⁸. Pero debe diferenciarse bien de la simple visita al terreno para recoger información adicional a la ya disponible o para realizar algunas entrevistas de carácter exploratorio o verificador de hipótesis.

⁶⁸ Los peligros pueden consultarse en VALLÉS (1997) pp.141-175, que recoge la aportación de otros muchos autores. Que es muy utilizada puede quedar mostrado en los informes de evaluación elaborados por el MAE en sus ejercicios evaluativos de 1998 que ya han sido citados en esta investigación. MAE (1998 d,e,f,g). Todos ellos confiesan haberla usado dentro de la explicación metodológica empleada.

c) Las técnicas participativas.

Los métodos participativos también son llamados de "cuarta generación", según Guba y Lincoln⁶⁹. Son muy cercanos al estilo de trabajo de las ONGD, aunque el CAD parece algo receloso de ellos por su predominio de la vertiente subjetiva⁷⁰. Como veremos detenidamente en próximo capítulo, hay dos muy usados para los diagnósticos que realiza el Banco Mundial: el Diagnóstico Rural Rápido (*Rapid Rural Appraisal*) y el Diagnóstico Rural Participativo (*Participatory Rural Appraisal*)⁷¹. Otras técnicas participativas son el *Brainstorming* (puede traducirse por "lluvia o tormenta de ideas") o creación espontánea de ideas, en una primera etapa, para luego pasar a otra de jerarquización y análisis detenido de las ideas surgidas por el grupo reducido (entre 8 y 12 miembros) que participó; las discusiones y dinámicas de grupo, que promueven la participación de los beneficiarios a fin de que logren detectar puntos fuertes y débiles en la marcha o culminación del proyecto; o el análisis de caso, primero individual y posteriormente con una discusión en grupo, muy utilizada como técnica pedagógica en las escuelas de negocios.

Los principales aportes que ofrecen estos enfoques son:

- Cambian el centro del marco de análisis. Del realce exagerado del análisis externo, que quiere que sea totalmente "independiente", se pasa a centrar el análisis en los propios beneficiarios, a la comunidad que ha ejecutado el proyecto y que será la que lo goce (o padezca). El análisis cualitativo y participativo quiere recoger los elementos culturales propios de cada comunidad e intentar apreciar los resultados desde ellos mismos, desde sus valores, intereses, concepciones espacio-temporales, etc.

⁶⁹ GUBA y LINCOLN (1989). Sobre la investigación participativa puede consultarse la obra de WHYTE (1991) que recoge varios estudios de caso aplicados al sector industrial y agrícola.

⁷⁰ CAD (1997a). Citado en el Manual del MAE (1998a) p.93.

⁷¹ Cfr. CHAMBERS (1980) y CHAMBERS (1994).

- Los instrumentos pasan de ser encuestas muy estructuradas y cerradas, al uso y predominio de conversaciones informales, más abiertas, en las que los números dejan paso a diagramas, mapas, organigramas de relaciones, etc. Lo cualitativo se centra mejor en los procesos que dan resultados, aunque no sepan precisar "cuánto" mejor.
- Los agentes involucrados en la evaluación son más grupos que individuos aislados escogidos. En los grupos se pueden entremezclar mejor diversos niveles de formación, involucración en el proyecto o género. Hay que tener conocimientos suficientes de la psicología y sociología de grupos como para realizar la tarea evaluadora con suficiente eficacia y rigor, aunque desde este lado cualitativo, no cuantitativo.
- En cuanto a las herramientas, se usan más las comparaciones que las mediciones, las relaciones que las cuantificaciones. El hecho de jerarquizar será una tarea permanente en esta búsqueda de relaciones pertinentes, más que un análisis "científico" causa-efecto. La distinción entre causa y consecuencia es una ayuda útil en análisis racional que exige la evaluación.
- Las relaciones humanas se hacen más cordiales en este proceso. Se parte de la mutua confianza (así como de la mutua necesidad) para alcanzar el objetivo evaluador. La corresponsabilidad ya introduce una buena carga de interés y motivación, tan importante a la hora de difundir los resultados de la evaluación y poner en práctica las recomendaciones. Se ha pasado, de alguna manera, del control basado en el poder, a una mentalidad cooperativa, de socio a socio, en la que las tareas de capacitación permanente y elevación de los niveles de autoestima, son frutos incorporados al propio proceso evaluador.

Terminamos esta sección apoyando estos métodos cualitativos y participativos que desarrollaremos más adelante. Consideramos que son los más oportunos, realistas y cercanos al estilo de trabajo de las ONGD españolas.

3.7. EL CICLO DE LA EVALUACIÓN.

Nuestra intención en este epígrafe es configurar una síntesis visual que adapta lo que ofrece la metodología del MAE para la ayuda oficial, al ámbito propio de las ONGD españolas⁷². Las preguntas guía del ciclo de evaluación serán: *¿por qué impulsar las evaluaciones?, ¿cómo identificar las mejores evaluaciones a realizar?, ¿cuánto gasto podemos dedicar? y ¿cómo elaborar los términos de referencia con éxito?*

Una visión complexiva y gráfica de todo el ciclo se ofrece en el *Cuadro 3.4*.

3.7.1. ETAPA DE INICIATIVA Y SELECCIÓN.

El ciclo de la evaluación comienza con la etapa de la iniciativa y selección del tipo de evaluación a realizar. En esta fase nos podemos encontrar con dos opciones.

Si el proyecto es financiado totalmente por la ONGD, las relaciones se simplifican, pues el acuerdo de evaluar y cómo hacerlo, ocurre entre ésta y la contraparte beneficiaria. Las personas que llevarán a cabo la primera fase del ciclo serán el identificador y formulador del proyecto (caso de que sean distintos), la Comisión de evaluaciones de la propia ONGD -organismo encargado de coordinar todo el aspecto evaluador, que se propone aquí como necesario y de nueva creación en todas las ONGD-, y el representante de la contraparte local y de los beneficiarios, caso de que tampoco coincidan.

Si el proyecto es cofinanciado, habrá que añadir a los representantes del organismo cofinanciador (la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (SECIPI), en su Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para los proyectos cofinanciados en las convocatorias estatales; el organismo autonómico o local para los proyectos de ayuda descentralizada; la Comisión evaluadora de la Dirección General de Desarrollo y del Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR) para los proyectos de la U.E.; los representantes pertinentes de otros organismos cofinanciadores

⁷² MAE (1998a) pp.195-217.

Cuadro 3.4. EL Ciclo de la Evaluación.

ETAPAS	FASES	PERSONAS IMPLICADAS	DOCUMENTOS
1. INICIATIVA Y SELECCIÓN.	1. Iniciativa. 2. Decisión de evaluar. 3. Difusión de la evaluación.	Identificador y formulador del proyecto. Comisión de evaluaciones. Beneficiarios y responsable local del proyecto. Representante del organismo cofinanciador.	Guía para evaluadores. Plan de evaluaciones. Informes de seguimiento.
2. EJECUCIÓN.	4. Acuerdo con la contraparte y preparación de la información. 5. Elaboración de los términos de referencia. 6. Formación del equipo evaluador. 7. Diseño y aprobación del plan de trabajo. 8. Trabajo de campo. Recogida y análisis de la información.	Formulador del proyecto. Comisión de evaluaciones. Beneficiarios. Equipo evaluador.	Términos de referencia. Plan de trabajo. Informe preliminar. Informe final.
3. RETROALIMENTACIÓN.	9. Difusión de las enseñanzas. 10. Ejecución de las recomendaciones.	Encargado del proyecto. Coordinador de área. Coordinador de proyectos. Comité ejecutivo. Beneficiarios.	Síntesis de conclusiones y recomendaciones. Informes por sectores, temas, países...

Fuente: Elaboración propia.

multilaterales como el Banco Mundial, PNUD, o los bancos regionales de desarrollo; otras ONGD o redes de ellas que participen de alguna manera en el proyecto a evaluar).

Decidida la evaluación, deberá difundirse la metodología a emplear, el alcance y los medios con que se contará. Para esta etapa ya se cuentan con las guías de evaluadores, el plan de evaluaciones de la propia ONGD y los informes de seguimiento que se han ido elaborando a lo largo de la ejecución del proyecto.

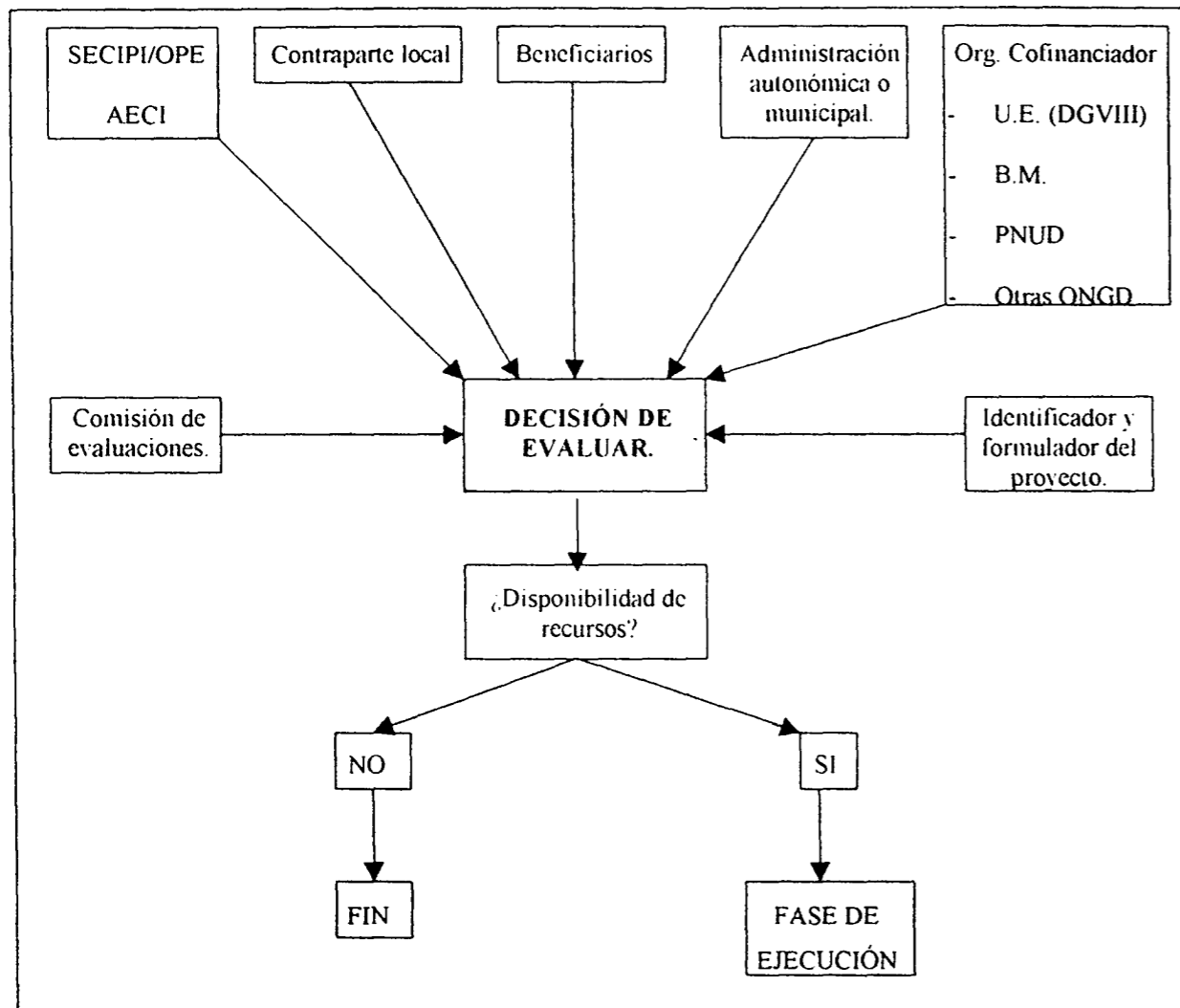
El último paso en la fase inicial y de selección será verificar si disponemos de recursos para poder llevar a cabo la evaluación, sean financieros, humanos o institucionales. Si no los tenemos ni podemos conseguirlos, finaliza el ciclo pues habrá que aplazar o abandonar la ejecución de la evaluación. Si la respuesta es afirmativa, pasaremos a la fase dos, de ejecución propia de la evaluación. La *Figura 3.1.* ofrece una panorámica de esta primera fase.

3.7.2. ETAPA DE EJECUCIÓN.

El primer paso en la esta segunda fase es lograr el acuerdo entre los implicados en la ejecución y preparar la información preliminar disponible. La fuente de esta información nos la proporcionará básicamente el formulador del proyecto a través del Enfoque del Marco Lógico o el enfoque adoptado para formular el proyecto a evaluar. La Comisión de evaluaciones, coordinará esta acción con el Plan de evaluaciones concebido y aportará la información adicional que fuera necesaria (datos macroeconómicos, agregados medioambientales, etc.).

La Comisión de evaluaciones, a su vez, con la potencial ayuda del formulador del proyecto, preparará los términos de referencia de la evaluación y formará el equipo evaluador. Recordemos que éste debe ser equilibrado en género y capacitaciones, y que puede ser interno, externo o mixto según haya miembros de la propia ONGD en él, o no. Siempre deben estar bien representados los beneficiarios que, como vemos, intervienen en todas las fases del ciclo.

Figura 3.1. La decisión de evaluar.



Fuente: Elaboración propia.

Establecidos los términos de referencia, se forma el equipo que comienza su trabajo diseñando su plan de trabajo. Aprobado por la Comisión de evaluaciones, se lleva a la práctica dicho plan, en su fase de estudios de gabinete, trabajo de campo sobre el terreno y análisis de la información final de nuevo en el país de origen. Se publican aquí tanto el plan de trabajo, como los informes preliminares que se contrastan con los beneficiarios sobre el terreno, las conclusiones preliminares, y por último, el informe final.

3.7.3. ETAPA DE RETROALIMENTACIÓN.

Por último, en la fase de retroalimentación, se difunden los resultados a todos los agentes que han intervenido en la decisión de evaluar. La Comisión de evaluaciones publicará resúmenes del informe final con las conclusiones y recomendaciones obtenidas, asegurándose que son asumidas por el formulador del proyecto y su equipo, por el coordinador del área geográfica en la que se realizó, por el coordinador general de proyectos y demás staff "superior", como el propio Comité ejecutivo o directivo de la Organización. En estos niveles "altos" son recomendables la elaboración y difusión de síntesis o colecciones de evaluaciones por temas, enfoques, tipos de proyectos o país, entre otras, para seguir mejorando continuamente en la acción de desarrollo que realiza la ONGD.

Nunca olvidemos que los beneficiarios tendrán siempre acceso al informe final completo, y será bueno poder brindarles los medios necesarios para llevar a cabo algún tipo de seguimiento del proyecto o conjunto de proyectos realizados en la zona, así como los medios que necesiten para llevar a cabo las recomendaciones de la evaluación referentes a ellos, si fuera el caso.

3.8. CONCLUSIONES.

Para cerrar este capítulo en el que hemos expuesto los fundamentos teóricos de lo que debe hacerse en un ejercicio de evaluación de proyectos de desarrollo, vamos a formular las principales conclusiones que debemos extraer de lo aquí expuesto, de forma que nos permita avanzar en la investigación de una forma ordenada y reteniendo lo más fundamental.

1ª. La evaluación comienza con la identificación y formulación del proyecto. A la identificación también puede llamársela evaluación *ex ante* o análisis de la viabilidad del proyecto. Una buena formulación (un objetivo específico claro, único a ser posible y medible) y un uso adecuado del Marco Lógico serán bases insustituibles para una buena evaluación *ex post* o de resultados.

2ª. Conviene interrelacionar bien el Ciclo de Gestión de los Proyectos y el Ciclo de Evaluación, de forma que se influyan y retroalimenten mutuamente.

3ª. No hay evaluación digna de resultados sin una línea de base inicial. Luego todo proyecto debe incorporar en su formulación cómo será evaluado y cómo será recogida la información necesaria. Esta será la mínima imprescindible para satisfacer las características de: veracidad, disponibilidad, razonablemente costosa y oportuna.

4ª. Se recomiendan las evaluaciones mixtas, para sumar los beneficios del seguimiento interno con la experiencia y formación específica de consultores externos que aporten independencia. De esta forma el coste de la evaluación se atenúa.

5ª. Es conveniente considerar la creación de equipos evaluadores estables dentro de los departamentos de proyectos de las ONGD, así como un comité de evaluaciones que determine la prioridad de acciones a evaluar y realice de forma estable y continua el ciclo de la evaluación.

6ª. Evaluar es más un arte que una ciencia. Dadas las características de los proyectos de desarrollo que suelen realizar las ONGD, la evaluación tendrá un análisis prevalentemente cualitativo, sin menospreciar la utilidad y objetividad del cuantitativo.

Interesa más detectar los procesos exitosos de desarrollo que medir exactamente su impacto.

7ª. La evaluación consta de un proceso técnico (interno al ejercicio) y de un proceso político (por ejemplo, el establecimiento de las prioridades o las relaciones y acuerdos con los cofinanciadores).

8ª. Es racional evitar las evaluaciones "evidentes", tanto para usarlas como propaganda por el éxito mostrado, como para justificar decisiones que ya han sido previamente tomadas, o como instrumentos sancionadores y punitivos.

9ª. La evaluación puede ser cara. Destinar fondos a evaluar, exigirá cambios y/o desviaciones presupuestarias que la ONGD debe asumir, convencida del gran valor añadido que le va a reportar el ejercicio evaluador.

10ª. Dada la situación actual de las ONGD españolas vista en el capítulo segundo, creemos que es necesario crear y difundir una "cultura de la evaluación", como sistema de gestión de calidad total en todos los estratos de la Organización.

11ª. Uno de los mayores impactos previsibles de las evaluaciones es la mejora continua en la identificación y gestión de los proyectos.

12ª. Hay que aspirar a que la evaluación se convierta en un componente habitual del funcionamiento de la ONGD. En definitiva, es un instrumento más de ayuda a la gestión del desarrollo (el fin); "no es ni la 'panacea' que algunos pueden imaginar, ni el 'peligro/amenaza' que otros pueden augurar" ⁷³.

⁷³ ESTEBAN y ECHEBARRÍA (1998) p.216.

CAPÍTULO 4.

ALGUNOS MODELOS TEÓRICOS

PARA EVALUAR PROYECTOS.

4.1. INTRODUCCIÓN.

En este cuarto capítulo pretendemos exponer los principales modelos evaluativos que se han ido desarrollando en los últimos años por la investigación evaluativa. Pretendemos responder a la cuestión de *¿cómo puede hacerse una evaluación?* Tras haber descrito en el capítulo anterior qué hay que hacer cuando acometemos un ejercicio evaluativo, ahora ofrecemos las pautas teóricas para llevarlo a cabo.

La historia de los modelos evaluativos se ha desarrollado sobre todo en el campo de la pedagogía e investigación educativa, corriendo paralela a la evolución del propio concepto de evaluación¹. Según se iba moldeando este concepto, cada autor construía un modelo de evaluación que se ajustara a este concepto. Veamos de forma muy sintética los principales hitos que conforman la historia de la evaluación.

Siguiendo a Madaus, Stufflebeam y Scriven, se pueden distinguir seis etapas o eras en la historia de la evaluación².

4.1.1. LA ERA DE LA REFORMA. (1.800-1.900)

Gran Bretaña y Estados Unidos fueron los países pioneros en evaluar la calidad de las escuelas y los programas sociales, lo que dio lugar al nacimiento de sociedades de investigación social, que enviaban inspectores a los centros sociales y escolares con el fin de formular informes evaluativos.

En 1845, en Boston, se realiza la primera evaluación "empírica" de un centro educativo, con exámenes escritos y puntuados, reemplazando a las pruebas orales.

¹ Cfr. por ejemplo MADAUS *et al.* (1988b); CARBALLO (1990); STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993).

² MADAUS *et al.* (1998b).

Pero en seguida se "politizó" la evaluación, pues las calificaciones de cada colegio fueron usadas contra aquellos profesores que se oponían a la abolición del castigo corporal.

Entre 1887 y 1898 Joseph Rice realizó la primera evaluación formal de un programa educativo en América, no encontrando diferencias significativas entre los alumnos capaces de deletrear bien, practicando más de 200 minutos semanales, y aquéllos que dedicaban a esta tarea poco más de 10 minutos. Este resultado condujo a una revisión profunda de los métodos de enseñanza de deletreo. Hay que resaltar el enfoque cuantitativo dado a este primer ejercicio de evaluación. Este enfoque de Rice será seguido y desarrollado por Lindquist y Campbell en estudios durante los años cincuenta y sesenta.

4.1.2. LA ERA DE LA EFICIENCIA EN LA MEDICIÓN. (1.900-1.930)

A lo largo de esta segunda etapa lo nuclear será la sistematización, la estandarización y la eficacia en las mediciones. Se crean departamentos de medición de eficacia (*Boston Department of Educational Investigation and Measurement*) y se van configurando test homologados que permiten la comparación intercentros. La "objetividad" aparece como central y se usa como arma política contra diseños evaluativos alternativos.

También en esta etapa destaca la creación de institutos universitarios de medición y evaluación (*testing*). El alcance y enfoque de las evaluaciones es local, micro, de distrito, profesor o grupo de profesores. Aún no hay un programa nacional de evaluaciones como el que se desarrollará en los años sesenta.

4.1.3. LA ERA TYLERIANA. (1.930-1.945)

A Ralph Tyler se le considera el padre de la evaluación educativa. Como se presentará en la sección tercera de este capítulo, su modelo de evaluación se centra en los objetivos del programa. Su principal convicción es que una visión amplia del currículum debe ofrecer resultados concretos de cambios en las conductas de los alumnos. En Tyler se unirán los avances del Movimiento de Educación Progresista, el

New Deal de Roosevelt, la filosofía pragmática y las herramientas de la psicología conductista.

Tyler fue nombrado director del *Eight-Year Study*, fundado por la corporación Carnegie, con la misión de realizar un amplio estudio comparativo entre los distintos tipos de colegios, al finalizar la segunda guerra mundial. Se trataba de comparar la educación tradicional norteamericana con la progresista, dando lugar a un concepto nuevo de evaluación.

Evaluar, para Tyler, será comparar los resultados previstos de un programa con los reales, a partir de sus objetivos. Una gran ventaja que tenía este sistema sobre el cuantitativo de Rice era que no hacían falta grupos de control ni mediciones durante el proceso evaluativo. Era algo racional³.

4.1.4. LA ERA DE LA INOCENCIA. (1.946-1.957)

Durante esta cuarta era, la principal preocupación en los centros educativos ya no era la evaluación o las cuestiones de calidad o rendimiento, sino la de olvidar la guerra y educar para el bienestar. Los colegios se dotan de servicios de comedor, psicólogos, pedagogos, servicio médico y todo tipo de atenciones. La evaluación queda relegada por la creación de un ambiente "optimista", al tiempo que se recogen numerosos datos para justificar peticiones crecientes de gasto público educativo, no sometidas a ningún control de calidad.

Permanecen las técnicas de test como instrumento evaluador, y la evaluación es concebida como la comparación entre objetivos y resultados, al más puro estilo tyleriano.

En 1.947, Tyler y Lindquist fundan el *Educational Testing Service* donde se realizan numerosas investigaciones sobre estadística y medición, apareciendo los problemas de la constancia de la recogida de datos, su no contaminación, el problema del azar, la estabilidad y otras dificultades de orden estocástico.

³ Como indica el título de su obra *A Rationale for Program Evaluation*. Cfr. TYLER (1988).

4.1.5. LA ERA DE LA EXPANSIÓN. (1.958-1.972)

A finales de los años cincuenta numerosos fondos federales acuden a financiar actividades de evaluación en Estados Unidos y esta disciplina adquiere un nuevo auge, siendo la primera vez que se planifican evaluaciones de nivel nacional. Es el tiempo de la Guerra Fría y la conquista espacial que invita a reforzar los programas escolares de matemáticas y ciencias para vencer al bloque soviético, pionero en el lanzamiento de una nave al espacio.

En 1963, Cronbach publica un artículo en el que critica duramente la falta de resultados y la utilidad de las evaluaciones hechas hasta ahora⁴. Comienza a fortalecerse el principio de utilidad como rasgo inherente a la evaluación.

A lo largo de los sesenta y bajo un programa animado por el senador R. Kennedy, se llevaron a cabo numerosas evaluaciones curriculares, pero la mayoría no ofrecieron resultados relevantes.

En 1.971 se crea el Comité Phi Delta Kappa, del *National Study Committee on Evaluation*, que constata la debilidad de los métodos de evaluación usados hasta la fecha. En esta época aparecen las aportaciones de Scriven, Stake y Stufflebeam, innovadoras y que ofrecen resultados. La atención a los resultados imprevistos o efectos indeseados comienza a ser tenida en cuenta. Evaluar pasa a ser entendido como una forma de juicio de valor (moral) de los resultados de un programa.

4.1.6. LA ERA DE LA PROFESIONALIZACIÓN. (1.973-)

A comienzos de los setenta los evaluadores se encuentran en una crisis de identidad. No saben si su misión es ser investigadores, medidores (*testers*), administradores, profesores o filósofos del conocimiento. No hay claridad sobre cuál debe ser la formación específica de un evaluador. No abundan las divulgaciones ni revistas especializadas, y la evaluación permanece centrada en el campo de las ciencias de la educación y la psicología.

⁴ CRONBACH (1963).

Pero a medida que avanza la década de los setenta, comienzan a aparecer revistas y publicaciones periódicas de evaluación, así como monografías y manuales que desarrollan una amplia literatura sobre el tema. Comienzan a aparecer redes y sociedades de evaluación, las universidades incorporan cursos formativos para evaluadores y se impulsa la investigación de metodologías evaluativas desde los terceros ciclos de estudios de distintas disciplinas.

Scriven y Stufflebeam desarrollan el tema de la metaevaluación o la evaluación de las evaluaciones y se crean los primeros estándares de calidad de ejercicios evaluativos.

También en esta década aparecen o se difunden las aportaciones de Scriven con su evaluación libre de objetivos, la evaluación respondiente de Stake o la naturalista de Guba y Lincoln.

En Estados Unidos se forman tres grupos o filiaciones que a menudo se enfrentan entre sí: la División H de la *American Educational Research Association (AERA)*, la *Evaluation Network* y la *Evaluation Research Society of America*. Estas asociaciones, por un lado, impulsan la investigación evaluativa, pero, por otro, van polarizándose en dos enfoques alternativos: el positivista-cuantitativo-racional vs. el naturalista-cualitativo-pluralista.

En el desarrollo de este capítulo podremos detectar esta polarización y las ventajas e inconvenientes que tiene cada metodología.

El presente capítulo expone las características básicas de seis metodologías diferentes, sin que en su selección exista pretensión de exhaustividad. Se han seleccionado aquellas que o bien tienen un mayor potencial de utilidad y aplicabilidad a la evaluación de proyectos de desarrollo realizados por ONGD, o bien aquellas que destacan por su mayor divulgación en el círculo evaluativo o económico, aunque su valoración práctica para el caso de las acciones de las ONGD no sea tan alta.

Como se expone en las conclusiones del capítulo, se ha optado por la presentación y valoración de cada metodología en vez de elaborar una nueva, ecléctica o personal, ya que consideramos que la diversidad de proyectos y situaciones de

cooperación al desarrollo aconseja no homogeneizar las metodologías hasta romper la riqueza de la pluralidad, siendo más interesante ofrecer criterios orientativos para optar por una metodología u otra según sea cada proyecto, se disponga de mayor o menor tiempo, mayor o menor cantidad de información, presupuesto, calidad en la identificación y formulación de los objetivos del proyecto y demás variables que, como comentamos, configuran el amplio y heterogéneo campo de actuación de las ONGD.

Por último, señalar que las metodologías seleccionadas (Análisis Coste-Beneficio, evaluación por objetivos, evaluación libre de objetivos, evaluación naturalista, el enfoque orientado a la utilización y las evaluaciones participativas) son sobre las que posteriormente se realiza un análisis de la realidad de su conocimiento y utilización por parte de las ONGD españolas, que es el contenido temático del capítulo quinto.

Así pues, tras haber descrito *qué debe hacerse* en una evaluación (capítulo tercero), se procede ahora a desarrollar *cómo puede hacerse* desde el punto de vista teórico, para posteriormente analizar *qué se está realmente haciendo* por parte de las ONGD españolas en este campo. Esta es la lógica interna que guía la investigación.

4.2 EL MODELO ANÁLISIS COSTE - BENEFICIO.

4.2.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

Aunque ya hemos presentado esta herramienta de evaluación en el capítulo anterior, al tratar los instrumentos cuantitativos más comunes en los ejercicios de evaluación social, creemos necesario incluir, en primer lugar, este modelo por su carácter histórico y, en segundo lugar, por ser uno de los más conocidos y divulgados, también dentro de las ONGD⁵.

Al comparar los beneficios esperados por el proyecto con el coste necesario para generar los bienes y servicios que se quieren prestar, la evaluación por análisis coste - beneficio quiere aportar una valoración de la eficiencia *ex ante* del proyecto. Es por tanto un modelo más propio de evaluación de viabilidad que de impacto.

Este modelo necesita realizar cálculos financieros para poder comparar las situaciones "antes" y "después" del proyecto, los costes de oportunidad de llevarlo a cabo entre alternativas diferentes y la comparación entre la situación "sin" proyecto y "con" él. Por tanto, la necesidad y mayor limitación del modelo es que todos los datos del proyecto deben ser reducidos a unidades monetarias que permitan su agregación y comparación. Esto lo convierte en un modelo caro, sólo rentable para proyectos de tamaño suficientemente elevado, más propios de organismos multilaterales de cooperación o de proyectos que ejecutan las agencias oficiales de desarrollo de los países que de las ONGD, y, sobre todo, las españolas, que aún realizan proyectos de pequeño volumen económico.

⁵ Un tratamiento del ACB en algunos de los manuales de evaluación: THOMPSON y FORTESS (1980); LEVIN (1985); ROSSI y FREEMAN (1989) pp.390-414; COHEN y FRANCO (1993) pp.171-281; PICHARDO (1997) pp.48-63; WEISS (1998) pp.244-250; DALE (1998) pp.46-47 y 114-116. Ejemplos prácticos de proyectos medioambientales se ofrecen en AZQUETA (1994). CLEMENTS (1995) orienta el ACB desde la óptica del desarrollo de las capacidades, según la línea de A. Sen, siendo crítico con las formas de emplear este modelo del Banco Mundial o de la Agencia Norteamericana USAID.

Quizá en un futuro, con la especialización y/o internacionalización de algunas de las ONGD españolas punteras, puedan realizarse proyectos, o más bien programas, que aconsejen acudir a este tipo de evaluación. En este trabajo, al centrarnos en la evaluación de impactos y *ex post*, no vamos a profundizar demasiado sobre él. La abundante y accesible literatura especializada sobre el tema, hace que consideremos más detenidamente otros modelos menos conocidos.

Los dos problemas más importantes que afronta el ACB son la valoración económica de los intangibles y el cálculo de la tasa de descuento.

La valoración de intangibles conduce a la consideración amplia de los costes de oportunidad que lleva consigo la realización del proyecto, ejecutado en la forma como se ha concebido. Como señalan Cohen y Franco, "*los intangibles sólo pueden ser evaluados subjetivamente por sus víctimas*" mientras que los mayores esfuerzos de la evaluación se concentran, por razones prácticas, en los impactos más inmediatos y de mayor valor monetario⁶. Seguramente los efectos de arrastre o eslabonamientos (*linkages* en la terminología de Hirschman) sean muy apreciables para el proceso de desarrollo, bien en sus versiones de "hacia delante" o bien "hacia atrás", al generar una demanda derivada en otros sectores nacionales como son los inputs para la consecución del proyecto⁷.

También hay que considerar las externalidades, tanto positivas como negativas, que el proyecto puede traer consigo. Su cuantificación, difícil, quizá sea menos importante que la conciencia de que se cometen anejas a la ejecución del proyecto. En algunos casos, su relevancia puede ser causa de la no ejecución del proyecto, aunque económicamente fuera rentable. La aplicación de los factores de desarrollo señalados en el capítulo anterior ya orientan sobre este aspecto. Por ejemplo, un proyecto rentable puede arrojar unos efectos "intangibles" e "invisibles" a corto plazo, tan perversos sobre el medio ambiente local, que pongan en peligro la supervivencia de especies de flora y

⁶ COHEN y FRANCO (1993) p.187.

⁷ Notar aquí lo recomendable que resulta que esta demanda derivada sea abastecida por productos autóctonos y no importados.

fauna o de etnias indígenas minoritarias que hagan prevalecer el criterio global sobre el puramente económico-rentable.

Un invisible prototipo, que aparece de forma ineludible en los programas sanitarios y de ayuda de emergencia, es **la valoración de la vida humana**. Cohen y Franco reconocen que no hay acuerdo sobre el tema, presentando cuatro opciones⁸.

La primera es la que reconoce que la vida humana es de *valor infinito*. Teniendo verdad ética y religiosa, desgraciadamente no es realista con la situación económica que se impone ante la necesidad de tomar decisiones con incertidumbre y en un escenario de recursos muy escasos. Económicamente, hay que reconocer que "la salud tiene precio" y que los tratamientos y atenciones paliativas han de hacerse ordenadas de forma jerárquica de acuerdo a algún criterio.

La segunda propuesta es valorar la vida humana según *la disposición a pagar por ella*. Esta opción "liberal", considera que la vida es un bien que está sometido a las reglas de un libre mercado; será el propio mercado el que fijará un precio de equilibrio que puede ser asumido como valor. Este sistema es contrario a la práctica y objetivos del propio desarrollo y cooperación, pues justifica la distribución del ingreso vigente y valora la vida en función de él, sin tener en cuenta la igualdad de oportunidades, criterio básico en las teorías de desarrollo humano actuales. Además, si la decisión es transferida desde el plano individual al social y estatal, su coherencia interna queda aún más debilitada.

Una tercera postura es valorar la vida humana vinculándola a *la producción potencial de su portador*. Trataría de calcular el coste de oportunidad social por la pérdida de la vida de un generador de recursos. El criterio dominante y la diferencia de valor se centra entonces en las capacidades de cada individuo. Los menos dotados y los incapacitados poseerían menos valor y, por tanto, un proyecto centrado en sus condiciones sería menos preferible que uno centrado en los más dotados. Volvemos a

⁸ COHEN y FRANCO (1993) pp.189-191. Véanse también las consideraciones sobre el tema en AZQUETA (1994).

una lógica contraria al fin propio del desarrollo: ofrecer una mayor igualdad de oportunidades.

La cuarta alternativa es valorar la vida como *coste de compensación ligado al riesgo afrontado*. Trata de introducir la vida humana en la lógica de los mercados financieros y valorar este "activo" como uno más y tasarlo en función del riesgo asumido. La incapacidad de calibrar los riesgos, sobre todo los pequeños, sujetos a distribución probabilística, por parte del individuo y la comunidad, hace que esta vía se presente también como insatisfactoria.

Tomamos así una rápida conciencia de las limitaciones inherentes a este enfoque.

El otro problema principal al que se enfrenta el ACB es la actualización de los valores monetarios considerados para poder realizar la comparación en el momento presente. Es el problema de **la tasa de descuento**, que está ligado a las consecuencias de un escenario económico de "preferencia por la inmediatez"⁹. Los tres métodos más usados en este problema son el cálculo del valor actual neto (VAN), la tasa interna de retorno (TIR) y la relación beneficio-coste.

El cálculo del **valor actual neto**, permite discernir si un proyecto es rentable, lo que posibilita elegir entre proyectos que sean excluyentes entre sí. La rentabilidad del proyecto vendrá dada por la diferencia entre el valor actual del flujo de ingresos previstos y el valor actual de los gastos necesarios. Recordemos que el valor actual de un activo, en su expresión más sencilla, viene dado por:

⁹ El individuo prefiere disponer de un recurso monetario en el momento actual frente al futuro, ya que si existe inflación su valor real se deprecia, su valor financiero puede aumentarse con una simple inversión remunerada al tipo de interés vigente, y la tenencia presente carece del riesgo de la promesa sobre la tenencia futura. Esto mismo es aplicable a todos los fondos comprometidos en un proyecto de desarrollo.

$$VAN = R_t / (1+i)^t$$

Siendo R_t = ingreso neto del año t .

i = tasa de descuento.

Con un simple cálculo financiero (interés compuesto), pueden obtenerse los ingresos actualizados de los varios años que dure el proyecto. Siempre que el VAN sea positivo, sabremos que el proyecto será económicamente rentable, pero nada más.

Para comparar proyectos de naturaleza independiente y elegir entre ellos, y para la comparación intertemporal de proyectos similares, se utiliza la **tasa interna de retorno (TIR)**.

La TIR es la tasa de actualización que hace cero el VAN del flujo de fondos. Representa la rentabilidad media del dinero utilizado en el proyecto durante su ejecución. Con la misma notación anterior, la definimos como:

$$TIR = R_t / (1+r)^t = 0$$

Siendo r = la tasa interna de retorno del proyecto.

Cuando la tasa de interés es menor que la tasa interna de retorno, el proyecto será rentable, y el que tenga una tasa mayor será preferible.

Por último, el cociente entre el valor actual de los beneficios y el valor actual de los costes es **la relación beneficio-coste**, que, siendo mayor que la unidad, permite afirmar que el proyecto es aceptable, pero no discrimina entre diferentes alternativas.

En resumen, el ACB es un instrumento útil de evaluación ex ante, pero limitado. Los proyectos de carácter más financiero (microcréditos, fondos rotatorios en dinero), la dotación de infraestructuras, la promoción de actividades productivas o de comercio justo, pueden beneficiarse especialmente de él, al utilizar como principal activo unidades monetarias o poder calcular en ellas los diversos ingresos y costes. La dificultad de reducir todos los componentes del proyecto a esta unidad de cuenta hace

que se utilice, con la misma metodología, una variante de este análisis que es el Análisis Coste – Efectividad.

4.2.2 EL ANÁLISIS COSTE – EFECTIVIDAD (ACE).

Thompson y Fortess consideran que el ACE es un procedimiento que

“evalúa las alternativas de decisión haciendo comparables todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y comparando el impacto de las alternativas”¹⁰.

La gran ventaja que tiene este modelo es que no necesita reducir a unidades monetarias todos los costes y beneficios que el proyecto ha conllevado. Utiliza precios sombra, jerarquiza opciones y aporta una relación o razón coste-efectividad. Es decir, permite comparar diferentes proyectos que generan los mismos o semejantes productos y emitir un juicio sobre cuál es más eficiente. Por ello, es un modelo muy valioso para las **evaluaciones previas** o de viabilidad, en las que consideramos diversas alternativas.

Siguiendo a Cohen y Franco podemos establecer las siguientes **etapas para elaborar un ACE¹¹**:

- Identificar con precisión los objetivos del proyecto. Aquí encontramos un argumento más para insistir en que una concreta formulación de las acciones, con objetivos claros, precisos y medibles, es fundamental para la evaluación. Una rigurosa evaluación *ex ante* o de viabilidad, permite establecer una línea de base que genera fiabilidad en el resto del proceso. Hay que considerar sólo los objetivos que se traducen en actividades concretas, que podrán ser complementarios entre sí o competitivos. Cuando consideramos varios objetivos específicos (caso poco deseable) será necesario establecer una ponderación justificada de ellos.

¹⁰ THOMSON y FORTESS (1980) pp.552-553. Recogido en COHEN y FRANCO (1993) p.199.

¹¹ COHEN y FRANCO (1993) pp.219-224. También en PICHARDO (1997) p.62.

- Traducir los objetivos en dimensiones operacionales e indicadores. Este paso es fundamental y muy complejo. Se trata de expresar consideraciones a menudo cualitativas en indicadores rigurosos que, a un coste razonable, aporten la información básica a tratar para obtener resultados comparables.
- Especificar diversas alternativas evaluables y reducir la información recogida a unidades homogéneas. En muchas ocasiones la comparación entre proyectos similares puede no resultar viable al ser proyectos aislados o piloto. La práctica de la evaluación de todos ellos y la acumulación de experiencias irán subsanando esta dificultad. Al principio, deberá compararse la realización práctica del proyecto con un modelo de optimización teórico, construido con la información generada por experiencias similares y el juicio de expertos.
- La última etapa consiste en comparar las alternativas estimadas y establecer rangos de efectividad de las acciones evaluadas. A menudo la calificación de efectividad será de escala ordinal entre las alternativas consideradas o entre los proyectos comparados.

Con esta herramienta obtenemos una información no cuantitativa de la eficiencia del proyecto. No sabemos cuánto, pero si afirmaremos que el proyecto cumple unos estándares de calidad suficientes, según se vaya acumulando la experiencia. Con el paso del tiempo se podrá determinar si los proyectos de una ONGD siguen una tendencia creciente o decreciente de eficiencia, que será una base valiosa para la toma de decisiones estratégicas dentro de la organización, de cara al logro de externalidades positivas para sus proyectos futuros.

4.2.3 SÍNTESIS Y VALORACIÓN.

Resumimos a continuación los rasgos fundamentales de este modelo en un cuadro sintético (*Cuadro 4.1.*) que incluye, a modo de valoración, sus principales ventajas e inconvenientes.

Cuadro 4.1. Caracterización del Análisis Coste-Beneficio.

Condiciones previas:	<i>Trabajar con inputs aditivos, sean unidades monetarias o no.</i>
Evaluar es:	<i>Analizar la viabilidad y rentabilidad financiera del proyecto.</i>
Intereses predominantes:	<i>Los económico-financieros.</i>
Cuestiones principales:	<i>La determinación de la forma más rentable de acometer un proyecto.</i>
Métodos más comunes:	<i>Comparación de beneficios y costes mediante el VAN y la TIR.</i>
Diseño de evaluación:	<i>Econométrico.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Cuantitativas, financieras.</i>
Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>Permite medir los resultados, esperados o ejecutados.</i> + <i>Analiza objetivamente la eficacia y eficiencia del proyecto.</i> + <i>Permite el análisis ex ante o de viabilidad.</i> + <i>Apropiado para actividades económicas (microcréditos, fondos rotatorios), a infraestructuras o a actividades comerciales y productivas.</i>

Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Inaplicable para objetivos no cuantificables ni medibles.</i> - <i>La determinación del valor de la vida humana.</i> - <i>No considera los criterios de pertinencia, impactos indirectos o sostenibilidad del proyecto.</i> - <i>Los beneficios pueden tardar en percibirse (sobre todo si son extra-monetarios)</i> - <i>El cálculo de los precios sombra.</i> - <i>No aporta información sobre el modo o las razones por las que el proyecto tuvo éxito o fracasó.</i>
-----------------	--

Fuente: Elaboración propia.

4.3 EL MODELO DE EVALUACIÓN POR OBJETIVOS, ASOCIADO AL MARCO LÓGICO (Z.O.P.P.)

4.3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Exponemos en esta sección el modelo de evaluación considerado más "clásico", que es el que se centra en los objetivos del proyecto. Las denominaciones de este modelo se ajustan a características como evaluación racional, científica, más cuantitativa o predominantemente sumativa, al ser la "suma" de la comparación de los objetivos previstos con los resultados verificados.

Ya en 1942 Ralph W. Tyler configuró un modelo de evaluación educativa centrada en los objetivos¹². Desde entonces, el desarrollo del paradigma positivista y científico trata de desarrollar este modelo, aunque, como veremos más adelante, no esté exento de numerosas limitaciones que le han hecho poco práctico, al menos en la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo.

La cuestión fundamental en este modelo es determinar los efectos atribuibles a un proyecto o programa de desarrollo y examinar hasta qué punto sirve para la realización de ciertos fines y objetivos. Es obvio que el macro-objetivo de nuestro contexto de trabajo es el desarrollo humano, pero este deseo se concreta cada vez que una ONGD formula un proyecto, con un objetivo general y uno específico (lo más deseable, como hemos venido sosteniendo hasta aquí), según la metodología propia del Marco Lógico (Z.O.P.P. en sus siglas alemanas¹³), que es la más extendida y utilizada, y que ya se presentó en el capítulo segundo.

En este modelo, el éxito de un proyecto se mide, así, por el grado de consecución de los objetivos propuestos en el documento de formulación del mismo.

¹² TYLER (1942).

¹³ *Ziel Orientierte Projekt Planung*, o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.

De entrada ya descubrimos una gran ventaja, pues la inmensa mayoría de los proyectos son formulados de acuerdo con el Marco Lógico y, según esta metodología, siempre encontraremos explicitados un objetivo general y uno específico.

Siguiendo a Tyler, evaluar es determinar la congruencia entre trabajo y objetivos, y para ello podemos proceder a través de ocho etapas¹⁴:

- Establecer las metas u objetivos.
- Ordenar los objetivos en amplias clasificaciones.
- Definir los objetivos en términos de comportamiento.
- Establecer situaciones y condiciones según las cuales puede ser demostrada la consecución de los objetivos.
- Explicar los propósitos de la estrategia al personal más importante en las situaciones más adecuadas.
- Escoger o desarrollar las apropiadas medidas técnicas.
- Recopilar los datos de trabajo.
- Comparar los datos con los objetivos de comportamiento.

Es sencillo notar el ámbito de evaluación curricular en el que trabaja Tyler y cómo algunas de sus etapas quedan difusamente expuestas (por ejemplo, ¿quién es el "personal más importante en las situaciones más adecuadas"?, o ¿cuáles son las "apropiadas medidas técnicas" que deben desarrollarse?). Por ello, puede ser más útil y cercano a nuestro contexto de evaluación de impacto de desarrollo la secuencia que propone Weiss¹⁵:

¹⁴ TYLER (1942). Recogidas de STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.93.

¹⁵ WEISS (1972) p.24. Citado también en BALLART (1992) p.95. La cursiva, que quiere aportar un orden lógico, es propia. Notar como la secuencia es muy semejante a la desarrollada más extensamente en el capítulo tercero de esta investigación.

- Enumerar los fines generales del proyecto o programa y sus *objetivos* más específicos.
- Descubrir *indicadores* de estos objetivos, susceptibles de medición.
- *Recoger datos* sobre los indicadores para aquéllos que participan en el proyecto o programa y para un grupo de control equivalente que no haya participado.
- *Analizar los datos* sobre los participantes y sobre los controles en función de los fines y objetivos iniciales del programa.

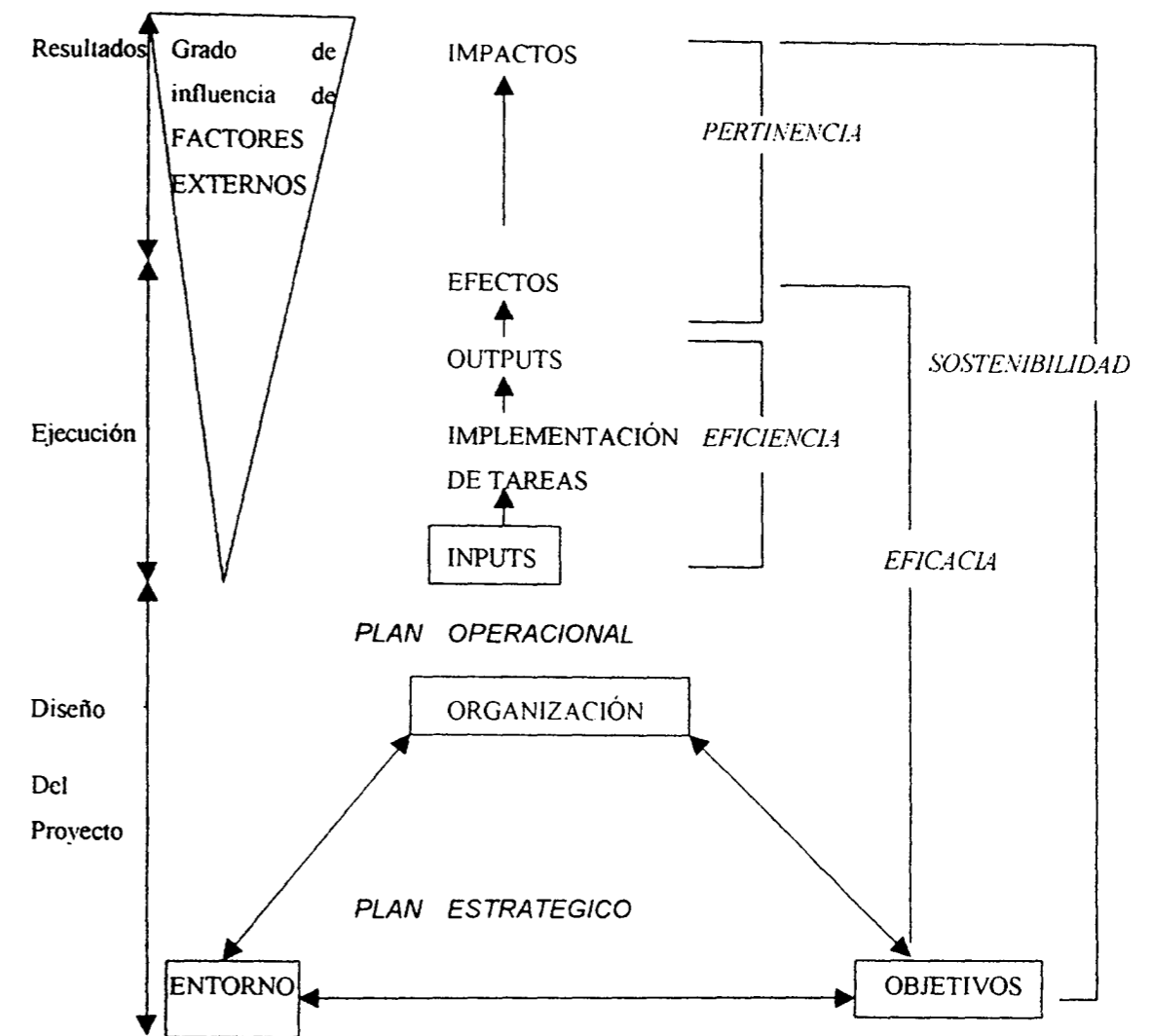
La lógica interna se nos presenta clara y la concepción de qué es evaluar y qué debe hacerse en este modelo también. Elaborando un juicio comparativo entre resultados y objetivos, se obtiene un diagnóstico evaluativo sobre la realidad del proyecto ejecutado y terminado.

Si incluimos los criterios de evaluación presentados en el capítulo tercero y secuenciamos los momentos de la metodología del Marco Lógico, podemos visualizar de forma conjunta todo el proceso evaluativo. Es lo que propone Dale y nosotros recogemos en el *Gráfico 4.1*.

Con Shortell y Richardson, podemos afirmar que la función del evaluador en este modelo consiste en: primero, ayudar a los actores del proyecto a alcanzar un nivel razonable de consenso en torno a los objetivos del proyecto, y, segundo, asegurar un nivel mínimo de especificidad que permita desarrollar indicadores operacionales a partir de los cuales medir y evaluar¹⁶.

¹⁶ SHORTELL y RICHARDSON (1978) pp.16-17.

Gráfico 4.1. La evaluación según el Marco Lógico.



Fuente: Adaptación propia a partir de DALE (1998) p.40.

Pero, como dice Ballart, refiriéndose a la evaluación de programas y servicios públicos y válido para nuestro contexto:

*"en la práctica, sin embargo, lo que parece simple puede complicarse enormemente, tanto por los problemas que presente la identificación y operacionalización de objetivos, como por la complejidad intrínseca de los programas[y/o proyectos], como por la dificultad técnica de aislar los efectos de la intervención y determinar el impacto neto de las políticas"*¹⁷.

En efecto, si es verdad que en este modelo la tarea central es especificar los objetivos en términos claros y precisos y crear indicadores cuantitativos de calidad que nos permitan medir los niveles de logro alcanzados, también es cierto que existen no pocos problemas y limitaciones que vamos a desarrollar a continuación, dividiéndolos en dificultades de diseño y dificultades de aplicación.

4.3.2 DIFICULTADES DE DISEÑO.

Las principales dificultades relativas al diseño de evaluación de este modelo ya se han ido ofreciendo en el desarrollo del capítulo tercero. Nos proponemos recalcar ahora algunas de las más importantes.

a) **Formulación de los objetivos de forma generalista, abstracta o retórica.**

Quizá hasta que no se ha probado a redactar de forma concreta un objetivo general y uno específico para un proyecto concreto de desarrollo no se tenga conciencia de las dificultades que esta tarea entraña. De ahí que pueda existir la tendencia a copiar objetivos a manera de "formatos estándar" de proyectos anteriores que se consideran modélicos, bien por su resultado, o bien por haber tenido éxito en la convocatoria de subvención pública a la que fue presentado. Otra tentación muy ligada a este comentario es la de "adaptar", a las bases de la convocatoria a la que se concurre, los objetivos e indicadores del proyecto, primando este criterio sobre la pertinencia real de la situación que se desea transformar.

¹⁷ BALLART (1992) p.95.

Esta dificultad queda realizada cuando analizamos el lenguaje propio de la cooperación al desarrollo y de las ONGD, tan plagado de términos abstractos y lugares comunes, que permiten adquirir cualquier significado que quiera otorgársele. Pensemos por ejemplo en "desarrollo institucional", "promoción de la dignidad humana", "lucha a favor de la erradicación y disminución de la pobreza", "aumento de la concienciación de grupo o clase", "desarrollo comunitario", "acción social solidaria", o tantos otros. No se critica aquí, ni mucho menos, el contenido de estas expresiones. Sólo quiere advertirse que, cuando se pase de un nivel tan alto de abstracción a otro más concreto, como exige la formulación de un objetivo específico o un indicador cuantitativamente verificable, habrá que realizar un esfuerzo mental no pequeño, para evitar caer en la dificultad que comentamos.

b) **Formular los objetivos unilateralmente, sin consenso y/o diálogo participativo con los beneficiarios.**

Si no se realiza la internalización de los objetivos del proyecto por parte de los afectados (los beneficiarios), de manera que los hagan propios y actúen conforme a ello, será muy difícil su cooperación activa en la recogida de los datos necesarios para la evaluación. En este contexto, conviene recordar que si no se dispone de una línea de base que exprese el estado de la naturaleza antes de la ejecución del proyecto, la evaluación por objetivos rigurosa será imposible.

Un último comentario sobre esta cuestión. Es posible percibir la tentación de maquillar un consenso exterior con los beneficiarios, pero que predominen en la realidad los deseos y objetivos del agente del Norte, sea la ONGD o el organismo cofinanciador, fruto de la lógica de la mutua necesidad existente entre los diversos agentes de la cadena de cooperación. Los cofinanciadores y las ONGD del Norte "necesitan" proyectos financiables para sobrevivir y legitimarse. Las organizaciones y agentes del Sur, así como los beneficiarios, quieren los fondos ofertados, y si para ello deben plegarse a las condiciones y objetivos de los donantes, o a formulaciones concretas que auguran mayor éxito en la competencia por el recurso financiero escaso, se plegarán y aceptarán

formulaciones incorrectas e irreales, incluso con declaración formal de mutuo consenso.

Weiss aporta cuatro posibles estrategias para orientar una evaluación en situaciones relacionadas con las dificultades hasta aquí mencionadas. Estas son:

1. *Describir las cuestiones más relevantes y dejar que los beneficiarios-actores lleguen a un acuerdo, a posteriori.*

2. *Recoger la máxima información escrita posible, entrevistar en profundidad a los responsables del proyecto, observar directamente su desarrollo-ejecución y formular él mismo los objetivos, también a posteriori.*

3. *Promover la colaboración entre evaluador-actores más relevantes del proyecto, para formular objetivos que éstos hagan suyos, para posteriormente limitarlos a los que el evaluador considere más realistas.*

4. *Evitar la identificación artificial de objetivos y abandonar la idea de evaluar según este modelo¹⁸.*

Por su parte, Shortell y Richardson ofrecen unas útiles dimensiones a tener en cuenta para lograr formular objetivos con alta pertinencia y elevado rigor. Por su interés, las reproducimos en el Cuadro 4.2.

Algunas de las cuestiones que aparecen en esta guía, nos permiten profundizar en las dificultades de diseño que estamos analizando. En concreto vamos a exponer las relacionadas con la ordenación de los objetivos, su multiplicidad y las consecuencias de efectos imprevistos.

Cuadro 4.2. Dimensiones clarificadoras para la formulación de objetivos.

1. Naturaleza y contenido de los objetivos.
¿Qué es lo que se desea cambiar con el proyecto: opiniones, actitudes, comportamientos, el nivel de información....?
2. Ordenación de los objetivos.
¿A qué nivel de abstracción se afirman los objetivos? ¿A nivel de inputs, de operaciones, de resultados finales?
3. Población-objetivo.
¿Para qué grupo específico se hace el programa? ¿Cuáles son los límites o fronteras (geográficas, de edad, de nivel de renta...) del grupo-objetivo?
4. Plazo en que se prevén los efectos.
¿Cuánto tiempo tardarán en producirse los efectos del programa? ¿Se trata de efectos inmediatos o efectos a medio-largo plazo?
5. Magnitud de los efectos.
¿Qué efecto se espera? ¿De qué magnitud? ¿Es posible cuantificar los efectos esperados?
6. Estabilidad de los efectos.
¿Cuánto tiempo durarán los efectos del programa o proyecto? ¿Será necesario mantener la intervención para que se mantengan los efectos?
7. Multiplicidad de objetivos.
¿Tiene el programa más de un propósito? ¿Son éstos incompatibles? ¿Están relacionados o son completamente indiferentes? ¿Qué objetivos son prioritarios?
8. Consecuencias o efectos no esperados.
¿Qué consecuencias o efectos no esperados puede producir el proyecto o programa?

Fuente: Shortell y Richardson (1978) pp.18-19. Traducción de BALLART (1992) p.100.

¹⁸ Adaptación propia a partir de WEISS (1972) p.28 y de BALLART (1992) p.97.

e) Efectos secundarios o imprevistos.

Si a la hora de realizar una evaluación la atención se centra exclusivamente en analizar lo expresado o detectado en la formulación inicial del proyecto, se estará limitando la acción humana en que todo proyecto consiste. Es necesario contemplar los efectos indirectos no anticipados, las consecuencias imprevistas de la acción ejecutada sobre personas, ecosistemas o grupos sociales. El modelo de evaluación por objetivos, al limitarse a comparar lo proyectado con lo realizado, según los objetivos previstos, no tiene en cuenta estas otras realidades que pueden modificar de forma sustancial el juicio evaluativo del proyecto. Por ejemplo, un programa de formación profesional para jóvenes pre-delincentes, puede no tener ningún resultado sobre el objetivo de incrementar su empleabilidad, pero puede modificar sustancialmente su autoestima y sus relaciones familiares y sociales, aunque ése no haya sido el objetivo formulado.

Hasta aquí hemos descrito unas cuantas dificultades relacionadas con el diseño de la evaluación y la formulación del proyecto. Pasemos ahora a estudiar las dificultades que pueden presentarse en el momento de la aplicación de este modelo de evaluación por objetivos.

4.3.3 DIFICULTADES EN SU APLICACIÓN.

Vamos a fijarnos en tres: las exigencias relacionadas con la validez, la calidad de los indicadores y la aplicación del diseño experimental, que exige un grupo de control.

a) La validez interna y externa.

Para que un proyecto sea considerado científicamente válido, según las pautas de este modelo, debe resolver dos cuestiones fundamentales, conocidas como la validez interna y la validez externa.

La **validez interna** determina hasta qué punto los efectos del proyecto han sido debidos realmente al programa ejecutado y no a otros factores.

La **validez externa** expresa hasta qué punto los resultados del proyecto particular pueden ser generalizados a otras situaciones o proyectos similares.

La gran dificultad que plantea la cuestión de la validez es la aplicabilidad del principio de causalidad a las acciones de desarrollo humano. Habrá que demostrar que el proyecto (variable independiente) ha sido el causante directo de los cambios observados (variables dependientes). Para poder afirmar esta relación causa-efectos será preciso conocer y controlar la influencia de factores externos al proyecto que pudieran explicar por sí solos las variaciones observadas. En puro rigor, habría que "aislar", como si de un laboratorio se tratara, a los grupos y realidades humanas que ejecutan el proyecto, para así "investigarlo" sin ninguna contaminación que invalide los resultados.

La validez externa se presenta aún más exigente, pues requiere formular "leyes universales" y garantizar que proyectos iguales o semejantes ejecutados en situaciones iguales o semejantes producirán resultados iguales o semejantes. ¿Qué situación de desarrollo humano podríamos describir que cumpliera estrictamente estas exigencias? El factor humano es inconmensurable y la historia de los proyectos ejecutados viene a confirmar más bien lo contrario: que lo que es válido, y funcionó de forma exitosa con un grupo humano en un momento histórico concreto y en una zona geográfica concreta, rara vez es universalizable. Que incluso proyectos muy similares, con poblaciones semejantes ejecutados en el mismo periodo de tiempo, han dado resultados muy dispares. La gran cantidad de factores externos supone que la gran mayoría de los proyectos no se ejecuten exactamente tal y como se formularon, y que lo más frecuente es firmar modificaciones al plan aprobado, por muy cuidadosa que haya sido dicha formulación. En los procesos de desarrollo se trabaja con personas en ambientes de extrema necesidad y las condiciones externas no son nada favorables al control sino, más bien, suelen ser un reto constante a la improvisación y la creatividad.

No parece necesario insistir más en lo inapropiado del planteamiento para la realidad de los proyectos de cooperación que diseñan y ejecutan las ONGD²².

b) La calidad exigida a los indicadores.

La base del cálculo de los rendimientos de los factores que intervienen en el proyecto reside en poder elaborar indicadores de alta calidad y bajo coste, combinación que suele ser compleja de realizar.

Recordemos que se requieren indicadores válidos (o pertinentes, relacionados directamente con el objetivo del proyecto), fiables (que sus resultados no dependen del instrumento de medida usado para su recolección), globales (o que las variables seleccionadas abarquen el conjunto de objetivos del proyecto), controlables (las variaciones en el indicador dependen de la acción del proyecto y no de factores ajenos a él), y baratos o cuyo coste sea razonable, dadas las características y necesidades del modelo y diseño de la evaluación elegida.

Al basarse el modelo de evaluación por objetivos en un análisis predominantemente cuantitativo, la exigencia de calidad de estos indicadores es superior a otros diseños y exige conocimientos técnicos superiores que pueden no estar al alcance de todas, ni de muchas ONGD, y cuya externalización elevaría de manera considerable el coste del proyecto y de la evaluación.

²² Como prueba de lo afirmado, la evaluación de programas de desarrollo ejecutados por ONGD de diversos países más extensa realizada hasta la fecha, es la del Grupo de Expertos del CAD que examinaron los impactos de proyectos de ONGD de 10 países donantes. En sus conclusiones expresan que el factor que contribuyó al éxito o al fracaso del proyecto, que con mayor frecuencia aparece en los estudios realizados es precisamente "Factores externos y vínculos externos al

c) La aplicación del diseño experimental con grupo de control.

Una tercera dificultad intrínseca al diseño de evaluaciones que se basan en este modelo científico y sumativo, es lo complejo que resulta crear un grupo de control homogéneo a la población del grupo experimental y cuya formación es estocástica o aleatoria.

Es probable que se encuentren cuatro dificultades, entre otras, a la hora de componer dicho grupo.

En primer lugar, las personas a las que se les proponga formar parte de un grupo de control no tendrán muchas razones para aceptar colaborar con un proyecto que no les ha elegido a ellos como sujetos beneficiarios o cuya situación desconocen y no les afecta. Es difícil que acepten por simple "simpatía" al evaluador.

En segundo lugar, tiene problemas de tipo ético, pues se priva al grupo de control de los servicios y beneficios que se prestan al grupo experimental. Habrá que poderlo justificar seriamente.

En tercer lugar, existen peligros de "contaminación" del grupo de control, si no se impide y se vigila el contacto con población del grupo experimental, pues quedaría invalidado en su finalidad.

En cuarto lugar, podemos imaginar los altos costes que supone crear líneas de base, intermedias y finales de datos fiables y las mismas variables, para las dos poblaciones, la de control y la experimental.

Hasta aquí las dificultades relativas a la aplicación y puesta en práctica del modelo de evaluación por objetivos.

Cabría añadir algunas limitaciones más, como la falta de garantía de que se generará información útil para los agentes de desarrollo y que se practicará una

proyecto" ("External factors and links outside the project") con una frecuencia de 7 donantes, de los 10 estudiados. CAD (1997b) p.31.

retroalimentación eficaz, o la exigencia de que sólo sea aplicable a evaluaciones *ex post* para proyectos terminados, y no valga para evaluaciones sobre la marcha que permitan corregir desviaciones, o –por último- cuestionar su misma línea de flotación argumental al considerar si el rendimiento de los insumos utilizados en un proyecto es el criterio último que debe utilizarse en estos contextos. De alguna manera estas limitaciones van a ir apareciendo a lo largo de los epígrafes que restan de este capítulo, cuando presentemos modelos alternativos a este paradigma.

Sólo nos resta tratar de sintetizar lo expuesto hasta aquí, para visualizar de forma conjunta los principales rasgos de este modelo. Es lo que ofrecemos en el *Cuadro 4.3*.

Cuadro 4.3. Caracterización del modelo de evaluación por objetivos.

Necesidades previas:	<i>Definir objetivos claros y precisos.</i>
Evaluar es:	<i>Comparar resultados con objetivos.</i>
Intereses predominantes:	<i>Planificadores y formuladores de proyectos. Organismos cofinanciadores y agentes (ONGD) del Norte.</i>
Cuestiones principales:	<i>¿Qué variables alcanzaron sus objetivos?</i>
Métodos más comunes:	<i>Comparación datos-objetivos con base cuantitativa.</i>
Diseño de evaluación:	<i>Científico-experimental.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Técnicas cuantitativas.</i>
Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>La generalización práctica del Marco Lógico en la formulación de proyectos.</i> + <i>La obligación previa de formular objetivos rigurosos.</i> + <i>Las técnicas cuantitativas pueden ser menos costosas y rápidas que algunas cualitativas.</i> + <i>Puede cuantificarse el nivel de los logros y fracasos de cada objetivo.</i>

Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Formulación generalista e imprecisa de objetivos.</i> - <i>Falta de jerarquización de objetivos.</i> - <i>Multiplicidad de objetivos.</i> - <i>El análisis está basado únicamente en los efectos esperados.</i> - <i>Ignorancia de los efectos secundarios o indirectos.</i> - <i>Imposibilidad práctica del diseño experimental.</i> - <i>Más aplicable a proyectos terminados (evaluación <i>ex post</i>, sumativa).</i> - <i>Su carácter sumativo, no garantiza la retroalimentación.</i> - <i>No tiene carácter formativo, si no se pronuncia sobre cómo y por qué se lograron o no los objetivos.</i> - <i>Su rigidez y verticalidad.</i> - <i>¿El rendimiento como último criterio para evaluar procesos de desarrollo humano?</i>
-----------------	---

Fuente: Elaboración propia.

4.4 EL MODELO LIBRE DE OBJETIVOS.

4.4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

Analizadas las características y limitaciones del modelo de evaluación por objetivos, iniciamos ahora la exposición de otros modelos que han surgido como respuesta a estas limitaciones. Se trata de modelos que podríamos denominar "pluralistas" y que tienen los siguientes rasgos en común²³:

- Ante la realidad "plural" y diversa de la evaluación, tanto en contextos geográficos y culturales, como de intereses de los diversos agentes de la cooperación, estos modelos van a considerar una multiplicidad de valores como criterios de evaluación, en vez de la sola eficacia que aplica el modelo clásico por objetivos.
- De alguna manera, y en diverso grado, van a tener una preocupación por la utilización efectiva de los resultados e informes de evaluación, así como el cuidado de que las recomendaciones que se hagan, fruto del ejercicio evaluador, sean puestas en práctica.
- Utilizan herramientas preferentemente cualitativas, de cara a obtener un conocimiento profundo tanto del proyecto, como del contexto humano en el que se desarrolla.
- Sustituirán los métodos científicos que precisan un entorno estable y sin cambios, por otros que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los proyectos.

Así pues, podemos contraponer los términos de evaluación racional-científica-cuantitativa-sumativa del modelo clásico por objetivos, a los de pluralista-naturalista-cualitativa-formativa del grupo de modelos que vamos a exponer a continuación.

²³ El término "pluralista" está tomado de BALLART (1992) p.151.

El primer modelo que se distanció de la filosofía y presupuestos del modelo por objetivos fue el de Scriven, que él denomina, precisamente, evaluación libre de objetivos²⁴.

Michael Scriven es un filósofo científico de formación matemática, que amplía estudios en lógica simbólica (Universidad de Melbourne) y en filosofía de la Ciencia (Universidad de Oxford), dedicándose desde los años cincuenta a la docencia e investigación en varias universidades estadounidenses y en Australia.

Scriven propone desplazar el centro de la evaluación desde los objetivos hacia las necesidades, ya que piensa que los primeros pueden estar mal definidos, ser reformulados a lo largo de la ejecución del proyecto o incluso inadecuados o inmorales para el contexto cultural en el que se realiza la acción. Propone así una desviación desde el ángulo del "productor" o formulador del proyecto, al ángulo del "consumidor" o beneficiario de la acción y sus necesidades.

Además la evaluación debe buscar efectos reales y no supuestos, sin prescindir de los efectos indeseados o secundarios y no previstos, y para ello cree que lo mejor que puede hacer el evaluador es desconocer los objetivos iniciales para no dejarse influir por ellos.

Así, el evaluador debe generar dos tipos principales de información: valorar todos los efectos realmente producidos y analizar las necesidades de los beneficiarios para valorar así mismo la importancia de dichos efectos.

Vemos que el término clave es ahora **valorar** o juzgar acerca del valor de las cosas, porque esa es la misión de la evaluación en este modelo. Ya no interesa tanto medir o cuantificar resultados (*outcomes*) tan llenos de dificultades y ambigüedades, como calcular el valor de las cosas y juzgar, incluso éticamente, sobre ellas y sus alternativas.

²⁴ SCRIVEN (1973).

Esto ha llevado a denominar al evaluador como "el sustituto informado del consumidor" o "la conciencia social bien informada" ²⁵.

Con este preámbulo podemos adentrarnos ya en el concepto de evaluación propio de Scriven.

4.4.2 EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN EN SCRIVEN.

Evaluar es calcular el valor de las cosas, determinar el valor o mérito de algún objeto. Esta es la idea de fondo del modelo libre de objetivos. Más concretamente y en palabras de su autor, evaluar

"consiste simplemente en la recopilación y combinación de datos de trabajo mediante la definición de unas metas que proporcionen escalas comparativas o numéricas, con el fin de justificar los instrumentos de recopilación de datos, las valoraciones y la selección de las metas" ²⁶.

Vemos que hay grandes diferencias con los planteamientos del modelo clásico por objetivos. Ahora los evaluadores deben ser capaces de utilizar instrumentos cualitativos para conocer no sólo el texto o contenido del proyecto, sino el contexto donde se realiza, para ser capaces de emitir juicios de valor justificables sobre el valor de lo realizado, más que si las metas fueron alcanzadas o no. El valor de los resultados viene determinado por las necesidades de sus beneficiarios o consumidores y usuarios. Se miden entonces más estas necesidades y su eficiencia frente a posibles alternativas que la eficacia o pertinencia de la formulación de los objetivos previstos. No hay que limitarse por los objetivos o metas, sino que incluso éstos son objeto de valoración y los impactos no están limitados a lo formulado previamente.

Una vez definido el concepto de evaluación en este modelo, podemos pasar a describir sus principales características.

²⁵ STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.341.

²⁶ SCRIVEN (1967). Traducción tomada de STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.343.

4.4.3 CARACTERÍSTICAS DEL MODELO LIBRE DE OBJETIVOS.

Entre los principales rasgos que perfilan este modelo tenemos: es una evaluación sumativa y formativa, es amateur y profesional, es intrínseca y final, es sin metas y es de las necesidades.

a) Evaluación sumativa y formativa.

Scriven asume estas dos funciones de la evaluación. La evaluación por objetivos, preferentemente sumativa, trata de calcular el valor de las acciones realizadas y terminadas, a modo de productos puestos en el mercado, de los que se mide su eficacia. La evaluación libre de objetivos añade el enfoque formativo, con el que se trata de perfeccionar el "producto" creado, valorando sus cualidades (enfoque cualitativo) y aportando datos para poder tomar decisiones futuras que mejoren la calidad de lo realizado. Se fija más en la eficiencia y crea recomendaciones de mejora para ir construyendo un acervo de "buenas prácticas" ²⁷.

b) Evaluación "amateur" y profesional.

Entendemos por "amateur" no que sea de menor calidad, sino una evaluación realizada por evaluadores miembros del propio equipo gestor del proyecto, a lo largo de su ejecución. Es lo que en esta investigación hemos identificado como evaluación "concurrente", seguimiento o evaluación *on going*. Esta autoevaluación se centra en detectar desviaciones sobre lo programado para corregirlas en la medida de lo posible o para advertir modificaciones necesarias sobre lo planificado. Es por tanto más formativa.

La evaluación profesional, más sumativa, añade rigor técnico a los juicios de valor, que pueden ser algo más objetivos que la autoevaluación amateur.

²⁷ En el epígrafe 6.2.4. de este estudio se amplía la distinción entre evaluaciones sumativas y formativas.

c) Evaluación intrínseca y final.

Scriven entiende por evaluación intrínseca la efectuada sobre el proyecto, y por evaluación final la que incluye los efectos sobre los beneficiarios o "consumidores", en una mentalidad más integral que desea tener en cuenta todos los efectos producidos por las acciones, tanto los deseados, previstos o directos, como los imprevistos, indeseados o indirectos.

d) Evaluación sin metas.

Es, quizá, la aportación principal del modelo libre de objetivos. Scriven propone ignorar, a propósito, los objetivos planteados en el proyecto para ayudar a los evaluadores a captar y valorar todos los impactos sobre la población beneficiaria y su entorno.

Esto nos da pie para proponer que todos los efectos se valoren bajo un principio de igualdad y se ignore la connotación de "secundarios" o "colaterales", pues a menudo tienen el efecto de ser justificaciones de errores que, no por ser menores, deben dejar de ser denunciados. Además, ¿quién determina si un efecto es "principal" o "secundario" en un proyecto de desarrollo humano, tan sometido a incertidumbres y procesos dinámicos de relaciones de poder? Lo que hoy puede valorarse como pequeño efecto secundario mañana puede revelarse como determinante en la política de igualdad de oportunidades, respeto cultural o cuidado medioambiental.

De todas formas, Scriven no anula las evaluaciones que se practiquen conociendo previamente los objetivos del proyecto o programa, sino que cree que éstas pueden complementarse con las realizadas de forma libre, o simultanear ambos enfoques. Como creador del enfoque libre de objetivos cree que éste aporta mayor flexibilidad y adaptabilidad a los cambios repentinos que existen en los proyectos de desarrollo, que es más solvente para descubrir efectos indirectos, menos propensa a la tendenciosidad social, perceptiva o cognitiva, más estimulante profesionalmente hablando y más equitativa para apreciar una amplia gama de valores inherentes al proyecto ejecutado.

e) Evaluación centrada en las necesidades.

Para el modelo de Scriven, evaluar es comparar resultados observados con necesidades valoradas de los consumidores o beneficiarios de los proyectos. Este enfoque permite enlazar el modelo libre de objetivos, originalmente desarrollado en el ámbito de las ciencias de la educación, con la teoría de las necesidades trabajada en el ámbito económico y en concreto con el enfoque de desarrollo de Paul Streeten, que entiende el proceso de desarrollo como las acciones que permiten satisfacer las necesidades básicas de la población de un país²⁸.

Aquí encontramos un problema de coherencia, porque —en el fondo— una necesidad es una discrepancia entre algo real vivido y algo ideal querido (necesario), siendo precisamente lo ideal, lo fijado como objetivos del proyecto. Un objetivo no es si no la concreción de una necesidad sentida y no satisfecha que el proyecto trata de satisfacer. En el fondo, y desde esta perspectiva, la evaluación de Scriven es también una evaluación basada en metas u objetivos: las necesidades de los consumidores, utilizando su lenguaje.

Como exponen Stufflebeam y Shinkfield, Scriven ha respondido a esta objeción negando la validez del concepto de necesidad como discrepancia entre lo real y lo ideal y añadiendo que, a menudo, los ideales son ilusorios. A esto cabe responder que tan ilusorios pueden ser los ideales como las necesidades, tan culturales, relativas, aprendidas, inducidas o subjetivas. Creemos que cualquier estudio fenomenológico de la necesidad revelará notas como éstas.

Sin embargo, para Scriven, la necesidad es "*cualquier cosa que sea esencial para un modo satisfactorio de existencia, cualquier cosa sin la cual este modo de existencia o nivel de trabajo no puede alcanzar un grupo satisfactorio*"²⁹.

²⁸ Para un desarrollo interesante del enfoque de las necesidades pueden consultarse las obras de DOYAL y GOUGH (1994) o RIECHMANN (1998). Un fuerte impulso a esta teoría del desarrollo fue el informe de la O.I.T. (1976) que sintetiza y comenta BUSTELO (1991) pp.45-64 y (1998) pp.69-78. Para el pensamiento de STREETEN puede consultarse STREETEN (1972) y STREETEN *et al.* (1981).

²⁹ Citado en STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.348.

4.4.4 LA META-EVALUACIÓN Y EL CONTROL DE LOS INDICADORES.

Una vez expuestas las características básicas del modelo libre de objetivos pasamos a mencionar otras aportaciones importantes de Scriven al campo de la evaluación.

Una de ellas es la introducción del concepto de "metaevaluación". En esencia se trata de valorar también la calidad de las evaluaciones realizadas y sus instrumentos. Su finalidad es intentar evaluar las propias evaluaciones. También son aplicables a la metaevaluación las dimensiones formativa y sumativa. La metaevaluación formativa la constituye las técnicas que ayudan al evaluador a planificar y realizar un ejercicio solvente. La metaevaluación sumativa es la que proporciona al cliente pruebas independientes acerca de la competencia técnica del evaluador principal y de la solvencia de sus informes.

Otra de sus aportaciones es elaborar una "lista de control" que permite ir verificando los diversos niveles de valoración que toda evaluación libre de objetivos pretende. A esta lista se la ha denominado "multimodelo de evaluación" por su gran versatilidad³⁰. Ofrecemos en el Cuadro 4.4. los titulares de sus componentes³¹.

Estos titulares pueden ser poco significativos enunciados por sí mismos, por lo que a continuación vamos a adaptar su contenido al contexto de esta investigación: los proyectos elaborados por las ONGD. Con ello pretendemos aumentar su utilidad a la vez que ampliamos la visión multimodal que tiene Scriven de la evaluación.

³⁰ STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.348.

³¹ La lista de control contiene la explicación de cada elemento y preguntas para su utilización. El desarrollo completo puede consultarse en las fuentes del cuadro citadas.

Cuadro 4.4. Lista de control de Scriven.

1. DESCRIPCIÓN.	10. EL PROCESO.
2. EL CLIENTE.	11. RESULTADOS.
3. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.	12. POSIBILIDAD DE GENERALIZACIÓN.
4. RECURSOS.	13. COSTES.
5. FUNCIÓN.	14. COMPARACIONES.
6. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN.	15. SIGNIFICADO.
7. EL CONSUMIDOR.	16. RECOMENDACIONES.
8. LAS NECESIDADES Y LOS VALORES.	17. EL INFORME.
9. NORMAS.	18. LA META-EVALUACIÓN.

Fuente: SCRIVEN (1988) pp.258-260. Traducción y adaptación tomada de STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) pp.349-351.

- 1. Descripción.** Se trata de lograr la mayor precisión posible sobre el objeto a evaluar, por lo que hay que incluir todas las dimensiones del proyecto: sus componentes, sus relaciones y, sobre todo, que recoja el consenso de los agentes de la cadena de cooperación: ONGD, organismos cofinanciadores, organización local u ONG del Sur, y beneficiarios. *¿Qué entiende cada uno por evaluar? ¿Cuáles son sus intereses?* La evaluación comienza con la descripción o concepción de quien la encarga (el cliente), pero debe terminar con la descripción que haga el evaluador, fruto de la escucha de los diversos actores.
- 2. El cliente.** *¿Quién ha encargado la evaluación?* Puede ser igual o distinto que el *iniciador* de la investigación, igual o distinto que el *instigador* (por ejemplo la Agencia de Cooperación o la Oficina de Planificación y

Evaluación para el caso español), o puede ser igual o distinto que su *inventor* (el planificador del proyecto, el creador de un modelo nuevo de evaluación o cualquier otro).

3. **Antecedentes y contexto.** Se trata de determinar el contexto de la evaluación o de lo que vaya a ser evaluado. Las expectativas y temores de todos los agentes involucrados y el tipo concreto de evaluación elegido: sumativa o formativa, más cuantitativa o cualitativa, de seguimiento y control o final y de impacto, qué prioridades atender y qué esquemas organizativos utilizar.
4. **Recursos.** Deben considerarse los recursos potencialmente disponibles, no sólo los pecuniarios, sino también las habilidades, experiencia previa y capacitación de los evaluadores, la tecnología disponible y algunas consideraciones sobre la flexibilidad permitida a los acuerdos logrados. En el fondo, los recursos determinan la viabilidad de la evaluación.
5. **Función.** Tratamos aquí de determinar el papel de los beneficiarios o evaluandos. Es importante distinguir entre la función real del evaluando (lo que está haciendo) y la función ideal o declarada (lo que debería hacer). Hay que vigilar las "buenas intenciones" de dar cabida a los beneficiarios en posible contraste con sus escasas habilidades, falta de interés real o de experiencia, desconfianza o sesgo hacia lo positivo para que no le retiren la confianza ni los beneficios recibidos. Sin menospreciar su papel, también debe ser objeto de evaluación.
6. **Sistema de distribución.** Consideramos aquí el funcionamiento propio del *mercado* del producto o servicio generado por el proyecto. ¿Cómo funciona el mercado de este bien o servicio en este entorno concreto? ¿Cómo se crea este mercado, cómo se mantiene al día y se va perfeccionando, cómo se controlan y liquidan sus intercambios y operaciones, quién hace las operaciones, hay dominios o exclusiones? Es importante atender a estos interrogantes, sobre todo en el análisis de la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

7. **El consumidor.** En nuestro contexto, los consumidores de los proyectos son los que hemos venido denominando *los beneficiarios* de las acciones. Aquéllos que reciben los efectos del proyecto y los utilizan. El análisis de los consumidores conduce a distinguir los beneficiarios potenciales de los reales actuales, y los impactos o efectos previstos de los imprevistos, así como de los beneficiarios directos e indirectos del programa ejecutado.
8. **Las necesidades y los valores.** Hay que considerar todo el conjunto de los valores puestos en juego, ya sea de los afectados en toda la cadena del proyecto, como de los potencialmente influidos por el mismo. Dentro de los valores, Scriven incluye deseos, necesidades, normas sobre el mérito de las acciones, ideales juzgados o supuestos, y las metas u objetivos del programa si se hace evaluación por objetivos. Las consideraciones éticas de todas estas valoraciones no deben ahorrarse.
9. **Normas.** Scriven se interroga: *¿Existen normas preexistentes y objetivamente valoradas acerca del mérito o valor de la ejecutado, que deban aplicarse o tenerse en cuenta?* A nuestro parecer el fin de este elemento es poder jerarquizar en una escala los valores preexistentes para que sirvan de marco de referencia a la evaluación.
10. **El proceso.** En este caso hay que considerar las implicaciones legales, políticas, estéticas, culturales, administrativas, científicas, de promoción o de otro orden, de todos los afectados por el proceso evaluativo. Podemos encontrarnos con dilemas éticos o situaciones complicadas por los resultados de una evaluación en cualquiera de los campos arriba mencionados.
11. **Resultados.** El acento de Scriven es extender el análisis de resultados a los efectos indirectos o no pretendidos. Puede realizarse de forma integral, con una matriz de efectos que considere variables como las siguientes: población afectada, tipo de efecto (cognitivo, afectivo, sanitario, cultural, social, medioambiental...), tiempo de sensibilidad del efecto (inmediato, a medio plazo, al final del proyecto, a largo plazo), duración prevista del efecto, componentes principales del efecto.

- 12. Posibilidad de generalización.** Se desea determinar el grado de exportación de estos efectos a otras personas, lugares, culturas, tiempos y en qué condiciones se prevé que se producirán efectos similares.
- 13. Costes.** Se tienen en cuenta tanto los dinerarios como los no pecuniarios, los directos y los indirectos.
- 14. Comparaciones.** Hay que considerar las alternativas o realizar el análisis de eficiencia. A menudo la detección del "competidor crítico" puede ser la aportación más reconocida al evaluador, por dolorosa que sea. El principal freno en este sentido es la tendencia a reproducir los proyectos de forma burocrática y no creativa, como ya hemos comentado en este estudio.
- 15. Significado.** Este ambiguo elemento lo define Scriven como "*una síntesis de todo lo anterior*"³². Sus comentaristas reconocen la dificultad de validar una síntesis de tantos elementos, sobre todo al no disponer de un juez imparcial y capaz (el cliente) y al disponer de fórmulas de cálculo limitadas, como el análisis coste-beneficio. Optan por "*una flexible suma ponderada*" de lo revisado³³.
- 16. Recomendaciones.** Pueden formularse o no, pues no son un subproducto automático de las conclusiones obtenidas. Dependerán en buena medida de los recursos disponibles en el ejercicio evaluador.
- 17. El informe.** Tan complejo como la descripción inicial, Scriven desea dotar de calidad científica a los informes evaluativos, como si fueran a ser publicados en una revista científica especializada. El vocabulario, extensión, diseño y forma de presentación serán cuidados al máximo, así como la decisión de su protección, privacidad y publicidad, tanto de los borradores como de la versión final.

³² SCRIVEN (1988) p.259.

³³ STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.351.

18. La metaevaluación. Ya la hemos definido como la operación que consiste en evaluar la propia evaluación o aplicar esta lista de control al propio informe generado tras el ejercicio evaluativo. Como hemos expuesto, la evaluación en Scriven es autoevaluación ("amateur") y control externo. Los resultados de la metaevaluación deben ser usados formativamente y ser transmitidos, al menos en un informe ejecutivo, a los propios clientes y actores involucrados.

Por último, debemos señalar que todos estos elementos no están concebidos secuencialmente, sino más bien de forma integral para ser aplicados a lo largo de toda la evaluación. Los primeros elementos son de orden más formativo, mientras los últimos son más sumativos. La lógica interna del proceso de control está basada en una concepción de la evaluación en la que ésta es un proceso de reducción de datos muy dispersos en la realidad, y que hay que escoger, sintetizar y valorar hasta llegar a un juicio de valor global.

4.4.5 LA CRÍTICA DE SCRIVEN A LAS IDEOLOGÍAS.

Como filósofo científico, Scriven está preocupado por acceder de la forma más perfecta posible a la realidad, y describirla de una manera científica. En este camino, descubre que hay cuatro ideologías dominantes en el actual panorama de las evaluaciones que él trata de desenmascarar³⁴.

1. La ideología separatista.

La primera de estas ideologías es la separatista. La denomina así porque trata de separar exageradamente el sujeto y el objeto de conocimiento cuando se hacen evaluaciones. Parece que el evaluador es alguien totalmente independiente y externo que se dirige a una realidad concreta objeto de evaluación, y observándola, capta neutralmente su valor y lo juzga. Esto no es así de ninguna manera. Scriven lo expone diciendo que la evaluación es una actividad "autorreferente" (*self-reference*), es decir, no termina en sí misma, sino que también es objeto de evaluación, como la metaevaluación pretende. Pero Scriven

³⁴ La exposición de sus argumentos ha quedado recogida en SCRIVEN (1987) y (1988) pp.230-240.

detecta muchos recelos a que los propios evaluadores dejen que sus trabajos sean evaluados, siendo precisamente esta voluntad una "marca de fábrica" o garantía de que el trabajo realizado ha sido de calidad. A esta tendencia perversa de los recelos a ser evaluados, Scriven la denomina "valorfobia" (*valuephobia*). Frente a esta reserva, propone que las evaluaciones sean hechas lo menos tendencialmente posible, de forma que pueda someterse a examen el trabajo realizado conforme a normas de comparación reconocidas universalmente.

A nuestro juicio esto no se sostiene, pues ¿quién determinaría estas "normas universales de calidad evaluadora"? Entramos en un proceso de dinámica constante que podríamos llamar la meta-meta-evaluación, y que creemos que es lo que quiere expresar Scriven cuando dice que la evaluación es una actividad autorreferente. Nunca se cierra sobre sí misma, sino que permanece en constante dinamismo, como la propia estructura de la realidad³⁵.

Donde sí acierta Scriven es proponiendo la idea de que evaluar integralmente un proyecto o cualquier acción es evaluar también a las personas que lo realizan, pues el éxito o fracaso de todo programa es inseparable del trabajo de su personal. En este punto, se oponen frontalmente las recomendaciones del manual de evaluadores de la agencia noruega (NORAD) que mantiene que la evaluación debe hacerse sobre acciones o hechos y nunca sobre personas, para evitar los conflictos interpersonales³⁶.

En definitiva, y a modo de valoración, creemos que Scriven acierta al tratar a la evaluación como una actividad autorreferente y que la "valorfobia" realmente existe. Pero no podemos pedir a los trabajos de evaluación sobre las evaluaciones, lo que la propia autorreferencia niega: una estabilidad neutral

³⁵ Esta concepción la desarrolla de forma muy sugerente Zubiri en su obra titulada precisamente *Estructura dinámica de la realidad*. Cfr. ZUBIRI (1989).

³⁶ En concreto sostiene el manual la siguiente postura matizada: "La evaluación de proyectos no incluye normalmente la evaluación de personas concretas. Por otra parte, con frecuencia surgen aspectos, como el liderazgo, que pueden lindar con la evaluación de personas. En tales casos, debe tenerse en cuenta que lo que ha de ser evaluado es la función de la persona y no a ella misma". NORAD (1997) p.13.

sobre la que juzgar y valorar la realidad, pues ésta es dinámica y en nuestros juicios también deberemos incluir conductas humanas.

2. La ideología positivista.

La ideología positivista, tan presente en círculos científicos a lo largo del siglo, es la reacción exagerada a la "valorfobia". Deudores de un planteamiento riguroso pero excluyente de lo que es la ciencia, desarrollado sobre todo en el entorno del círculo de Viena, los positivistas pretenden realizar evaluaciones sin ninguna "contaminación" axiológica. Los valores deben dejarse aparte por el evaluador, quien se acercará a la realidad del proyecto de una forma neutral y aséptica, para describir los resultados "reales" del proyecto ejecutado.

Scriven ataca frontalmente esta mentalidad, pues supone un rechazo total a la autorreferencia de la evaluación y de la propia ciencia, además de una excusa para reducir la ansiedad que provoca la "valorfobia". *"Mientras la ideología separatista rechaza la naturaleza autorreferente de la ciencia o de la evaluación, la ideología positivista rechaza la naturaleza evaluativa de la ciencia"* ³⁷. Para él, ya lo hemos reiterado, evaluar es asignar significados de valor a los resultados obtenidos en la acción evaluada. Oponerse al positivismo es reconocer humildemente la fragilidad de las posibilidades del conocimiento humano, y negar la pretensión de absoluta objetividad, sin que ello suponga un demérito al inmenso potencial que el intelecto humano posee. En definitiva, el objetivismo radical supone la pérdida completa del sujeto cognoscente y evaluante y esto se nos presenta inadmisibile.

2. La ideología administrativa.

En esta ideología Scriven denuncia los sesgos y manipulaciones que pueden contener las evaluaciones, debido a que quien las encargue o financie (los "administradores") no estén dispuestos a aceptar valoraciones negativas sobre su trabajo y competencia. Si reciben un informe negativo, no volverán a encargar a

³⁷ SCRIVEN (1988) p.232.

ese evaluador otro ejercicio, introduciendo así un "clientelismo" perverso en el sistema de evaluación. Sería demasiado ingenuo no reconocer la predisposición hacia informes favorables, máxime en el contexto de nuestra investigación, donde las ONGD muestran una altísima sensibilidad hacia lo que la opinión pública piense sobre ellas. El reconocimiento de fallos en la gestión de los recursos administrados por ellas, sean de origen privado a través de donaciones o cuotas, o sean de origen privado hechos públicos a través de los impuestos convertidos en subvenciones, podría generar efectos intolerables en la propia organización. Quizá esto influya en la aún no superada reticencia a realizar, de forma sistemática, evaluaciones de impacto y a publicar sus resultados.

Sin duda lo más útil de esta denuncia es la toma de conciencia de los sesgos inherentes al proceso evaluador, insuperables de modo absoluto; pero que su reconocimiento ya supone un avance para su adecuada interpretación. De alguna manera, volvemos al tema de *la política* en la evaluación, ya planteado en la introducción de este capítulo.

La propuesta de Scriven es dotar de más peso a las evaluaciones orientadas a los consumidores-beneficiarios y restárselo a las orientadas hacia los gerentes o administradores de los proyectos. Pensemos en los muchos efectos que esta orientación tiene para los informes encargados por la OPE para proyectos cofinanciados por la AECI y las ONGD, que no tardarán en llegar. Él propone elaborar "informes de consumo" que sean comentados por científicos que crean que la evaluación empírica y objetiva es imposible y por administradores que piensen que la evaluación libre de objetivos es imposible. Así se llegaría a un posible "punto medio" o de encuentro.

En resumen, *"evitando la evaluación del administrador y del personal (lo cual coincide con la ideología separatista), considerando la evaluación como un servicio técnico desprovisto de determinaciones de valor (método positivista) y ayudando a los administradores a conseguir el buen informe que necesitan sobre el logro de sus metas (ideología administrativa), el evaluador convierte,*

*efectivamente, la evaluación en un perjuicio y no en una contribución a la sociedad"*³⁸.

3. La ideología relativista.

Es la reacción exagerada al positivismo. Frente a la postulación de un "mundo externo", objetivo, que el positivista sostiene, los relativistas afirman que cada individuo tiene su propia realidad y todas ellas son igualmente legítimas. La ideología relativista es la supresión de todo orden objetivo. En el campo de la moral es la oposición más radical al "more geométrico" de Spinoza y al intento de cualquier fundamentación objetiva de las conductas. Todo queda en opinión subjetiva y por tanto la evaluación no puede aspirar más que a ser una más en la esfera individualista que la realidad humana constituye.

El relativismo es radicalmente contradictorio, pues el "todo es relativo" es ya una proposición universal que invalida la premisa, incumpliendo el primer principio de toda lógica, el de no contradicción. Querer hacer de una proposición universal un particular es defender lo indefendible.

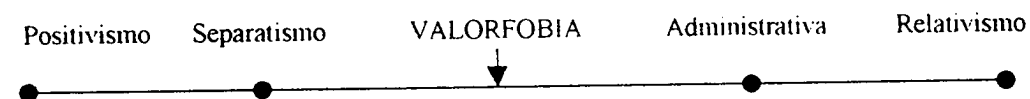
Si a esto añadimos el argumento de que nadie practica, en rigor, un relativismo puro en su propia forma de vivir, vemos que la construcción tiene más de esnobismo intelectual que de adecuación a la verdad.

En nuestro contexto, y dulcificando sus presupuestos, el relativismo ayudaría a las excusas múltiples para no ejecutar evaluaciones, serviría de pantalla para no efectuar los cambios que las recomendaciones de los informes contengan, o relajaría las responsabilidades y compromisos que los propios evaluadores asumen cuando aceptan un contrato de evaluación. Habría, así, múltiples interpretaciones, perspectivas, criterios, valoraciones, métodos, respuestas y conclusiones. Y las evaluaciones sólo serían documentos literarios que expresan algunas de ellas, pero que nunca podrán ser usadas para tomar decisiones.

³⁸ STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.355.

Frente al relativismo, Scriven aconseja –sin ser tan crítico como los positivistas– mantener viva la tensión hacia la objetividad de la realidad, aunque ésta sea tan rica que no pueda ser descrita exhaustivamente. Como mantienen comentaristas suyos, “*aunque puede haber una compleja realidad más allá de nuestra capacidad presente de comprender y describir a fondo, sólo nos engañaremos a nosotros mismos si creemos que no existe*”³⁹.

Terminamos el comentario a la crítica a las ideologías realizado por Scriven, representándolas gráficamente en función de un “centro”: la “valorfobia”.



³⁹ STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) p.356.

4.4.6 SÍNTESIS Y VALORACIÓN FINAL.

Como al final de cada exposición del modelo, ofrecemos un cuadro sintético de las principales aportaciones que ofrece a un ejercicio de evaluación, incluyendo una valoración personal sobre su conjunto.

Cuadro 4.5. Caracterización del modelo libre de objetivos.

Objeto central de la evaluación:	<i>Las necesidades de los beneficiarios – consumidores y los valores sociales.</i>
Evaluar es:	<i>Determinar el valor de las cosas (acciones, resultados y personas), juzgar los méritos relativos de bienes y servicios alternativos y cómo satisfacen necesidades.</i>
Intereses predominantes:	<i>Todos los agentes de la cadena de cooperación por igual, los usuarios, la sociedad, el evaluador.</i>
Cuestiones principales:	<i>¿Qué alternativas se ofrecen a los consumidores que satisfacen de mejor forma sus necesidades, dados sus costes y valores?</i>
Métodos más comunes:	<i>Listas de control, valoración de las necesidades, evaluar sin metas, planificación experimental y análisis de coste.</i>
Diseño de la evaluación:	<i>Multimodal. Preferentemente sin condicionarla por los objetivos.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Técnicas cualitativas y la lista de control.</i>

Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>Considera todos los impactos, incluyendo los imprevistos-indirectos- indeseados.</i> + <i>Profesionaliza la evaluación.</i> + <i>El enfoque centrado en el consumidor-beneficiario.</i> + <i>Pone en guardia contra las ideologías.</i>
Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>La lista de control es demasiado extensa, compleja y poco operativa.</i> - <i>Aunque se desconozcan las metas, no se asegura la objetividad ni la independencia.</i> - <i>Las necesidades es un enfoque demasiado ambiguo para ser el centro de la evaluación.</i>

Fuente: Elaboración propia.

4.5 EL MODELO NATURALISTA.

4.5.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El modelo denominado *naturalista* es la respuesta más radical al paradigma de trabajo clásico-científico, centrado en evaluar por objetivos. Ha sido desarrollado por los autores norteamericanos Egon Guba e Yvonne Lincoln a lo largo de la década de los ochenta.

Egon Guba es profesor de educación en la universidad de Indiana, habiéndose formado en los campos de matemáticas, física, estadística e investigación cuantitativa. Es relevante esta formación científica en los campos de las ciencias "exactas", pues su propuesta va a girar en torno a la insuficiencia de los modelos usados en las ciencias "duras", para evaluar conductas o escenarios de ciencias sociales.

Yvonne Lincoln es una profesora ayudante, también de pedagogía, en la universidad de Kansas, que ha colaborado asiduamente con Guba en tratar de validar sus propuestas de análisis naturalista. Es licenciada en historia y sociología con especializaciones en historia medieval y educación universitaria en universidades norteamericanas. Observemos que su terreno no son las ciencias empíricas, lo que constituye un tándem con Guba complementario e interesante.

En esta sección vamos a tratar de exponer las principales contribuciones de su modelo de investigación y evaluación, que han denominado "*naturalista*", así como las principales características que serían aplicables a la evaluación de proyectos realizados por las ONGD.

4.5.2 LA CRÍTICA NATURALISTA AL PARADIGMA RACIONALISTA.

Utilizando la terminología de Kuhn, Guba y Lincoln rompen definitivamente con el *paradigma* clásico, científico o racionalista⁴⁰. Si Scriven había descrito un buen número de sus limitaciones, al final reconocía cierta compatibilidad y

⁴⁰ KUHN (1970).

complementariedad entre su sistema de evaluación libre de objetivos y una evaluación que se realizara mediante objetivos.

Guba y Lincoln consideran que todo el paradigma clásico, racionalista, que había servido de orientación a los primeros modelos de evaluación educativa, como los de Tyler o Stake, debe ser superado abiertamente⁴¹.

Un *paradigma*, en sus propias palabras, es "un sistema axiomático caracterizado por sus diferentes elementos o supuestos al fenómeno al cual se quiere investigar" ⁴². Recordemos que un *axioma* es aquella proposición lógica que no es demostrable o es aceptada sin demostración, por convenio o práctica, y que sustenta toda una estructura lógica o sistema proposicional. Los *Elementos de geometría* de Euclides o la *Lógica según more geométrico demostrata* de Spinoza, son ejemplos clásicos de construcciones axiomáticas en el campo de las ciencias exactas o la filosofía⁴³.

De entrada, Guba y Lincoln, en un artículo de comienzos de los años ochenta, ya exponen **tres críticas de fondo al paradigma racionalista**⁴⁴.

En primer lugar, consideran que **no es aplicable a las ciencias sociales**, al estar en un campo donde las elecciones y controles estocásticos son casi imposibles, como muestran los escasos resultados logrados en las evaluaciones realizadas hasta entonces en hospitales, colegios o cárceles. En estos terrenos, la experiencia sigue siendo la guía de acción más tenida en cuenta.

⁴¹ TYLER (1942), STAKE (1967). En STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) pp.91-110 y 235-291 y GUBA y LINCOLN (1981) pp.3-7 y 11-14 se encuentran versiones comentadas de sus modelos.

⁴² GUBA y LINCOLN (1981) p.311.

⁴³ EUCLIDES (1956); SPINOZA (1987).

⁴⁴ GUBA y LINCOLN (1982).

En segundo lugar, al estar **basado en una epistemología científica positivista** se muestra poco útil e ignorante de sus propias limitaciones, como el principio de incertidumbre de Heisenberg pone de manifiesto. En sus palabras, el positivismo es esencialmente "*analítico, reduccionista, empiricista, asociacionista, reactivista, unilateral y monista*" ⁴⁵.

En tercer lugar, el paradigma racionalista se ha revelado inservible, al estar basado en unos **axiomas o supuestos que no son aplicables a la investigación social y conductual**, a las ciencias humano-fenómicas (la etnografía, la antropología, la sociología, la psicología, la historia o la economía). Incluso ponen el ejemplo de la limitación que posee el propio paradigma cuando cambian los escenarios dentro de las propias ciencias "exactas". La geometría euclidiana se revela inservible en un espacio no terrestre o euclidiano, siendo la geometría de Lobachevsky más exacta para espacios curvilíneos.

Es decir, el ser humano y sus acciones, cuando éstas son el objeto de estudio o evaluación, no pueden tratarse en las mismas condiciones que las ciencias físicas, la química o la biología, donde el objeto estudiado puede "encerrarse" en un laboratorio para manipular variables, ejercer controles, aislar efectos o repetir experimentos hasta que logremos una constancia suficiente y un error tan pequeño que nos permita verificar hipótesis formuladas a priori y contrastadas a posteriori, y poder enunciar leyes con pretensión de universalidad.

Las principales diferencias entre los paradigmas racionalista y naturalista se pueden esquematizar como recoge el *Cuadro 4.6.* ⁴⁶

⁴⁵ GUBA y LINCOLN (1982) p.312.

⁴⁶ Una extensa comparación entre diferentes paradigmas la ofrecen los autores en GUBA y LINCOLN (1994).

Cuadro 4.6. Diferencias axiomáticas entre los paradigmas racionalista y naturalista.

AXIOMA ACERCA DE:	PARADIGMA RACIONALISTA	PARADIGMA NATURALISTA
NATURALEZA DE LA REALIDAD	Simple, tangible, convergente, fragmentaria.	Múltiple, intangible, divergente, holística.
LA RELACIÓN INVESTIGADOR / INVESTIGADO	Independiente.	Interdependiente. (Mutua influencia)
NATURALEZA DE LAS AFIRMACIONES	Generalizaciones libres de contexto, leyes universales, enunciados centrados en similitudes de los elementos.	Hipótesis según los contextos, enunciados individuales o elementales, centrados en las diferencias.
ATRIBUCIÓN Y EXPLICACIÓN DE LOS HECHOS	Relaciones causa-efecto reales, relaciones de precedencia o simultaneidad en el tiempo, manipulables, probabilísticas.	Múltiples atributos formales, relaciones interactivas no causales, no manipulables externamente, plausibles.
PAPEL DE LOS VALORES	Sin valores.	Encuadrada en valores.

Fuente: GUBA y LINCOLN (1982) p.316.

Como se observa en el referido cuadro, Guba y Lincoln definen un nuevo marco de realidad, un nuevo paradigma que tiende a usar herramientas más cualitativas para acercarse a la verdad, con la pretensión no de definir la realidad tal cual es y exponer las relaciones causa-efecto de manera universal y apodíctica, sino que se limitan a reconocer la complejidad de lo real y, al investigar o evaluar, pretenden ofrecer explicaciones plausibles a los hechos analizados, reconociendo que al ser fenómenos humanos, no controlables ni aislables en un laboratorio, deben ser humildes y comedidos en sus pretensiones.

Además, se abren a nuevas formas de conocimiento, no sólo el racional analítico, como las intuiciones, los *insight*, los giros y expresiones que modifican los significados o al menos los modulan de forma relevante. De alguna manera, ofrecen un sistema que prefiere la adaptabilidad a la "perfección" prometida o pretendida por los racionalistas.

En buena lógica, los investigadores (y/o evaluadores) naturalistas, afrontan su estudio sin hipótesis previas o teorías a verificar, y el diseño de investigación y las consideraciones sobre lo evaluado se irán conformando *ad hoc*. Prefieren así marcos naturales, donde el sujeto se desenvuelve libre y espontáneo, a marcos analíticos artificiales que "encapsulan" la realidad y, desde ese momento, la deforman. Al igual que Scriven, reconocen que el observador o el evaluador, al interactuar con el medio que analiza o juzga, lo está modificando y que la relación analítica sujeto-objeto no es gratuita sino condicionante.

Notemos cómo esta descripción del encuadre naturalista de lo real es más atractiva y adecuada para los proyectos de cooperación al desarrollo, donde todos estos valores citados arriba se presentan de una manera mucho más evidente que las exigencias del paradigma racionalista. Lo común en un proyecto de desarrollo humano es la amplitud de interrelaciones humanas que entran en juego, el enfrentarse con la imprecisión basándose en creatividad, el trabajar en condiciones poco gratificantes donde la escasez de factores y los problemas imprevistos están a la orden del día, donde las modificaciones son mucho más numerosas que aquellos proyectos que se ejecutan tal y como fueron formulados.

Tanta es su diversidad con respecto a las condiciones de trabajo del paradigma racionalista, que Guba y Lincoln proponen un cambio en las coordenadas de control de las variables, según se recoge en el Cuadro 4.7.⁴⁷

⁴⁷ Esta problemática se encuentra extensamente desarrollada en GUBA y LINCOLN (1981) pp.103-127; GUBA y LINCOLN (1982) pp.325-329; GUBA y LINCOLN (1987); y GUBA y LINCOLN

Cuadro 4.7. Exigencias de control en los paradigmas racionalista y naturalista.

VARIABLES DE CONTROL	PARADIGMA RACIONALISTA	PARADIGMA NATURALISTA
VERACIDAD:	VALIDEZ INTERNA	CREDIBILIDAD
APLICABILIDAD:	VALIDEZ EXTERNA	TRANSFERENCIA
CONSISTENCIA:	FIABILIDAD	DEPENDENCIA
NEUTRALIDAD:	OBJETIVIDAD	CONFIRMACIÓN

Fuente: Elaboración propia.

Frente a la validez interna del paradigma científico, ellos proponen lograr que los datos recopilados y las conclusiones a las que se lleguen sean creíbles. A través de una presencia prolongada en el lugar que se evalúa, de una observación persistente y un uso adecuado de técnicas cualitativas, a través de la triangulación de datos recogidos, se podrá llegar a la sensación de que el estudio realizado es razonablemente creíble, sin pretender absolutizar afirmaciones de validez interna.

Frente a la validez externa o universalización de los resultados, Guba y Lincoln ponen el énfasis en lo condicionante que son los contextos en los que se evalúa. Proponen descripciones amplias de estos contextos y trabajar con muestreos intencionados, informales o a lo sumo por conglomerados, más que con muestreos probabilísticos.

(1989) pp.233-243. Aquí únicamente hacemos una breve presentación con fines descriptivos, sin pretensión de profundidad.

Sin poder realizar afirmaciones universales, la consideración de los contextos descritos podrán dar elementos de juicio suficientes para poder hacer valoraciones acerca de aplicabilidad o reproducción de un proyecto en otro contexto o lugar.

Con respecto a la consistencia, los naturalistas no se ciñen a la fiabilidad, sino que trabajan sobre relaciones de dependencia con cierta permanencia, superponiendo métodos, intercomunicando los distintos grupos de acción que intervienen en un proyecto, en vez de separarlos para evitar contaminaciones. Con ello pretenden ejercer ciertos niveles de control sobre la dependencia que se genera entre datos y conclusiones.

Por último, reconociendo que la objetividad pura no es posible, proponen revisar y confirmar los análisis realizados para obtener las valoraciones, a través de triangulaciones, la verificación que los hallazgos obtenidos pueden inferirse por varios métodos o herramientas, que las interpretaciones del conjunto de los datos son coherentes y razonables, dado el conjunto de significados manejados, o practicando una reflexión constante sobre las conclusiones, explicitando los sesgos que se autorreconocen, las asunciones practicadas o los juicios de valor implícitos en las afirmaciones que se realizan.

Recogemos a continuación, a modo de recapitulación, el cuadro sintético que ofrecen los autores, de las principales diferencias entre los paradigmas estudiados en referencia a sus posturas frente a determinadas variables (Cuadro 4.8.).

Dadas estas críticas y limitaciones inherentes al paradigma racionalista, tanto en los axiomas o supuestos como en las posturas ante la forma de investigar, el siguiente paso dado por Guba y Lincoln ha sido el desarrollo de la diferencia conceptual entre el mérito y el valor de una acción o proyecto.

Cuadro 4.8. Posturas derivadas de los paradigmas científico y naturalista.

POSTURA ACERCA DE:	PARADIGMA CIENTÍFICO	PARADIGMA NATURALISTA
<i>CARACTERÍSTICAS GENERALES</i>		
Técnicas prevalentes:	Cuantitativas	Cualitativas
Criterios de calidad:	Rigor	Relevancia, pertinencia
Fuente de la teoría:	A priori	"Bien fundada en la realidad" (grounded)
Cuestión de la causalidad:	¿Puede x causar y?	En un escenario natural, ¿x causa y?
Tipos de conocimiento usados:	Proposicional	Proposicional y tácito
Postura ante la realidad:	Reduccionista	Expansionista
Objetivo o finalidad:	Verificación	Descubrimiento
<i>CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS</i>		
Instrumento:	"Papel y lápiz" o experimentos físicos	Inquirir (generalmente)
Momento de especificar la recogida de datos y las reglas de análisis:	Antes de la investigación	Durante y después de la investigación
Diseño:	Preconcebido	Emergente
Estilo:	Intervención	Selección
Localización:	Laboratorio	Naturaleza
Tratamiento:	Estable	Variable
Unidades de análisis:	Variables	Modelos
Elementos contextuales:	Controlarlos	Inducir su interferencia

Fuente: GUBA y LINCOLN (1981) p.65.

4.5.3 LA DIFERENCIA ENTRE EL MÉRITO Y EL VALOR.

Para Guba y Lincoln, mérito (*merit*) y valor (*worth*) tienen connotaciones distintas y es útil diferenciarlas, aunque ambos términos sean medidas del valor (*value*) de un objeto (un proyecto, para nuestro caso)⁴⁸.

El **mérito** es la apreciación más objetiva del valor, su valor intrínseco, más permanente, al no estar determinado por el contexto donde se aprecia.

Por ejemplo, la belleza del oro, la elegancia y coherencia interna de un modelo matemático o la formulación y lógica interna de un proyecto de desarrollo, tienen *mérito* independientemente de donde se sitúen las coordenadas para su determinación.

Pero también es cierto que el valor del oro se cotiza diariamente en los mercados internacionales, los modelos matemáticos pueden ser muy poco prácticos o aplicables a algún tipo de fenómeno real, y que un proyecto impecablemente formulado puede no haber contado nunca con la opinión, interés o demanda de sus beneficiarios, por lo que la apreciación positiva del mérito se vuelve negativa en cuanto a su valor.

De esta forma, el **valor** queda determinado por el contexto, es relativo y variable.

Podríamos establecer cierta analogía con los conceptos de la *investigación pura*, avance del saber en cualquier disciplina, y la *investigación aplicada*, o el grado en que estos avances permiten aplicaciones prácticas que mejoran el bienestar de los hombres, animales o plantas.

Es interesante caer en la cuenta de esta diferenciación a la hora de evaluar o juzgar proyectos de desarrollo. Ya hemos puesto el ejemplo de proyectos de alto mérito

⁴⁸ GUBA y LINCOLN (1981) cap.3, pp.39-52. Los propios autores reconocen antecedentes en las diferencias propuestas por Tyler para evaluar currícula académicos de forma externa, según el éxito en la formación de alumnos, o de forma interna, al valorar la coherencia lógica de los programas. Scriven, por su parte, también habla de mérito (*merit*) y valor (*value*), pero Guba y Lincoln prefieren aprovechar la riqueza de la lengua inglesa al distinguir *worth* de *value* para referirse de forma diversa al valor de un objeto. Piensan que así ganan en claridad expositiva. GUBA y LINCOLN (1981) p.40.

en su identificación y formulación, que podrían ser juzgados de forma muy positiva, pero que, atendiendo a su valor, no lo serían tanto o de ningún modo.

La potencialidad útil de la distinción se incrementa si tenemos en cuenta la comparación y juicio entre diversos proyectos de características técnicas muy similares. Tendríamos un conjunto de proyectos de alto mérito, pero de escaso valor, pudiendo asignar además las diversas calificaciones a distintos agentes. Para la ONGD del Norte o para el organismo cofinanciador encargado de aprobar la presupuestación del proyecto, el juicio evaluativo se tiende a hacer más sobre el mérito del proyecto, de acuerdo a estándares de calidad no explícitos, más allá de las normas de la convocatoria que establece mayor valor a zonas geográficas o sectores de población supuestamente más necesitados o, simplemente, políticamente preferidos. Para estas entidades, el proyecto será calificado positivamente: alto mérito en su campo de actuación.

Pero pensemos en los agentes de la cadena de cooperación que trabajan en el Sur. Pueden recibir un proyecto de alto mérito, pero su juicio se centrará inmediatamente en su valor, al contrastarlo con el contexto donde se pretende llevar a cabo. Ellos conocen más las variables que condicionan dicho valor: la articulación interna de los diversos sectores productivos que entrarán en el desarrollo del proyecto, el grado de fortalecimiento institucional de la comunidad destinataria, la existencia de factores humanos como liderazgos, oportunidades de género, condicionantes culturales, etc., que provocan un contexto adecuado o erróneo para este proyecto. De un alto mérito, podemos pasar a un bajo valor, dentro de un mismo proyecto.

De alguna manera, creemos que esta preocupación existe en las ONGD españolas y que una buena parte de la motivación y necesidad sentida de realizar evaluaciones de los proyectos que se diseñan, tiene que ver con la experiencia de proyectos meritorios en su diseño, pero que resultaron poco valiosos una vez ejecutados.

Guba y Lincoln incorporan también comentarios sobre cómo determinar el mérito y el valor.

Con respecto al mérito, señalan que, al ser una propiedad intrínseca del valor, puede determinarse de dos formas: o bien, comparando el mérito de un proyecto con

niveles “estándares” resultado del consenso de algún grupo de expertos, o bien, comparando el proyecto evaluado con otros proyectos afines. La primera forma aportaría una apreciación absoluta del mérito, mientras que la segunda lo haría del mérito relativo.

El valor, al ser una propiedad extrínseca, únicamente permite su apreciación mediante la comparación de los impactos o resultados del proyecto con ciertos requerimientos externos, propuestos por los diferentes agentes (*stakeholders*) afectados.

Esta diferenciación entre mérito y valor permite construir una casuística de cuatro posibilidades:

A. ALTO MÉRITO BAJO VALOR	B. ALTO MÉRITO ALTO VALOR
C. BAJO MÉRITO BAJO VALOR	D. BAJO MÉRITO ALTO VALOR

La situación A muestra un proyecto de alto mérito y bajo valor. Es el caso de un proyecto bien identificado, formulado y hasta ejecutado, pero que no es apreciado por los beneficiarios, pues quizá no se les involucró en su definición o su participación directa en su realización ha sido mínima o no ha gozado de popularidad.

La situación B es la más cercana al éxito. Un proyecto que es apreciado altamente en cuanto a mérito y valor, bien valorado objetiva, externa e intrínsecamente, también es apreciado subjetivamente por los involucrados en él, dado el contexto en el que se ha desarrollado.

La situación C describe un proyecto de bajo mérito y bajo valor. Es la situación cercana al fracaso.

Y la situación D muestra un proyecto de bajo mérito pero alto valor. Pensemos por ejemplo en un proyecto que tuvo que ser formulado de forma precipitada y con alta dosis de improvisación, que no guarda una buena lógica interna, pero que sus impactos se han sentido de forma intensa y rápida por la población o ha resultado ser un proyecto piloto que ha generado nuevas formas de cooperación eficaz en las cuales anteriormente no se creía y por eso se estimaban de bajo mérito.

Otra aportación que recogen Guba y Lincoln, de las investigaciones promovidas por Scriven, es la clasificación de las afirmaciones y juicios evaluativos en función del tipo de variable de valor estimada como central. Distinguen cuatro clases diferentes:

- Afirmaciones sobre *valores confesados o retóricos*. Juicios, por ejemplo, sobre la importancia de la enseñanza en una universidad, o sobre la solidaridad en una ONGD o en un proyecto.
- Afirmaciones acerca de los *valores reales o practicados* que permiten formulaciones basadas en hechos sobre la coherencia interna de las acciones realizadas a lo largo de la ejecución del proyecto, con el código de conducta deseado en la organización.
- Afirmaciones sobre los *intereses* de los diversos agentes involucrados en el proyecto. Es muy distinto juzgar un proyecto sobre la utilidad reportada a sus usuarios, que sobre la visibilidad del cofinanciador o la autopromoción de la organización de la zona. No hay que temer confesar que lo habitual será el conflicto de intereses en la evaluación, y que conviene explicitar de forma clara cada uno de ellos para que un elaborado consenso pueda orientar la evaluación en la dirección más convergente para todos.
- Afirmaciones sobre los *ideales*. Estas suelen tener un nivel muy bajo de utilidad. Afirmar por ejemplo que un proyecto tuvo un fuerte impacto “en la lucha contra la erradicación de la pobreza”, no hace sino mostrar el alto nivel de manipulación y retórica con que una evaluación puede ser empleada.

Por último, resulta significativa la relación que ofrecen los autores entre este par mérito/valor con el de evaluación formativa/sumativa elaborado por Scriven.

Rechazando una relación lineal que asociara la evaluación formativa con el mérito y la sumativa con el valor, proponen una relación ortogonal entre las cuatro variables y configuran un cuadro como el que reproducimos aquí, adaptándolo interesadamente a nuestro contexto propio. Consideremos, por ejemplo, un proyecto piloto de desarrollo comunitario en una zona campesina de un país andino. Y consideremos tres criterios de control, centrales en el diseño de la evaluación que se pretende: el objetivo, el grupo humano y la fuente principal de valoración. Podríamos construir un *Cuadro* como el 4.9.

Cuadro 4.9. Relaciones entre mérito/valor y evaluación formativa/sumativa.

TIPO DE EVALUACIÓN	MÉRITO	VALOR
FORMATIVA	<p><u>Objetivo principal</u>: modificar y mejorar el diseño del proyecto piloto.</p> <p><u>Grupo humano más interesado</u>: la ONGD que lo ensaya.</p> <p><u>Fuente de valoración</u>: estándares consensuados de un grupo de expertos independientes.</p>	<p><u>Objetivo principal</u>: valorar el nivel de adecuación del proyecto al contexto local.</p> <p><u>Grupo humano más interesado</u>: la comunidad destinataria</p> <p><u>Fuente de valoración</u>: los valores propios de la comunidad local.</p>
SUMATIVA	<p><u>Objetivo principal</u>: tratar de justificar y validar el tipo de proyecto piloto diseñado.</p> <p><u>Grupo humano más interesado</u>: formuladores de este tipo de proyectos, potenciales adoptadores del proyecto.</p> <p><u>Fuente de valoración</u>: estándares consensuados de un grupo de expertos independientes.</p>	<p><u>Objetivo principal</u>: apreciar los impactos y resultados del proyecto sobre la comunidad.</p> <p><u>Grupo humano más interesado</u>: personas locales con capacidad de tomar decisiones. Los líderes comunitarios.</p> <p><u>Fuente de valoración</u>: las necesidades sentidas por la comunidad.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo expuesto en Guba y Lincoln (1981) p.50.

4.5.4 SISTEMATIZACIÓN DEL DISEÑO DE EVALUACIÓN NATURALISTA.

Describimos a continuación los principales pasos que debe realizar el evaluador naturalista a la hora de poner en práctica una evaluación de un proyecto⁴⁹.

a) Preliminares. Establecimiento del encuadre.

El evaluador naturalista no investiga en el vacío o por pura especulación, sino que se enfrenta a un problema concreto que tiene ante sí. La investigación naturalista no se limita de ninguna forma antecedente, sino que elabora su diseño *ad hoc*. Esto le plantea la cuestión de cómo limitar el problema, cómo determinar exactamente qué es lo que se pretende con la evaluación, qué criterios utilizar para incluir o excluir temas o intereses que surjan a lo largo del análisis.

Para Guba y Lincoln, un *problema* es:

“una situación resultante de la interacción de dos o más factores (datos, condiciones, deseos, etc.) que suponen:

- 1) *un estado de perplejidad o un enigma teórico (problema conceptual)*
- 2) *un conflicto que refleja la elección entre alternativas de acción (problema de acción)*
- 3) *una consecuencia indeseada (un problema de valor)”*⁵⁰.

Tenemos así tres enfoques o posibilidades de encuadrar una evaluación. Dadas las interacciones de los factores que intervienen en un proyecto de desarrollo determinado, la evaluación puede enfocarse hacia:

- 1) Tratar de averiguar por qué el proyecto tuvo éxito o fracasó (**encuadre teórico**).
- 2) Análisis de las distintas alternativas con que se encuentra una población meta, para tomar una decisión que afecta al proyecto: reformularlo, pararlo,

⁴⁹ Se sigue, principalmente, la propuesta de GUBA y LINCOLN (1985) cap.9, pp.221-249. Otro desarrollo alternativo puede encontrarse en GUBA y LINCOLN (1989) cap.6, pp.156-183.

⁵⁰ GUBA y LINCOLN (1981) p.88.

reproducirlo en otra zona, modificarlo en tal o cual sentido, u otras (**encuadre de acción**).

- 3) Análisis de los efectos deseados e imprevistos de la acción (**encuadre de valor**).

Estos encuadres no son totalmente excluyentes, ya que en toda evaluación concurren los tres elementos de investigación (conceptual), política (acción) y evaluación en sí (valor).

Guba y Lincoln proponen una metodología silogística para formular y analizar los problemas que se plantean en la definición del encuadre de la evaluación que se desea hacer. Por ejemplo, una formulación del tipo *si A y/o B suceden, entonces C*, siendo C la conclusión de las premisas A y B. Con esta metodología formal, señalan que existen cuatro modos de estudiar cada problema.

- 1) *Modo de verificación*. Trata de evaluar recogiendo **hechos** ciertos que afirman o apoyan la conclusión C.
- 2) *Modo de causalidad*. Trata de buscar las **causas** de lo afirmado en las premisas A y B.
- 3) *Modo contraconvencional*. Se trata ahora de buscar los **factores** que acentúen o atenúen las premisas.
- 4) *Modo consecencial*. Pretende determinar las **consecuencias** que ocurrirán si se permite que las premisas se cumplan sin alteración artificial.

Estos cuatro modos ya determinan cuatro maneras de encuadrar la evaluación, y habrá que decidir entre todos los agentes afectados o interesados en la evaluación cuál será el que prevalecerá. Esto supone un amplio diálogo y consenso previo a todo trabajo específico de evaluación. Sin saber exactamente lo que se pretende y cómo se desea llevar a cabo, no debe iniciarse una evaluación naturalista que no está restringida por ninguna cortapisa una vez se encuentra en el terreno y emplea sus técnicas propias, para no eliminar el contexto concreto sobre el que se actúa.

b) Determinación del enfoque de la evaluación.

Significa optar por dar mayor importancia a la determinación del mérito o del valor (o ambos) y si se quiere una evaluación formativa o sumativa (o ambas), como ya se ha expuesto más arriba. El enfoque elegido permite establecer los límites del estudio y aporta los criterios de selección de la información, para ser recogida o descartada.

Pero es importante recordar que en una evaluación naturalista, estos límites nunca son fijos y que pueden ser variados. Una típica investigación naturalista lo hará al evolucionar entre las dimensiones teórica, política o evaluativa en sentido estricto que se han definido en el encuadre preliminar. Por tanto, los evaluadores naturalistas comienzan con un enfoque particular en mente, siempre tenue, y lo van modificando a medida que la información que van analizando les sugiere que lo hagan. Prefieren la utilidad del enfoque y dejar que la propia naturaleza les conduzca en su análisis, a fijar *a priori* como hace el paradigma científico-racionalista.

c) Determinación de una relación correcta entre el paradigma y el enfoque.

Se trata de comprobar que los fenómenos a evaluar se adaptan mejor al paradigma naturalista que al convencional. Por ejemplo, ya citados más arriba el caso de cómo la geometría euclídea se adapta mejor al análisis bidimensional de los fenómenos terrestres, pero que la de Lobachevsky lo hace mejor a los fenómenos espaciales.

Puede ocurrir que el tipo de proyecto a evaluar tenga unas características tales que convenga ser analizado bajo otro enfoque o paradigma, como alguno de los ya expuestos hasta aquí en esta investigación. De todos modos, conviene interrogarse acerca de la complejidad de los fenómenos que incluye el proyecto, de la multiplicidad de los grupos humanos intervinientes, de la interrelación entre el evaluador y los grupos meta y cómo ésta afecta a los sesgos en las respuestas u observaciones, cuál es la importancia del contexto en el proyecto concreto o en qué grado los resultados de la ejecución del proyecto se verán determinados por los valores de los agentes.

Es obvio que todas estas variables aparecen, incluso a primera vista, con valores diversos en un microproyecto de fondo rotatorio que en un programa agrícola integral o en un proyecto de educación informal para mujeres marginadas. El proyecto de

microcrédito puede analizarse bajo un punto de vista puramente de rentabilidad financiera en el que usaremos un análisis coste-beneficio, mientras que el proyecto agrícola puede necesitar una evaluación del mérito y valor, tanto sumativa como formativa o el proyecto con mujeres, centrarse en una evaluación naturalista muy abierta, girando sobre sus procesos psicológicos de autoestima y su nivel social de integración, para lo que un enfoque racionalista se revela claramente inadecuado.

d) Determinación de la relación correcta entre el paradigma evaluativo y la teoría subyacente elegida para guiar la investigación.

Este paso puede resultar algo superfluo al estar centrado en la polémica de los paradigmas convencional o naturalista. Los naturalistas no se dejan encorsetar por ninguna teoría previa, como hacen los racionalistas al acudir a validar hipótesis que han sido formuladas bajo el dominio de estas teorías subyacentes⁵¹.

Lo que sí puede resultar provechoso para nuestro contexto, *mutatis mutandis*, es considerar críticamente los supuestos implícitos no verificados bajo los que se ha formulado el proyecto de desarrollo. Esto es, algunos proyectos han podido formularse bajo *hipótesis* de desarrollo o teorías subyacentes que pueden resultar inadecuadas o inciertas. Por ejemplo, imaginemos un proyecto de desarrollo agrícola orientado a un aumento de la productividad. Implícitamente se está trabajando bajo el *paradigma convencional capitalista* al fomentar un desarrollo productivo basado en la mayor productividad que permite una mejor competitividad en los mercados agrícolas. Y con esto *se supone* que aumenta el nivel de desarrollo de la población objetivo. Y esto puede ser así o puede que no. Supongamos que el proyecto ha incurrido en los siguientes costes. Los tiempos de convivencia familiar en forma de ocio y diálogo se han acortado tanto que se han visto casi suprimidos afectando a su estabilidad, o que los programas formativos que permitieron ese aumento de productividad se seleccionaron con criterios de amiguismo y no de igualdad de oportunidades generando envidias internas y división

⁵¹ GUBA y LINCOLN suelen repetir con insistencia en su obra el principio metodológico de trabajar sin condicionantes previos. Su repetida expresión es "not knowing what is not known". Cfr. por ejemplo GUBA y LINCOLN (1985) pp.235 y 240. En relación con este mismo tema. MAE KELLY (1987).

dentro de la población meta, o que los costes medioambientales de este aumento de productividad en forma de empeoramiento de la fertilidad de la tierra por un uso intensivo de inputs artificiales inapropiados, resulten irreversibles. Todos estos factores podrían llevar a la conclusión de que la teoría subyacente de que todo aumento de productividad agrícola genera desarrollo humano sea cuestionada y deba tenerse en cuenta en evaluaciones posteriores.

En resumen, puede ser el momento adecuado para realizar algunas reflexiones sobre el paradigma de desarrollo bajo el que se trabaja y tratar de revisar la certidumbre de sus postulados principales.

e) Determinación de dónde y por quién serán recogidos los datos.

Guba y Lincoln proponen trabajar con una muestra que proporcione, como ideal, *“isomorfismos cualitativos que se deriven de la información recogida”*, alejándose –por irreal- de la pretensión racionalista de emitir isomorfismos cuantitativos que proporcionen base para emitir leyes universales o generalizaciones.⁵²

Para obtener datos que permitan realizar estos isomorfismos apuntan algunos criterios de selección de los datos muestrales. A partir de la selección de los elementos iniciales de la muestra, ésta se va completando con nuevos elementos únicamente si aportan nueva información relevante para la investigación. A continuación, se somete a un proceso continuo de refinamiento o depuración, en el que se seleccionan aquellos elementos muestrales que se consideran más relevantes. A medida que la investigación avanza y se va concentrando en determinados sucesos que son los más importantes, los elementos muestrales con los que se trabajan se seleccionan según este criterio y se concentran hasta trabajar con la dimensión muestral y cantidad de datos más conveniente.

La investigación naturalista parte, así, del mínimo de cortapisas o supuestos antecedentes para irse paulatinamente enfocando en lo que la propia investigación evaluativa le revela como el aspecto central del proyecto analizado. No recoge los datos

seleccionados por un criterio apriorístico, sino deja que sea la propia dinámica de la investigación, el propio contexto donde se realiza, quien determine qué es lo relevante y debe recogerse como datos pertinentes y cuáles –siendo importantes- son más periféricos o redundantes.

Para ilustrarlo con un ejemplo, puede ocurrir que, bajo criterios puramente estadísticos de un paradigma científico, los evaluadores necesitaran realizar un número amplio de entrevistas a informadores clave (supongamos más de treinta para poder normalizarla según el teorema central del límite), con un coste de tiempo y medios amplio, para que el tamaño muestral fuera “científico”. Pero bajo los supuestos naturalistas, podrían llegar a la conclusión que haciendo un número mucho menor de entrevistas (supongamos media docena), a las personas más indicadas, ya se obtiene la información suficiente y que las demás serán redundantes.

f) Determinación de las sucesivas fases de la evaluación.

En el modelo naturalista de evaluación se señalan tres fases sucesivas.

La primera es la **“orientación y comprensión general”**⁵³. Se trata de comprender qué es lo que se desea hallar en cada trabajo evaluativo, qué es lo importante en este proyecto, cuáles son los posibles centros de atención sobre los que debe girar un posterior análisis más intenso. El estudio documental previo al trabajo de campo y las primeras entrevistas abiertas, del tipo *“cuénteme usted qué es lo que cree que yo debería conocer sobre este proyecto”* serán las principales tareas del evaluador en esta fase.

La segunda es denominada por Guba y Lincoln la fase de **“exploración enfocada”**⁵⁴. Encontrado el centro o núcleo de interés del proyecto, se trata de conocerlo y analizarlo a fondo mediante entrevistas en profundidad y observación sobre el terreno. Detectar los principales valores que conducirán al juicio sobre el mérito o valor de la acción ejecutada.

⁵³ *“Orientation and overview phase”*.

⁵² GUBA y LINCOLN (1985) p.233.

Y la tercera fase es la de la “**comprobación de los miembros**”⁵⁵. Analizada la información obtenida en la fase dos, y escrito al menos el borrador del informe como estudio de caso, éste se comenta con las personas y grupos beneficiarios o involucrados en el proceso evaluativo, para comentarlo, recibir aportaciones o modificaciones, corregirlo y llegar a un consenso sobre sus conclusiones y recomendaciones. Terminada esta fase tercera, puede escribirse el informe final.

Guba y Lincoln avisan que estas fases secuenciales no deben ser entendidas de forma rígida, sino que en la práctica se dan solapamientos de las tres durante los intermedios de una a otra. Es una descripción flexible, en coherencia con todo el “espíritu” del modelo naturalista.

g) **Determinación de los instrumentos de análisis.**

El instrumento de análisis típicamente naturalista es el propio hombre. Es el instrumento que inicia la investigación evaluativa y el principal. Además, el hombre organizado en equipos. Estos presentan las ventajas de poder jugar varios roles durante la evaluación, integran varias perspectivas de valoración, se componen de expertos multidisciplinares que pueden seguir múltiples estrategias y combinar su experiencia metodológica con una especialización en alguna herramienta cualitativa determinada. Además, el grupo permite cierto nivel de autocontrol y rigor interno a través de triangulación de conceptos, diálogo o estudios paralelos entre los propios componentes del equipo. Por último, trabajar conjuntamente permite apoyarse en los momentos difíciles de toma de decisiones de alternativas sobre cómo debe seguir la investigación naturalista o ante situaciones de gran ambigüedad que suelen ser frecuentes en este tipo de evaluaciones.

Su composición concreta deberá diseñarse en cada caso, pero siempre asegurando una buena coordinación entre sus componentes, cuya capacidad de consenso y diálogo ante situaciones difíciles y ambiguas sea muy alta y eficiente. Puede ser

⁵⁴ “*Focused exploration phase*”.

⁵⁵ “*Member check phase*”.

recomendable un entrenamiento previo a la ejecución de la evaluación, una integración previa como equipo y una “especialización” de cada componente en algún rol que irá a desempeñar o en una herramienta que se utilizará con preferencia. La adaptación cultural que deberá realizar el equipo evaluador naturalista debe ser tenida muy en cuenta y preverse una adecuada preparación y conocimiento previo de sus rasgos fundamentales.

h) **Planificación de la recogida de datos y formas de registrarlos.**

En el modelo naturalista, los primeros datos de estudio proceden del análisis documental disponible y posteriormente se procede a la recogida de datos sobre el terreno. Entre las variadas herramientas cualitativas que pueden utilizarse, Guba y Lincoln exponen con mayor amplitud la entrevista, la observación directa y la información que proporciona la comunicación no verbal. Reconocen cierta utilidad a las técnicas videográficas o la grabación de entrevistas, pero defienden un uso preferente de las notas de campo tomadas directamente por el evaluador. Las dos características que deben cumplir las técnicas de recogida de información son fidelidad (que refleje verdaderamente lo ocurrido) y una alta capacidad de ser estructurada.

i) **Planificación de los procedimientos de análisis de los datos.**

El principal aporte del diseño naturalista en este sentido es el de no considerar el análisis de datos como una fase aislada entre la recogida de datos y la redacción del posterior informe, sino que el análisis de los datos se realiza de forma permanente, permitiendo dar en cada momento el curso idóneo a la evaluación. Es el denominado “*método de la comparación constante*”⁵⁶.

j) **Planificación de la logística.**

El evaluador naturalista considera de forma integral la planificación logística por ser muy necesaria en su tipo de trabajo. Guba y Lincoln dividen esta planificación en cinco fases de la investigación: logística de la evaluación considerada globalmente,

⁵⁶ Desarrollado por GLASER y STRAUSS desde 1967.

logística sobre el terreno, dividiéndola entre las necesidades *antes* de las visitas, *durante* las visitas y *después* de ellas, y por último, las necesidades materiales durante el cierre y terminación de la evaluación⁵⁷.

k) Planificación del valor de verdad de las afirmaciones.

Ya hemos expuesto el contenido de esta fase en el apartado anterior. Se trata de determinar la credibilidad, transferencia, dependencia y grado de confirmación de las afirmaciones que se van obteniendo en la evaluación y de especificarlo en el informe final. Es la forma de asegurar el control interno de calidad del proceso evaluativo, como alternativa a los criterios de control racionalistas (validez interna y externa, fidelidad y objetividad).

En conclusión, diseñar una evaluación naturalista es algo muy distinto que diseñar una evaluación racionalista o de seguir los criterios estadísticos necesarios para garantizar una científicidad al trabajo realizado. La característica fundamental del diseño naturalista es que es abierto, pues es *emergente*, es decir, se va configurando en la medida que la investigación evaluativa avanza, en coherencia con uno de sus principios fundamentales: no limitarse por ningún *a priori*. El instrumento fundamental del análisis naturalista es el trabajo con el factor humano y el lugar propio de evaluar es el análisis sobre el terreno, mediante herramientas cualitativas manejadas por un equipo que esté bien cohesionado y sea multidisciplinar.

Pero aunque sea un diseño abierto, hay una serie de cuestiones esenciales que deben tenerse muy en cuenta desde el principio: el encuadre concreto que quiere darse a la evaluación (un problema teórico, de toma de decisión o político, de valoración de las acciones realizadas y efectos producidos), la relación que puede existir entre el tipo de proyecto diseñado y la teoría de desarrollo subyacente en él o en la ONGD, o la determinación de un enfoque más del mérito o del valor, sumativo o formativo.

Lo permanente del enfoque es mantenerlo siempre susceptible de adaptación y acomodación a la marcha del transcurso del propio proceso evaluativo. Revisar, rehacer

⁵⁷ El desarrollo concreto de cada etapa puede consultarse en GUBA y LINCOLN (1985) pp.242-247.

o cambiar serán actitudes frecuentes en este modelo de evaluar, en una relación constante entre lo realizado en el pasado y lo que se piensa hacer en el futuro (*a continuous feedback and feedforward*)⁵⁸.

Una última aportación de Guba y Lincoln que vamos a exponer, es su clasificación de las metodologías de evaluación existentes hasta la edición de su obra más conocida, en 1989, en cuatro generaciones diferentes⁵⁹.

4.5.5 LA EVALUACIÓN DE CUARTA GENERACIÓN.

Seguramente esta obra de Guba y Lincoln sea la más citada de estos autores y una de las que sea más veces incluida en los trabajos contemporáneos de evaluación. Es pues una obra de obligada referencia⁶⁰.

En *Fourth Generation Evaluation* los autores exponen la madurez de su pensamiento. Comienzan afirmando taxativamente, al estilo popperiano, que nunca habrá una definición definitiva para el concepto de evaluación, ya que habrá que ir avanzando y *falsando* las diversas propuestas que se vayan haciendo, y continúan describiendo las tres generaciones de evaluaciones anteriores a la que van a proponer⁶¹.

La primera generación es la caracterizada por la *medición*. Son las evaluaciones tradicionales basadas en técnicas estadísticas y métodos cuantitativos, donde lo importante es lograr medir resultados. Son el fruto de los trabajos pioneros de Rice en el campo de la educación y de las orientaciones de Binet, Galton o Wundt en el campo de la psicología, la aportación de Darwin o la invitación de Stuart Mill a investigar en economía bajo paradigmas "científicos" en el sentido que sean independientes de argumentos de autoridad extraños a la propia dinámica económica, como la religión, la

⁵⁸ GUBA y LINCOLN (1985) p.249.

⁵⁹ GUBA y LINCOLN (1989) *Fourth Generation Evaluation*.

⁶⁰ Por ejemplificar tres citas de alto interés donde aparece la referencia a esta obra y que ya hemos comentado en este trabajo: MAE (1998a) pp.90-91; CAD (1997) p.93; o MARSDEN *et al.* (1994).

⁶¹ GUBA y LINCOLN (1989) pp.21-31. Otra presentación se encuentra en GUBA y LINCOLN (1987) pp.203-209.

teología o la filosofía moral. En esta generación, el interés prevaleciente es el de las instituciones gestoras de proyectos y programas, que son quienes encargan las evaluaciones como forma de control.

La segunda generación está protagonizada por la *descripción*. Corresponde a la evaluación centrada en los objetivos que desarrolló Tyler en el campo de la educación, para descubrir y describir los puntos fuertes y débiles de cada programa educativo. El evaluador describe lo que ve, de forma neutral, y la medición pasa a ser una herramienta más en este proceso, no el fin principal.

Pero con el lanzamiento del cohete Sputnik por parte rusa, en 1957, el sistema de educación norteamericano se ve obligado a reforzar su programa en ciencias físicas, matemáticas o biológicas, y con él, la forma de evaluar su rendimiento. Ya no puede usarse el sistema de objetivos, porque supondría esperar a que el programa terminara, y no permitiría corregir tendencias. Las aportaciones de Cronbach, Stake, Stufflebeam o Scriven son ejemplos de modelos evaluativos de esta generación. Ahora lo principal es *juzgar* el valor de las acciones, cada una en su contexto propio, y el evaluador es un juez que las determina mediante la observación directa y otras herramientas cualitativas. El problema, según Guba y Lincoln, de esta generación es que los juicios exigen estándares comparativos y éstos ya contienen juicios de valor implícitos, determinados por consenso.

En síntesis, Guba y Lincoln ven tres grandes objeciones a estas tres generaciones de evaluaciones: la tendencia a centrarse sobre lo administrativo o gerencial (centrarse en los intereses de quienes encargan y financian las evaluaciones y no en los de los beneficiarios), el no reconocer que la sociedad actual ya no es uniforme en sus valoraciones, sino que es pluralista y multicultural, y, en tercer lugar, el que todas atribuyen un exceso de confianza al paradigma científico clásico, que se pretende neutral en valores, con capacidad de generalizar y enunciar leyes y sin emitir ninguna valoración ni responsabilidad sobre la actuación del propio evaluador.

La alternativa que proponen los autores es el acercamiento que ellos llaman “*evaluación corresponsable constructivista*”⁶².

Es “*corresponsable*” porque los términos de referencia de la evaluación ya no los dispone sólo el financiador del trabajo o quien la encarga, sino que son fruto de la negociación de todos los interesados e intervinientes en el proyecto (*stakeholders*), sean agentes, beneficiarios o víctimas del proyecto, y en la que cada uno manifiesta sus deseos o pretensiones (*claims*), sus intereses (*concerns*) y sus preocupaciones o asuntos para tomar decisiones (*issues*). Se recogen así todos los puntos de vista, tanto de lo favorable del proyecto, como de lo no favorable y ambiguo, o aquello que es materia de negociación entre los grupos afectados. El evaluador será el encargado de dirigir el proceso dialógico hasta alcanzar el mayor consenso posible.

Y es “*constructivista*” en tres sentidos o campos. *Ontológicamente*, Guba y Lincoln se confiesan idealistas extremos. La realidad (ni la verdad) no existe ónticamente, sino que son construcciones mentales individuales y por tanto, dinámicas y subjetivas⁶³. *Epistemológicamente*, son monistas (niegan la posibilidad de una diferenciación real entre sujeto y objeto en el acto de conocimiento) y las ideas se adquieren por una mutua interacción entre los diversos individuos. Los acuerdos

⁶² “*Responsive Constructivist Evaluation*”. GUBA y LINCOLN (1989) p.38. Las bases del modelo fueron adelantadas en su anterior obra, en la que exponen 17 principios básicos de la evaluación de cuarta generación. GUBA y LINCOLN (1987) pp.209-216.

⁶³ Cfr. GUBA y LINCOLN (1989) p.43. Este es uno de los puntos más débiles de la argumentación naturalista, cayendo en un pragmatismo y relativismo erróneo. Sin la existencia de una verdad óntica (“*Truth is a matter of consensus among informed and sophisticated constructors, not of correspondence with an objective reality*” p.44), la axiología se vuelve relativista o consecuencialista respecto al contexto y subjetivista respecto al valorante y, así, la evaluación únicamente podrá aspirar a describir los valores confesados o reconocidos por cada sujeto en cada contexto y cada proyecto. Como ya hemos expuesto más arriba, Scriven criticó este paradigma relativista con anterioridad y dureza. No es el lugar para realizar una crítica matizada y en profundidad a esta epistemología y ontología, pero baste, por ahora, comentar que la autoexperiencia y autoconciencia humana, y la intersubjetividad por el lenguaje, permiten confesar razonadamente un realismo moderado y rechazar este relativismo, por otra parte innecesario para el fin de los autores, de superar las reducciones a que somete el paradigma científicista-racionalista. Por último, si no hay verdad “objetiva”, ¿cuál es el criterio para fundar el consenso, cuál es la base sobre la hacer avanzar el proceso hermenéutico dialéctico que ellos mismos proponen? No habrá un motivo ni para ceder, ni para argumentar a favor, ya que todo es pura imagen mental de cada sujeto y por tanto, todas las percepciones y opiniones igualmente válidas e irrechazables.

"emergen" fruto del diálogo consensuado⁶⁴. Y metodológicamente rechazan los procesos analíticos artificiales y con control externo y proponen un "proceso dialéctico hermenéutico" en el que cada sujeto aporta su propia interpretación y valoración bajo una constante interacción entre el observador y el observado⁶⁵.

El fruto de una evaluación será, por tanto, la narración de los consensos logrados entre los diferentes agentes y participantes, sin otra forma de contraste que el intercambio de las propias percepciones, sin poder enunciar generalizaciones y creando aprendizajes relativos y humildes hasta consumir los recursos disponibles destinados a la evaluación. Todo lo que sobrepase estas pretensiones, serán derivaciones "cientificistas" inválidas. El evaluador, ya no es un medidor, ni un descriptor, ni un juez, sino un animador y relator de las discusiones de la comunidad de afectados, que toma nota de los acuerdos y consensos y hace avanzar el proceso de búsqueda de soluciones creativas cuando detecta problemas o desacuerdos.

Llevando al extremo la "fobia" al paradigma racionalista clásico, pretenden sustituir la certeza por lo relativo, el control por la capacitación (*empowerment*), la generalización por la comprensión particular, la arrogancia por la humildad⁶⁶.

Este proceso de evaluación corresponsable constructivista puede llevarse a cabo en una docena de pasos o momentos, sin pretensión de linealidad, sino susceptibles de

⁶⁴ GUBA y LICOLN (1989) p.44.

⁶⁵ GUBA y LINOLN (1989) p.44. El círculo dialéctico hermenéutico se desarrolla por los autores en el cap.5 de la obra, pp.142-155. Básicamente consiste en que el evaluador reúne a diversos representantes de los agentes involucrados y comienza por uno de ellos pidiéndole que exprese su posición y valoración del proyecto realizado ante sus intereses, preocupaciones y pretensiones. Terminada su intervención, se le pide que señale a algún representante del grupo que él cree que su postura diferirá de la suya o puede criticarla. El segundo representante expresa su crítica y su propia valoración del proyecto, y señala un tercer representante que puede criticarle, y así sucesivamente. Al final, el evaluador puede expresar también su valoración, pero de forma que nunca quede como interpretación superior a las demás. Se combina así el proceso de las subjetivas interpretaciones de los representantes (hermenéutico), con un proceso dialéctico que permite avanzar sobre consensos. El círculo termina cuando se llega a un consenso básico en torno a una o dos posturas, o cuando las intervenciones ya son redundantes y no aportan nueva información al proceso.

⁶⁶ GUBA y LINCOLN (1989) p.48.

ser cambiados, de volver atrás o saltarse algún paso⁶⁷. Todo muy flexible, como es el talante general del modelo naturalista. Estos momentos metodológicos se exponen en el Cuadro 4.10.

Cuadro 4.10. Momentos metodológicos de la evaluación de cuarta generación.

- | | |
|-----|--|
| 1. | Establecimiento del contrato con el promotor (<i>sponsor</i>) o "cliente" de la evaluación. Decisión del tipo de evaluación: formativa del mérito, formativa del valor, sumativa del mérito, sumativa del valor. |
| 2. | Organización de la evaluación. |
| 3. | Identificación de los agentes (<i>stakeholders</i>): participantes, beneficiarios y víctimas. |
| 4. | Desarrollo del círculo hermenéutico dialéctico entre los agentes, buscando acuerdos entre sus pretensiones, intereses y preocupaciones (PIP). |
| 5. | Comprobación y enriquecimiento de estos acuerdos introduciendo información adicional y facilitando a los miembros de los grupos de intereses convergentes, alcanzar niveles superiores de sofisticación en sus afirmaciones, gracias a la incorporación de esta información. |
| 6. | Selección de los PIP en los que se ha alcanzado el consenso. |
| 7. | Priorización de los PIP no resueltos por consenso. |
| 8. | Recogida de información adicional sobre los PIP no resueltos. |
| 9. | Preparación de una agenda de negociación. |
| 10. | Realización de la negociación. |
| 11. | Informe final, como estudio de caso, de los consensos logrados. |
| 12. | Iteración del proceso. |

Fuente: Elaboración propia a partir de GUBA y LINCOLN (1989) pp.185-187.

⁶⁷ El desarrollo de cada paso, de forma extensa se expone en GUBA y LINCOLN (1989) cap.7, pp.184-227.

Respecto al primer paso o momento, los autores consideran importante tratar los siguientes acuerdos en el contrato inicial a firmar entre el cliente y el evaluador:

- Identificación del cliente o “sponsor”.
- Identificación del evaluando.
- Establecimiento del tipo de evaluación: formativa o sumativa, del mérito o del valor.
- Crear un clima de mutua confianza que permita llevar a cabo los círculos hermenéuticos dialécticos.
- Explicitación de la intención del evaluador de contactar y tener en cuenta a todos los agentes involucrados.
- Una breve descripción de la metodología que se usará.
- Una garantía de acceso y a los registros y documentos que sean necesarios.
- Confidencialidad y anonimato de las fuentes de información.
- El tipo de informe que se redactará (normalmente un estudio de caso).
- Una breve lista de especificaciones técnicas en las que incluir una aproximación del tiempo que se tardará, los agentes que se verán involucrados, presupuesto aproximado y “producto” final a elaborar resultado de la evaluación.

Respecto al segundo paso, la organización de la evaluación incluye la formación del equipo evaluador y su capacitación si fuera necesario, establecimiento de cómo se introducirá a los evaluadores en la realidad del proyecto y en las personas que pueden aportar información, los criterios que se usarán para incluir o excluir a agentes, la logística de la evaluación y los factores socio-político-culturales que sean relevantes para el ejercicio evaluativo.

En relación al tercer paso, es ilustrativo cómo Guba y Lincoln separan agentes involucrados en el proyecto (ONGD, cofinanciador, ONG local o del Sur) de los

beneficiarios directos del proyecto y de sus víctimas, siendo éstas las más difíciles de identificar, pues no son resultado de una acción directa querida, sino un efecto indeseado o imprevisto. También puede suceder que a lo largo de la evaluación se detecte algún otro grupo afectado que deba incluirse y no se describió al principio. El criterio que más puede iluminar la inclusión o exclusión de agentes es el nivel de “afectación” del proyecto o cuánto ponen en juego en la acción ejecutada.

Respecto al cuarto momento -el desarrollo de acuerdos conjuntos dentro del grupo de los agentes involucrados-, el evaluador deberá asegurarse de que todos los miembros que participan en los círculos hermenéuticos son representantes válidos de las pretensiones-intereses-preocupaciones de estos grupos. El objetivo de los círculos es el consenso y, por tanto, terminan cuando ya no se añade información nueva y sólo aparecen repeticiones de lo ya acordado, o se logra el consenso, o las diferencias parecen irreconciliables.

El quinto momento permite incorporar información relevante para iluminar el proceso evaluativo y, así, aumentar su sofisticación y rigor. Las principales fuentes de información provienen de registros y análisis documental, de la observación, la literatura especializada, la información obtenida en otros círculos hermenéuticos con otros agentes o la propia experiencia y bagaje del evaluador.

Tras el sexto momento, en el que se detectan y reconocen los puntos de acuerdo, el séptimo paso prioriza las pretensiones-intereses-preocupaciones aún no consensuadas. Aquí son posibles tres reacciones: ver si las disensiones son resolubles o no y por qué motivos, ver la posibilidad de llegar a un “acuerdo de compromiso” mínimo, aunque el consenso no sea completo, centrarse en las pretensiones-intereses-preocupaciones de un solo agente y tratar de avanzar a través de ellas.

En el octavo paso, se aumenta la sofisticación del análisis por la información recogida y en el noveno se prepara una agenda de negociación.

En la negociación final, no se prioriza de ningún modo las visiones, opiniones y significados de las valoraciones del evaluador, sino que todo ello se negocia entre los distintos agentes y se somete a consenso. En la preparación de la agenda de

negociación, el evaluador debe definir cada pretensión-interés-preocupación de los grupos de interés que surgieron; detectar y enunciar conclusiones problemáticas que no han logrado consenso en cualquiera de los tres niveles de análisis, teniendo que quedar claro por qué aparece en la agenda y cuál es la dificultad o el desacuerdo; procurar la mayor información posible que ilumine los desacuerdos y permita la síntesis fruto del encuentro y mutuo compromiso, no favoreciendo la confrontación; procurar técnicas o herramientas de acuerdo, como representación de roles o cualquiera que facilite la conexión e impida la confrontación; verificar y consensuar previamente la propia agenda con los involucrados, buscando siempre mantener el equilibrio del poder o la representación de los distintos intereses.

El momento décimo es cuando se lleva a cabo la negociación, mediante un nuevo círculo hermenéutico dialéctico, compuesto por representantes elegidos de cada círculo de agentes que ha participado en el proceso evaluativo anterior. Estos representantes (negociando en nombre de los intereses de cada grupo, pero sin estar “instruidos” por ellos, sino, con un espíritu abierto y consensuador), llevarán a cabo la negociación final en la que el evaluador nunca está por encima de ellos, sino que es el facilitador de los acuerdos, de los puntos de vista de los otros, de la información relevante que ilumine los procesos dialécticos. El acuerdo final será determinado y ratificado por los representantes, para evitar que, en caso de que tuviera que ser ratificado por los grupos originales, esto pudiera utilizarse como medida de fuerza en la negociación, en el sentido de que si no aparecieran sus intereses, el acuerdo final no sería ratificado por su grupo, impidiendo avanzar la deliberación.

La negociación termina cuando se consumen los recursos o el tiempo disponible, o bien cuando los logros alcanzados en materia de consenso son estimados suficientes, teniendo en cuenta que, en la mentalidad de los autores, un proceso evaluador nunca termina y que una buena evaluación es la que ha logrado plantear cuestiones más vivas y profundas de las que se partía, que respuestas cerradas.

De cara a la acción caben tres posibilidades: si se logró el acuerdo, aquellos que conlleven una acción podrán llevarse a término, y los que no implica una acción, serán reconocidos como valores aprendidos fruto de la evaluación; si se llegó a acuerdos parciales o incompletos, pueden acordarse estudios posteriores que aporten nueva

información sobre los puntos conflictivos; y, si no hay acuerdo alguno, poco puede hacerse, excepto continuar trabajando en el problema, o intentar una acomodación que permita una acción práctica. Esto es mejor que no tomar decisión alguna (evaluación totalmente inútil) o tomarla arbitrariamente por cada agente, introduciendo un clima de división y desconfianza entre quienes tratan de *cooperar*, literalmente hablando, en sus acciones e intenciones.

El penúltimo momento es la redacción del informe final. Mientras que en las evaluaciones tradicionales se incluyen una serie de conclusiones y recomendaciones, en las evaluaciones de cuarta generación el informe final toma la forma de un estudio de caso, en el que se narran no sólo los acuerdos logrados, sino cuál fue el proceso hasta lograrlos y qué significado tiene cada uno de ellos, dentro del contexto evaluativo que se ha creado y vivido. Tienen así un formato más próximo a la novela, con una sucesión de escenas, diálogos y descripciones que permiten al lector “ponerse en situación vicaria” de la evaluación y sacar sus propios aprendizajes, que al informe técnico de formato cerrado, “riguroso”, pero tremendamente aburrido y nada sugerente.

El último paso consiste en recordar que las evaluaciones de cuarta generación nunca terminan, a lo sumo, paran durante un tiempo. Siempre surgen nuevas situaciones, informaciones nuevas, nuevas pretensiones-intereses-preocupaciones en los distintos agentes que hacen que el proceso sea iterativo y continuamente reconsiderado.

4.5.6 RECAPITULACIÓN Y VALORACIÓN FINAL.

A lo largo de las páginas anteriores se han expuesto los rasgos básicos de la evaluación según el modelo naturalista o de cuarta generación. Queremos terminar esta sección recapitulando estos contenidos y presentando nuestra personal valoración como hemos venido haciendo con los modelos anteriormente expuestos.

Al final de la obra *Fourth Generation Evaluation*, Guba y Lincoln facilitan una síntesis de los principales rasgos diferenciadores de su modelo de evaluación⁶⁸. Basándonos en ella vamos a recapitular lo esencial de su pensamiento.

Los principios fundamentales del modelo naturalista son siete:

- La evaluación es un proceso sociopolítico.
- La evaluación es un proceso conjunto, comunitario y colaborativo de todos los agentes involucrados en el proyecto.
- La evaluación es un proceso de continuo aprendizaje y enseñanza por parte de todos los que la ejecutan.
- La evaluación es un proceso continuo, recursivo y muy divergente. Nunca se llega a "la verdad", sino a un estado de mayor información y sofisticación del que se partía.
- La evaluación es un proceso creativo, emergente.
- La evaluación es un proceso de resultados impredecibles.
- La evaluación es un proceso que crea realidades⁶⁹.

Como consecuencia de estos principios, el modelo naturalista relativiza el mundo y la sociedad. Ya no se mueve en un escenario de una sola realidad, monocultural, que realiza valoraciones uniformes, sino en un escenario plural y diverso.

Ahora, la responsabilidad del informe y las conclusiones de la evaluación no atañen únicamente al evaluador, sino que se ha creado una estructura corresponsable donde todos comparten el valor y la calidad de lo realizado.

⁶⁸ GUBA y LINCOLN (1989) pp.253-265.

⁶⁹ En GUBA y LINCOLN (1987) pp.216-219 puede encontrarse una breve explicación de cada uno de estos principios. También en GUBA y LINCOLN (1989) pp.253-256.

En este modelo no se fuerza a ningún agente a recoger datos y expresarlos a otros agentes, bajo la amenaza de que posteriormente puedan ser utilizados en contra suya, sino que toda la información es permanentemente sometida a control, por los propios sujetos y agentes que están interactuando y contrastando de forma continua sus construcciones de la realidad en los diversos círculos hermenéuticos dialécticos. Es decir, la evaluación capacita y aumenta el poder de todos los que participan en ella.

Además la evaluación es una experiencia educativa para todos, ya que comprenden y aprecian por sí mismos tanto los puntos acordados en consenso, como las divergencias expuestas, mantenidas o superadas. Esto hace que la disposición al cambio y ejecución de las conclusiones y recomendaciones acordadas por todos, sean puestas en práctica con mayor diligencia. Se produce una "catalización" de los hallazgos obtenidos.

Adicionalmente a estas consecuencias generales, fruto de los principios señalados, se produce un cambio importante en el papel que juega el evaluador⁷⁰.

Si tradicionalmente el evaluador era un técnico (evaluaciones de primera generación), o un descriptor (evaluaciones de segunda generación), o un juez (evaluaciones de tercera generación), ahora estos papeles son incorporados, modificados y superados.

El evaluador sigue realizando un papel técnico, midiendo resultados, empleando técnicas cuantitativas, pero sobre todo considerando al hombre como el principal instrumento que le permite obtener información. También sigue describiendo los fenómenos que observa, pero ahora centrado en tratar de proporcionar a todos los agentes (*stakeholders*) la mayor información posible de nueva creación, y los puntos de vista o construcciones de realidad obtenidos por otros agentes o círculos hermenéuticos. El evaluador actúa más como un relator o narrador, en igualdad de poder con todos los demás.

⁷⁰ GUBA y LINCOLN (1987) pp.219-224; GUBA y LINCOLN (1989) pp.259-262.

Y también actúa como juez, al ser el mediador o procurador del proceso dialéctico del consenso y la negociación final.

Pero además de estos tres papeles tradicionales, el evaluador de cuarta generación también actúa a través de nuevos roles: como colaborador de los procesos dialécticos, no como controlador de los procesos externos; como profesor y aprendiz, no como investigador o experto; como participante y oferente de una porción de realidad, que es su propia construcción, pero en igualdad de consideración que todas las demás; y, por último, también es agente de cambio, no por sus recomendaciones finales expuestas de forma superior a los demás, sino como elaborador de una nueva realidad más informada y sofisticada, que genera en sí misma, inmediatas consecuencias para el cambio.

Todas estas consideraciones podemos sintetizarlas en el *Cuadro 4.11*.

Una vez sintetizados los principios más destacados de este modelo de evaluación, sólo resta ofrecer nuestra valoración personal, bajo el formato común que hemos ofrecido en los otros modelos expuestos anteriormente, que queda expuesta en el *Cuadro 4.12*.

Queremos resaltar, no obstante lo dicho en la nota 63, que el principal punto débil del modelo es de orden ontológico y epistemológico, al considerar la realidad desde un relativismo exagerado, con una escisión errónea entre lo que Kant llamaría los fenómenos (o los hechos en sí) y los noumenos (o los hechos para mí). Fruto de una defensa contra los supuestos positivistas, Guba y Lincoln exageran su postura y niegan el acceso humano a la realidad y, por tanto, una base objetiva de conocimiento.

Cuadro 4.11. Principios de evaluación naturalista.

1. La evaluación es un proceso mediante el cual todos los agentes involucrados en un proyecto de desarrollo, colaboran creativamente para lograr un consenso que valora dicho proyecto.

Corolario 1a: La evaluación *crea* nuevas realidades.

Corolario 1b: La construcción valorativa consensuada, que es el producto de la evaluación, es objeto de permanente reconstrucción, cambio, refinamiento, revisión o -si fuera necesario- reemplazo.
2. La evaluación es un proceso que subsume la recogida de datos y su valoración o interpretación en un mismo conjunto. Son acciones inseparables y simultáneas.

Corolario 2: Ninguna parte del proceso evaluativo puede ser considerada libre de valoración, o "realidad objetiva" en el sentido positivista.
3. La evaluación es un proceso local. Sus resultados dependen del contexto en que se realiza, de los agentes involucrados, o de los valores locales. Nunca puede generalizarse a otros lugares o contextos.

Corolario 3: Los datos obtenidos en otras evaluaciones no pueden ser aplicados a un nuevo contexto, aunque puedan ser adaptados o servir de aprendizaje, como si fuera una "experiencia vicaria".
4. La evaluación es un proceso de enseñanza y aprendizaje. Evaluadores, promotores, clientes (todos los agentes de la cadena de cooperación), aprenden unos de otros y enseñan unos a otros.
5. La evaluación es un proceso sociopolítico. Los aspectos sociales, culturales y políticos, lejos de distorsionar o sesgar la evaluación, son introducidos en ella al menos con tanta fuerza como los datos técnicos.
6. La evaluación es un proceso continuo, recursivo y divergente, porque sus hallazgos son construcciones sociales susceptibles de reconsideración. La evaluación debe estar reciclándose y poniéndose al día constantemente.

Corolario 6a: Una buena evaluación proporciona más preguntas que respuestas.

Corolario 6b: Una buena evaluación no tiene un final "natural", nunca se acaba.
7. La evaluación es un proceso emergente. No puede ser diseñada por adelantado, ya que su enfoque depende de los intereses de cada grupo involucrado.

Corolario 7: La evaluación es un proceso, en principio, de resultados impredecibles.

8. La evaluación es un proceso de responsabilidad compartida, más que de asignarla o de buscar "culpables".
9. La evaluación es un proceso que involucra a todos los agentes y evaluadores en una relación hermenéutica dialéctica.
- Corolario 9a: La evaluación es un proceso conjunto, en el que se ofrecen y consideran todas las construcciones y valoraciones de la realidad en igualdad de trato y nivel. Esto permite que todos sus participantes vivan una experiencia educativa y enriquecedora.
- Corolario 9b: La evaluación es un proceso de mutua colaboración, en la que todos comparten el control de la metodología y las interpretaciones de las valoraciones que se expresan, así como de las decisiones que se adoptan. De esta forma todos los agentes aumentan su capacitación y poder (*empowerment*).
- Corolario 9c: La evaluación así concebida elimina la distinción entre investigación básica o aplicada. Ilumina a la vez la teoría y la propuesta de acción.
- Corolario 9d: La evaluación naturalista debe realizarse sobre el terreno, en interacciones personales - cara a cara - entre los individuos de los agentes involucrados en el proyecto y los evaluadores.
10. Los evaluadores juegan muchos papeles a la vez, convencionales y no convencionales, en las generaciones de evaluación.
- Corolario 10a: El evaluador mantiene el papel de técnico (pero como instrumento humano y analista de datos), de descriptor (pero como historiador o iluminador) y de juez (pero como orquestador del proceso dialéctico que se practica en los círculos hermenéuticos).
- Corolario 10b: El evaluador juega también un papel de colaborador político, ayudante del administrador y agente de cambio, contribuyendo siempre a reforzar la corresponsabilidad de todos los participantes.
11. Los evaluadores deben poseer no sólo experiencia y conocimientos técnicos, sino, sobre todo, altas cualidades y habilidades personales. Entre otras, son fundamentales la paciencia, la humildad, la apertura y accesibilidad, la adaptabilidad a situaciones nuevas y el sentido del humor.

Fuente: Elaboración propia a partir de GUBA y LINCOLN (1989) pp.263-264.

La consecuencia fundamental es que dejan a la evaluación y a su propio círculo hermenéutico sin un criterio para progresar. Porque si todo se reduce a construcciones mentales y no hay ninguna correspondencia objetiva, ¿cuál es el criterio que permite el consenso? En realidad, nadie actúa en la vida bajo un paradigma relativista. Nadie "cree" y sólo "cree" que el objeto "silla" sólo exista en su mente, sino que "sabe" con certeza que es una silla y que le sostendrá cuando se siente en ella y le permita descansar. Y eso mismo "saben", y así actúan, todos aquellos que han experimentado tal realidad y la han compartido mediante el lenguaje, sea el verbal o el de los actos.

Superada esta limitación ontológico-epistemológica, creemos que el modelo de Guba y Lincoln presenta abundante material provechoso y práctico para la evaluación de proyectos de desarrollo como los que realizan las ONGD.

Ante todo, su concepción abierta y participativa de todos los agentes involucrados es algo logrado y que creemos mayoritariamente aceptado. El papel del evaluador también es acertado, así como el enfoque de la distinción entre mérito y valor, que permite, junto con la alternativa sumativa/formativa, obtener una tipología de evaluaciones muy útiles para ser aplicadas a la diversidad de proyectos que se diseñan y ejecutan.

Cuadro 4.12. Caracterización del modelo naturalista.

<p>Evaluar es:</p>	<p><i>Un proceso hermenéutico dialéctico por el que se generan enseñanzas y capacitaciones (empowerment) que incitan a acciones inmediatas, basadas en el consenso de todas las partes que interactúan en el proceso, y realizada en un contexto determinado que no permite generalizaciones.</i></p>
<p>Intereses predominantes:</p>	<p><i>Cada proyecto en su contexto y todos los agentes involucrados (stakeholders) según sus pretensiones, intereses y preocupaciones propias.</i></p>

Cuestiones principales:	<p><i>¿Cuál es la construcción de realidad que determina el valor del proyecto más consensuada por todas las partes?</i></p> <p><i>Debe decidirse un enfoque del mérito o del valor.</i></p>
Métodos más comunes:	<i>El círculo hermenéutico dialéctico y el consenso fruto de la negociación.</i>
Diseño de la evaluación:	<i>Impredecible, emergente y muy flexible. Basado en los 10 pasos naturalistas.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Cualitativas, pero sin despreciar las cuantitativas. (Sobre todo entrevistas, observación, documentos y registros así como lenguaje no verbal.)</i>
Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>La combinación de mérito/valor y evaluaciones sumativas/formativas.</i> + <i>La negociación y el consenso como talante permanente.</i> + <i>La superación crítica del positivismo, inaplicable a las ciencias sociales.</i> + <i>La acentuación del principio de utilidad en los resultados y la invitación a la acción, por encima del "rigor" encorsetador positivista.</i> + <i>Educa y capacita a todos y, al implicar a todos los agentes en la evaluación, la puesta en práctica de los hallazgos y consensos tendrá más garantía.</i> + <i>La inclusión de las víctimas del proyecto, como agentes a considerar.</i> + <i>La amplitud de papeles que debe jugar el evaluador.</i>

Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Su relativismo epistemológico y el idealismo ontológico.</i> - <i>La ausencia de la verdad, como criterio para avanzar en el consenso.</i> - <i>Exige amplias habilidades humanas a los evaluadores y un talante cooperativo a todos los participantes.</i> - <i>Al exigir un constante y abierto diálogo por parte de todos los agentes, el proceso puede frustrarse si alguno de ellos no sabe o no quiere dialogar, buscando juntos la verdad.</i> - <i>Muy dilatadas en el tiempo.</i>
-----------------	---

Fuente: Elaboración propia.

4.6. EL ENFOQUE ORIENTADO A LA UTILIZACIÓN.

4.6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Cuando en los años setenta el movimiento evaluador estuvo en auge, sobre todo en los Estados Unidos, se daban por supuesto dos consideraciones:

- Que los decisores o quienes encargaban las evaluaciones (Administración Pública, políticos, gestores, empresas, etc.) estaban interesados en evaluar sus programas, proyectos e intervenciones.
- Que este interés se traducía inmediatamente en un deseo de aplicación práctica inmediata de los resultados arrojados por la evaluación⁷¹.

Pero estas suposiciones resultaron no ser ciertas y surgieron nuevos modelos que centraron su atención sobre estos dos problemas: la participación de los interesados y decisores y la utilización de las evaluaciones.

Stake elaboró su modelo de “evaluación respondiente” (*responsive evaluation*) centrado en los intereses e interrogantes de los clientes, que eran quienes encargaban y financiaban las evaluaciones. Las entrevistas en profundidad con todos los participantes en los proyectos y programas (la “audiencia” de la evaluación), generaba un acervo de información que posteriormente se sometía a consenso⁷². Ya hemos visto cómo Guba y Lincoln desarrollan este modelo y crean el naturalista, cuya característica fundamental, en este sentido, es la negociación y participación de todos los agentes.

M.Q. Patton será el encargado de responder a la segunda necesidad. Elaborar un modelo que específicamente atienda o acentúe el que sus resultados serán utilizados. Es

⁷¹ ALVIRA (1991) p.28.

⁷² STAKE (1967), (1975a), (1975b), (1976). STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) pp.235-291.

el modelo conocido como “centrado en la utilización” (*utilization-focused evaluation*) que vamos a describir a continuación⁷³.

Michael Quinn Patton es doctor en sociología por la universidad de Wisconsin, donde se especializó en investigaciones cuantitativas. Pronto abandonó esta orientación para desarrollar una de las más amplias y conocidas investigaciones sobre el trabajo con métodos cualitativos⁷⁴. Su trabajo como investigador y docente se desarrolla en la universidad de Minnesota donde ha adquirido una gran experiencia como evaluador en todos los campos sociales y ha desempeñado labores relevantes como director del *Minnesota Center for Social Research* (1975-1980), director del *Caribbean Agricultural Extension Project* (1980-1989), miembro del *International Specialist in the Minnesota Extension Service* o profesor en el *Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs*. Ha sido presidente de la *American Evaluation Association* (1988) y editor del *Journal of Extension* (1988-1991). Sus cursos y programas de doctorado sobre métodos de evaluación son mundialmente reconocidos.

El acercamiento de Patton parte de una experiencia constatada: la gran mayoría de las evaluaciones realizadas no se leen, no se utilizan, apenas sirven para cumplir algún mandato formal externo o para autolegitimarse⁷⁵. Por eso su acercamiento evaluativo va a estar centrado en esta cualidad: crear evaluaciones útiles, que se usen.

⁷³ PATTON (1978) y (1997³). Esta tercera edición es una reelaboración bastante amplia respecto a la primera, con nuevos desarrollos y mayor madurez y actualización en los planteamientos. Aunque conserve el título original, prácticamente es una nueva obra.

⁷⁴ PATTON (1987b) y (1990).

⁷⁵ En PATTON (1978) pp.275-281, el autor narra una entrevista en la que expone el caso de una evaluación de un centro educativo que apenas sirvió para su propia legitimación y de la que ningún miembro de la Administración llegó a leer siquiera el informe ejecutivo completo. Una vez visto en el sumario que la evaluación era positiva en términos generales, no se avanzó más. Esto mismo lo pude escuchar en boca del Director de la Unidad de Evaluación de los proyectos de desarrollo de la Unión Europea (la entonces DG-VIII), Sean Doyle, quien –en un seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo dedicado al tema, en julio de 1998- reconoció enviar anualmente todos los informes de evaluación programados y ejecutados por su unidad al Parlamento Europeo, y nunca recibir comentario alguno, estando convencido que nadie los leía o los utilizaba.

4.6.2. LA UTILIZACIÓN COMO CRITERIO PRINCIPAL DE LA EVALUACIÓN.

En efecto, en el acercamiento propuesto por Patton, cada decisión en el diseño y ejecución de la evaluación está precedida por la pregunta acerca de las consecuencias que tendrá este paso que se va a dar. En todas las fases de la evaluación, todo lo que se decide es sometido a un proceso abierto de negociación, adaptación o selección, de forma que lo decidido resulte realmente útil a los potenciales usuarios de la evaluación.

Existen dos requisitos fundamentales en este enfoque:

- Los grupos interesados en la evaluación (usuarios de la información, tomadores de decisiones) deben estar en todo momento bien identificados y definidos. Deben ser visibles, específicos, gente concreta con la que se ha tenido un contacto previo y se han pronunciado claramente como interesados en el ejercicio evaluador y dispuestos a participar en él bajo este enfoque.
- Los evaluadores deben trabajar de forma activa-reactiva-adaptativa junto a estos grupos de interesados, formando una comisión evaluativa que será la única que pueda tomar decisiones negociadas sobre todos los aspectos del diseño de la evaluación, la obtención e interpretación de la información y su difusión posterior.

Notemos que nos resistimos a denominar a este enfoque "modelo", pues el mismo autor así lo reconoce:

*"El enfoque (approach) de la evaluación centrada en la utilización combina estilo y sustancia, actividad y ciencia, perspectiva personal e información sistemática"*⁷⁶.

De forma general, las **etapas** por las que se constituye un ejercicio de evaluación orientada en la utilización son las siguientes:

⁷⁶ PATTON (1978) p.290.

- I. Se identifican todos los **usuarios** potenciales de la evaluación⁷⁷. Para ello deben fijarse claramente criterios de identificación y criterios de pertenencia a la comisión de trabajo que llevará a cabo la evaluación. La propia comisión determina sus particulares normas de funcionamiento, pertenencia y proceso de toma de decisiones.
- II. Se identifican y determinan las cuestiones más relevantes de la evaluación. Se estiman las fortalezas y debilidades de los paradigmas y modelos evaluativos posibles y se decide sobre el **diseño** final de evaluación que desea realizarse, porque será el más útil para ser utilizado posteriormente, a juicio de la comisión de trabajo.
- III. Se seleccionan los **métodos** de generación de la información: cuantitativos o cualitativos, hipotético-deductivos u holístico-inductivos, más objetivos o más subjetivos, más centrados en la fidelidad a los datos o en la validez, diseños fijos o flexibles y dinámicos. Consideradas las alternativas se toman las decisiones de diseño y obtención de medidas.
- IV. Análisis de los **datos** e interpretación de los mismos, separados en el tiempo y sobre todo vigilando el no manipular la interpretación bajo presión de los evaluadores. Establecidos con anterioridad unos **estándares de calidad** del trabajo realizado en el proyecto evaluado, se comparan ahora con esos estándares, obteniendo conclusiones útiles para los usuarios de la información y desarrollando planes concretos de aplicación.
- V. Los usuarios y los evaluadores cooperan en la **difusión** y puesta en práctica de los hallazgos obtenidos, generando recomendaciones y controlando su implementación.

⁷⁷ Patton nombra siempre a los tomadores de decisiones (*decisionmakers*), los usuarios de información (*information users*) y los propios evaluadores. Creemos que son grupos análogos a los que en la literatura usual de cooperación al desarrollo se identifican como los "agentes involucrados" en un proyecto, que es la traducción que estamos usando en este trabajo para el término "*stakeholders*".

Estas etapas permiten comprobar cómo el enfoque de Patton es una evaluación **dinámica**, no fijada por a priori científicos, una evaluación **interactiva** o de grupo, al crearse la comisión de trabajo que negocia cada paso bajo el criterio de utilización, y una evaluación **iterativa**, ya que si surgen nuevos grupos o agentes interesados, nuevas cuestiones o nuevos intereses, deben reconsiderarse las opciones tomadas de forma que siempre quede asegurada la utilización de los resultados.

4.6.3. LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO Y EL PAPEL DEL EVALUADOR.

Patton está convencido de que el verdadero éxito de las evaluaciones sólo se produce si se logra dinamizar los recursos internos de las personas para que lleven a cabo un cambio. Formar parte de un grupo de trabajo como el que se forma en la comisión de evaluación orientada a la utilización ya es una capacitación inmediata para sus participantes y una inducción eficaz al cambio y a la responsabilidad. Al estar basada en su utilización posterior, la evaluación se hace muy realista y práctica, aumentando los conocimientos y habilidades de los participantes, que terminan cada evaluación dispuestos para la acción.

De esta forma, **el evaluador** está lejos de ser un técnico impersonal y lejano, más sabio y listo que el resto y que formula recomendaciones gracias a su supuesta sabiduría técnica, pero que quedan muy alejadas de los intereses de quienes las reciben y por tanto serán reacios a ejecutar los cambios recomendados. La participación de todos los agentes y usuarios en un proceso comunitario de acción, reflexión, reacción ante las dificultades y adaptación a cada circunstancia concreta, perfila al evaluador más cerca de un animador de procesos comunitarios, como ya proponían Guba y Lincoln, que de un analista cuantitativo muy observante de la validez y control de los procesos de obtención, análisis e interpretación de los datos. En palabras del propio Patton:

*"El evaluador no procura amoldar y manipular a los tomadores de decisión y los usuarios de información para aceptar sus nociones preconcebidas acerca de lo que se considera útil o una investigación de alta calidad, pero tampoco el evaluador es un mero técnico que se limita a realizar lo que los decisores desean"*⁷⁸.

Aclarado el papel del evaluador, ofrecemos en el *Gráfico 4.2.* la organización del proceso evaluador orientado a la utilización, en forma de diagrama de flujo.

4.6.4. SÍNTESIS Y VALORACIÓN.

Análogamente a los modelos anteriormente expuestos ofrecemos un cuadro sintético (*Cuadro 4.13.*), que incluye la valoración personal sobre las principales ventajas e inconvenientes que ofrece este enfoque para los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD.

En síntesis, bajo el enfoque orientado a la utilización, se maximiza el rendimiento del ejercicio evaluativo y no se emprenden evaluaciones que no vayan a seguir un riguroso programa de retroalimentación.

Bajo el enfoque de Patton, se cuidan de forma especial las tres finalidades que Gasper reclama para la evaluación:

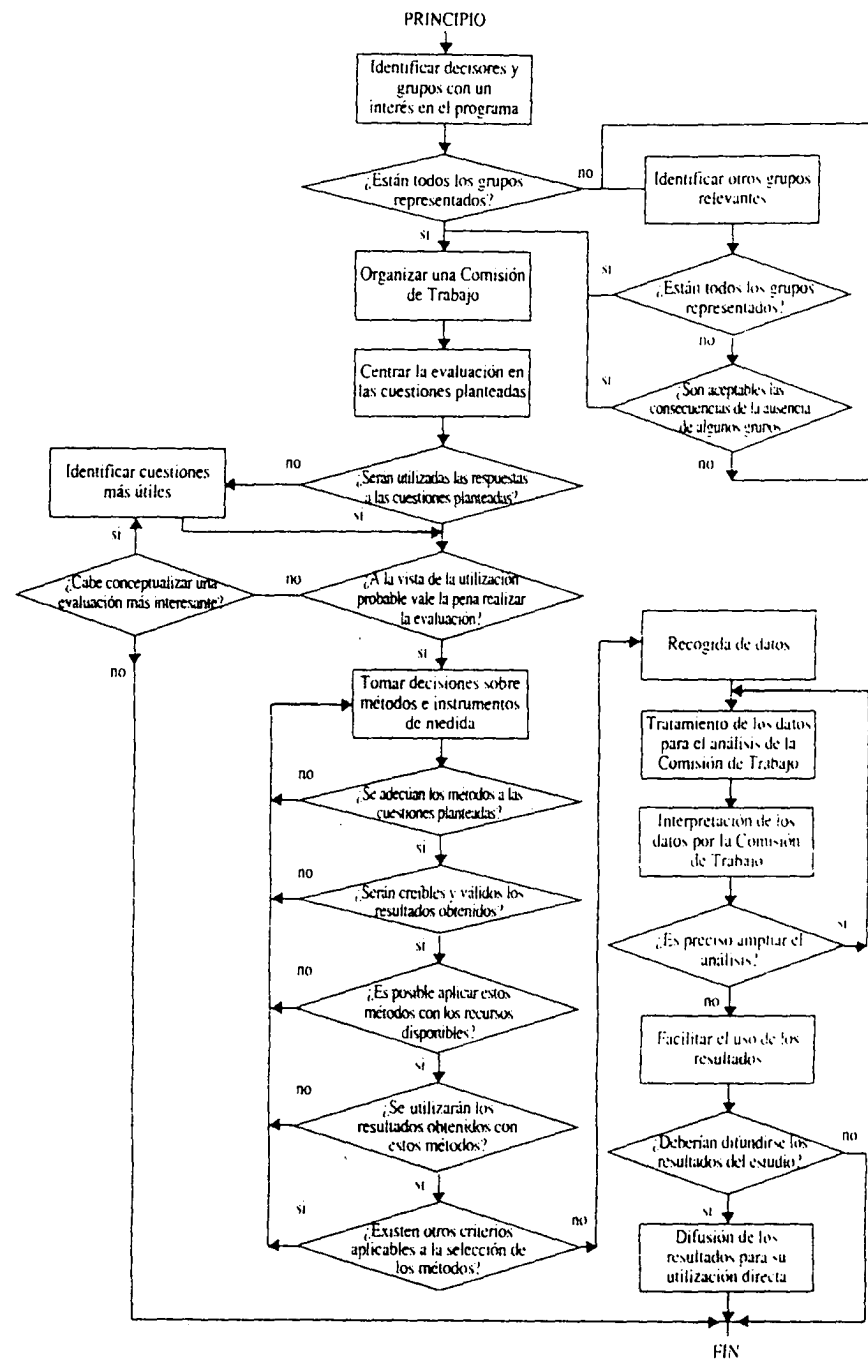
- Se enjuicia el **diseño** del proyecto, su calidad, pretendiendo descubrir la lógica interna de la acción o la teoría del programa puesto en práctica.
- Los **procesos** son detectados, valorados y comprendidos, sean procesos que condujeron al éxito o al fracaso del proyecto.

Son identificados y enjuiciados todos los **efectos** provocados por el proyecto o asociados a la acción ejecutada⁷⁹.

⁷⁸ PATTON (1978) p.289.

⁷⁹ Cfr. GASPER (1999) p.57.

Gráfico 4.2. El proceso de evaluación orientada a la utilización.



Fuente: PATTON (1987a) p.95; PATTON (1997) pp.378-379 y BALLART (1992) p. 159.

Cuadro 4.13. Caracterización del enfoque orientado a la utilización.

Condiciones previas:	<i>No realizar ninguna evaluación que no vaya a ser utilizada.</i>
Evaluar es:	<i>Un proceso dinámico, interactivo e iterativo de valoración integral de los efectos generados por el proyecto.</i>
Intereses predominantes:	<i>Recoger los intereses de todos, para maximizar su utilización.</i>
Cuestiones principales:	<i>Asegurar la representatividad de todos los grupos.</i>
Métodos más comunes:	<i>Todos los posibles.</i>
Diseño de evaluación:	<i>Determinado por la comisión de trabajo para cada caso.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Cualitativas, sin prejuicio de las cuantitativas.</i>
Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>Máximo interés en asegurar su utilización.</i> + <i>Participación de todos los interesados.</i> + <i>Proceso dinámico, interactivo e iterativo. Muy flexible.</i>
Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Lentitud del proceso, al negociar todos los acuerdos.</i> - <i>No hay estándares de calidad asociados a proyectos de desarrollo. Cada uno es un caso particular. La IV etapa es de dudosa aplicación práctica en la cooperación para el desarrollo.</i>

Fuente: Elaboración propia.

4.7. LOS MODELOS DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA.

4.7.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

En esta sección vamos a presentar los modelos de evaluación participativa. Estos han ido surgiendo desde los años setenta y se han desarrollado con fecundidad y popularidad entre los evaluadores de proyectos de desarrollo y entre las ONGD.

El problema de fondo que nos estamos encontrando permanentemente en la presentación de los diversos modelos que hemos ido realizando hasta ahora, es un problema que tiene mucho de epistemología, de qué es "científico" y válido.

Como ha señalado García Ramos, catedrático de métodos de investigación y evaluación educativa:

*"En la actualidad, la evaluación de programas se caracteriza por la falta de acuerdo en lo que es, en cómo debe hacerse y para qué debe hacerse la propia evaluación. De hecho podríamos... agrupar los grandes enfoques metodológicos alternativos... en dos principales: a) Esquema tradicional-objetivista y básicamente externo, y b) Modelo participativo-subjetivista-crítico y básicamente interno"*⁸⁰.

Nosotros hemos venido distinguiendo estos dos polos como el *racionalista-positivista-cuantitativo-sumativo* y el *pluralista-naturalista-cualitativo-formativo*. La cuestión clave será estudiar si estos modelos se consideran alternativos e irreconciliables, o son de alguna manera complementarios y compatibles, huyendo de una postura ecléctica que sólo revele comodidad. El **criterio de verdad** será la clave básica para distinguir las posiciones extremas del continuo y ofrecer un criterio racional y válido a las organizaciones de que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo que las permita diseñar, en cada caso, una evaluación de su proyecto o programa bajo un modelo evaluativo distinto.

En el apartado 4.3. presentamos el extremo racional-positivista en forma de la evaluación por objetivos. Ahora presentamos el polo opuesto bajo los modelos o enfoques participativos. Si el primero se fundamenta en el **principio de causalidad**, al

⁸⁰ GARCÍA RAMOS (1999) p.7.

tratar de asignar funcionalmente causa-efecto, mientras valora por comparación la situación antes del proyecto con la de después, atendiendo a los objetivos previamente marcados en el diseño de la acción, en los modelos participativos se asumen las aportaciones y críticas que ya hemos recorrido insertas en el modelo libre de objetivos, en el naturalista y en el enfoque orientado a la utilización. Pero ahora, además, el énfasis va a estar en dos claves: construir evaluaciones de forma rápida y eficiente y hacerlo centradas en procurar la participación de los propios beneficiarios o usuarios del proyecto. Veamos sus principales aportaciones con cierto detenimiento.

4.7.2. RAPID RURAL APPRAISAL (RRA) Y PARTICIPATORY RURAL APPRAISAL (PRA). ORÍGENES, DIFERENCIAS Y PRINCIPIOS.

El Diagnóstico Rural Rápido (RRA en sus siglas inglesas) y el Diagnóstico Rural Participativo (PRA) son dos de los enfoques participativos más conocidos. El RRA se desarrolló a lo largo de la década de los ochenta y de él ha surgido por evolución y perfeccionamiento el PRA, durante los noventa.

Robert Chambers, uno de los principales investigadores y divulgadores del PRA lo define en estos términos:

*"El término PRA describe un creciente grupo de enfoques y métodos que permiten participar a la gente local, analizar e incrementar el conocimiento de sus condiciones de vida, y planificar y actuar [en consecuencia]"*⁸¹.

Pero veamos cómo se llegó a este modelo participativo y cuáles fueron sus antecedentes.

⁸¹ CHAMBERS (1992) pp.1 y 1; CHAMBERS (1994a) p.953. El contenido del "paper" de 1992 fue posteriormente editado en los tres artículos de la revista *World Development* a los que hace referencia CHAMBERS (1994a,b y c). Nosotros haremos referencia principalmente al de 1992 por

a) Orígenes.

Siguiendo a Chambers, reconocemos cinco antecedentes o fuentes del PRA⁸²:

- La investigación participativa activista, inspirada en la contribución de Paulo Freire en *Pedagogía de la opresión* de 1968 y los desarrollos de programas educativos para adultos implantados con esta pedagogía en numerosos países del Sur. Además en el campo de la industria y agricultura se llevaron a cabo investigaciones participativas conocidas como Investigación de la Acción Participativa (*Participatory Action Research*) y divulgadas por Whyte⁸³. De estas investigaciones se asumen las siguientes convicciones tan relevantes para los modelos participativos:
 - * La gente pobre es capaz y creativa y puede hacer mucho más de lo que se piensa en el terreno de su propia investigación, análisis y planificación de actividades que les ayuden a salir de su situación de precariedad.
 - * Los trabajadores externos a la comunidad beneficiada (*outsiders*) deben tener un papel de facilitadores y catalizadores de los procesos creados por los beneficiarios o gente de la propia comunidad (*insiders*).
 - * La debilidad debe ser superada, capacitada (*empowered*).
- Los análisis, desarrollados por Conway en la segunda mitad de los ochenta, en el ámbito agrícola y conocidos como "agro-eco-sistemas". De esta línea investigadora van a recoger sus herramientas metodológicas visuales y gráficas: los trazados de caminos mediante observación, los mapas informales, varios tipos de diagramas o evaluaciones innovadoras. Todas ellas tienen en común el estar centradas en la información que puede proporcionar la gente local y no expertos externos.

su anterioridad. En estos materiales se ofrece una amplia bibliografía sobre los enfoques tratados, actualizada últimamente en CHAMBERS (1997) pp.255-283.

⁸² CHAMBERS (1992) pp.1-9. Otros trabajos relevantes y pioneros han sido los de BRYK (1983), SALMEN (1987) y FEUERSTEIN (1990).

⁸³ WHYTE (1991).

- La antropología aplicada centrada en el conocimiento de las personas locales a través de herramientas de investigación cualitativa que insisten en escuchar y aprender la sabiduría local, en respetar y valorar las formas de vida de la gente rural, su ética, sus valores, su cosmovisión... Los trabajos y métodos de antropología aplicada se extendieron a los campos de la agricultura, con un destacado proyecto llevado a cabo en el Perú por R. Rhoades, al de la salud y nutrición, o al de la etnografía.

Las principales contribuciones de la antropología aplicada recogidas por el PRA son:

- * La idea de aprender sobre el terreno, entendida como un arte flexible más que como un ejercicio de ciencia rígida.
- * El valor insustituible de estar viviendo con la gente, en su terreno, sin huir de la observación participante o las conversaciones con aquella.
- * La importancia de las actitudes, conductas y costumbres en todo lo que afecta a las relaciones humanas.
- * La distinción entre lo *émico* y lo *ético*. Lo *émico* expresa y prioriza los puntos de vista, conceptos, categorías y valores de la gente de dentro de la comunidad (los *insiders*); mientras que lo *ético* prioriza esas mismas categorías, pero de los externos u observadores de la comunidad (los *outsiders*).
- * La validez de los conocimientos técnicos indígenas.
- La investigación aplicada de sistemas agrícolas. En esta rama de investigación confluyen aportaciones de antropólogos sociales, geógrafos, economistas agrarios y biólogos, que centran sus posturas en la convicción de que los campesinos son innovadores, al ser los más interesados en su propia actividad y destino. Los trabajos de estos investigadores han contribuido a valorar y apreciar:
 - * La complejidad, diversidad y aversión al riesgo de muchos sistemas agrarios.
 - * El conocimiento, profesionalidad y racionalidad de los pobres y pequeños campesinos.

- * Sus comportamientos y conductas.
- * Su habilidad para conducir sus propios análisis y toma de decisiones.
- El último antecedente próximo al sistema PRA ha sido el propio RRA. El *Rapid Rural Appraisal* se desarrolló desde finales de los años setenta en las investigaciones realizadas por el Instituto de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de Sussex (IDS) y que fueron recogidas y divulgadas por el Banco Mundial⁸⁴.

Chambers detecta tres orígenes para este enfoque⁸⁵:

- * Una profunda insatisfacción por los prejuicios o sesgos anti-pobreza que se producían en los proyectos de desarrollo de turismo rural con visitas muy breves a las zonas rurales por parte de profesionales formados en zonas urbanas. Pronto se tomó conciencia de que no se priorizaban las necesidades de los más pobres.
- * Un segundo origen fue el desencanto de los investigadores con los procedimientos usuales de trabajar con cuestionarios cerrados y los pobres resultados que estos ofrecían. Resultaban largos, tediosos, poco prácticos y poco realistas en la obtención de información. Generaban informes excesivamente amplios, atrasados, aburridos, inútiles y que, en verdad, terminaban siendo ignorados.
- * El tercer origen fue el descubrimiento de métodos de aprendizaje de menor coste-eficacia, bautizados en el IDS como los conocimientos técnicos indígenas, que reflejaban que la gente despertaba su interés y aprendía de forma eficiente aquello que detectaba que afectaba directamente a la calidad de sus vidas.

Tras estos antecedentes, los métodos de analizar la realidad del RRA tuvieron un fuerte impulso y desarrollo a lo largo de los ochenta, destacando las investigaciones y aportaciones de la Universidad de Khon Kaen en Tailandia, que convocó una

⁸⁴ El IDS se ha especializado en la investigación de esta metodología. Ofrece una amplísima bibliografía en libros, documentos de trabajo o de discusión, en su página web (http://www.ids.ac.uk/eldis/prapra_bib.html). Una primera recopilación de más de 800 entradas la ofrece STEWART *et al.* (1995). Esta fuente es insustituible para la profundización de estos diagnósticos participativos, en los cuales no podemos profundizar por alejarse del objetivo central de esta investigación.

⁸⁵ CHAMBERS (1992) p.7.

Conferencia Internacional sobre el RRA en 1985 y publicó y difundió sus actas dos años más tarde. Desde 1988 se crea una publicación informal, *RRA Notes*, que sirve de instrumento divulgador, y desde ese año comienzan actividades formativas en la metodología del RRA y se llevan a cabo varios proyectos bajo este enfoque, sobre todo por parte de ONGs. Las diferentes líneas de investigación abiertas a principios de los ochenta confluyeron en cuatro clases de diagnóstico RRA: participativo, explorativo, tópico y de seguimiento.

Expuestos los orígenes de estas formas de diagnóstico (*appraisal*), pasamos a comentar sus principales diferencias.

b) Diferencias.

La metodología RRA sirvió de base al enfoque participativo PRA, si bien este supera el acento en el evaluador o investigador que establece el RRA, que "sonsaca" o extrae la información de los beneficiarios de los proyectos para ofrecer una oportunidad de aprender junto al evaluador. El PRA, sin embargo, intenta hacer participar a la gente local en su propio análisis, planificación y acción, compartiendo (no "sonsacando") la información relevante, siendo el evaluador más un facilitador de procesos que un investigador puro, y ejerciendo así procesos de "empoderamiento" de los agentes locales, al tiempo que se realiza la evaluación o diagnóstico.

Chambers ofrece un clarificador cuadro comparativo entre el RRA y el PRA. (Cuadro 4.14.)

Es importante insistir en que las principales diferencias entre el RRA y el PRA consisten en que, en el RRA, el evaluador trabaja junto al personal local para sonsacar o extraer la información que él necesita para su apreciación como investigador, pero la propiedad, análisis y uso de dicha información sigue estando preferentemente en los agentes externos, no en los propios beneficiados por el proyecto. En cambio, en el PRA, la información se comparte y sirve para capacitar o "empoderar" al personal local y el evaluador actúa como facilitador de procesos de toma de decisiones internas a cargo de los propios interesados.

Cuadro 4.14. Comparación entre el RRA y el PRA.

	RRA	PRA
Periodo de mayor desarrollo:	Últimos de los '70 y 80.	Últimos de los '80 y 90.
Innovaciones procedentes de:	Universidades.	ONGs.
Principales usuarios:	Agencias de ayuda y Universidades.	ONGs y Organizaciones del gobierno operantes sobre el terreno.
Principal recurso puesto de relieve:	El conocimiento de la gente local.	Las capacidades de la gente local.
Principal innovación:	Métodos.	Conductas.
Modo predominante de obtener información:	Extractivo, sonsacante.	Facilitador, participante.
Objetivos ideales:	Aprender con agentes externos.	"Empoderar" al personal local.
Resultados a largo plazo:	Planes, proyectos, publicaciones.	Apoyar y sostener las acciones e instituciones locales.

Fuente: CHAMBERS (1992) p.11.

La agencia norteamericana de cooperación al desarrollo, USAID, sintetizó las principales diferencias entre una evaluación tradicional y una participativa como puede verse en el *Cuadro 4.15*.

Una vez vistos los orígenes de ambos enfoques y sus principales diferencias, pasamos a exponer brevemente sus principios más significativos⁸⁶.

⁸⁶ Otro desarrollo complementario sobre las diferencias entre evaluación e investigación participativa y tradicional puede encontrarse en CORNWALL y JEWKES (1995) pp.1668-1669.

Cuadro 4.15. Diferencias entre la evaluación tradicional y la participativa.

EVALUACIÓN TRADICIONAL	EVALUACIÓN PARTICIPATIVA
El donante determina el enfoque y propiedad de la evaluación.	La propiedad de la evaluación y su enfoque pertenecen a los participantes en ella.
Los beneficiarios no suelen participar.	Amplio margen de participación de los beneficiarios.
El aspecto central es asignar responsabilidades	El centro de todo es enfocar la evaluación como un aprendizaje.
Diseño predeterminado.	Diseño flexible.
Métodos formales.	Métodos propios del diagnóstico rápido.
El personal externo son los evaluadores.	El personal externo actúa como facilitador del proceso evaluativo que se realiza entre todos.

Fuente: USAID (1996).

c) Principios.

Siguiendo a Chambers, hay una serie de principios de funcionamiento que son compartidos tanto por el RRA como por el PRA⁸⁷. Son los siguientes:

- Aprender de la gente, directamente y sobre el terreno en conversaciones cara a cara.
- Aprender rápida y progresivamente. Trabajar con flexibilidad, oportunidad, capacidad de improvisación, iteración, cruce de información, capacidad de adaptación.

⁸⁷ CHAMBERS (1992) pp.13-15. También en CHAMBERS (1994b) pp.1254-1255.

- Evitar sesgos, siendo flexible y no rígido con un formato predefinido de evaluación, escuchando a la gente, no leyendo en despachos alejados, probando soluciones en vez de pasar al siguiente tema, no siendo impositivos ni los protagonistas, buscando a la gente más pobre y a la mujer, aprendiendo junto a ellos sus conocimientos, habilidades y prioridades.
- Optimizar el tiempo y coste del aprendizaje, buscando siempre la verdad, aplicando el *principio de ignorancia óptima* y el de *imprecisión adecuada*⁸⁸.
- Triangular la información disponible como medio de validación interna.
- Diversificar, buscar el mayor número de opiniones y puntos de vista en vez de usar medias o tendencias centrales, maximizar la diversidad y riqueza de la información y buscar contradicciones, anomalías o diferencias en los datos recogidos.

Además de estos principios comunes a ambos enfoques, el PRA ha desarrollado algunos principios adicionales que le caracterizan. Son los siguientes:

- Facilitar al máximo que las tareas sean realizadas por los propios beneficiarios locales. Que ellos analicen, investiguen, aprendan, propongan y decidan.
- Desarrollar en los evaluadores externos una conciencia autocrítica y responsable que, actuando como facilitadores de las decisiones, les someta a procesos continuos de mejora, donde el error es visto como oportunidad de aprender y crecer.
- Que todo el proceso evaluativo esté presidido por la constancia en el compartir la información, e ideas con la gente; que tanto el proyecto de desarrollo como su evaluación sea una tarea de todos.

⁸⁸ El "Principio de ignorancia óptima" busca no saber lo que no merece la pena ser sabido, y el "Principio de imprecisión adecuada". lleva a no medir más de lo necesario para hacer un buen juicio.

Como señala el propio Chambers, es interesante notar que los principios compartidos son de corte más epistemológico, mientras que las aportaciones propias del PRA versan más sobre conductas y procesos psicológicos personales.

Una vez expuestos los principios de funcionamiento de estos enfoques, pasamos a describir sus principales herramientas o métodos de trabajo.

4.7.3. HERRAMIENTAS Y MÉTODOS DE TRABAJO EN EL PRA.

Si algo caracteriza prioritariamente el método de trabajo del modelo evaluativo participativo es la variedad y creatividad de sus herramientas. El predominio de las de carácter cualitativo es muy significativo, como puede apreciarse en esta serie de rasgos que enumera Chambers⁸⁹: el utilizar fuentes secundarias de información, favorecer el "hágalo usted mismo", apoyarse en informadores clave, entrevistas semiestructuradas, toda clase de trabajo en grupos, las cadenas de entrevistas, los mapas y modelos participativos, fotografías aéreas (para identificar tipos de suelo, cualidades de la tierra, fertilidad, etc.), organizar paseos en los que se informa, charla, escucha y observa espontáneamente, diseño de instrumentos gráficos como líneas de tiempo, cronogramas, análisis de tendencias, diagramas de estaciones, diagramas de participaciones, el uso de historias, relatos etno-biográficos, estudios de caso, pero también instrumentos cuantitativos como análisis de medios de vida, ranking de bienestar o riqueza, análisis de diferencias entre género o grupos sociales, utilizar estimaciones, cuantificaciones, indicadores clave, presupuestos participativos, cuestionarios simples, sociodramas, brainstorming u otras técnicas participativas creadas *ad hoc*. Cada evaluación participativa es única, distinta y original⁹⁰.

Esta tremenda variedad y libertad en el uso de herramientas informativas ha permitido a los investigadores y evaluadores de los modelos RRA y PRA, acentuar las capacidades y conocimientos de la gente local, trabajar bajo relaciones relajadas de gran confianza mutua, servirse de los medios gráficos y diagramas visuales más que de los

⁸⁹ CHAMBERS (1992) pp.15-19.

⁹⁰ Una síntesis de los principales de estos métodos se ofrece en USAID (1996) p.4; GUIJT (1998); ABBOT y GUIJT (1998) o GALLEGO (1999).

números y estadísticos, crear secuencias y series de datos por repetición de una misma técnica a lo largo del tiempo y que va ganando sucesivamente en detalle, ampliar la formación y orientación de los evaluadores externos, así como compartir y difundir de forma amplia el propio modelo RRA o PRA.

En definitiva, los tres fundamentos básicos que ofrecen estos enfoques son:

- Una variedad y creatividad enorme en los métodos y herramientas de trabajo, que fue lo que se consideró más característico e importante en sus orígenes.
- El acentuar las conductas y actitudes como claves en la evaluación. Trabajar sin imposiciones dando el máximo protagonismo al personal local. Esto pasó a ser lo más importante en un segundo momento.
- Pero en un tercer momento histórico, ha sido el acentuar todo lo que se refiere al compartir, como talante de trabajo y condición indispensable para una evaluación útil, participativa y participada. Sin esto último, no podríamos considerar que un ejercicio evaluativo realizado bajo este modelo pudiera ser calificado como tal con el mínimo de rigor y honestidad.

De este modo y con estos fundamentos, evaluar de forma participativa supone preguntarse últimamente qué realidad es la que verdaderamente cuenta, la de los beneficiarios con sus intereses, saberes o cultura, o la realidad calculada, medible o interesada de agentes externos.

La tarea de evaluar bajo el paradigma participativo supone **cambios profundos en los modos habituales de trabajo**: de trabajar con instrumentos cerrados a hacerlo con abiertos, del predominio de lo individual al grupal, de lo verbal o lo visual, del medir al comparar.

Pero también **cambios en el modo de concebir y practicar las relaciones**: de extraer información para mi "experimento" o diseño evaluativo preconcebido a "empoderar", educar y capacitar a lo largo del ejercicio evaluativo. Por eso, sólo puede evaluarse de forma participativa, estando sobre el terreno y de forma grupal.

Y, por último, supone también **cambios en las acciones a realizar**: del uso privado de los informes y conclusiones a la difusión transparente y participada, de los informes tediosos e inútiles, poco operativos, al humor y animación constante hacia la mejora continua.

4.7.4. SÍNTESIS Y VALORACIÓN.

La evaluación bajo herramientas participativas está siendo objeto de numerosas publicaciones y juicios contrapuestos. Su cercana implantación hace que este modelo evaluativo sea acriticamente aceptado y alabado, maximizando además la facilidad de uso de algunas de sus herramientas o, por el contrario, sea objeto de fuertes críticas, ante todo por los partidarios de la evaluación más tradicional, formal y cuantitativa, que la desprecian en conjunto, sin salvar aspectos que pueden ser positivos⁹¹.

Siguiendo la presentación del modelo que ofrece la USAID, podemos sintetizar los pasos a realizar para evaluar de forma participativa en los siguientes⁹²:

- **Decidir si el enfoque participativo es el apropiado para esta evaluación.** En el caso de que se requiera una especial información sobre cuestiones de implementación del proyecto o el acento esté puesto en el uso de la evaluación por parte de los beneficiarios y no existan excesivas presiones de tiempo, la evaluación participativa puede resultar adecuada. En el caso de requerir una evaluación que priorice un juicio externo independiente, o requiera captar y analizar información muy especializada y técnica, no se disponga de mucho tiempo o existan serios e insalvables desacuerdos entre los agentes participantes en el proyecto y sus intereses y enfoques, será más recomendable utilizar otra metodología que la participativa.

⁹¹ La propia Metodología de Evaluación del MAE. recoge estos enfoques y la valoración que de ellos hace el CAD: MAE (1998a) pp.92-94. Otras valoraciones del modelo participativo en: LAWRENCE (1989); USAID (1996).

⁹² USAID(1996).

- **Decidir el grado de participación.** ¿Qué grupos participarán y qué roles ejecutará cada agente participante? Interesa que cada grupo participante en la evaluación explicita sus particulares intereses en el ejercicio evaluativo. La participación de los grupos puede ser variable en cada momento de la evaluación.
- **Preparar el alcance del trabajo.** Aquí es necesario determinar los procedimientos y agentes encargados de la recogida de datos necesarios para elaborar indicadores.
- **Realizar una reunión del equipo evaluador para planificar el ejercicio.** Se trata de alcanzar un consenso básico sobre el propósito de la evaluación, definir responsabilidades, clarificar roles, preparar todo lo relativo a logística y elaborar una agenda aproximada de trabajo. Ayudados por el facilitador responsable, los agentes que van a participar reciben capacitación básica en las tareas asignadas (recogida de datos, funcionamiento de las reuniones de grupo, etc.) y se deciden las cuestiones que se desean responder en la evaluación.
- **Ejecutar la evaluación.** Utilizando las técnicas de diagnóstico rápidas se llega a recoger toda la información necesaria para realizar la valoración.
- **Analizar la información y lograr un consenso basado en los resultados.** Los agentes participantes, ayudados por el facilitador, tratan de llegar a un consenso básico sobre los resultados del proyecto. Los desacuerdos se someten a procesos de negociación en los que se valora el mutuo aprendizaje por parte de todos los intervinientes. Logradas unas conclusiones basadas en evidencia empírica, se preparan las recomendaciones finales.
- **Elaborar un plan de acción.** Se compone un plan de acción que maximice la utilidad de la evaluación, basado en un diagnóstico realista sobre los puntos fuertes y débiles de cada agente representado. El proceso desea convertir la evaluación en un impulso comunitario, basado en lo aprendido al ejecutar la evaluación, y que tenga efectos visibles dentro de las comunidades representadas.

Presentados de forma sintética estos pasos, procedemos a nuestra valoración personal.

Coincidimos con Alvira en que hay cuatro supuestos básicos en las técnicas participativas⁹³:

1. **Que puedan identificarse a todas las partes interesadas en la evaluación.** Si no es así, el deseo de que sean los propios actores internos los protagonistas del ejercicio evaluativo queda mermado. No es fácil integrar a todas las partes, pues hay beneficiarios y perjudicados *indirectos* que pueden permanecer muy ajenos al proyecto durante la ejecución, y sin embargo verse sus intereses afectados en gran medida.
2. **Que las partes quieran y/o puedan participar en la evaluación.** Esta observación parece obviada en la descripción de los modelos participativos y bien merece tenerse en cuenta, sobre todo en los proyectos en los que los beneficiarios no han tenido un papel muy importante en su diseño y formulación.
3. **Que la participación en la evaluación les motivará a aplicar los resultados y recomendaciones obtenidas.** Aquí se supone gratuitamente que participar en una evaluación es motivante de por sí, lo cual puede no ser cierto. Participar en una evaluación supone interrumpir las tareas cotidianas de trabajo, a veces insustituibles para el sustento de sus protagonistas y su familia, y la evaluación puede suponer una carga adicional de esfuerzo. De hecho, uno de los factores que conviene tener en cuenta a la hora de diseñar la programación y el calendario de la evaluación es la carga de trabajo extraordinaria que supone para los agentes internos.

⁹³ ALVIRA (1991) p.30. CORNWALL y JEWKES (1995) p.1673 también detectan y comentan estas dificultades.

4. **Que usarán los resultados.** De participar en una evaluación -que puede afectar más o menos al trabajo, costumbres o valores de los participantes- a asumir y aplicar los cambios y recomendaciones ofrecidas por el informe evaluativo, hay un salto que debe tenerse en cuenta y analizarse, y no obviar gratuitamente. De cualquier modo, habrá que probar que las recomendaciones ofrecidas por las evaluaciones participativas son puestas en práctica en mayor medida que las recomendadas por otras metodologías⁹⁴.

Comentados estos supuestos, ofrecemos nuestra propia valoración según el formato que hemos venido manteniendo en la exposición de los distintos modelos evaluativos. (Cuadro 4.16.)

En definitiva, como bien señalan Cornwall y Jewkes, quizá lo más característico y diferencial de la evaluación e investigación participativa no sean los métodos o el predominio de herramientas cualitativas, sino el **centrar el poder que toda evaluación significa en los beneficiarios**, en los agentes internos (*insiders*) en vez de en los conocimientos y formalidades científicas de agentes externos, cualquiera que sea su metodología y las herramientas que utilice⁹⁵.

⁹⁴ No tenemos constancia de que haya todavía ningún estudio al respecto.

⁹⁵ CORNWALL y JEWKES (1995) pp.1667-1668. Allí mismo hacen referencia a la distinción de BIGGS (1989) de cuatro grados de participación: *contractual* (la gente es contratada para participar en el proyecto o investigación), *consultiva* (se pregunta a la gente su opinión antes de ejecutar la acción), *colaborativa* (los evaluadores y la gente trabajan juntos en la ejecución de un proyecto identificado y formulado por los investigadores), *colegial* (evaluadores-investigadores y el personal local trabajan juntos como colegas, en un proceso de mutuo aprendizaje y cada cual según sus respectivas habilidades, teniendo los locales el control del proceso). A lo largo de su artículo, identifican nueve variantes de enfoques participativos: de tendencia más contractual, *Rapid Epidemiological Assessment (REA)*, *Rapid Ethnographic Assessment*, *Rapid Rural Appraisal (RRA)* y *Rapid Assessment Procedures (RAP)*. Con una tendencia más colaborativa o colegial y desarrollados posteriormente: *Participatory Rural Appraisal (PRA)*, *Participatory Action Research (PAR)*, *Participatory Research (PR)*, *Development Leadership Teams in Action (DELTA)* y *Theatre for Development*. Sirva esta referencia como presentación de la amplitud de vías de investigación que incluye esta "familia" participativa.

De todos modos, a pesar del creciente interés hacia estas herramientas por parte de ONGD y Agencias donantes, la sospecha de un exceso de subjetividad, terminando la evaluación en simples -y valiosas- puestas en común, no termina de eliminarse. Una buena combinación de herramientas cuantitativas que permitan ofrecer evidencia empírica y medidas -normalmente ejecutadas y analizadas por su complejidad por personal externo- y que sirvan de base a los significados que se adopten -eso sí por consenso participativo-, creemos que no deben faltar. En el arco cuantitativo-cualitativo caben muchas combinaciones posibles, pero la tendencia al equilibrio es mejor que la polarización sobre un solo grupo de sujetos, intereses o herramientas, sean los *insiders* o el personal investigador externo o *outsiders*. La buena relación es la de complemento mutuo, no de oposición y tampoco hay que negar la dimensión de control de la evaluación, aunque prime la de obtener juntos aprendizajes sobre las buenas prácticas contenidas en el proyecto.

Cuadro 4.16. Caracterización del modelo participativo.

Condiciones previas:	<i>Asegurarse de que el proyecto ofrece las condiciones adecuadas para ser evaluado de forma participativa.</i>
Evaluar es:	<i>Facilitar el proceso de autoaprendizaje de los beneficiarios sobre los puntos fuertes y débiles con que se ha trabajado a lo largo de la ejecución del proyecto y obtener recomendaciones útiles para su mejora.</i>
Intereses predominantes:	<i>Aunque puedan estar representados todos los agentes, el protagonismo debe recaer sobre los agentes internos (insiders) o beneficiarios.</i>
Cuestiones principales:	<i>Asegurar la representatividad de todas las partes y consensuar los intereses.</i>
Métodos más comunes:	<i>Los propios inventados por este enfoque.</i>
Diseño de la evaluación:	<i>Flexible e informal.</i>
Herramientas predominantes:	<i>Claramente cualitativas.</i>
Ventajas:	<ul style="list-style-type: none"> + <i>Los términos de referencia e intereses de la evaluación son puestos en común y consensuados con los beneficiarios. No se impone una evaluación externa.</i> + <i>La comunicación entre todos los participantes es continua.</i> + <i>La información generada se adapta a los conocimientos y necesidades de los beneficiarios.</i> + <i>La evaluación es un aprendizaje, no una amenaza ni un control. Es un medio más de capacitación, interno al propio proyecto.</i> + <i>Se evita una valoración acultural y descontextualizada de los propios beneficiarios.</i>

	<ul style="list-style-type: none"> + <i>El trabajo en equipo puede fomentar la cohesión comunitaria y los liderazgos.</i>
Inconvenientes:	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Se vuelca excesivamente el peso sobre la subjetividad de los actores.</i> - <i>Es difícil determinar cuando un agente externo "facilita" o manipula el proceso.</i> - <i>Pierde las referencias cuantitativas y la utilidad de los aspectos altamente técnicos.</i> - <i>Requiere mucho tiempo y motivación en los agentes (internos y externos).</i> - <i>Puede ser una carga adicional de trabajo para los agentes, que aminore la productividad de sus actividades cotidianas.</i> - <i>Posible aparición de sesgos favorables hacia los intereses y opiniones de los cofinanciadores, para asegurar la continuidad de la cooperación.</i> - <i>El proceso de selección de los representantes de los beneficiarios puede ser problemático.</i> - <i>Con diseños tan flexibles e individualizados a cada caso, se impiden evaluaciones sumativas que permitan análisis comparativos de eficiencia.</i>

Fuente: Elaboración propia.

4.8. CONCLUSIONES.

El objetivo de este capítulo era la presentación y valoración de los principales modelos de evaluación de proyectos que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, sin pretensión de exhaustividad⁹⁶.

Como se deduce del formato empleado para la valoración de cada modelo, la principal conclusión a la que llegamos es que no hay una sola metodología válida, superior a las demás, sino que cada una ofrece un conjunto de ventajas e inconvenientes, porque entiende la evaluación de una forma propia. Todas son útiles y pueden ser objeto de complementación mutua. Variables como el tipo de proyecto ejecutado, el interés primordial en cada ejercicio de evaluación, el dominio por parte del agente que encargue o realice la evaluación y sus intereses particulares, la composición del equipo evaluador, la existencia o no de una buena planificación del proyecto, con objetivos claros y una línea de datos de base lo suficientemente fiable, son sólo algunas de las más relevantes a la hora de optar por un modelo u otro. En la riqueza de las opciones reside un potencial de flexibilidad y adaptación para cada caso, que no creemos deba eliminarse optando por un solo modelo evaluativo.

El **Análisis Coste-Beneficio (ACB)** presenta un enorme potencial para la toma de decisiones *ex ante* o los estudios de viabilidad previos, así como un análisis del criterio de eficacia. Pero es más débil en los demás criterios y presenta numerosas complejidades técnicas, lo que le hace reservado para especialistas y alejado de las capacidades comunes de los participantes o socios locales. La valoración de intangibles,

⁹⁶ Otros modelos en actual proceso de investigación y desarrollo son la propuesta de la **sistematización** (RODRÍGUEZ-CARMONA (1999)); el **método GRAAP** (Groupe de Recherche et d'Appui pour l'Autopromotion Paysanne / Grupo de Apoyo para la Autopromoción de la población Rural) desarrollado desde Burkina Faso y basado en los principios "ver-reflexionar o juzgar-actuar"; el **método DELTA** (Development Education and Leadership Training for Action) que se centra en la capacitación de animadores que acompañen a la propia población meta a reconocer sus problemas, analizarlos y encontrar en su propio acervo cultural soluciones apropiadas y que se practica en Sierra Leona, Kenia, Nigeria y Zimbabue; el enfoque del grupo **ENDA-GRAF** (ENDA es una ONG internacional, GRAF = Groupe Recherche Action Formation) que se desarrolla en Senegal y que trata de fusionar la investigación-acción-educación o capacitación en un conjunto integrado dentro del proyecto de desarrollo. Estos modelos tienen en común el ser participativos y flexibles. Una presentación breve con bibliografía para su ampliación puede consultarse en MISEREOR y AGKED (1991).

la determinación de precios sombra y costes de oportunidad, la valoración de la vida humana, son algunas de las principales dificultades que ofrece. La práctica realizada hasta ahora confirma lo poco utilizado que es por parte de las ONGD. Quizá sea en los proyectos de salud o en los de emergencia y ayuda humanitaria en situaciones de catástrofe donde se haga una cierta aplicación de la filosofía del ACB⁹⁷.

La evaluación según la metodología del **Marco Lógico (EML)** ofrece la oportunidad de aprovechar la definición obligada de objetivos general y específico, para hacer una evaluación por objetivos. Su rigor formal y la generalización de este formato en la inmensa mayoría de los diseños de proyectos ejecutados por las ONGD lo hacen atractivo a sus posibilidades e intereses. Además, la obligatoriedad de presentar informes bajo este modelo a las agencias cofinanciadoras, presenta una externalidad positiva añadida. Pero sigue centrandose su análisis en la eficacia del proyecto (se cumplen o no los objetivos) y de una forma negativa al dirigir su intencionalidad a la captación de problemas surgidos en la ejecución del proyecto, y no en las capacidades y oportunidades que este ofreció a los socios beneficiarios.

Creemos que la evaluación bajo el Marco Lógico provee los elementos necesarios pero no suficientes para una verdadera evaluación de impacto *ex post*. Aporta la definición previa de objetivos bajo hipótesis y, sobre todo, determina indicadores cuantitativos objetivamente verificables, lo que permite la planificación previa de la recogida de datos y el análisis estadístico y econométrico de los datos. Pero resulta incompleto a la hora de interpretar los significados de esos datos, y su homogeneización le hace rígido frente a los innumerables avatares y cambios imprevistos e imprevisibles con los que suele encontrarse un proyecto de cooperación al desarrollo⁹⁸.

⁹⁷ Para las peculiaridades de la evaluación de la ayuda de emergencia cfr. GASPER (1999) y CAD (1999).

⁹⁸ GASPER (1999) p.77 sintetiza las debilidades del EML como instrumento evaluador en estas cuatro: simplificación excesiva, negación de aspectos fundamentales no cuantificables, rigidez y olvido de los efectos no deseados. Este mismo autor, citando un documento elaborado por el *Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (ALNAP)*, señala lúcidamente que "como cualquier herramienta, las dificultades asociadas con el marco lógico pueden tener más que ver con la manera en que es utilizado que con problemas inherentes a la propia técnica". ALNAP (1998) p.13. Citado en GASPER (1999) p.80.

De todas formas, una deseable generalización de evaluaciones formativas bajo este modelo puede ser una puerta de acceso a evaluaciones sumativas que permitan la comparación mutua de proyectos similares ejecutados por distintas ONGD y por ayuda oficial, para establecer análisis de eficiencia comparada, hoy por hoy imposibles de ejecutar ante la ausencia de datos.

La evaluación **libre de objetivos** de Scriven, participa de estas mismas limitaciones señaladas arriba, aunque presenta dos acentos muy deseables de recoger: la determinación, ya desde la definición, de los términos de referencia de la evaluación, de si ésta será formativa o sumativa, y la preocupación por recoger y estudiar todos los efectos provocados por la acción ejecutada, tanto los previstos o deseados, como los imprevistos o indeseados.

De modo general, no recomendamos ejecutar evaluaciones ignorando positivamente los objetivos definidos en el proyecto. Aunque conviene estar vigilantes para no centrarse únicamente en ellos, éstos deben ser la guía por la que avance el diseño de la evaluación.

La evaluación **naturalista** de Guba y Lincoln ha iniciado todo un conjunto de nuevas posibilidades creativas, flexibles y participativas en la práctica evaluativa. Su fundamentado alejamiento del paradigma positivista ha dado entrada a las técnicas cualitativas de investigación social en el campo de la evaluación. Su talante negociador, su espíritu interdisciplinar, la distinción aguda entre mérito y valor han hecho avanzar significativamente las posibilidades y potencialidades contenidas en un ejercicio evaluador. Su modelo permite evaluar incluso cuando no haya una línea de datos de base bien construida, porque no se definió ésta en la formulación o porque no se pudieron recoger los datos necesarios a lo largo de la ejecución y seguimiento del proyecto.

Guba y Lincoln han trasladado el centro de la evaluación de lo académico-formal-cuantitativo utilizado en la investigación de las ciencias naturales, a la importancia de las actitudes y valores, las capacidades, intereses y aprendizajes de los procesos humanos en los que trabajan las ciencias sociales.

El **enfoque orientado a la utilización** desarrollado por Patton nos invita a considerar todo el ciclo de la evaluación y a cerrarlo para hacer de ella un proceso continuo y útil. Los ahorros que se derivan de este enfoque no son pocos, pues renuncia a lo ideal-formal a favor de lo posible-útil. No hacer lo que no vaya a ser utilizado posteriormente es acentuar la eficiencia interna de la evaluación. Patton invita a introducir las evaluaciones en el mundo de lo posible, dados recursos escasos, y centra la evaluación orientándola como una inversión para la ONGD, no como un gasto prescindible o no prioritario.

Quizá el mismo acento que Patton reclama para las fases o etapas más postreras del ciclo evaluativo, habría que considerarlo en las primeras fases. Sin un verdadero convencimiento por parte de las ONGD de la utilidad y necesidad de realizar evaluaciones y de ejecutar posteriormente las recomendaciones recibidas, los esfuerzos emprendidos en este terreno resultarán bastante ineficientes.

Se corre el riesgo, como en tantos procesos humanos, de que la evaluación no sea más que una moda pasajera o una declaración de deseos por parte de la ONGD, pero sin un compromiso serio y constante por su implantación sistemática y por la ejecución de conclusiones y procesos de mejora. Una sana obsesión por la calidad de sus servicios la consideramos necesaria y recomendable. El riesgo de burocratizar también la evaluación, coleccionando informes de seguimiento, finales y de impacto (que se guardan y archivan sin que nadie los lea o tenga tiempo y medios para difundirlos y poner en práctica sus recomendaciones), existe y debe ser tan vigilado y combatido en las ONGD, con la misma fuerza con que ellas mismas critican estos vicios de otras instituciones.

Por último las, muy en boga, evaluaciones **participativas** ofrecen todo un vasto temario de debate e investigación. Con la frescura de lo nuevo y la base crítica que impulsa a superar lo antiguo, ofrecen un conjunto de prácticas y nuevas herramientas donde los intereses, cultura y capacidades de los beneficiarios son el centro. Trasladan el poder "a las bases" y gente del Sur y alejan la racionalidad y sesgos hacia los resultados (económicos, preferentemente) que dominan los eslabones primeros de la cadena de cooperación, con las agencias donantes, las organizaciones no gubernamentales, o los organismos multilaterales de ayuda como agentes dominantes.

Para sus estudiosos y practicantes, la realidad que cuenta es la de los pobres y beneficiarios del proyecto⁹⁹.

Nosotros hemos señalado algunas de las debilidades que pueden presentar estas evaluaciones. Si la evaluación positivista y cuantitativa tiene como fortaleza el que “*los números cantan*” y busca la evidencia empírica para establecer sus conclusiones y recomendaciones, las evaluaciones participativas pueden asentarse en una excesiva carga de subjetivismo si no ejecuta sus mecanismos de control de forma rigurosa (sobre todo la triangulación que es donde basan este control).

En fin, Alvira ha aportado cuatro avisos o presupuestos que consideramos acertados: para realizar una evaluación participativa debemos asegurar que los socios beneficiarios quieren evaluar y aprender, que pueden hacerlo, por mínima capacitación y tiempo, que están honestamente interesados en el ejercicio y que su participación les motivará a cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que juntos lleguen.

Al exponer diferentes modelos evaluativos y no optar por ninguna en concreto ni aportar una nueva metodología, se quiere hacer explícita la postura de que su valor es relativo y de que cada modelo es susceptible de ser utilizado en una evaluación, según tipo de proyecto, información disponible y circunstancias que modifican cada evaluación y la hacen una acción única.

García Ramos completa con acierto esta misma idea:

*“El valor de los modelos se encuentra en su idoneidad para ayudarnos a pensar, a proveer fuentes de nuevas ideas y técnicas, para servir como un esquema mental de cosas que deberíamos considerar, o recordar, o sobre las que preguntarnos. Su valor como líneas prescriptivas para hacer estudios evaluativos parece mucho menor”*¹⁰⁰.

⁹⁹ Este es núcleo de la relevante obra de CHAMBERS (1997): *Whose reality counts?* se pregunta en el título. La respuesta la ofrece en el subtítulo: *Putting the first last*. La realidad de los que él denomina los “*lowers*” frente a la realidad dominadora de los “*uppers*” es la que debe contar. Una realidad que él define como local, compleja, diversa, dinámica e impredecible. Cfr. CHAMBERS (1999) pp. 58, 78-87, 100-101, 162-188.

¹⁰⁰ GARCÍA RAMOS (1992) p.468.

CAPÍTULO 5.

**ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE LA
EVALUACIÓN DE SUS PROYECTOS
POR LAS ONGD ESPAÑOLAS.**

5.1. INTRODUCCIÓN.

En este quinto capítulo de la investigación se pretende realizar un análisis de la realidad sobre la evaluación de proyectos de desarrollo que ejecutan actualmente las ONGD españolas. Se ofrece así una imagen sobre el punto de partida a considerar para implantar posteriormente una estrategia que permita generalizar la evaluación en las acciones de las ONGD. Pero para realizar algunas propuestas, previamente hay que saber dónde se encuentran estas entidades en cuanto a la actividad evaluadora se refiere.

Se parte de la impresión de que las ONGD tienen un fuerte interés en las cuestiones evaluativas, pero que la gran mayoría no ha realizado nunca un ejercicio profundo -y menos sistemático y generalizado- de evaluación *ex post* de los proyectos que ejecutan.

Para responder a este objetivo, se ha diseñado un cuestionario *ad hoc* -que se anexa-, cuya elaboración se describe en el segundo epígrafe, junto a cómo se ha obtenido la información a partir de la selección de una muestra representativa de entidades que han respondido a él y cuál fue el criterio para realizar dicho muestreo. La información así recabada se ha sometido a un análisis estadístico amplio cuyos resultados cuantitativos y gráficos se comentan en el tercer epígrafe, adjuntándose íntegramente en los correspondientes anexos.

Termina el capítulo con una síntesis de las principales conclusiones que ofrece este análisis de la realidad, para ofrecer en el siguiente apartado algunas recomendaciones a las ONGD españolas que deseen implantar o extender la práctica del ciclo evaluativo.

Por último, recordemos que la “cuestión guía” de este capítulo es *¿qué se está haciendo?*, tras haber expuesto *qué debe hacerse* (capítulo tercero) y *cómo puede realizarse* (capítulo cuarto).

5.2. ELABORACIÓN DEL CUESTIONARIO Y OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Para poder efectuar una verificación sobre el estado real de la cuestión de la evaluación de proyectos de desarrollo en las ONGD españolas, se ha elaborado un cuestionario que recabe alguna información sobre el tema, ya que no existía nada al respecto.

Se partía de una impresión subjetiva formada a partir de diálogos informales con personal trabajador en algunas de las ONGD españolas, en la que la cuestión del fin del ciclo de la gestión del proyecto de desarrollo -su evaluación-, se percibía como un elemento de tensión entre el interés por realizarla, para poder hacer comparaciones, controles internos y aprendizajes, y la ausencia práctica de ejercicios evaluativos serios, rigurosos y sistemáticos que pudieran considerarse como auténticas evaluaciones.

En los casos más atrevidos, algún representante de alguna ONGD mencionaba alguna evaluación que se había realizado en su entidad, de forma excepcional, y por cierta cuestión particular como podía ser la ejecución de un proyecto piloto, una desviación excesiva de lo ejecutado sobre lo programado o algún examen conjunto con determinada contraparte colaboradora, a fin de decidir la conveniencia de un replanteamiento de los términos de dicha colaboración.

Pero todo esto no eran sino hipótesis que era necesario verificar de forma científica y académica. Por eso se elaboró un cuestionario propio para recabar de fuente primaria la información necesaria para ofrecer un análisis de la realidad de la evaluación de proyectos en las ONGD españolas¹.

Como puede consultarse en el **Anexo 1**, el cuestionario se compone de dieciséis ítems, siendo los doce primeros de respuesta cerrada y los cuatro últimos de respuesta

¹ El cuestionario se elaboró a lo largo del curso de doctorado "Técnicas cuantitativas de investigación económica" dentro del programa "La Unión Europea: análisis económico", en la Universidad San Pablo - CEU, que impartió durante el curso 1997-98 el profesor Dr. D. Antonio Franco Rodríguez-Lázaro, al que debo un especial reconocimiento por su paciente orientación y ayuda en las sucesivas revisiones de los borradores del cuestionario hasta su versión final, y por sus consejos en el análisis estadístico de la información obtenida.

abierta. Esto es así para poder combinar los dos fines que puede ofrecer un cuestionario: concretar cuantitativa o cualitativamente la información, o abrir temas a posibles respuestas que no se puede o no se sabe a priori cómo acotar, en cualquiera de los cuatro tipos de escala con los que puede trabajarse². El escueto número de dieciséis preguntas se justifica por las características de sencillez, claridad, monosemia y amabilidad que debe tener este instrumento de investigación.

Justificada esta primera opción formal, pasamos a describir, una a una, las preguntas que se formularon.

*Pregunta 1: ¿Le parece necesario que se realice una evaluación en sus proyectos de cooperación al desarrollo?*³

- No

- Si

Era conveniente comenzar preguntando sobre la necesidad de evaluar los proyectos de cooperación, pues ya hemos expuesto en esta investigación que ésta no es obvia y que existen posturas renuentes a realizar ejercicios evaluativos de las acciones que ejecutan estas entidades.

Además, con esta sencilla pregunta se abría el cuestionario de una forma amable y atractiva, sin dificultad, para no predisponer negativamente al que debía responder y crearle una primera impresión de facilidad y comodidad.

Para el orden de la respuesta dicotómica se respetó el principio de ofrecer en primer lugar la que se cree menos probable, para eliminar la tendencia a escoger la primera que se presenta.

² Nominal, ordinal, de intervalo y de razón o proporción.

Pregunta 2: En caso de que las haga o fuera a hacer en el futuro, señale qué aportaciones serían útiles para su ONGD, obtener de una evaluación:

- Analizar los aprendizajes que se obtienen de cada proyecto
- Ganar credibilidad social sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo que hacen las ONGD
- Estudiar los diversos impactos que se derivan de nuestros proyectos
- Otras. ¿Cuáles?

En esta segunda cuestión se indaga sobre las aportaciones que la ONGD desea obtener cuando realiza alguna evaluación. Se ofrecen tres respuestas cerradas y una abierta, por si no se identifica con alguna de las anteriores, pudiendo señalar todas aquéllas con las que se identifique. De las opciones cerradas, se ofrecieron dos claramente positivas (aprendizajes e impactos), una más ambigua (ganar credibilidad), y se optó por no ofrecer las más negativas, como puede ser el ejercer un control sobre la contraparte o un control contable, por considerar que si éste fuera un aspecto realmente destacado, podría señalarse en la opción abierta.

La sospecha de que la evaluación se está entendiendo como un mecanismo de control por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (principal cofinanciadora de los proyectos) o por otras agencias financiadoras, y que se centran en los aspectos más contables y dinerarios de la misma, reforzaba el no “descubirla” como opción, aunque ya hemos señalado nuestra postura matizada ante el tema en esta investigación⁴.

³ En cada una de las preguntas se resaltó con cursiva la expresión clave que hacía referencia al tema objeto de la indagación. En este caso: “necesario”. Respetamos este criterio formal en la presentación de cada uno de los ítems.

⁴ La evaluación debe ser compatible con los dos fines principales de esta actividad: control de las operaciones y análisis de las buenas prácticas (aprendizajes), con el fin de ofrecer información relevante para la toma de decisiones. El control no debe ser coactivo ni manipulador, sino responsable y de la calidad de las operaciones que se ejecutan.

Pregunta 3: ¿Qué dificultades encuentran para realizar evaluaciones? Señale todas con las que se identifique.

- Aún no nos hemos capacitado para hacerlas
- Su coste es excesivo
- No tenemos el personal adecuado para ello
- El número de proyectos que realizamos es demasiado alto
- Otras, ¿cuáles?

En esta tercera pregunta se interroga sobre las dificultades más generales con que se encuentran las ONGD a la hora de realizar evaluaciones de sus proyectos. Se ofrecieron cuatro opciones cualitativas cerradas –las que se pensaba que podían ser razonables a priori–, y la quinta se abrió a otras.

A pesar de ser conscientes de que el ofrecer la posibilidad de elegir varias respuestas, y que abrir una opción creativa dificultaba en buena medida el análisis y tratamiento posterior de la información, se optó por esta vía para tratar de recoger la mayor cantidad de información posible, al ser pequeña la muestra de respondedores y muy elástica la gama de posibles dificultades que ofrece realizar una evaluación. Además en la validación previa del cuestionario se confirmó que la cuestión era un tema complejo que daba que pensar a los interrogados y que, por tanto, debían ofrecerse algunas respuestas cerradas para aumentar su facilidad y comodidad, pero no perder la posibilidad de hallar dificultades que, no por poco frecuentes, dejaran de despertar gran interés. La información obtenida ha confirmado estos postulados, como se podrá ver en el siguiente apartado.

Pregunta 4: Entendiendo las dificultades inherentes que tiene la evaluación de proyectos, ¿en su ONGD se evaluaron proyectos durante 1997?

- Si

- No

Con esta cuarta pregunta se busca una confirmación declarada sobre la ejecución sistemática de evaluaciones o no por parte de la ONGD. Análogamente a la primera pregunta, la respuesta posible es dicotómica y se comienza ofreciendo la opción menos probable.

La redacción reconoce que evaluar es difícil, ganando así amabilidad, atrayendo la simpatía del sujeto que responde, animándole a ser honesto en la respuesta y a continuar el cuestionario, que se revela de esta forma poco inquisidor o con fines espurios.

El ajustar el periodo temporal al año 1997 se justifica por ser el último ejercicio con datos económicos disponibles y ser el ejercicio inmediato anterior. Se centra así la cuestión del horizonte temporal para las siguientes preguntas y no se fuerza al que responde a un ejercicio ingrato de memoria.

Con estas cuatro primeras preguntas se cerraba un primer grupo de cuestiones, de tratamiento cualitativo, y la última seleccionaba aquellas ONGD que efectivamente han realizado evaluaciones como condición necesaria para poder continuar respondiendo al cuestionario.

Un problema que apareció en esta pregunta es la polisemia del término evaluación. ¿Cómo entendería cada ONGD el término evaluación? ¿Evaluación como informe de seguimiento, como informe final, como reunión de fin de proyecto? ¿Evaluación de impacto *ex post* o evaluación de viabilidad *ex ante*? ¿Evaluación formativa, sumativa, ocasional, sistemática...?

Esta cuestión se nos presentó como irresoluble a no ser que se alargara en una proporción desaconsejable el cuestionario para ir clarificando con preguntas sucesivas cada uno de los términos u opciones a los que puede referirse la evaluación. Se optó por

dejar la palabra a la libre interpretación de cada persona que debía responder. Los resultados de esta objeción podrán ser analizados en el siguiente apartado dedicado al análisis de la información y han suscitado la primera parte del capítulo sexto, sobre recomendaciones y propuestas a la luz de los resultados de este estudio.

Pregunta 5: ¿Qué porcentaje de los proyectos realizados en 1997 evaluaron?

- 100%

- entre 100% y 75%

- entre 75% y 50%

- entre 50% y 25%

- menos del 25%

La quinta pregunta es de carácter cuantitativo y de escala de razón. En tramos de 25% se ofrecen intervalos aproximados de evaluaciones realizadas. La opción 0%, aunque natural, no tenía sentido ofrecerla dadas las premisas anteriores. Se requería un esfuerzo de memoria o de apreciación, sabiendo que no hay un registro sistemático de las evaluaciones que se realizan. Se arrastra el problema de cómo entender la evaluación. Si se entiende como redacción de un informe final, es más sencillo declarar un 100%, pues muchos de los proyectos formulados así lo exigen. Si se entiende como un ejercicio independiente o incluso externo, el porcentaje bajaría notablemente. Apelamos al comentario anterior para justificar esta cuestión.

La finalidad de la pregunta es tratar de cuantificar con mayor detalle la realidad de la evaluación. Si realmente se evalúan la mayoría de los proyectos o si más bien son pocos y evaluar es un deseo aún incumplido en las ONGD seleccionadas como muestra.

Pregunta 6: ¿Qué recogen las evaluaciones que realizan? Señale todas las que le represente.

- *eficacia del proyecto (se logró realizar o no)*
- *eficiencia del proyecto (con el menor coste y el mejor método)*
- *sostenibilidad del proyecto (podrá mantenerse por los beneficiarios cuando finalice nuestra ayuda)*
- *impacto del proyecto (resultados a medio plazo sobre la comunidad beneficiada y su entorno)*
- *otros datos: ¿cuáles?*

Esta sexta pregunta es la de los criterios de evaluación. Se investiga qué criterios contienen las evaluaciones realizadas por las ONGD y se ofrecen cuatro –los más comunes- abriendo una opción final, en la que podría incluirse, por ejemplo, la pertinencia, que es uno de los que maneja la metodología del Ministerio de Asuntos Exteriores, responsable de las evaluaciones de ayuda pública, así como otros manuales de evaluación y que hemos comentado en el capítulo tercero de nuestro trabajo.

Para evitar confusiones, se define brevemente entre paréntesis lo que se entiende por cada criterio, ofreciendo la información necesaria para poder responder la cuestión sin sentimiento de ignorancia culpable.

Los valores de las posibles respuestas vuelven a ser dicotómicos, pero el tratamiento final es complejo al considerar todas las combinaciones posibles entre los elementos ofrecidos, al poder señalar todas las que representen la situación de la ONGD. La alternativa era desglosar cada criterio en una pregunta independiente, pero volvíamos a perder la moderada extensión que hace amable un cuestionario investigador. De este modo ganábamos espacio, aunque complicáramos el análisis posterior.

Pregunta 7: De las siguientes metodologías para evaluar, ¿cuáles conoce? Señale todas las que conozca.

- *Marco Lógico o por objetivos*
- *Análisis Coste-Beneficio*
- *Naturalista (Guba, Lincoln...)*
- *Orientada a la utilización (Patton)*
- *Participativa (Bryk, Feverstein...)*
- *Libre de objetivos (Scriven)*

La séptima pregunta era la primera sobre las metodologías, de las dos que se deseaban realizar. Para evitar el efecto halo se interpuso entre ellas la pregunta octava.

Este ítem busca saber qué metodologías de evaluación son conocidas en las ONGD y se incluyeron aquellas que se iban a presentar en este estudio.

Para ganar claridad, se incluye -cuando se cree conveniente- el autor o autores más representativos de cada metodología, por si no es conocida bajo esa traducción o denominación.

Volvíamos a enfrentarnos a la alternativa extensión reducida del cuestionario *versus* rigor en el tratamiento estadístico posterior. Se podía ofrecer cada metodología en una pregunta independiente y analizarla bajo una escala dicotómica de si/no la conoce. Se optó por agruparlas todas en una única pregunta y analizar posteriormente la información conjunta, desglosando las distintas combinaciones de respuestas. En última instancia, siempre se podía sumar el número total de menciones que recogía cada metodología en el conjunto de las respuestas obtenidas, como efectivamente se ha realizado.

Pregunta 8: ¿Ha participado en algún curso formativo sobre la evaluación proyectos?

- Si

- No

Esta pregunta servía de pantalla entre las dos cuestiones relativas a las metodologías, que se situaban en el centro del cuestionario al ser el tema principal de la investigación y, de esta forma, se ganaba en concentración del que respondía sin caer en la fatiga final.

Además la participación en algún curso formativo hacía referencia directa al conocimiento de metodologías, que se había preguntado anteriormente, sirviendo de cuestión de control. Quien conoce es porque se ha formado y más en un tema tan complejo y específico como es el de la evaluación de proyectos.

La respuesta es dicotómica, pues no se podía ofrecer una serie representativa de tipos de cursos sobre la materia, ni por contenidos, extensión o calificación académica. Se asume el riesgo de englobar en el *si*, desde un módulo sencillo en un cursillo introductorio sobre la gestión integral del ciclo de un proyecto, a un máster académico de primer nivel sobre la materia de cientos de horas lectivas. Era otra de las dificultades insalvables por las que había que optar.

Pregunta 9: De las siguientes metodologías de evaluación, ¿cuáles ha utilizado para evaluar sus proyectos de 1997? Señale todas las usadas.

- Marco Lógico

- Participativa

- Análisis Coste-Beneficio

- Libre de objetivos

- Naturalista

- Una propia elaborada por nosotros

- Orientada a la utilización

- Otra. ¿Cuál?

Con esta pregunta se busca contrastar los conocimientos antes expresados con la práctica real. Se añade la posibilidad de la evaluación bajo metodología propia, pues fue una de las opciones que se recogieron de la validación previa del cuestionario, en diálogo con las ONGD que participaron en ella.

De nuevo existía la opción de separar cada metodología en una pregunta independiente y estudiarla bajo la dicotomía si/no la ha utilizado, o bien englobarlas todas ellas en una sola y estudiarlas posteriormente bajo sus distintas combinaciones. Coherentemente con las anteriores preguntas se optó por esta última por las razones ya mencionadas.

Pregunta 10: De las evaluaciones realizadas en 1997, ¿qué porcentaje estuvieron definidas ya desde la identificación del proyecto?

- 100%

- entre 100%-75%

- entre 75%-50%

- entre 50-25%

- entre 25%-0%

- 0%

Con la décima pregunta se vuelve, como en la quinta, a un tratamiento cuantitativo de escala de razón, esta vez interesándose por la definición de los términos en los que se realizaría la evaluación desde la identificación del proyecto. Es un aspecto que se ha resaltado sobremanera en este estudio y sobre el que se quería tener confirmación expresa.

Pregunta 11: De las evaluaciones realizadas en 1997, ¿en qué porcentaje de ellas participaron los beneficiarios del proyecto?

- 100%
- entre 100%-75%
- entre 75%-50%
- entre 50%-25%
- entre 25%-0%
- 0%

En la undécima pregunta se inquiriere sobre la participación de los beneficiarios en las evaluaciones ejecutadas. Con una escala de razón como la anterior, el tratamiento cuantitativo estadístico se facilita notablemente, en esta cuestión que se consideró muy relevante a lo largo de toda de esta investigación. El contraste real sobre la veracidad de las respuestas en estas preguntas es imposible, fiándose de las opciones señaladas y suponiendo la ausencia de dolo o mala fe como único control.

Pregunta 12: El personal que realiza habitualmente la evaluación en su Organización es:

- Voluntarios experimentados en ello
- La misma persona que identifica y da seguimiento al proyecto
- El coordinador del área geográfica en la que se realiza el proyecto
- Profesionales internos dedicados expresamente a ello
- Profesionales externos contratados para ello
- Otros. ¿Quién?

En la duodécima pregunta se investiga sobre el personal que realiza habitualmente las evaluaciones. Se seleccionaron cinco opciones cerradas dejando una última abierta. De entre las cerradas, hay dos criterios subyacentes: uno es el carácter "amateur" o profesional del evaluador y el otro si es personal interno (voluntario, identificador, coordinador o experto) o externo. Con esta selección podían inferirse aproximadamente si las evaluaciones realizadas eran preponderantemente internas, externas o mixtas, al poder seleccionar varias opciones.

Por otra parte, esta pregunta servía de cierto control sobre las demás -pues obligaba a concretar personal- y podía inferirse también cierto carácter de evaluación como informe de seguimiento o final, caso de que fueran identificador y coordinador los que más aparecieran, o evaluaciones de mayor contenido en los impactos, si las realizaban profesionales, dada la complejidad de esta tarea.

Una vez más, el unir varias cuestiones en una sola pregunta dificultaba el análisis posterior, pero se ganaba en tamaño y síntesis del cuestionario, ahorrando tiempo -tan escaso- a los que se iban a ofrecer responderlo.

Pregunta 13: Aproximadamente, ¿cuánto tiempo dedican a cada evaluación?

Pregunta 14: Aproximadamente, ¿cuánto dinero dedican a la evaluación?

Analizamos estas dos preguntas de forma conjunta por la semejanza de sus rasgos formales. Se optaba por la arriesgada forma de preguntas abiertas de complicado tratamiento posterior, para abrir los temas del tiempo y el dinero dedicados efectivamente a la evaluación.

Por un lado, la fatiga podía comenzar a aparecer en el que debía responder. Por otro lado, eran dos temas de difícil cuantificación apriorística. Los sondeos realizados durante la validación del cuestionario tampoco ofrecieron alguna convergencia o criterio de selección, así se optó por incluirlas como aspectos relevantes a tener en cuenta, como cuestiones de control, dada su especificidad, pero sabiendo que la gama de respuestas sería muy amplia y seguramente sólo reportaría información cualitativa inicial sobre ambos temas. Como veremos en el apartado siguiente, la gran diversidad y

heterogeneidad de los proyectos es lo que hace que varíen sustancialmente tanto el tiempo como el coste de la evaluación.

Pregunta 15: ¿Cómo utilizan la información resultante de la evaluación?

Es la tercera pregunta abierta por razones semejantes a las anteriores. Se comienza a preguntar por las últimas etapas del ciclo de la evaluación y por las cuestiones centrales del enfoque evaluativo de Patton, centrado en la utilización de los resultados del ejercicio evaluador. El criterio que se ha seguido en el análisis posterior de la información es agrupar las respuestas en las categorías de uso interno, externo o de ambos.

Pregunta 16: ¿Cómo difunden la información resultante de la evaluación?

- *Se envía a la AECI*
- *Se publica en un boletín interno*
- *Se publica en la revista propia que se envía a los socios*
- *No se difunde*

La última cuestión se centraba en el último escalón del ciclo de la evaluación: la difusión de sus resultados, su carácter público o reservado. Las respuestas que se ofrecen se seleccionaron por considerar a priori que podían ser las más representativas. En la validación previa, no apareció ninguna otra frecuente. Las tres primeras confirman que se difunde, y entre ellas la primera es de carácter externo y las dos siguientes de carácter interno. También sirve de cierto control sobre el formato de las evaluaciones, pues si se envía a la AECI, inferimos que se trata más bien del informe final de proyecto que esta exige con formato propio, como ya se ha expuesto en el trabajo.

En el caso de la difusión en boletín interno o en la revista propia, inferimos que se trata de un resumen de resultados de los proyectos, con fines informativos sobre los donantes y socios, más que un completo informe evaluativo, en su acepción más académica y rigurosa.

Presentadas ya, una a una, las preguntas del cuestionario, resta a continuación describir cómo se obtuvo la información para realizar este análisis de la realidad.

La ejecución del cuestionario tuvo tres momentos: su validación previa, la selección de la muestra de ONGD a quienes enviárselo, y la determinación del modo de envío y recepción de la información.

a) Validación previa del cuestionario.

Tras la elaboración y corrección de los diversos borradores del contenido y forma del cuestionario que pudo realizarse en el curso de doctorado mencionado en la nota primera de esta sección, se procedió a su validación previa mediante la presentación del formato previo a personal laboral de ONGD estimadas representativas por su volumen anual de ejecución de proyectos de desarrollo. De esta manera se recibió el parecer y comentarios por parte de tres ONGD: Manos Unidas (dos representantes), Intermón y la Fundación Codespa – Futuro en Marcha.

Recogidas sus aportaciones y sugerencias, se redactó la versión final del cuestionario, que es el ofrecido en el Anexo 1.

b) Selección de la muestra.

El siguiente paso consistía en la selección de la población con la que trabajar. Se estimaron dos opciones principales. Trabajar con el universo de ONGD federadas en la Coordinadora estatal o seleccionar, de entre ellas, una muestra representativa.

La primera presentaba la ventaja de su exhaustividad, pero frente a ella los siguientes inconvenientes:

- Al agrandarse su número (93 en el Directorio de 1997) aumentaba la probabilidad –muy conocida por los investigadores– de no recibir respuestas, invalidando así el criterio, si fallaba al menos una.
- El tema de la evaluación de proyectos, tal como se enfocaba en esta investigación, superaba a muchas de ellas por la pequeña escala de su producción.

- Se dilataba el tiempo de espera de las respuestas y su inmediato análisis y comunicación confidencial de los resultados.
- Por último y no menos importante, no se aseguraba la constancia de la federación de las mismas ONGD en años sucesivos dentro de la Coordinadora, como así ha sucedido y puede comprobarse en los Directorios posteriores.

La alternativa a trabajar con todo el universo, consistía en seleccionar una muestra representativa bajo un criterio científico y riguroso. Es por la que se optó, adoptando el criterio de seleccionar a las ONGD que mayor porcentaje de gasto en proyectos de desarrollo significara de las incluidas en el Directorio de 1997, último del que se disponían datos por aquel entonces.

Fue así como quedaron seleccionadas las veinte ONGD que cumplían este requisito, significando el 81,64% del total de fondos destinados a proyectos de cooperación, como queda reflejado en el *Cuadro 5.1*.

Este criterio permitía trabajar con un número reducido de ONGD, lo que aseguraba en mayor medida la obtención de respuestas por su parte, y se centraba en aquellas entidades de mayor tamaño que, presumiblemente, tenían más medios para poder ejecutar evaluaciones.

c) Envío y recepción del cuestionario.

El tercer paso fue enviar el cuestionario a las ONGD seleccionadas y recibir sus respuestas. Para ello se utilizaron varios medios.

A algunas ONGD, con sede en Madrid, se les realizó el cuestionario en forma de entrevista personal y en profundidad, pues así se obtenía la información con los detalles de los matices explicativos en las respuestas y con las expresiones verbales y no verbales que emitían⁵.

⁵ En concreto fueron las siguientes: Ayuda en Acción, Codespa, y Manos Unidas.

Cuadro 5.1. Selección de la muestra de ONGD representativas.

Directorio Electrónico ONGD - 1997	GASTOS		
	ONGD	PROYECTOS	% del TOTAL
Manos Unidas	6,481,669,651	23.60%	23.60%
INTERMÓN	2,832,000,000	10.31%	33.91%
Médicos Sin Fronteras	1,412,976,000	5.15%	39.06%
Ayuda en Acción	1,342,487,763	4.89%	43.95%
Medicus Mundi España	1,320,427,000	4.81%	48.76%
CODESPA	1,261,745,388	4.59%	53.35%
Cruz Roja Española	1,120,589,538	4.08%	57.43%
CIPIE	1,076,382,000	3.92%	61.35%
Cáritas Española	764,190,000	2.78%	64.13%
ANESVAD	683,114,727	2.49%	66.62%
Paz y Tercer Mundo	553,869,000	2.02%	68.64%
Asamblea de Cooperación por la Paz	537,083,826	1.96%	70.59%
Médicos del Mundo	464,887,518	1.69%	72.29%
Solidaridad Internacional	447,700,000	1.63%	73.92%
Jóvenes del Tercer Mundo	416,964,947	1.52%	75.44%
ACSUR - Las Segovias	363,279,775	1.32%	76.76%
Paz y Solidaridad	357,286,667	1.30%	78.06%
FERE	345,048,982	1.26%	79.32%
Entrepueblos	330,451,000	1.20%	80.52%
Fe y Alegría	308,608,559	1.12%	81.64%

Fuente: Elaboración propia.

A otras ONGD se les remitió el cuestionario por FAX o por correo electrónico, recibiendo de la misma forma las respuestas⁶.

⁶ Asamblea de Cooperación por la Paz, ACSUR-Las Segovias, Anesvad, Caritas, CIPIE, Cruz Roja, Entrepueblos, Fe y Alegría, FERE, Intermón, Jóvenes del Tercer Mundo, Médicos del Mundo, Medicus Mundi Madrid, Médicos Sin Fronteras, MPDL al que se le envió por considerar relevante su experiencia aunque no cumpliera estrictamente el criterio muestral y para compensar la posible no respuesta de alguna entidad o aquellas que sólo habían respondido a las cuatro primeras cuestiones, teniendo así un número de casos algo mayor. Paz y Solidaridad, Paz y Tercer Mundo y Solidaridad Internacional.

En todos los casos se procuró seleccionar debidamente a una persona de la organización que fuera conocedora del tema y que pudiera representar la realidad de la entidad: director o coordinador de del departamento de proyectos o de un área geográfica representativa de los proyectos que ejecutaba la ONGD.

Por último, debe señalarse que en los casos de ambigüedad en las respuestas señaladas o en su interpretación, se procedió a su confirmación mediante contacto telefónico.

A continuación procederemos al análisis estadístico e interpretación económica de la información obtenida.

ANEXO 1:

CUESTIONARIO PARA EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE LAS ONGD.

NOMBRE DE LA ONGD:

NOMBRE Y CARGO DEL QUE RESPONDE:

FECHA:

PREGUNTAS:

1. ¿Le parece *necesario* que se realice una evaluación en sus proyectos de cooperación al desarrollo?

- No
- Si

2. En caso de que las haga o fuera a hacer en el futuro, señale *qué aportaciones* serían útiles para su ONGD, obtener de una evaluación:

- Analizar los aprendizajes que se obtienen de cada proyecto
- Ganar credibilidad social sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo que hacen las ONGD
- Estudiar los diversos impactos que se derivan de nuestros proyectos
- Otras. ¿Cuáles?

3. ¿Qué *dificultades* encuentran para realizar evaluaciones? Señale todas con las que se identifique.

- Aún no nos hemos capacitado para hacerlas
- Su coste es excesivo
- No tenemos el personal adecuado para ello
- El nº de proyectos que realizamos es demasiado alto
- Otras, ¿cuáles?

4. Entendiendo las dificultades inherentes que tiene la evaluación de proyectos, ¿en su ONGD se *evaluaron* proyectos durante 1997?

- Si
- No

Si contestó afirmativamente, por favor continúe el cuestionario. Si su respuesta fue negativa, no es necesario que continúe y le agradecemos cordialmente su valiosa colaboración.

5. ¿Qué porcentaje de los proyectos realizados en 1997 evaluaron?

- 100%
- entre 100% y 75%
- entre 75% y 50%
- entre 50% y 25%
- menos del 25%

6. ¿Qué recogen las evaluaciones que realizan? Señale todas las que le represente.

- | | Si | No |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - eficacia del proyecto (se logró realizar o no) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - eficiencia del proyecto (con el menor coste y el mejor método) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - sostenibilidad del proyecto (podrá mantenerse por los beneficiarios cuando finalice nuestra ayuda) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - impacto del proyecto (resultados a medio plazo sobre la comunidad beneficiada y su entorno) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - otros datos: ¿cuáles? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

7. De las siguientes metodologías para evaluar, ¿cuáles conoce?. Señale todas las que conozca.

- Marco Lógico o por objetivos
- Análisis Coste-Beneficio
- Naturalista (Guba, Lincoln...)
- Orientada a la utilización (Patton)
- Participativa (Bryk, Feverstein...)
- Libre de objetivos (Scriven)

8. ¿Ha participado en algún curso formativo sobre la evaluación proyectos?

- Si
- No

9. De las siguientes metodologías de evaluación, ¿cuáles ha utilizado para evaluar sus proyectos de 1997? Señale todas las usadas.

- Marco Lógico
- Análisis Coste-Beneficio
- Naturalista
- Orientada a la utilización
- Participativa
- Libre de objetivos
- Una propia elaborada por nosotros
- Otra. ¿Cuál?

10. De las evaluaciones realizadas en 1997, ¿qué porcentaje estuvieron definidas ya desde la identificación del proyecto?

- 100%
- entre 100%-75%
- entre 75%-50%
- entre 50-25%
- entre 25%-0%
- 0%

11. De las evaluaciones realizadas en 1997, ¿en qué porcentaje de ellas participaron los beneficiarios del proyecto?

- 100%
- entre 100%-75%
- entre 75%-50%
- entre 50%-25%
- entre 25%-0%
- 0%

12. El personal que realiza habitualmente la evaluación en su Organización es:

- Voluntarios experimentados en ello
- La misma persona que identifica y da seguimiento al proyecto
- El coordinador del área geográfica en la que se realiza el proyecto
- Profesionales internos dedicados expresamente a ello
- Profesionales externos contratados para ello
- Otros. ¿Quién?

13. Aproximadamente, ¿cuánto *tiempo* dedican a cada evaluación?

14. Aproximadamente, ¿cuánto *dinero* dedican a la evaluación?

15. ¿Cómo *utilizan* la información resultante de la evaluación?

16. ¿Cómo *difunden* la información resultante de la evaluación?

- Se envía a la AECI
- Se publica en un boletín interno
- Se publica en la revista propia que se envía a los socios
- No se difunde

5.3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

El objetivo de este apartado es comentar los resultados que ofrece el análisis estadístico de la información primaria obtenida con el cuestionario.

Un primer análisis sencillo lo constituye la tabla de frecuencias de las respuestas a los distintos ítems que pasamos a comentar.

1. Necesidad de realizar evaluaciones a los proyectos de desarrollo.

El 100% de los preguntados responde afirmativamente, luego la evaluación es percibida por las ONGD españolas como una necesidad real. Completar el Ciclo de Gestión del Proyecto hasta sus últimas fases es una tarea necesaria. Parece, pues, que ninguna organización se posiciona en cualquiera de las razones por las que no se debería evaluar que comentamos en el capítulo tercero de nuestra investigación⁷.

2. Las aportaciones útiles de la evaluación.

El 47.6% de las respuestas optan por señalar todas las ofrecidas: analizar los aprendizajes, aumentar su credibilidad social y estudiar los impactos reales de los proyectos. El 38.1% se centra en los aprendizajes e impactos, despreciando la credibilidad social, bien por ser un fin espurio a la evaluación, bien por considerarlo innecesario en sí mismo. Solamente una respuesta se centró en la credibilidad (4.8%) y dos consideraron sólo los impactos como los fines propios de la evaluación. Ningún caso añadió alguna aportación por propia iniciativa, ni de orientación más "negativa", como puede ser el control de las operaciones, ni más positiva, como muchas de las que hemos ido señalando en el estudio⁸.

⁷ Seguimos a RIDDELL (1998).

⁸ Por ejemplo, las utilidades asociadas a cada uno de los criterios de evaluación que no son el impacto: saber si la ONGD es eficaz, eficiente, realiza proyectos pertinentes o viables-sostenibles.

Parece, pues, que el interés por la evaluación se centra en obtener aprendizajes positivos de los proyectos ejecutados, centrados en los impactos generados por la acción.

3. Las dificultades encontradas para hacer evaluaciones.

El análisis de las frecuencias de este ítem revela una concentración en torno a cinco dificultades principales: otras no señaladas explícitamente en el cuestionario (28.6%), el alto número de proyectos ejecutados por la Organización (19%) y la no capacitación para realizarlas junto con el elevado coste (14.3%).

Si desagregamos las contestaciones y contabilizamos las menciones totales de cada posible respuesta, obtenemos una tabla como la siguiente:

Tabla 5.1. Tabla de dificultades.

Coste excesivo	7
Número alto de proyectos	7
Otras	6
No capacitación	5
No personal adecuado	1

Fuente: Elaboración propia.

La dificultad del excesivo coste que supone realizar la evaluación es la señalada en primer lugar, con siete menciones en total, al igual que el número alto de proyectos.

Respecto al **coste de la evaluación** hay que reconocer que es una medida relativa. Cada organización tendrá un umbral presupuestario distinto para dedicar a este ejercicio. Pero el tema merece al menos dos comentarios.

En primer lugar, creemos que la evaluación de los proyectos debe considerarse una inversión y no un gasto. Todas las empresas consideran la calidad de sus productos como una inversión y así lo son también los proyectos. No es difícil imaginar el despilfarro que supone un proyecto fracasado y con el que ni siquiera se ha obtenido

ninguna lección. Eso sí es un gasto elevado que ninguna organización (tenga ánimo de lucro o no) debe permitirse. Las malas prácticas en las ONGD también deben detectarse y corregirse y sin evaluación no hay manera de combatirlas. Así pues, la "rentabilidad" de la evaluación, realizada aunque fuera al mínimo nivel, es muy superior a no ejecutarla.

En segundo lugar, relacionando esta cuestión con la pregunta 14, acerca de los montos totales que realmente se dedican a evaluar, y las dispersas respuestas allí ofrecidas, nos conducen a sospechar que no hay datos firmemente establecidos y contrastables para sostener la afirmación de que evaluar es costoso.

Un apunte más. La Orden del MAE de 17 de julio de 1996, de Bases reguladoras para la concesión de subvenciones a ONGD, dice textualmente:

*"Se entenderá por gasto indirecto todo gasto administrativo de la Organización No Gubernamental española y de su contraparte local derivado, exclusiva y directamente, de la formulación, seguimiento y evaluación de cada uno de los proyectos...Tales gastos deberán ser incluidos individualizadamente en un capítulo aparte dentro del desglose presupuestario del proyecto, y con cargo a este concepto se financiará hasta un 7 por 100 de la subvención concedida"*⁹.

Es decir, existe la posibilidad de imputar como gasto indirecto, el gasto en evaluación y administrar un 7% de la subvención en estas tareas. Ignoramos aquí los usos efectivos que se hagan de esta posibilidad y sus razones, o si el porcentaje señalado es suficiente o insuficiente. Sólo dejamos constancia de esta primera opción de financiación de la evaluación.

Con respecto a la dificultad del **alto número de proyectos realizados**, queremos comentar que, en principio, no debería suponer un aspecto insalvable, ya que –como aquí hemos venido manteniendo– todo proyecto formulado queda determinado por un formato de evaluación, sea mayor o menor, y esto desde la identificación del posible proyecto, y siempre en diálogo con la contraparte y beneficiarios potenciales de

⁹ Artículo 5, punto 2.2. de la citada Orden. BOE 173, de 18 de julio de 1996. También se señalan como otros gastos indirectos las acciones de sensibilización en España y los gastos de auditoría interna y externa imputables a cada proyecto.

la acción. Otra cosa serán los mecanismos de aprovechamiento, difusión y puesta en práctica de las recomendaciones de las evaluaciones, que exigirán dinámicas activas dentro del trabajo de la propia ONGD. Pero, a priori, la "facturación" de la organización, no limita su evaluación, aunque ciertamente la condicione.

A "*sensu contrario*" aceptar esta dificultad, supondría que las ONGD con menor número de proyectos realizarían más evaluaciones, lo que no se confirma en absoluto¹⁰.

Comentamos ahora las dificultades expresadas de forma abierta bajo la posibilidad de "otras".

El listado de estas "otras" dificultades es el siguiente:

- Coste, tiempo y medios necesarios.
- No es fácil la autocrítica.
- Se evalúa un número mínimo; progresivamente se irá evaluando más.
- Dificultad en la definición previa de parámetros y falta de tiempo para elaborar diagnósticos a profundidad de instrumentos.
- Depende del tipo de evaluación de que estemos hablando.
- A veces, no está disponible el personal adecuado de que disponemos.
- Sería necesario protocolizar instrumentos de evaluación a nivel ONG.
- Tiempo escaso de nuestro personal capacitado.
- Tiempo y trabajar en contextos inestables. lo que hace difícil cumplir los plazos.
- Es necesario conseguir financiación específica.

¹⁰ Las conversaciones mantenidas con miembros de pequeñas ONGD para delimitar la muestra y validar el cuestionario así lo confirmaron.

Como podemos observar, la variable tiempo es una de las más mencionadas, seguramente con mucha razón. Cuando se pregunta por el tiempo dedicado a las evaluaciones en la pregunta 13, veremos cómo la variación allí expresada es muy amplia. Por la experiencia generada en las evaluaciones realizadas hasta ahora por la OPE, el periodo de evaluación, contando el estudio documental, la visita de campo y la redacción del informe, oscila entre dos meses y medio y tres meses y medio¹¹. No creemos que la estructura de trabajo que actualmente existe en las ONGD permita dedicar este tiempo a personal interno, por lo que la alternativa de externalizar las evaluaciones eleva considerablemente su coste.

El resto de dificultades son más dispersas y las hay de personal y de tipo técnico.

Una que consideramos relevante y que enlazaremos con el comentario a la siguiente pregunta, es la de distinguir el tipo de evaluación que estemos considerando, pues cada tipo entrañaría una dificultad específica.

A las dificultades analizadas del coste, el alto número de proyectos y "otras", le siguen dos relacionadas con el personal: su disponibilidad y su capacitación. En cinco ocasiones se señala la falta de capacitación para realizar evaluaciones, sin embargo, como veremos en la pregunta ocho, casi el 58% confiesa haber realizado algún curso formativo de evaluación. Habrá que estudiar el tipo de curso y la calidad de esta formación recibida. Ciertamente, como puede deducirse de lo ya expuesto en este estudio, la formación del evaluador es muy amplia e interdisciplinar y su problemática, compleja y específica. Reconocemos que una dificultad sería de las evaluaciones de proyectos de desarrollo es su complejidad, tanto técnica, como de actitudes y habilidades necesarias en el equipo evaluador.

¹¹ Cfr. GUDIÑO (1999) p.41.

4. La cuestión clave: ¿realmente se hacen evaluaciones?

La cuarta pregunta contenía la cuestión fundamental de la investigación: ¿Están haciendo realmente evaluaciones de sus proyectos las ONGD españolas?

Debemos reconocer que la impresión inicial sobre la realidad de las evaluaciones era negativa, siendo ésta uno de los motivos fundamentales de elección del tema de investigación, actuando como hipótesis a falsar.

El análisis de frecuencias revela que 18 de los 21 cuestionarios muestrales responde afirmativamente (el 85.7%). Tan sólo 3 confiesan no hacerlas.

El problema que surge aquí es importante, porque habría que determinar qué está considerando cada respondedor por "evaluación". ¿Se refiere a la evaluación como presentación de los informes de seguimiento y final? ¿Es evaluación como auditoría? ¿Es evaluación externa o interna? ¿Es evaluación *ex post* enfocada a determinar los impactos finales generados por el proyecto?

Esta tipología de evaluaciones se intuía como dificultad a la hora de formular el cuestionario, por eso se dejó como una cuestión general cerrada a respuesta dicotómica.

En el primer apartado del capítulo siguiente se procede a la definición formal de los principales tipos de evaluación: interna, mixta, externa y participativa; *ex ante* o viabilidad, de seguimiento, final y *ex post* o de impacto; sumativa y formativa.

Simplificando estas posibles tipologías, consideramos que hay dos enfoques principales de la realidad de la evaluación: evaluación entendida como presentación de un informe final (obligatorio para los proyectos cofinanciados), y evaluación de impacto o *ex post* en la que se trata de hacer un ejercicio evaluativo específico sobre proyectos terminados y se vuelve a ellos tras un periodo de tiempo suficiente para poder confirmar los impactos reales que la acción produjo sobre la población afectada (directa o indirectamente, positiva o negativamente).

Para poder cerciorarse del sentido realmente aplicado en este ítem, se procedió a un nuevo análisis específico sobre esta cuestión.

5. El porcentaje de proyectos que se evalúa.

Supuesta la respuesta afirmativa a la pregunta cuarta, el cuestionario avanza tratando de concretar la cuantía de evaluaciones que suelen realizarse, acotando el periodo al ejercicio de 1997.

La dispersión en el análisis de las frecuencias sorprende, pues el 47.4% responde que en 1997 evaluó al menos el 75% de sus proyectos, con un 33.3% confesando que evaluó todos, el 100%.

En el otro extremo, el 31.6% de las respuestas válidas confiesan haber evaluado menos del 25%.

Decimos que sorprende un porcentaje tan elevado de afirmaciones de evaluar la totalidad de los proyectos, cuando anteriormente se ha señalado precisamente como dificultad para realizarlas el trabajar con un alto número de evaluaciones, lo que deja un tanto oscuro el sentido del dato. Si fuera cierto, podríamos inferir que en las ONGD existe un acervo de evaluaciones que permitirían realizar amplios exámenes comparativos. La interpretación exacta también debe considerar lo señalado anteriormente sobre el sentido que se otorga a la evaluación. Es más creíble que todos los proyectos sean objeto de un seguimiento e informe final. Es muy dudoso que todos los proyectos hayan sido evaluados en el sentido de evaluación de impacto. Con los datos obtenidos, no consideramos posible sacar una conclusión más precisa del tema.

6. Los criterios contenidos en las evaluaciones realizadas.

En la sexta pregunta se expusieron los criterios de evaluación para que se señalaran cuáles eran los que se utilizaban en los informes de evaluación. Se ofrecían cuatro (eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto) y se abría la posibilidad a algún otro, como la pertinencia, que incluye explícitamente la Metodología de Evaluación de Cooperación Española publicada por el MAE¹².

¹² MAE (1998a).

El análisis de frecuencias refleja como la gran mayoría de las respuestas señalaron todos los criterios ofrecidos (47.6%) y no hubo ninguna aportación original o criterio añadido.

La posibilidad de señalar cualquier cantidad de criterios obligó a respetar las distintas combinaciones ofrecidas, como refleja la tabla de frecuencias. Contabilizando separadamente cada criterio, podemos elaborar una tabla que refleje la cantidad total de veces que cada criterio fue marcado.

Tabla 5.2. Tabla de criterios marcados.

EFICACIA	14
EFICIENCIA	13
SOSTENIBILIDAD	13
IMPACTO	11

Fuente: Elaboración propia.

Como podría esperarse, el análisis de la eficacia es el más señalado, ya que implica un primer nivel de evaluación y un modelo de evaluación por resultados, medido a través de los objetivos logrados por el proyecto.

La eficiencia y la sostenibilidad, más subjetivas y que requieren un análisis más complejo y detenido, son también criterios muy extendidos en las evaluaciones que dicen las ONGD que realizan.

El impacto del proyecto es el criterio que menos se señala y es interesante advertir que es el que se evita cuando se opta por no contestar marcando todos. Su complejidad lo justifica y este dato nos orienta un poco más sobre el tipo de evaluación que hacen las organizaciones, más entendidas como informe final que como análisis *ex post* de los impactos a medio plazo derivados de la acción que se realizó hace tiempo. No se pueden apreciar la sostenibilidad e impactos reales en el momento justo de la

finalización y entrega del proyecto, a no ser que sean en un nivel inicial que habría que verificar transcurrido un plazo razonable.

7. y 9. Metodologías que conoce y metodologías que usa.

Analizamos estas dos preguntas conjuntamente por su obvia interrelación.

Dentro de las metodologías conocidas destacan el Marco Lógico, el Análisis Coste-Beneficio y las metodologías participativas (66.7% acumulado).

Lo más destacable de las frecuencias de las metodologías usadas, es el amplio número de combinaciones que han surgido de las respuestas. Esto invita a un tratamiento individualizado de cada una, sumando el número total de veces que cada metodología fue marcada, tanto como conocida como usada. Es lo que se ofrece en la tabla adjunta.

Tabla 5.3. Tabla de metodologías.

METODOLOGÍA	CONOCIDA	USADA
Marco Lógico	18	13
Análisis Coste-Beneficio	16	9
Naturalista	0	0
Orientada a la utilización	0	2
Participativa	10	7
Libre de objetivos	4	0
Propia	-	6

Fuente: Elaboración propia.

La tabla nos permite extraer algunas conclusiones de interés.

En primer lugar, el **Marco Lógico** es la metodología más conocida y usada en la evaluación. Su obligatoriedad en los formatos de cofinanciación y la amplia difusión

que ha recibido la convierten en la metodología más común en los proyectos diseñados por las ONGD. Si, además, se está entendiendo por evaluación la presentación del informe final, la lógica de los datos se refuerza. Las ventajas y limitaciones que esto plantea ya han sido expuestas en este estudio.

Algo similar ocurre con el **Análisis Coste-Beneficio**, más conocido que usado, seguramente por su complejidad intrínseca y por lo poco apropiado al tipo de proyecto que suelen diseñar las ONGD. El ACB suele ser difundido académicamente y presentado en los cursos especializados de diseño, seguimiento y evaluación de proyectos, por lo que su amplio conocimiento puede justificarse desde este aspecto. Respecto a su uso, podría investigarse más profundamente sobre su rigor y calidad. Si realmente hay una aplicación precisa de sus cálculos o si se realiza más bien su “filosofía” de comparar costes previstos con beneficios previstos para un examen primario de la viabilidad del proyecto. Dudamos de la posibilidad técnica de considerar a priori todos los costes y beneficios generados por la acción a precios de mercado o a precios sombra, dado el ámbito de escasez de fuentes de datos y la imprevisibilidad de muchas de las operaciones que la ejecución de un proyecto de desarrollo conlleva.

Respecto a la metodología de investigación y evaluación **naturalista** queda claramente reflejada su condición de desconocida, pese a ser uno de los enfoques más influyentes en la teoría de la evaluación y las obras de sus autores, Guba y Lincoln, una de las más citadas en toda la literatura sobre el tema. El cuestionario revela así que esta orientación de evaluación puede tener un potencial inexplorado, que consideramos no pequeño. Pese a su coste en tiempo de realización, está en la base de las metodologías participativas y su talante negociador e integral de los puntos de vista, valoraciones e intereses de todos los agentes implicados puede hacerle muy atractivo a la forma de trabajar que suelen desarrollar las ONGD.

Con la metodología **orientada a la utilización** tenemos un problema. Las respuestas marcadas indican que no se conoce y sin embargo hay dos ONGD que dicen que la utilizan. ¿Cómo puede utilizarse algo que se desconoce? Esta aporía nos conduce a sospechar sobre la precisión o atención puesta en la contestación del cuestionario o en alguna otra causa de error desconocida.

Las técnicas y métodos **participativos** son, de nuevo, muy conocidos y usados, ocupando el tercer lugar dentro de las que se ofrecen. En las ONGD hay un extendido interés por trabajar sobre un desarrollo endógeno centrado en la participación, capacitación y promoción de los socios beneficiarios. Incluso una de las respuestas señalaba que no creía riguroso denominar evaluación a un ejercicio en el que no hubiera participación de este colectivo. La necesaria limitación del cuestionario no permite hacer ninguna observación sobre la calidad, frutos y tipo de metodología participativa frecuentada por las ONGD. Es una línea interesante de futura investigación.

La metodología de evaluación **libre de objetivos** desarrollada por M. Scriven, aparece como poco conocida y nunca utilizada. Tampoco se está en disposición de ofrecer una explicación sobre el dato.

Por último, hay seis ONGD que señalan que evalúan con metodología **propia**. Esto es compatible con el hecho de utilizar otros modelos, y puede referirse a que han elaborado un formato o diseño propio de evaluación. Este paso es deseable y puede resultar muy útil para la evaluación de los proyectos financiados con fondos propios en los que los contenidos y términos de referencia de la evaluación pueden negociarse de forma flexible con las contrapartes locales y con los socios beneficiarios de los proyectos.

8. Participación en algún curso formativo sobre evaluación.

La mayoría de los representantes de la ONGD que contesta al cuestionario confiesa haber participado en alguna actividad formativa sobre evaluación (52.4%), aunque también hay ocho de las veintiuna que responde negativamente (38.1%).

La dispersión de tipos de curso, número de horas, calidad, si son generales sobre el ciclo del proyecto o específicos de evaluación u otras variables, hacia imposible su acotación en una escala nominal, por lo que se optó por ofrecer esta respuesta cerrada y no poder obtener un análisis más profundo de la realidad formativa sobre el tema de la evaluación en las ONGD. De todos modos, nuestra sospecha es que aún existe una fuerte necesidad de capacitación en el tema de la evaluación, sobre todo en lo referente a técnicas y herramientas propiamente evaluativas, así como en la composición de

equipos técnicos de evaluadores equilibrados en género y especialidades de sus miembros. Los conocimientos de economía, medio ambiente, política, sociología, estadística y técnicas cuantitativas y cualitativas, psicología o dinámica de grupos, son tan dispersos y amplios que la capacitación de los evaluadores debe ser una constante y su formación permanente una necesidad que se impone con fuerza.

10. Evaluaciones definidas desde la identificación del proyecto.

El 33.3% confiesa que define el formato de la evaluación ya desde la identificación o diseño del proyecto, lo que permite implementar la recogida de datos necesarios para elaborar los indicadores seleccionados. Si sumamos las respuestas que incluyen hasta un 75% de los proyectos, la proporción se eleva a casi el 43%.

En el otro extremo, la suma porcentual de los que no diseñan la evaluación o el diseño afecta al 25% de los proyectos o menos, es del 28.5%.

No hay, por tanto, una tendencia clara que confirme si la evaluación se prevé con la prudente antelación o no. Es obvia la bondad de que todos los proyectos identificados y aprobados contengan un diseño concreto de evaluación en el que se determinen al menos, los términos de referencia básicos: cuándo se realizará la evaluación, por quién, información que es necesaria recoger durante la ejecución y seguimiento y una línea de base sobre la situación de partida que permita las comparaciones.

11. La participación de los beneficiarios en la evaluación.

El porcentaje acumulado de los que responden a una participación de los beneficiarios en, al menos, el 75% de los proyectos, es del 52.4%.

Por debajo, la dispersión en los porcentajes es grande y poco significativa pues son casos individuales o de dos Organizaciones. La tendencia fuerte es hacia el 100% de los proyectos (38.1%), confirmando el talante participativo y endógeno del modelo de desarrollo promovido por las ONGD.

12. El personal que realiza las evaluaciones.

Las frecuencias de esta pregunta están muy repartidas y no superan las tres contestaciones, las opciones más señaladas. Esto significa que el análisis desagregado de las distintas opciones marcadas en las respuestas no es muy relevante.

Más provecho podemos sacar si agregamos estas respuestas en torno a los tipos de evaluación interna, mixta o externa. Aquellas respuestas que de alguna manera señalen sólo a algún representante interno en el trabajo de la evaluación, las contabilizamos como internas; si sólo mencionan personal ajeno, serán externas, y las que combinen personal tanto interno como externo, mixtas. Bajo este criterio obtenemos una clasificación de respuestas como la que se ofrece en la tabla siguiente.

Tabla 5.4. Tabla de evaluaciones internas, mixtas o externas.

INTERNA	10
MIXTA	6
EXTERNA	2

Fuente: Elaboración propia.

Observamos así el predominio del personal interno a la hora de trabajar en las evaluaciones y son menos frecuentes las evaluaciones externas que —en principio— pueden aportar mayor independencia, objetividad y calidad, si es realizada por expertos en el tema.

Si volvemos al análisis de frecuencias, el orden ofrecido allí en el valor de las variables sigue el criterio de personal interno hacia personal externo. La suma de todas las opciones que incluyen exclusivamente personal interno, sea el identificador del proyecto, el coordinador de área o todos internos, es del 42.9%. El porcentaje de la suma de personal externo es del 28.5%. Por último, hay dos figuras independientes: la construcción de un equipo ad hoc para cada evaluación y la evaluación realizada por voluntarios expertos y profesionales en el tema.

Concluimos que no hay una dinámica sistemática de evaluaciones externas en las ONGD, seguramente por su elevado coste. El predominio es la evaluación a cargo de personal interno, lo que acumula la orientación hacia las evaluaciones entendidas como informes finales, que si suelen ejecutar los identificadores, formuladores y seguidores de proyectos, así como los coordinadores de área o zona geográfica y de proyectos. Este personal no podría, a la vez, realizar evaluaciones de impacto eficientes y con la calidad debida, dada la carga y ritmo de trabajo al que están sometidos. Una modificación organizativa se impone en aquellas ONGD que quieran atender a la implantación y utilización efectiva del ciclo de evaluación, como se expone en el capítulo sexto. La creación de un departamento de evaluaciones o un comité de evaluaciones es una figura que puede implantarse sin demasiada complejidad dentro de las organizaciones.

13. El tiempo dedicado a evaluar.

Con esta pregunta se iniciaban tres ítems abiertos, difíciles de agregar sin forzar las interpretaciones. El 38.1% responde, de hecho, que el tiempo dedicado a la evaluación depende del tipo de proyecto de que se trate, con lo que no aporta mucha luz.

La dispersión entre las respuestas es muy grande, creando un espectro desde la evaluación continua y los 10-15 días (que no se entiende si no es interpretando evaluación como informe final), hasta los tres meses, que está más en la línea de lo que han tardado las evaluaciones realizadas hasta ahora por la Oficina de Planificación y Evaluación, que están entre los 2,5 y 3,5 meses¹³.

14. El dinero dedicado a la evaluación.

También las respuestas sobre el presupuesto y gasto en la evaluación son muy dispares, tanto que los mayores porcentajes se los llevan los “no contesta” (7 casos de los 21) y un general “depende del tipo de proyecto” (otros 7 casos, que representa el 33.3%).

¹³ Cfr. GUDIÑO (1999) p.41.

Entre ambos tenemos un 66.6%, lo que hace que el análisis del tema sea imposible. Las respuestas más concretas tampoco orientan en exceso, como pueden verse en la tabla de frecuencias.

15. Cómo se utiliza la información resultante.

La última pregunta abierta ofrecía también mucha dispersión y se ha optado por clasificarla en torno a dos ejes: se utiliza o no, se utiliza a nivel interno o externo.

La tabla de frecuencias señala un claro predominio del uso interno, si bien hay que tener en cuenta que se igualan las respuestas que consideran sólo el uso interno con las que mencionan algún uso interno con otro externo (38.1% cada caso).

Sólo hay dos casos que únicamente responden que si se utiliza o que no se utiliza, sin mayor explicación.

Es otro tema que queda abierto a posteriores investigaciones más detalladas, teniendo en cuenta que es un factor muy difícil de contrastar o verificar.

Las respuestas en torno a la metodología de la evaluación orientada a la utilización, desarrollada por Patton, puede arrojar cierta luz sobre el tema. Recordemos que no se marcaba ninguna vez cuando se preguntaba por su conocimiento, y tan sólo dos veces para el caso de su uso. La importancia de utilizar efectivamente las evaluaciones realizadas llega al extremo de convertirlas en gasto (superfluo) en vez de inversión rentable. No son pocos los autores que recomiendan no evaluar si no se van a utilizar las conclusiones y recomendaciones que resulten de ellas.

16. La difusión de la información producida por la evaluación.

El último eslabón de la cadena del ciclo evaluativo es su difusión. Ello permite la transparencia y acceso a los resultados ofrecidos por las evaluaciones.

La tabla de frecuencias es muy dispersa, destacando tres opciones con una frecuencia de cuatro casos cada una: la difusión a través del boletín interno de la organización, el envío a la AECI y la publicación en el boletín, y la no difusión de los resultados.

Agrupando las respuestas en torno a otras tres opciones, obtenemos unas sumas de menciones como la siguiente:

Tabla 5.5. Tabla de difusión de la evaluación.

A la AECI	8
Sólo difusión interna	8
No se difunde	5

Fuente: Elaboración propia.

El envío de los resultados a la AECI, refuerza la hipótesis de que se interprete evaluación como informe final, que es el que debe entregarse a este organismo en todos los casos de proyectos cofinanciados por él.

La difusión interna es necesaria, aunque no suficiente, para lograr la transparencia y permitir estudios comparativos entre organizaciones y entre instituciones de desarrollo. A la luz de los resultados obtenidos aquí, esta etapa del ciclo evaluativo está llamada a reforzarse con empeño.

ANEXO 2:

TABLAS DE FRECUENCIAS Y PORCENTAJES.

Ofrecemos aquí las tablas de las frecuencias absolutas, con los porcentajes simples y acumulados, resultado del tratamiento estadístico de las respuestas al cuestionario. También se incluye un sencillo análisis gráfico, para facilitar su interpretación. El análisis se hizo con la aplicación informática SPSS versión 6.1.

APORTACI aportaciones

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
credibilidad	2.00	1	4.8	4.8	4.8
impactos	3.00	2	9.5	9.5	14.3
aprendizaje+impacto	5.00	8	38.1	38.1	52.4
todas	6.00	10	47.6	47.6	100.0
Total		21	100.0	100.0	

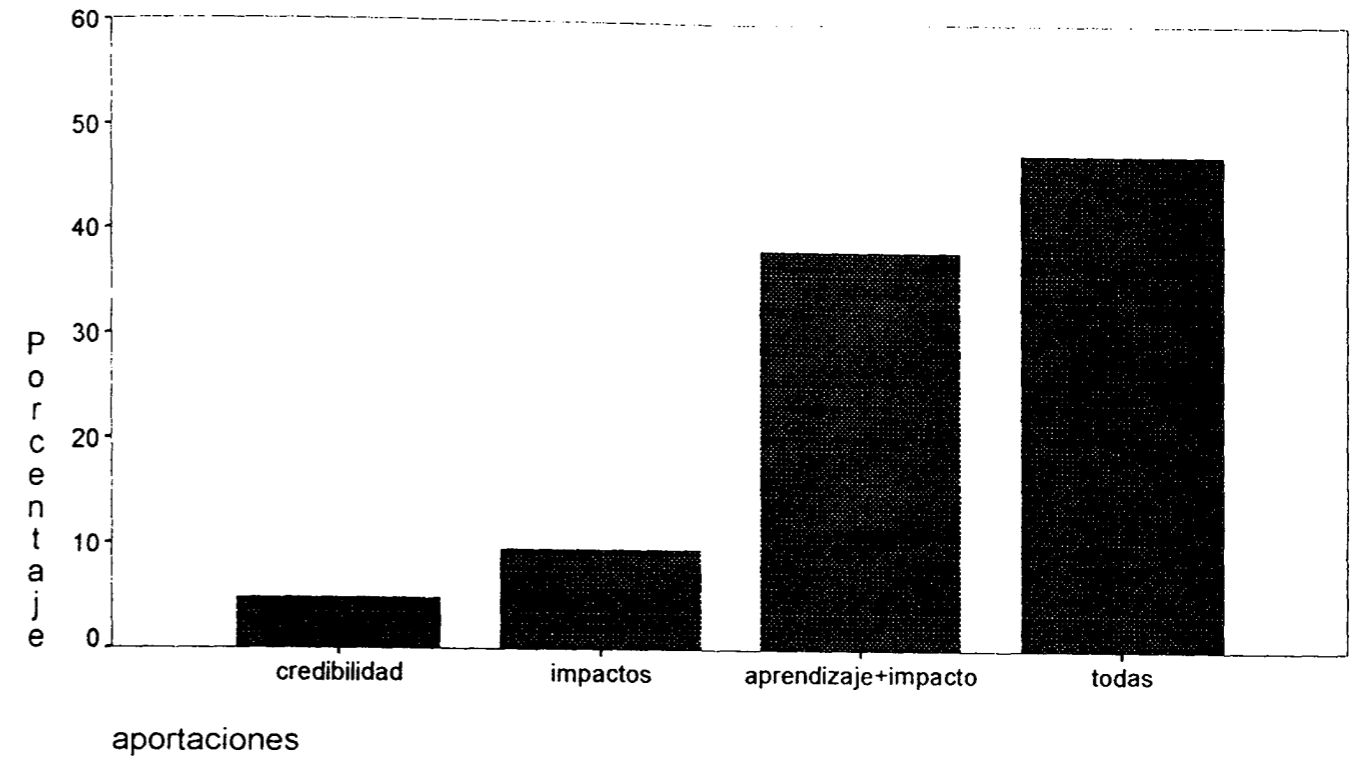
Valid cases 21 Missing cases 0

BENEFICI participación de los beneficiarios

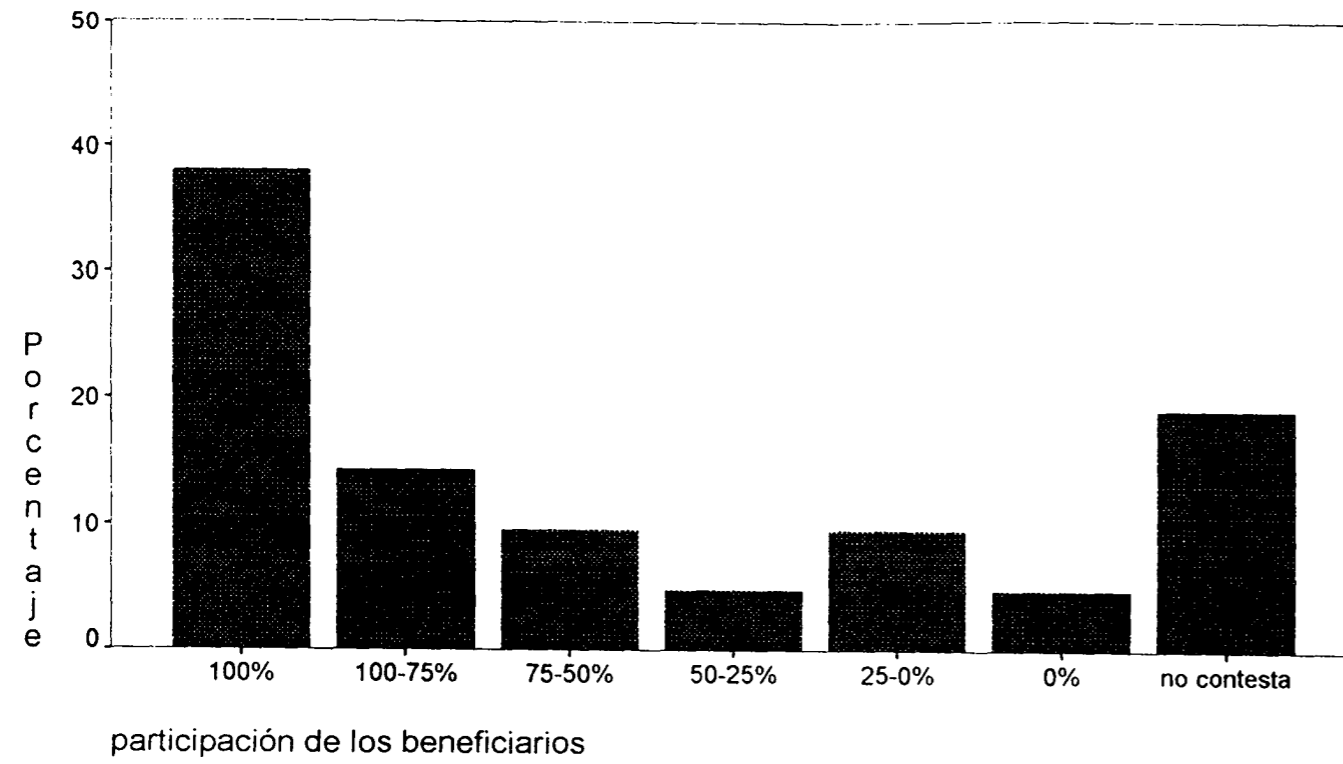
Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
100%	1.00	8	38.1	38.1	38.1
100-75%	2.00	3	14.3	14.3	52.4
75-50%	3.00	2	9.5	9.5	61.9
50-25%	4.00	1	4.8	4.8	66.7
25-0%	5.00	2	9.5	9.5	76.2
0%	6.00	1	4.8	4.8	81.0
no contesta	7.00	4	19.0	19.0	100.0
Total		21	100.0	100.0	

Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



Gráfica de barras



CRITERIO criterios

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
eficacia	1.00	1	4.8	4.8	4.8
eficacia+eficiencia	2.00	1	4.8	4.8	9.5
eficacia+eficiencia+	3.00	1	4.8	4.8	14.3
eficacia+sostenibili	4.00	5	23.8	23.8	38.1
eficiencia+sostenibi	5.00	1	4.8	4.8	42.9
todos	6.00	10	47.6	47.6	90.5
no contesta	7.00	2	9.5	9.5	100.0
Total		21	100.0	100.0	

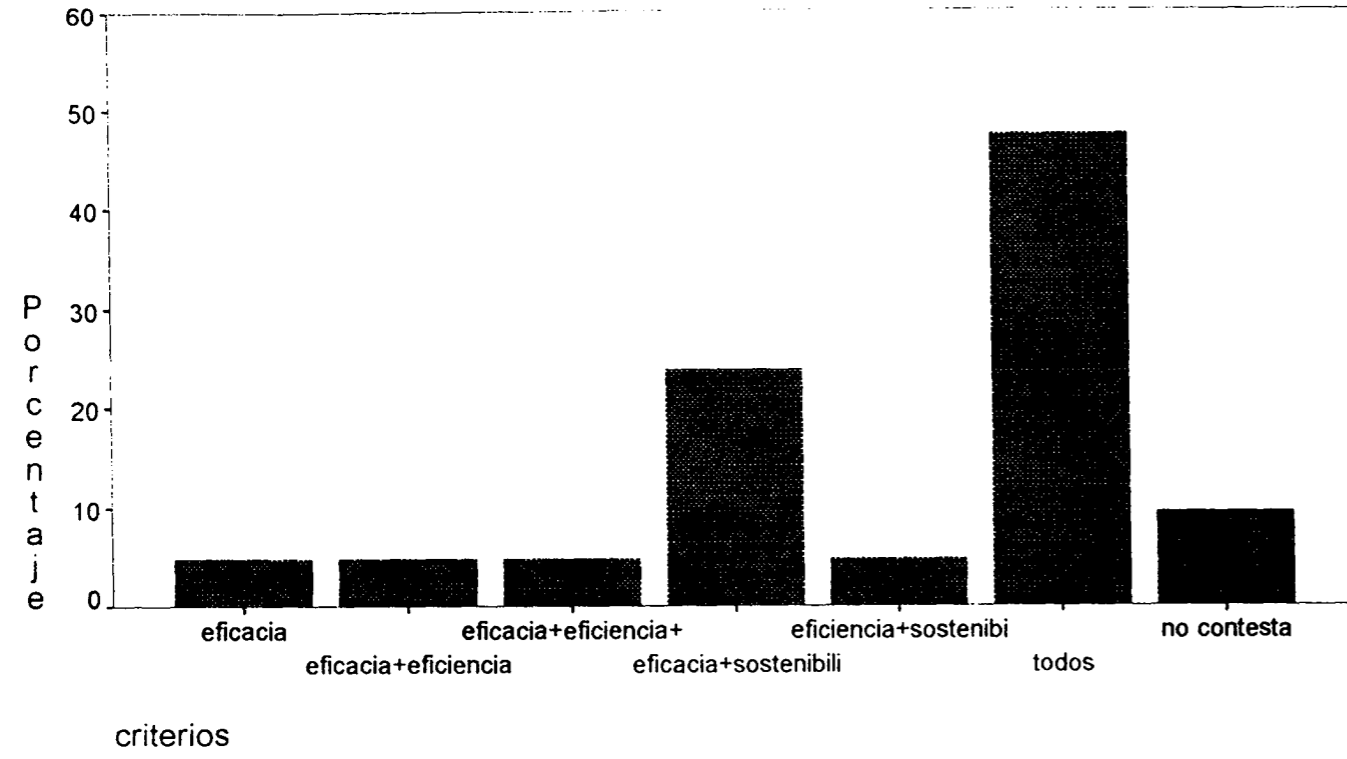
Valid cases 21 Missing cases 0

CURSO participar en curso de ev.

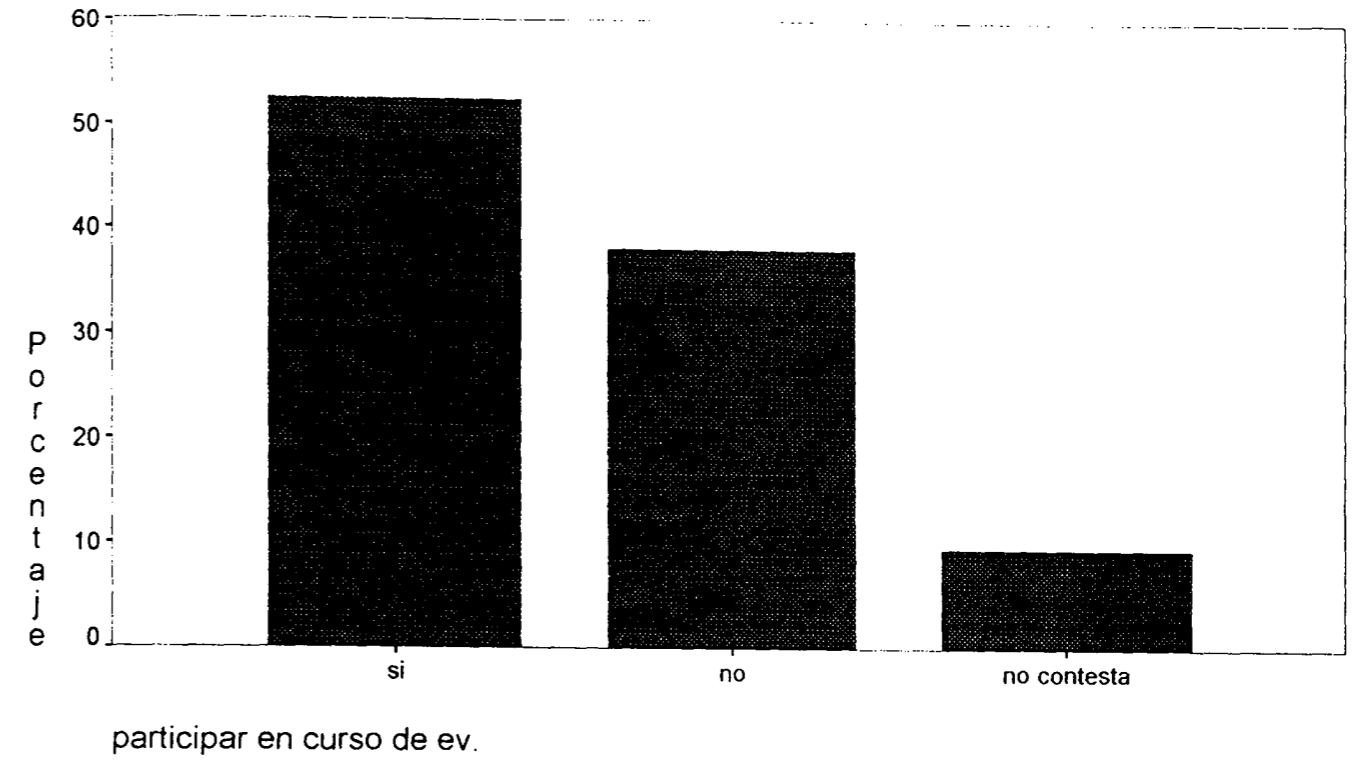
Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
si	1.00	11	52.4	52.4	52.4
no	2.00	8	38.1	38.1	90.5
no contesta	3.00	2	9.5	9.5	100.0
Total		21	100.0	100.0	

Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



Gráfica de barras



DIFICULT dificultades

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
no capacitados	1.00	1	4.8	4.8	4.8
coste excesivo	2.00	1	4.8	4.8	9.5
nº alto de proyectos	3.00	3	14.3	14.3	23.8
no capacitados+coste	4.00	4	19.0	19.0	42.9
no capacitados+nº al	5.00	1	4.8	4.8	47.6
coste+nº alto	6.00	1	4.8	4.8	52.4
coste+nº alto+no per	7.00	1	4.8	4.8	57.1
otras	8.00	6	28.6	28.6	85.7
no contesta	9.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

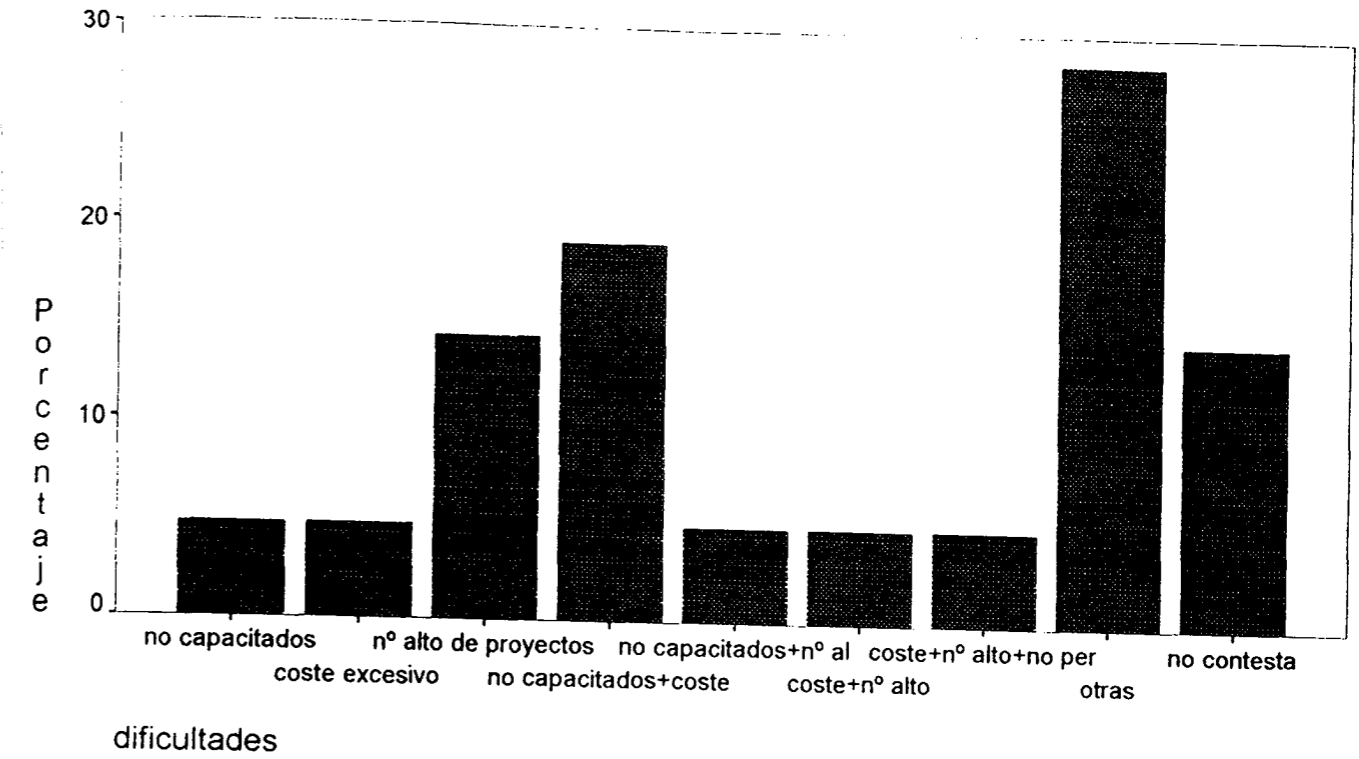
Valid cases 21 Missing cases 0

DIFUNDEN cómo difunden la información

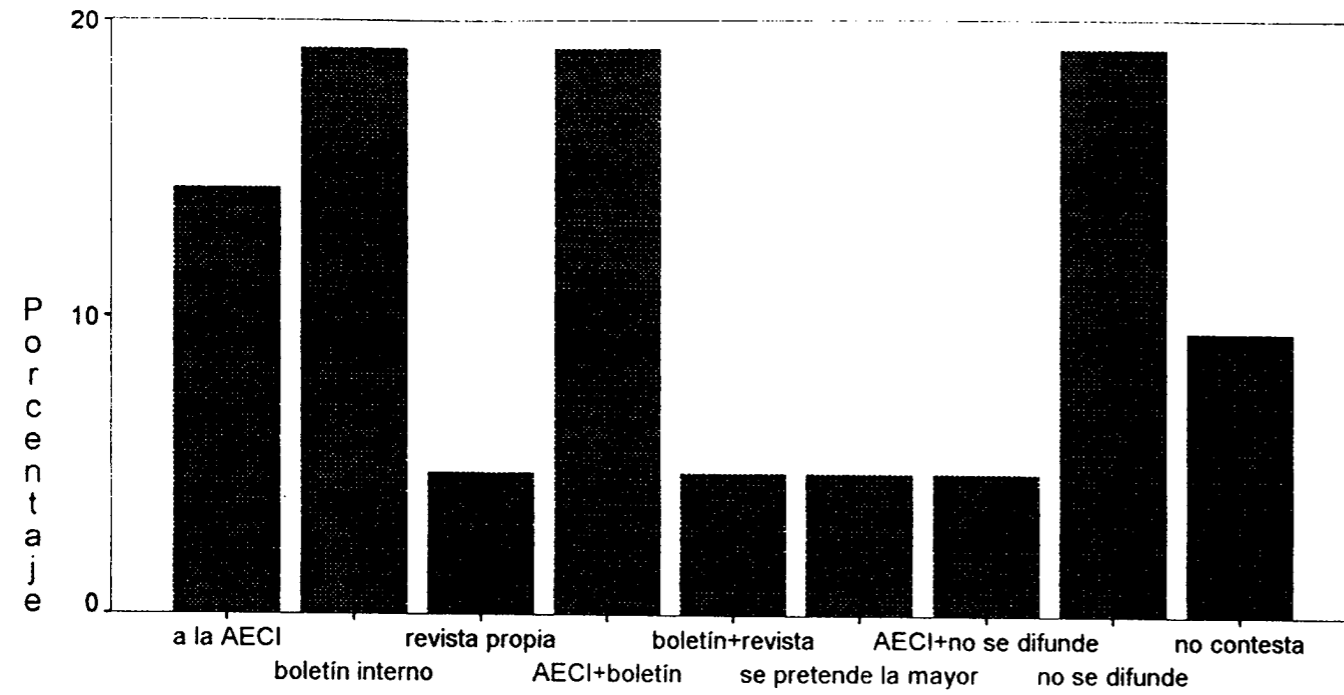
Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
a la AECI	1.00	3	14.3	14.3	14.3
boletín interno	2.00	4	19.0	19.0	33.3
revista propia	3.00	1	4.8	4.8	38.1
AECI+boletín	4.00	4	19.0	19.0	57.1
boletín+revista	5.00	1	4.8	4.8	61.9
se pretende la mayor	6.00	1	4.8	4.8	66.7
AECI+no se difunde	7.00	1	4.8	4.8	71.4
no se difunde	8.00	4	19.0	19.0	90.5
no contesta	9.00	2	9.5	9.5	100.0
Total		21	100.0	100.0	

Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



Gráfica de barras



cómo difunden la información

DINERO dinero dedicado

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
depende tipo proyect	1.00	7	33.3	33.3	33.3
2% de ingresos total	3.00	2	9.5	9.5	42.9
3-5% del proyecto	4.00	1	4.8	4.8	47.6
incluido en sueldo i	5.00	1	4.8	4.8	52.4
200.000-500.000 pts	6.00	1	4.8	4.8	57.1
750.000-1.200.000 pt	7.00	1	4.8	4.8	61.9
no sabe	8.00	1	4.8	4.8	66.7
no contesta	9.00	7	33.3	33.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

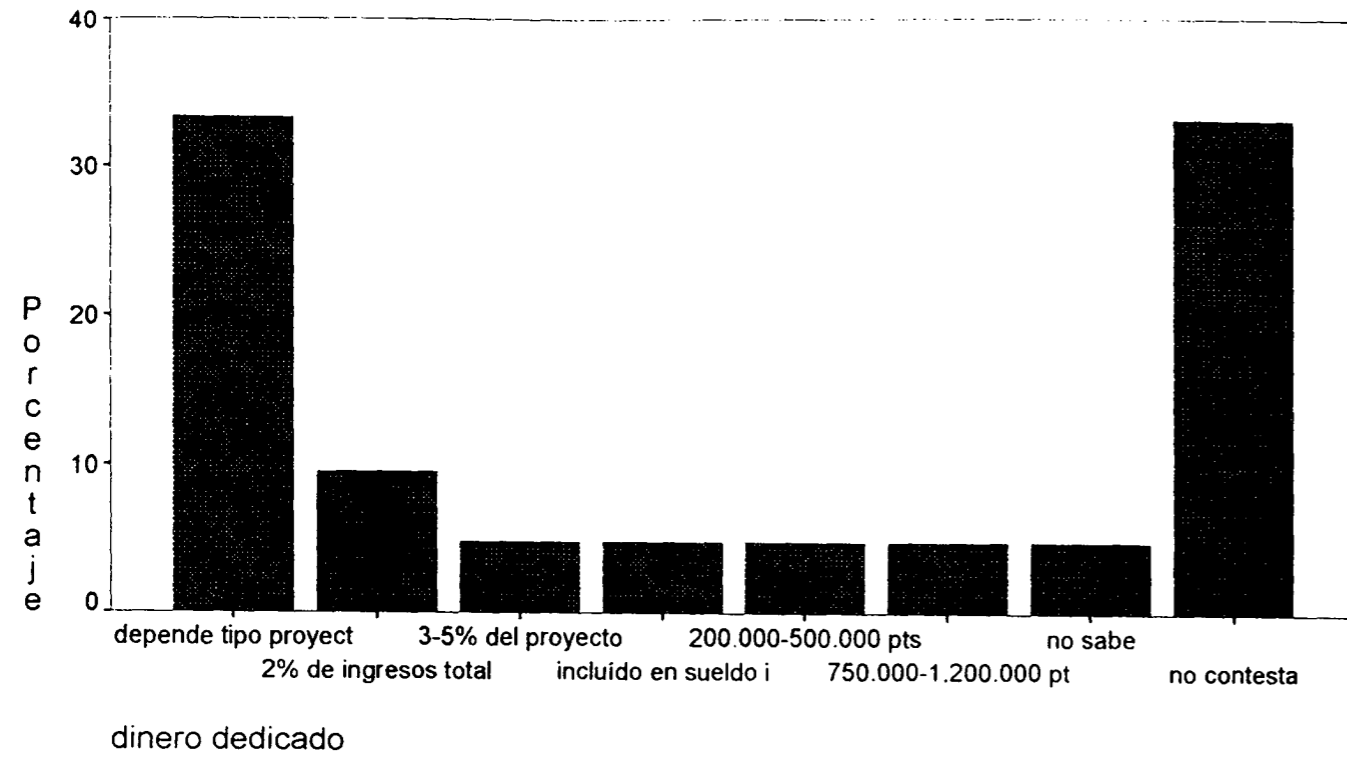
Valid cases 21 Missing cases 0

HIZO se evaluaron proyectos?

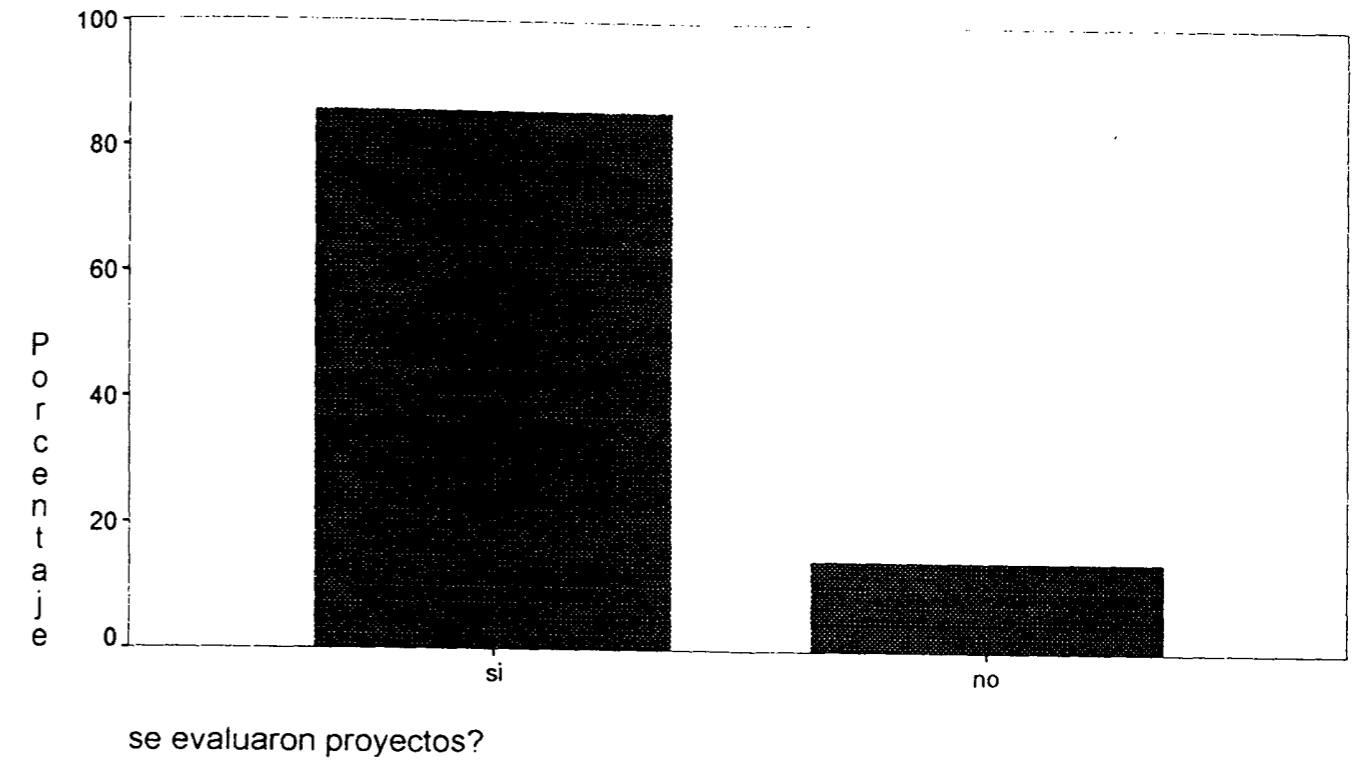
Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
si	1.00	18	85.7	85.7	85.7
no	2.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



Gráfica de barras



IDENTIFI definidas desde la identificación

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
100%	1.00	7	33.3	33.3	33.3
100-75%	2.00	2	9.5	9.5	42.9
75-50%	3.00	1	4.8	4.8	47.6
50-25%	4.00	1	4.8	4.8	52.4
25-0%	5.00	4	19.0	19.0	71.4
0%	6.00	2	9.5	9.5	81.0
no contesta	7.00	4	19.0	19.0	100.0
Total		21	100.0	100.0	

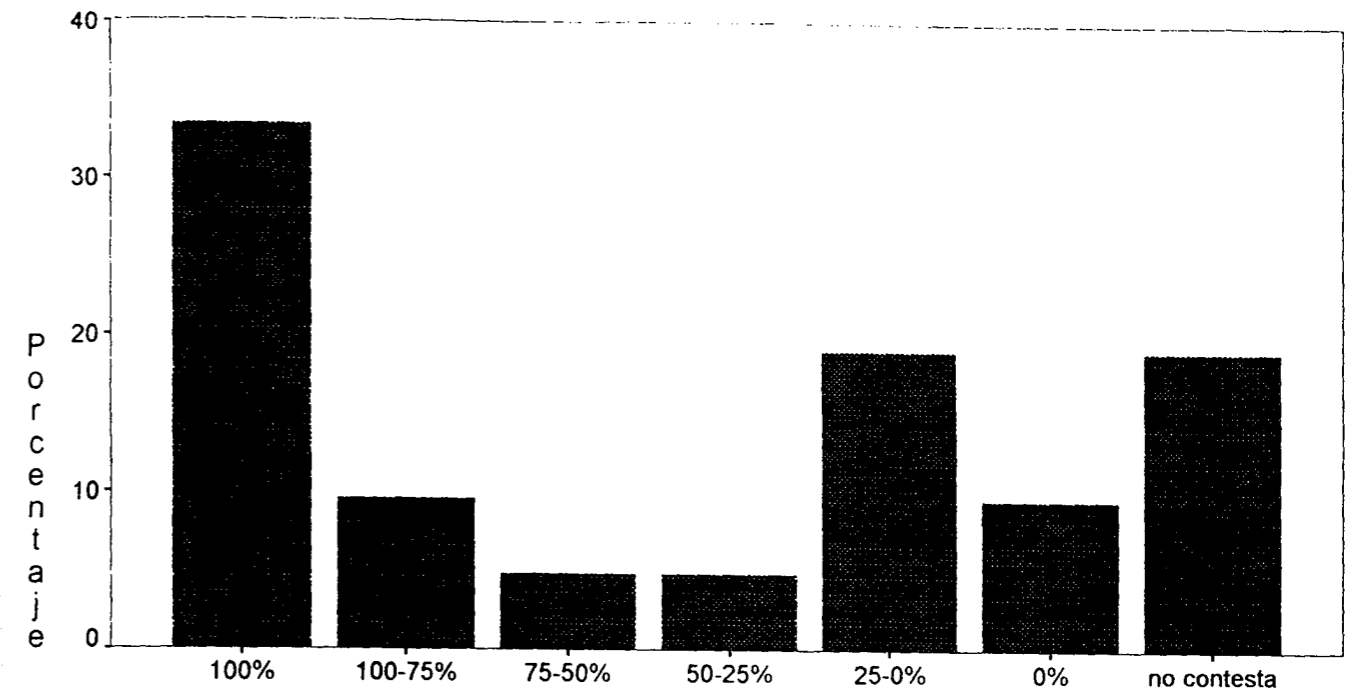
Valid cases 21 Missing cases 0

METODOCO metodologias que conoce

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
Marco Lógico (ML)	1.00	1	4.8	4.8	4.8
ML+ACB	2.00	7	33.3	33.3	38.1
ML+ACB+Participativa	3.00	6	28.6	28.6	66.7
ML+ACB+Particip+Libr	4.00	3	14.3	14.3	81.0
ML+Particip+Libre ob	5.00	1	4.8	4.8	85.7
no contesta	6.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

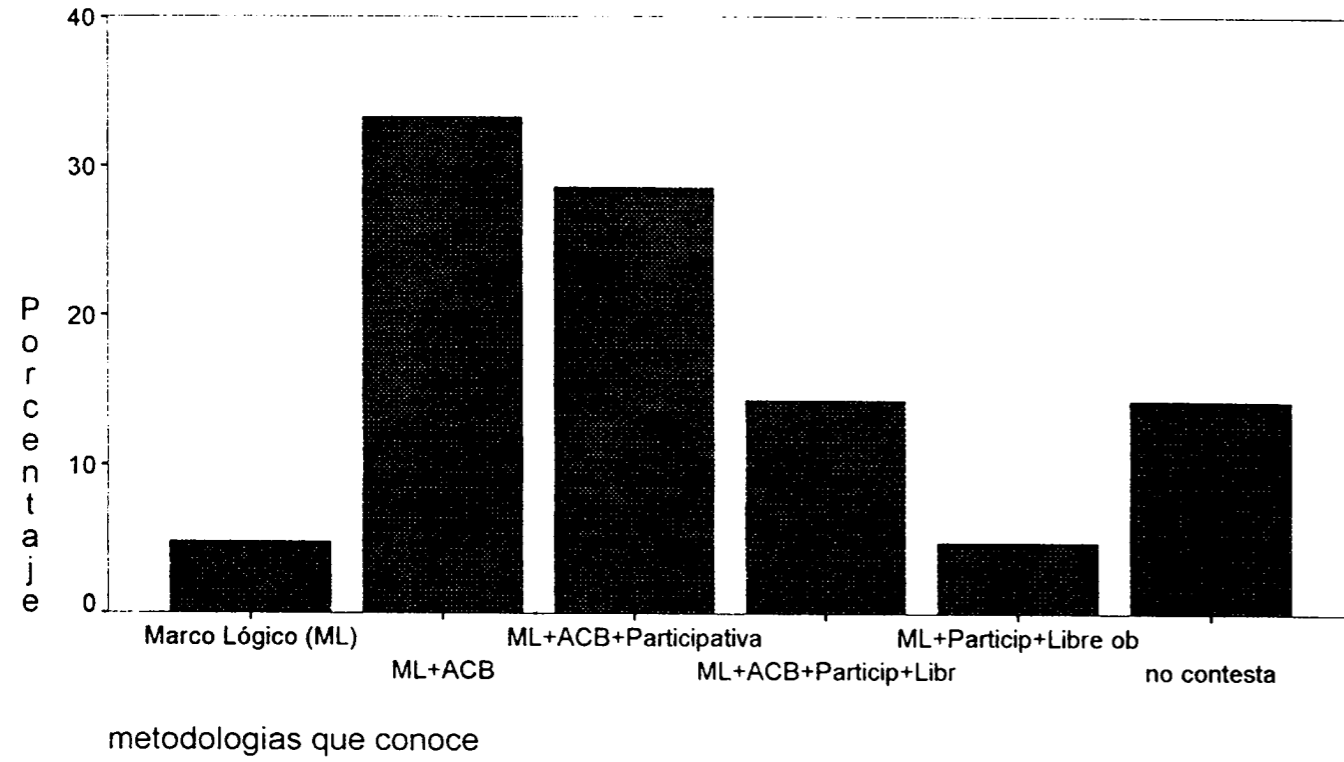
Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



definidas desde la identificación

Gráfica de barras



METODOUT metodologías que usa

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
Marco Lógico	1.00	2	9.5	9.5	9.5
Propia	2.00	3	14.3	14.3	23.8
ML+ACB	3.00	2	9.5	9.5	33.3
ML+Ppia.	4.00	1	4.8	4.8	38.1
ML+Particip.	5.00	1	4.8	4.8	42.9
ML+ACB+Ppia.	6.00	2	9.5	9.5	52.4
ML+ACB+Particip.	7.00	1	4.8	4.8	57.1
ML+Particip.+Ppia.	8.00	1	4.8	4.8	61.9
ACB+Utilización+Part	9.00	1	4.8	4.8	66.7
ML+ACB+Particip.+Ppi	10.00	1	4.8	4.8	71.4
ML+ACB+Utiliz.+Parti	11.00	1	4.8	4.8	76.2
ML+ACB+Particip.+Lib	12.00	1	4.8	4.8	81.0
no contesta	13.00	4	19.0	19.0	100.0
Total		21	100.0	100.0	

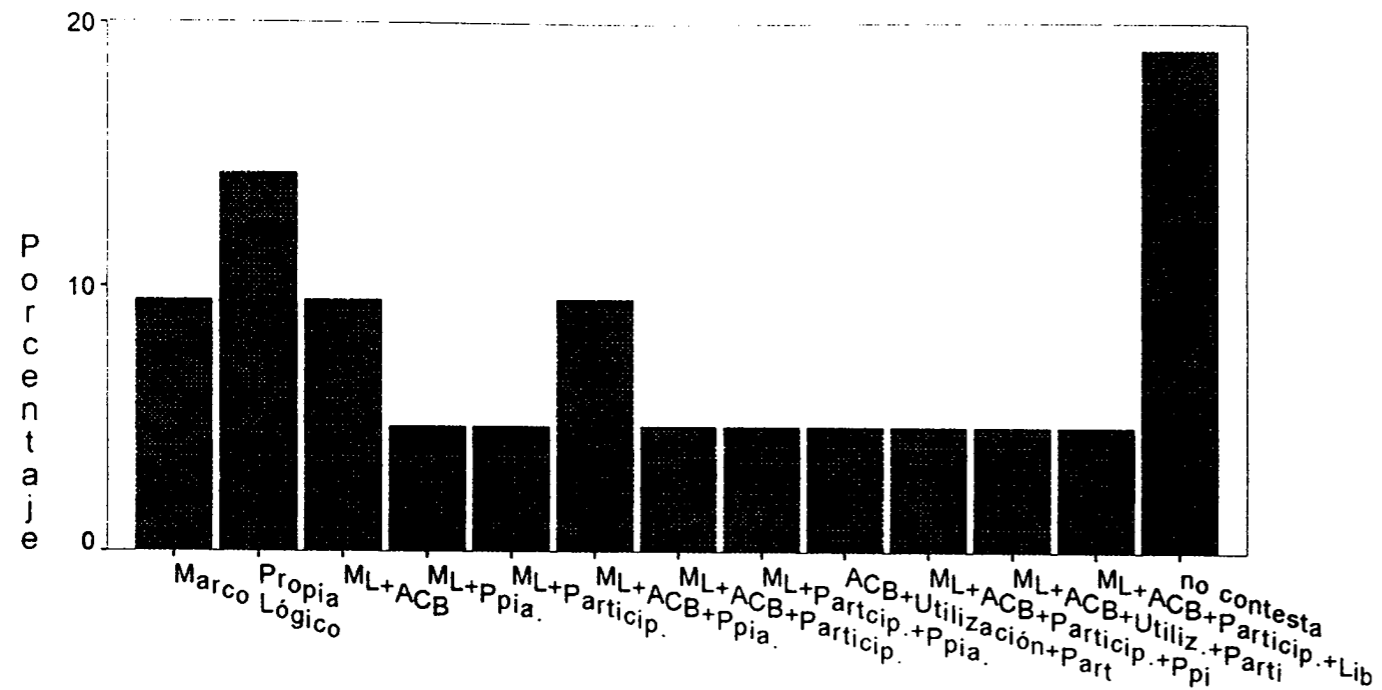
Valid cases 21 Missing cases 0

NECESIDA necesidad

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
si	2.00	21	100.0	100.0	100.0
Total		21	100.0	100.0	

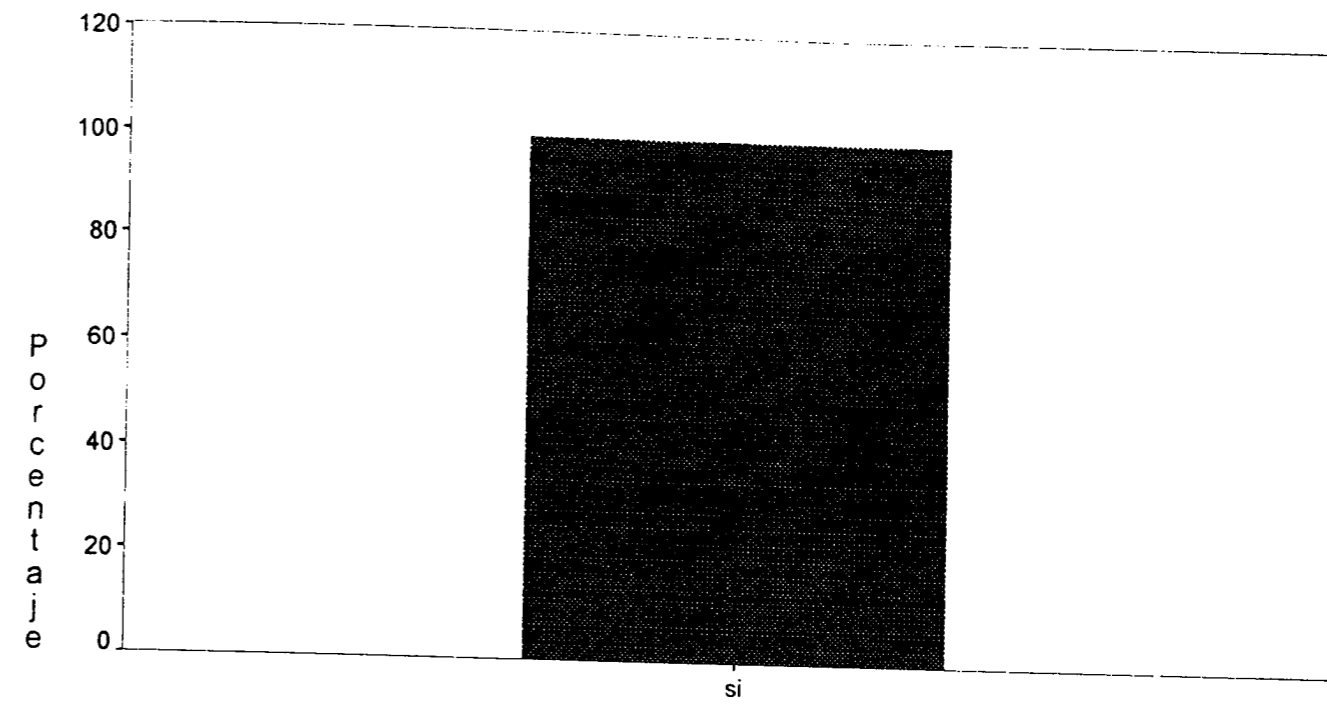
Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



metodologías que usa

Gráfica de barras



necesidad

PERSONAL personal que las hace

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
identificador	1.00	3	14.3	14.3	14.3
coordinador	2.00	2	9.5	9.5	23.8
identific+coordin	3.00	3	14.3	14.3	38.1
todos internos	4.00	1	4.8	4.8	42.9
equipo ad hoc	5.00	2	9.5	9.5	52.4
identific.+externo	6.00	2	9.5	9.5	61.9
profs. internos y ex	7.00	2	9.5	9.5	71.4
profs. externos	8.00	2	9.5	9.5	81.0
volunt.expertos+prof	9.00	1	4.8	4.8	85.7
no contesta	10.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

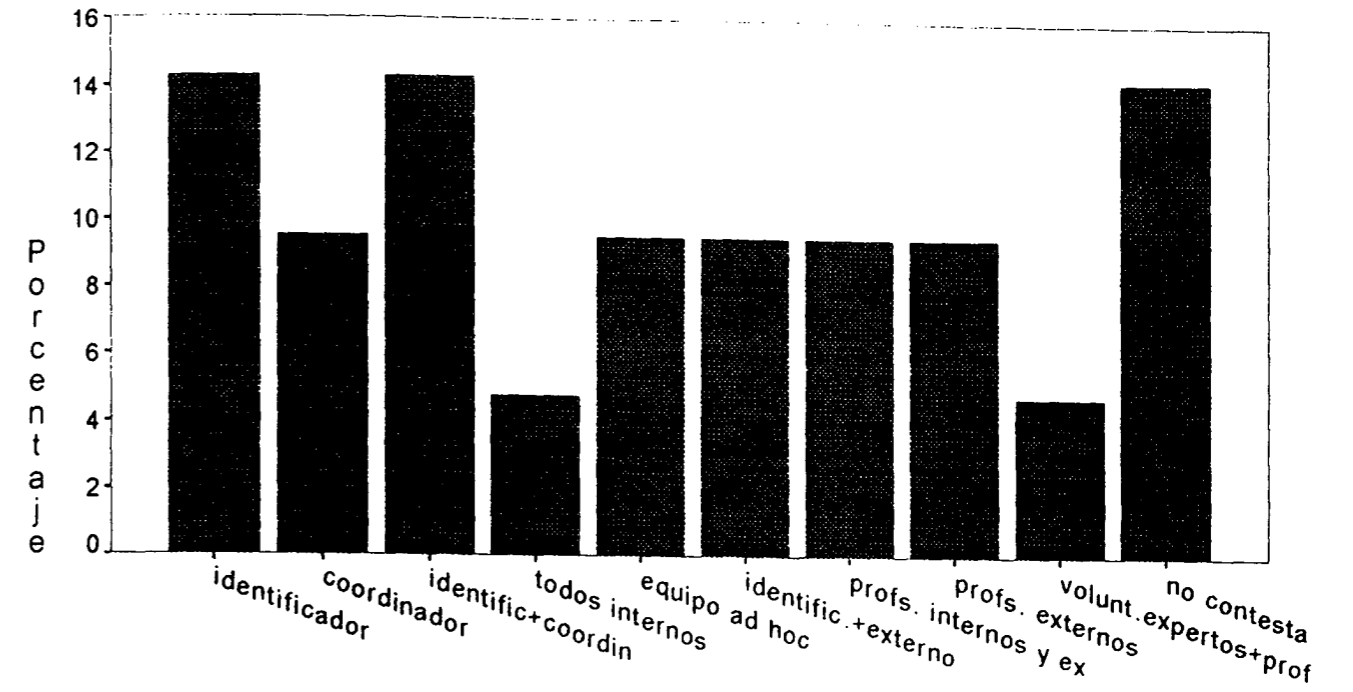
Valid cases 21 Missing cases 0

PORCENTA porcentaje

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
100%	1.00	7	33.3	33.3	33.3
100-75%	2.00	2	9.5	9.5	42.9
75-50%	3.00	2	9.5	9.5	52.4
50-25%	4.00	2	9.5	9.5	61.9
menos del 25%	5.00	6	28.6	28.6	90.5
no contesta	6.00	2	9.5	9.5	100.0
Total		21	100.0	100.0	

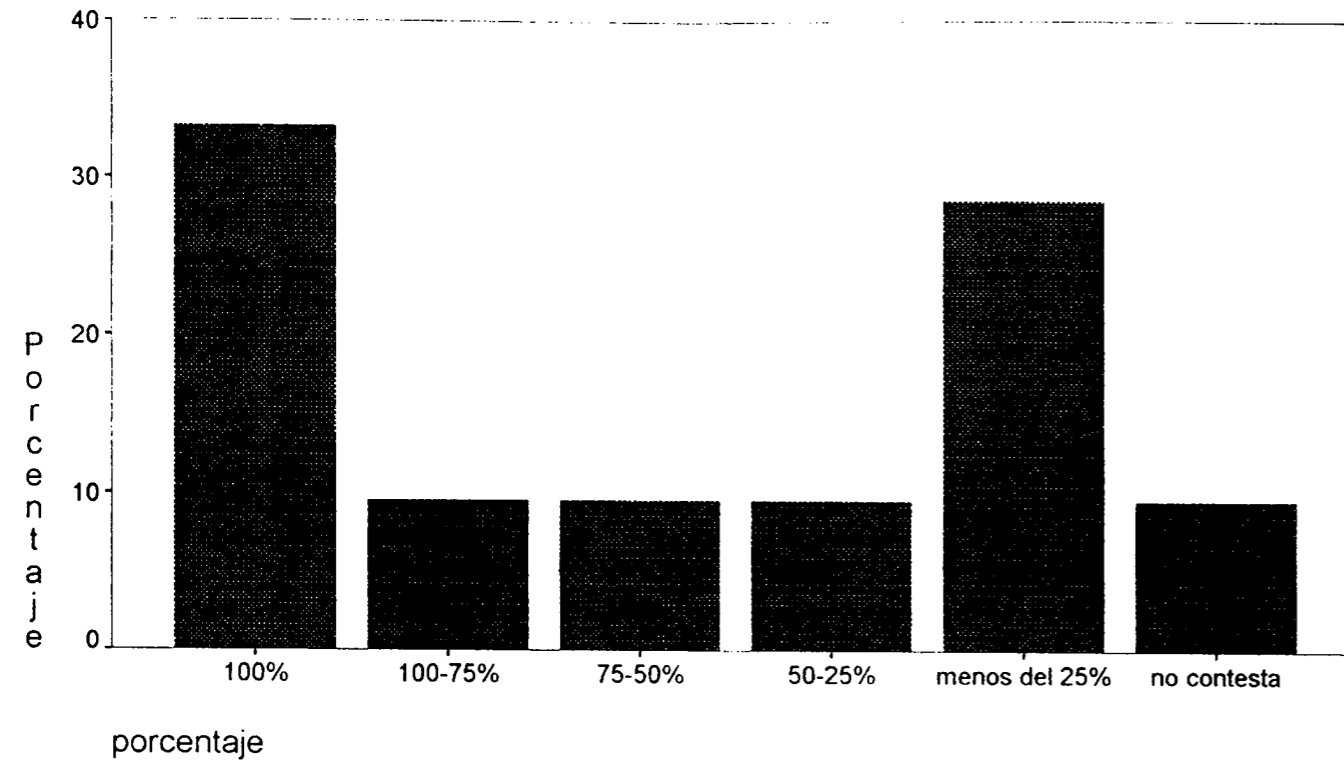
Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



personal que las hace

Gráfica de barras



TIEMPO tiempo dedicado

Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
depende tipo proyect	1.00	8	38.1	38.1	38.1
globalmente no por p	2.00	1	4.8	4.8	42.9
1-2 meses	3.00	3	14.3	14.3	57.1
3 semanas	4.00	1	4.8	4.8	61.9
3 meses	5.00	1	4.8	4.8	66.7
continuamente	6.00	2	9.5	9.5	76.2
10-15 dias	7.00	2	9.5	9.5	85.7
no contesta	8.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

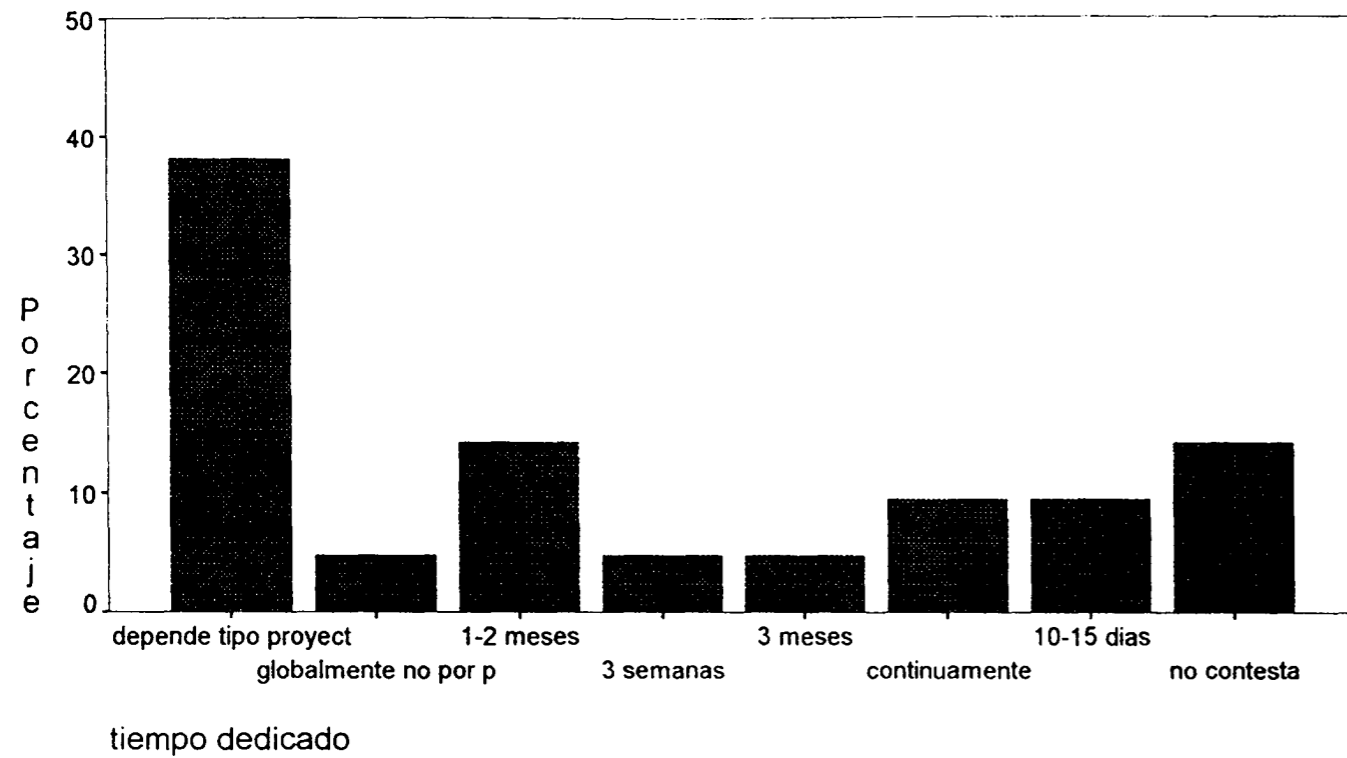
Valid cases 21 Missing cases 0

UTILIZAN cómo utilizan la información

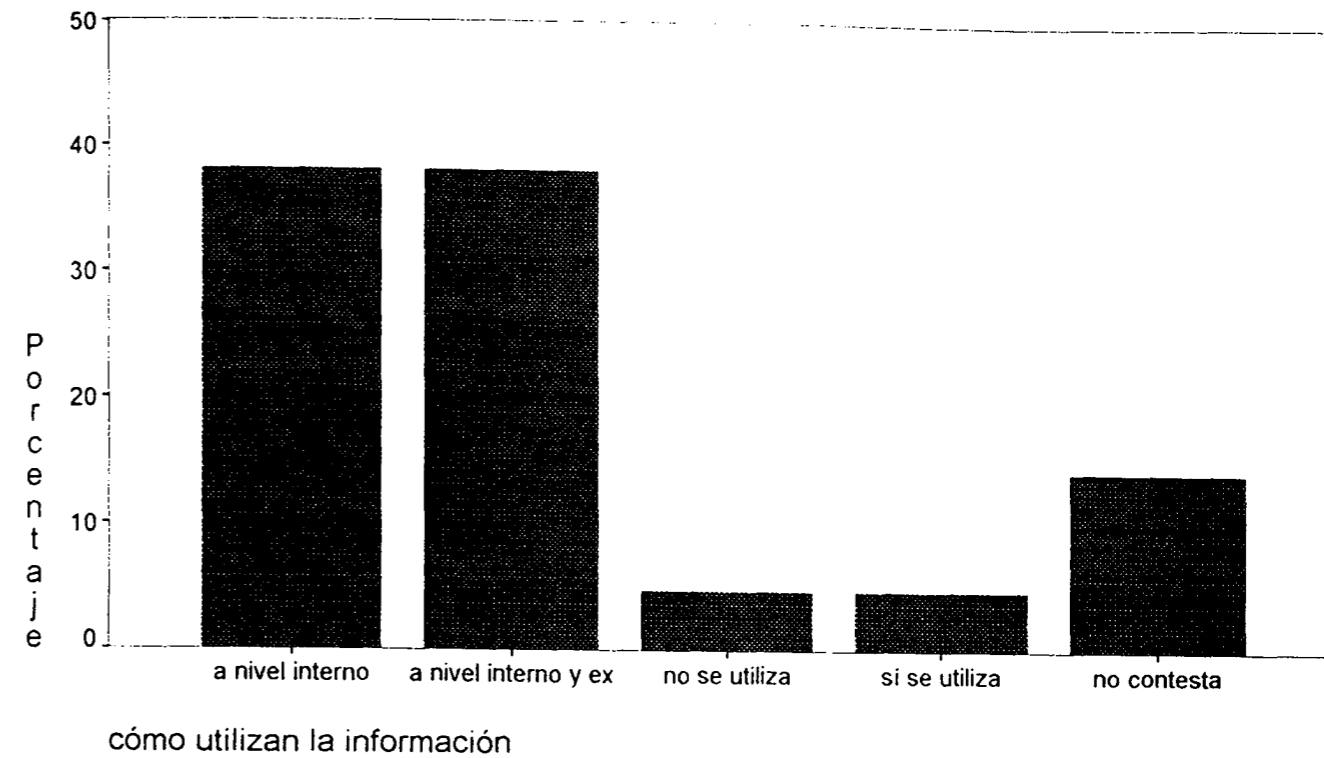
Value Label	Value	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
a nivel interno	1.00	8	38.1	38.1	38.1
a nivel interno y ex	3.00	8	38.1	38.1	76.2
no se utiliza	4.00	1	4.8	4.8	81.0
sí se utiliza	5.00	1	4.8	4.8	85.7
no contesta	6.00	3	14.3	14.3	100.0
Total		21	100.0	100.0	

Valid cases 21 Missing cases 0

Gráfica de barras



Gráfica de barras



CAPÍTULO 6.

**RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS
PARA INSTAURAR PROGRESIVAMENTE
EL CICLO DE LA EVALUACIÓN EN
LAS ONGD ESPAÑOLAS.**

6.1 INTRODUCCIÓN.

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo que ejecutan las ONGD españolas? ¿Sirve realmente para algo, sobre todo para reducir la pobreza en los países donde se realiza la ayuda? ¿Llega esta ayuda a los más pobres y necesitados? ¿Puede el donante fiarse realmente del destino de los fondos canalizados a través de las ONGD? ¿Cómo se controlan esos fondos?

Estas o similares preguntas son de indudable interés tanto científico (¿cuál es la verdad sobre la ayuda de las ONGD?), como político (el control de las subvenciones) o social (las preguntas críticas de una sociedad civil educada en el problema del desarrollo).

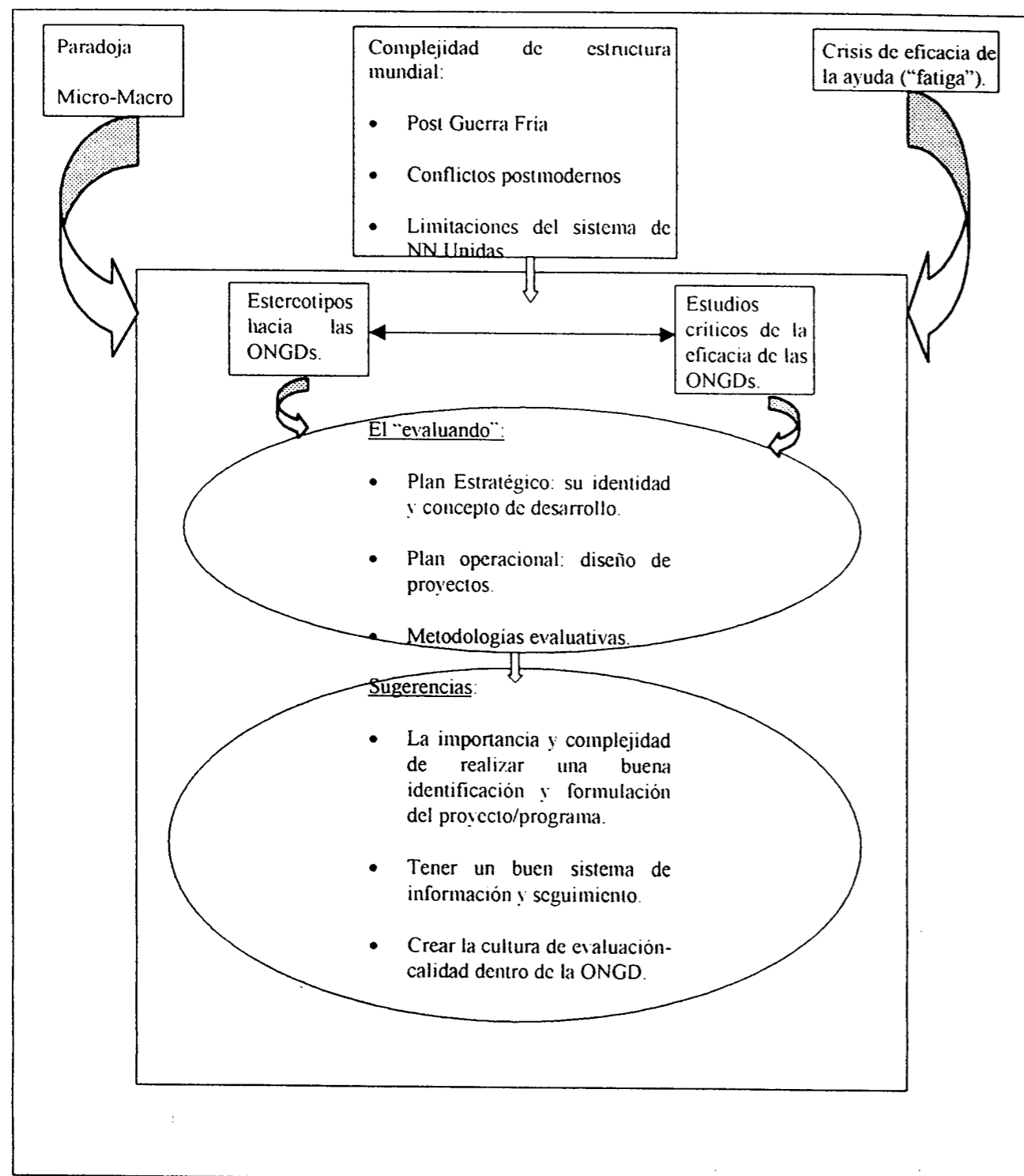
Para responder a estas cuestiones clave hay que tener en cuenta dos factores: en primer lugar, encuadrar bien el problema; en segundo lugar, analizar los estudios previos que existan sobre los análisis de la eficacia de la ayuda, resultado de su evaluación.

6.1.1 ENCUADRE DE LA AYUDA AL DESARROLLO.

El encuadre del problema se muestra en el *Gráfico 6.1*.

En la “esfera” más exterior o de ámbito internacional, deben tenerse en cuenta los problemas que surgen de los análisis sobre la eficacia de la ayuda que se exponen más adelante, conocidos como **la paradoja micro-macro**. Mientras en los niveles microeconómicos existen resultados buenos en la eficacia de la ayuda, en los niveles macroeconómicos estos resultados quedan muy difuminados. La pobreza de los países persiste y las desigualdades aumentan, confirmando más las hipótesis de divergencia mundial que las de convergencia.

Gráfico 6.1. Encuadre de la ayuda al desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

Además, tras tres décadas de ayuda al desarrollo, los países donantes comienzan a reducir sus volúmenes de ayuda, ante la ausencia de resultados firmes y teniendo que acometer reformas estructurales internas. Es la **"fatiga" de la ayuda**. Las políticas económicas centradas en el control de las variables macroeconómicas como la reducción del déficit público, niveles de precios estables y tipos de interés bajos que permitan crecimientos más sostenidos, aunque sean menores en cuantía, han llevado a presupuestos restrictivos, en las que las partidas de ayuda al desarrollo también se han visto influidas.

A esto hay que añadir las reformas y cuestionamientos sobre la sostenibilidad de los estados del bienestar en los países donantes, que también han ejercido influencia en las decisiones sobre las cantidades de ayuda.

Un tercer elemento que no se puede ignorar, es el **cambio de escenario** en el que se enmarca la ayuda al desarrollo. Nacida en el contexto de la Guerra Fria y muy determinada por esa geopolítica, tras la caída del muro de Berlín en 1989 y el hundimiento del bloque socialista, la ayuda deja de ser una variable geoestratégica relevante y pasa a considerarse más como verdadera ayuda al desarrollo, coincidiendo con el enfoque de desarrollo humano que comienza a ofrecer el PNUD en la década de los noventa.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) empieza a realizar su servicio de orientación de la ayuda y se constituye como órgano preeminente en la contabilización, estudio, juicio y examen sobre la ayuda al desarrollo de los países donantes de la OCDE.

La cooperación al desarrollo se ejecuta ahora en un contexto mundial complejo, de globalización, donde los conflictos humanitarios presiden gran parte de las acciones realizadas en esta materia y donde los problemas de gobernabilidad, democratización y otras cuestiones políticas no pueden soslayarse, pues se revelan cada vez más determinantes en la eficacia de esta cooperación.

El multilateralismo hegemónico trazado en Betton Woods (1944) se cuestiona y se invita a pensar y actuar en un nuevo multilateralismo que supere las **limitaciones del sistema de Naciones Unidas**. Los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional se han revelado ineficaces para sacar de la pobreza a los países que los han aplicado. La deuda externa sigue siendo un asunto pendiente de solución global. La prevención de conflictos, y su solución en el marco del Consejo de Seguridad, tal como está configurado actualmente, se ha revelado impotente para eliminar o reducir el número de conflictos bélicos que se desarrollan a lo largo del planeta, siendo focos de atención permanente para las acciones de ayuda de emergencia. La violencia y la pobreza se dan la mano para configurar un escenario mundial que reclama medidas globales y un nuevo multilateralismo. Este multilateralismo del siglo XXI puede estar orientado por cuatro grandes principios: un multilateralismo incluyente y democrático, integrador tanto de los estados como las fuerzas y sectores no estatales, basado en una carta de ciudadanía que refuerce los derechos de la persona y capaz de dotarse de una amplia agenda en correspondencia al carácter multidimensional de los problemas actuales¹.

Es en este escenario donde actúan los agentes de cooperación y, entre ellos, las ONGD. Pero avanzando en profundidad hacia un segundo nivel, el propio mundo de las ONGD es objeto de sospechas y críticas, y **los estereotipos** que suelen justificar sus acciones se están volviendo insuficientes, ante un público y sociedad civil cada vez más informada y exigente con las acciones de lucha contra la pobreza. **Los estudios críticos** que se publican, poniendo de relieve sus debilidades, fortalecen la necesidad de ejecutar programas sistemáticos de evaluaciones sobre sus acciones, que arrojen más claridad sobre sus resultados.

¹ Cfr. ALONSO (1999c) pp.19-21.

Como expone Sanz Corella:

“Si las intervenciones de las ONGD no están basadas en las lecciones aprendidas a través de experiencias previas, a lo peor, continuarán perpetuando el sufrimiento que deberían en principio aliviar... [Las ONGD] necesitan examinar y revisar cuidadosamente sus mandatos y sus capacidades organizativas. Son diversas las cuestiones que deben ser cuidadosamente consideradas: ¿Cuál es su nivel de confort al trabajar en conflictos? ¿Cómo establecer sus prioridades? ¿Cuál es su predisposición a actuar en circunstancias en las que los acuerdos escritos normales no son posibles? ¿Están dispuestas a enfrentarse a opciones difíciles en situaciones donde no hay ganadores ni perdedores? O ¿cuál es el peligro de ser absorbido por la dinámica de la violencia?...”

...¿Están las ONGs equipadas analítica, material y psicológicamente para la tarea encomendada? ¿Son capaces de responder a las necesidades de sus beneficiarios en situaciones de conflicto? ¿Tienen las capacidades organizativas necesarias para garantizar una intervención eficaz y eficiente?”².

Con otras palabras expresan su preocupación Edwards y Hulme:

“Sin la evaluación en profundidad del rendimiento y rentabilidad de sus acciones, es probable que las ONGs no puedan trazar su propio camino a través del complejo laberinto que constituye el mundo de la ayuda al desarrollo, ni encontrar y mantener el equilibrio correcto entre las oportunidades y los peligros”³.

Un tercer nivel, del que nos ocuparemos en este capítulo, es la propia organización de la ONGD. Considerar la identidad de la organización, su idea de desarrollo, expresados en un **plan estratégico** que actúe como línea de horizonte permanente en sus acciones y decisiones y no se deje llevar de la improvisación o la dinámica a corto plazo que le imponga las convocatorias de subvenciones públicas, es un elemento de extrema necesidad e importancia.

Además, en el **plano operacional**, el diseño, identificación y formulación de proyectos se revela clave para permitir evaluaciones de calidad. Las **metodologías** descritas en esta investigación son herramientas que serán aplicables cuando exista un sistema de información suficientemente desarrollado, y éste debe ser diseñado en el nivel de la identificación y formulación del proyecto. Quizá una de las conclusiones más

² SANZ CORELLA (1999) pp.1 y 4.

³ EDWARDS y HULME (1996). Citado en SANZ CORELLA (1999) p.15.

comunes que vayan arrojando venideras evaluaciones es la trascendencia que tiene la rigurosa formulación de la acción a realizar. Estas y otras **sugerencias** serán ofrecidas a lo largo de este capítulo, con la intención de ir creando la, cada vez más necesaria, cultura de la evaluación y la calidad dentro del personal y las acciones de las ONGD.

Como bien sintetiza el estudio de Sanz Corella, que sirve de conclusión de este epígrafe, antes de pasar a los estudios sobre eficacia de la ayuda, tanto gubernamental como de las ONGD:

“En el pasado las ONGs han estado aisladas de los costes asociados al aprendizaje gracias a la base más o menos leal y relativamente mal informada de donantes y gracias, sobre todo, a su popularidad y renombre ideológicos frente a los organismos de financiación gubernamental. Sin embargo, en un futuro dominado por la competencia, las exigencias de resultados y responsabilidades por parte de los donantes y un escrutinio más detallado de la comunidad no gubernamental por parte de sus críticos, es improbable que las ONGs puedan mantenerse en la posición aventajada de ‘no tener que dar explicaciones’. Al igual que sucede en el sector privado, las organizaciones que no sean capaces de aprender y adaptarse acabarán por desaparecer”⁴.

6.1.2 LOS ESTUDIOS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA.

Los estudios sobre el impacto de la ayuda al desarrollo pueden dividirse en dos grupos. Los informes globales o macroeconómicos sobre la eficacia de la ayuda en general o en el marco del desarrollo económico de un país y los estudios antecedentes específicos sobre la eficacia de las acciones de las ONGD.

⁴ SANZ CORELLA (1999) p.30.

En el campo de **los estudios globales** o macro, van apareciendo trabajos no convergentes en sus conclusiones, que fortalecen la fundamentación del debate y muestran sugerencias interesantes que las ONGD deben conocer y tener en cuenta a la hora de realizar sus planes estratégicos⁵.

En opinión de Alonso, los estudios sobre la eficacia de la ayuda revelan que hay una relación clara entre prácticas de opresión política y/o de género en un país destinatario de la ayuda y malos resultados de esa ayuda⁶.

Además la ayuda resulta más eficaz si se presta mediante programas en los que se involucra al propio gobierno del país receptor y si existe un clima económico favorable, sobre todo si la ayuda va acompañada de reformas económicas y/o administrativas.

El estudio reciente de Mosley y Hudson señala los siguientes tres factores clave para una regresión más significativa de la ayuda sobre el desarrollo, respecto a estudios anteriores:

- Que la ayuda incremente el capital humano del país,
- Que disminuya significativamente su fungibilidad (su desvío hacia otros fines),
- Que se acompañe con un diálogo político en torno a tres variables económicas especialmente relevantes: el tipo de cambio, la inversión pública y el tipo de interés real⁷.

⁵ Por ejemplo, los estudios de BOONE (1996); CASSEN (1994); el BANCO MUNDIAL (1998); BURNSIDE y DOLLAR (1997,1999); WHITE (1998, 1999); y las puntualizaciones y matices que hacen MOSLEY y HUDSON (1999) o LENSINK y WHITE (1999). Los trabajos de MOSLEY (1999) y ALONSO (1999d) ofrecen recopilaciones bibliográficas imprescindibles y orientadoras sobre el tema.

⁶ Opinión recogida en PÉREZ-SOBA (1998) p.136. Cfr. también BURNSIDE y DOLLAR (1999).

⁷ MOSLEY y HUDSON (1999) pp.13-14.

Notemos cómo las claves de Mosley y Hudson son coincidentes con las que ofrecen los estudios teóricos de las teorías del crecimiento endógeno, siendo la incorporación de tecnología una de las claves que estos modelos más enfatizan y que sería muy conveniente introducir en los próximos estudios de eficacia macroeconómica de la ayuda que se lleven a cabo.

Dentro de este contexto de incertidumbre existente aún sobre la eficacia de la ayuda, es donde deben operar las ONGD. Como anteriormente se comentó, esta incertidumbre es también conocida como **la paradoja micro-macro** por revelar impactos indudables en los niveles más "microscópicos" o de proyectos concretos sobre los colectivos directamente beneficiados por la acción, frente a impactos casi nulos o incluso negativos por incluir a los perjudicados, en los niveles más agregados o macroeconómicos del estudio⁸.

Las ONGD deben ser conscientes de sus limitaciones para actuar sobre las variables que la teoría económica del crecimiento y desarrollo revela como más fundamentales a la hora de impulsarlas. Los procesos de creación de comercio fruto de integraciones económicas cada vez más profundas, liberalizaciones comerciales y arancelarias en el seno de la Organización Mundial de Comercio, acciones tendentes a mejorar la relación real de intercambio del país, fortalecimiento del capital tecnológico, físico y público de la nación, son algunos ejemplos de factores impulsores del desarrollo económico suficientemente probados, que quedan lejos de las capacidades de actuación de las ONGD. Otras, sin embargo, superando la dimensión del pequeño proyecto más común de estas organizaciones, no deben despreciarse, como pueden ser su capacidad de incidencia y presión política en la toma de decisiones internacionales⁹ y nacionales,

⁸ Además de los ya citados de CASSEN (1994) y BOONE (1996). MOSLEY y HUDSON (1999) p. 14 ofrecen una síntesis de los principales estudios sobre impacto de la ayuda y sus resultados.

⁹ Las ONGD han estado presentes en las últimas Conferencias y Cumbres Internacionales de Naciones Unidas de la década de los noventa como fueron, entre otras, la Conferencia de Jometein (1990) sobre desarrollo y educación, la de Nueva York (1990) sobre la infancia, la de Río de Janeiro (1992) sobre medio ambiente y desarrollo con sus posteriores cumbres de Nueva York y Kioto (1997) y Buenos Aires (1998), la de Viena (1993) sobre los derechos humanos, la de El Cairo (1994) sobre población y desarrollo, la de Copenhague (1995) sobre desarrollo social, la de Pekín (1995) sobre la mujer, la Segunda Conferencia sobre asentamientos humanos de Estambul (1996) o la Cumbre sobre alimentación de Roma (1996).

la mejora del capital humano fruto de sus programas de educación y formación profesional, los impactos que se están desarrollando de la mano de los microcréditos y microempresas en el campo de acceso a recursos financieros de los excluidos de los circuitos formales, o todas las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización que se ejecutan en los países del Norte, por no mencionar estudios e investigaciones promovidas por ellas, que aportan su granito de arena al ámbito académico en su búsqueda de la verdad sobre los procesos exitosos para erradicar la pobreza.

En definitiva, sin menospreciar sus potencialidades, las acciones de las ONGD parecen más propias del ámbito microeconómico, cuya eficacia se ve oscurecida por las dinámicas y políticas macroeconómicas mundiales o del propio país de destino. Sin un buen gobierno, la ayuda al desarrollo pierde mucha de su potencia¹⁰.

Hasta aquí las consideraciones sobre el debate de la eficacia de la ayuda.

El segundo factor que debemos tener en cuenta para encuadrar debidamente el tema de la evaluación de las ONGD españolas es tener en cuenta **los estudios antecedentes** que existen sobre la eficacia de estas entidades. Los pocos e incipientes estudios que se han ido realizando ofrecen unos resultados como los que se recogen en el *Cuadro 6.1*.

Fowler y Biekart sintetizan en cinco los principales problemas que existen para justificar el éxito o fracaso de las acciones de las ONGD¹¹:

- La extensión de la cadena de cooperación hace tantos agentes involucrados en la acción de desarrollo que es difícil atribuir a cada uno su impacto.

¹⁰ Cfr. CAD (1996 y 1997a).

¹¹ FOWLER y BIEKART (1998).

Cuadro 6.1. Resultados de los estudios de impacto de las ONGD.

	Dinamarca (1998-1999)	Gran Bretaña (1990-1992)	Países Bajos (1990-1991)	Suecia (1994-1995)
Aspectos positivos:	<ul style="list-style-type: none"> Son socios cualificados. Complementan la AOD. Ofrecen alternativas. Promueven el desarrollo en pequeña escala. Dan recursos a la ONG local. Hacen Educación para el Desarrollo en el Norte. 	<ul style="list-style-type: none"> El 75% de los proyectos tienen impacto. Aumenta el éxito si participan los beneficiarios. hay calidad en su gestión. buenas aptitudes y compromiso de su personal. 	<ul style="list-style-type: none"> Son buenos catalizadores del cambio. Prestan servicios sociales eficaces (educación, salud, agua potable...) 	<ul style="list-style-type: none"> Eficacia en el 90% de los proyectos.
Aspectos negativos:	<ul style="list-style-type: none"> Trabajan como "propietarios" y dificultan la sostenibilidad e integración local. Competencia entre ellas por los fondos escasos. Falta de coordinación. Prioridades no claras. Poca comunicación. Carecen de política de género. 	<ul style="list-style-type: none"> Poca atención al ACB. poco eficientes. Subestiman el impacto sobre el medio ambiente en sentido amplio. No llegan a los más pobres. Pocas pruebas de que sus acciones mitiguen la pobreza. Poca sostenibilidad de sus proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia excesiva hacia fondos externos. Son más financieras que asesoras de desarrollo. Excesiva precipitación: poco eficientes y sostenibles. Falta de profesionalidad poco eficientes, mucho coste. Vaguedad en sus objetivos iniciales (difícil de evaluar). 	<ul style="list-style-type: none"> Mal rendimiento en los criterios de evaluación.* Poco éxito en capacitación para generar ingresos en la población. Impacto menor del esperado: crece cuando se abordan las relaciones que subyacen a la pobreza.

			<ul style="list-style-type: none"> Los más pobres no se han beneficiado de los programas de generación de ingreso. Se duda de la eficacia de los programas de concienciación sobre cambios en las relaciones de poder. No hay impactos de género. 	
--	--	--	--	--

* Los nueve criterios seleccionados fueron: atención preferente a la pobreza, participación local, género, medio ambiente, sostenibilidad, utilización de personal sueco, innovación + flexibilidad + reproductibilidad, evaluaciones ex ante o preproyecto, promoción de la democracia y defensa de los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la síntesis de FOWLER y BIEKART (1998).

- Las dificultades derivadas de cómo averiguar lo que realmente ha cambiado. Si no hay una línea de base original, es casi imposible. En este sentido identifican tres problemas clave:
 - Las dificultades para identificar las causas de la pobreza.
 - La elección de los indicadores apropiados.
 - Saber detectar y respetar sus propios límites de actuación.
- El problema de la determinación de los procesos causa-efecto. No hay "linealidad" en los procesos de desarrollo.
- La imprecisión en la definición de los objetivos del proyecto o programa.

Para estos autores hay cuatro áreas en las que no existe claridad de que las ONGD sean eficaces: la mitigación de la pobreza, la promoción de la democracia, mejores resultados que los proyectos de la ayuda gubernamental, que sus acciones estén verdaderamente impulsadas por valores.

Por el contrario estudios de caso sobre proyectos de ONGD por países sugieren algunas claves positivas para trabajar con éxito. Por ejemplo, R.Riddell sugiere que

“los estudios de caso sugieren que el trabajo de las ONGD cuenta con más posibilidades de tener un impacto cuando se ocupa directamente de las relaciones sociales que subyacen a la pobreza como las relaciones de tenencia de la tierra, los conflictos territoriales o el tener un mayor poder para influir en la distribución de los beneficios- y que aumenta las capacidades de los pobres para encarar estas relaciones por sí mismos”¹².

En 1997, el ministerio finlandés de Asuntos Exteriores publicó un estudio de síntesis realizado para el Grupo de Expertos en Evaluación del CAD, sobre las evaluaciones de impacto de los proyectos de las ONGD. Este imprescindible texto puede considerarse el primero en su especie y ofrece unas interesantes conclusiones¹³.

La síntesis recoge los estudios nacionales de evaluaciones de impacto contenidos en el Cuadro 6.2.

Los factores que contribuyen o impiden el éxito de las acciones de las ONGD estudiadas fueron divididas en tres tramos, en función de la frecuencia con que aparecían en cada uno de los informes por país. La agregación de estos factores ofrece los resultados del Cuadro 6.3.

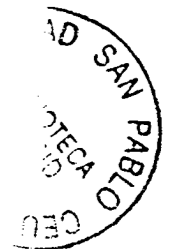
¹² RIDDELL *et al.* (1995). Citado también en SOGGE (1998) p.273.

¹³ CAD (1997b). Un comentario a las conclusiones del informe lo ofrece RIDDELL (1998). Otros estudios anteriores son los de RIDDELL (1990); RIDDELL y ROBINSON (1992, 1995); o RIDDELL *et al.* (1995).

Cuadro 6.2. Donantes cuyos estudios se sintetizan.

Donante:	Fecha del estudio:
Australia	1995
Canadá	1992
Dinamarca	1988, 1989, 1994, 1995
Finlandia	1994, 1995
Nueva Zelanda	1987, 1989, 1990, 1991, 1993
Holanda	1991
Noruega	1994, 1995
Suecia	1995
Reino Unido	1992, 1995
Estados Unidos	1979, 1995, 1996

Fuente: CAD (1997b) p.16.



Cuadro 6.3. Factores que contribuyen o impiden el éxito de los proyectos o programas de las ONGD.

Nombre del factor	Frecuencia: n° de estudios de donde:
Tramo A: mencionado en tres o más estudios.	
1. Factores externos y razones ajenas al proyecto	7
2. Competencia y/o profesionalidad del personal	7
3. Involucración de los beneficiarios y respuesta a una necesidad local	6
4. Visión global en el proyecto	5
5. Buen diseño del proyecto y buena planificación	5
6. Capacidad institucional: gestión, financiación y administración adecuadas y capacitación local	5
7. El sector donde se ejecutó	4
8. Conocimiento de otras experiencias similares, documentación e investigación previas, habilidad para trabajar de forma conjunta	3
Tramo B: mencionados por al menos dos estudios	
9. Fondos suficientes	2
Tramo C: mencionado sólo en un estudio	
10. Pequeña escala de las acciones	1
11. Tiempo suficiente para lograr los objetivos	1
12. La heterogeneidad de las diferentes intervenciones de las ONGD	1
13. Religiosidad de sus miembros u otra afiliación	1
14. No copiar el proyecto	1
15. Presencia sobre el terreno	1

Fuente: CAD (1997b) p.31.

Pese a que el estudio es la síntesis de 60 informes que evaluaron 240 proyectos en 26 países en desarrollo, sus autores concluyen que aun hay una fuerte carencia de evidencia sobre el impacto de los proyectos y programas de las ONGD. Tres razones justifican esta afirmación: al no existir una línea de base, la mayoría de las evaluaciones se realizaron con herramientas cualitativas; la mayoría de las evaluaciones debieron hacerse muy rápidamente; casi todos los ejercicios de evaluación se centraron en los resultados más que en los impactos globales¹⁴.

Pese a estas limitaciones, el estudio destaca las siguientes conclusiones principales¹⁵:

- El 90% de los proyectos suele lograr sus objetivos, aunque esto no es fácil de apreciar.
- La mayoría de los proyectos no generan impactos suficientes para sacar a los beneficiarios de la pobreza.
- La mayoría de las ONGD no trabajan con una teoría o análisis de la pobreza.
- Mientras la mayoría de los proyectos ejecutados en sectores tradicionales o sociales suelen tener éxito, los proyectos más complejos o técnicos suelen tener peores resultados.
- Hay bastante evidencia de logros significativos en los sectores de salud y niveles básicos de vida.
- Muchos proyectos no aparecen financieramente sostenibles. Cuanto más pobre es el colectivo beneficiado, más débil es la sostenibilidad del proyecto.

¹⁴ CAD (1997b) p.ix.

¹⁵ CAD (1997b) Executive Summary, pp.x-xii.

- De forma general, la mayoría de las acciones suelen aportar mayores beneficios que costes, pero también muchas ONGD tienden a subestimar los costes totales de los proyectos.
- Algunas ONGD ejecutan acciones muy innovadoras. Esta cualidad suele estar en relación con una gran cercanía a los beneficiarios y con investigaciones detalladas y de largo plazo sobre sus necesidades.
- Suele existir gran diversidad de impacto de género en las acciones. Muchos proyectos refuerzan los roles tradicionales.
- Hay pocos estudios de impactos medioambientales.
- Los elementos que destacan sobre los demás para obtener éxito son: factores externos al proyecto, particularmente las relaciones entre el proyecto y el entorno donde se ejecuta; la competencia del personal que identifica, formula y ejecuta el proyecto; una alta sensibilidad para responder a necesidades reales de los beneficiarios; la participación de los propios beneficiarios como verdaderos socios locales.
- Otros elementos que se han revelado claves de éxito son: una visión conjunta de la realidad y del proyecto; planificación y diseño del proyecto muy competentes; adecuada financiación, gestión y administración de los recursos; suficientes fondos; conocimientos o acceso a intervenciones similares como la que se planea ejecutar.

Siendo esta la realidad de los estudios previos sobre impacto de las ONGD, la conclusión a extraer es que debe continuarse la dinámica de los estudios y evaluaciones internacionales, y que el caso español debe comenzar a poner en práctica sistemas y prácticas de evaluaciones que permitan ir obteniendo evidencia empírica sobre su eficiencia real. Hasta que no exista esta implantación, no serán posibles estudios transversales, de indudable interés, así como comparaciones entre la eficiencia de la cooperación oficial, la multilateral y la no gubernamental. El objetivo de esta sección de la investigación es, precisamente, ofrecer sugerencias y recomendaciones a las ONGD

españolas para que puedan ir generalizando e implantando el ciclo y la cultura de la evaluación dentro de sus organizaciones.

En primer lugar, ofrecemos una necesaria clarificación terminológica, para lograr la univocidad en las expresiones y calificaciones del término "evaluación". Se describen los principales tipos o acepciones de este término.

En segundo lugar se describen sugerencias para instaurar el ciclo de la evaluación en las ONGD.

En tercer lugar se predicen algunas consecuencias que las evaluaciones tienen para la estructura interna de las ONGD tanto en sus recursos humanos, estructura financiera o la propia identidad y filosofía de acción que las moviliza.

6.2. CLARIFICACIÓN TERMINOLÓGICA.

6.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Como pudimos comprobar en el capítulo anterior, hay una confusión y polisemia en el campo de la evaluación de proyectos que hace necesaria una clarificación terminológica, para poder establecer unas condiciones de debate y diálogo fecundas, al hablar todos los agentes en sentidos unívocos, especialmente con los términos más comunes referidos a la evaluación.

Por evaluación puede entenderse, como ya hemos comentado, el seguimiento de un proyecto en marcha, el control financiero y la rendición de cuentas, la auditoría externa o interna, la evaluación como la redacción del informe final, la evaluación como sistema integrado dentro del ciclo del proyecto, evaluación como el subtipo *ex post* o de impacto. Todos estos términos que hacen referencia al tema que investigamos necesitan de una clarificación y una definición formal que aumente su univocidad.

En el *Cuadro 6.4.* podemos visualizar los elementos que nos disponemos a definir y el organismo involucrado de forma preferente, aunque no exclusiva.

El Cuadro tiene una doble lógica, vertical y horizontal. La lectura en vertical ofrece los pasos normalizados que se dan en un proceso de evaluación de un proyecto: propio de la ONGD en la primera columna, cofinanciado con la AECI en la segunda y propio de ayuda oficial en la tercera.

Para el caso de la ONGD que elabora un proyecto financiado con fondos propios, le secuencia suele ser: seguimiento más o menos cercano de la ejecución y elaboración de informes parciales de seguimiento (normalmente semestrales, aunque varía en función del proyecto, la Organización y la contraparte local). Posteriormente, puede que el proyecto sea visitado por personal de la Organización, al menos una vez durante su ejecución y por último se elabora un informe final. Rara vez se realiza una evaluación de impacto *ex post* como expusimos en el capítulo quinto.

En el caso de proyectos cofinanciados, se añade la circunstancia de la mayor obligatoriedad, rigidez y homogeneidad de los formatos de los informes a presentar, so

pena de ser penalizados en posteriores convocatorias. Los informes son estudiados y juzgados por una Entidad de Seguimiento, normalmente una consultora externa, vencedora de una licitación pública y contratada *ad hoc* para dicho servicio¹⁶. La carga de este proceso es de control administrativo contable y financiero, con una reciente evolución hacia la introducción paulatina de elementos de evaluación¹⁷.

La tercera columna refleja la dinámica evaluativa de un proyecto formulado y ejecutado por la AECI.

Cuadro 6.4. Términos referentes a la evaluación.

ONGD	COFINANCIACIÓN	AECI y/o Entidad De Seguimiento (EDS)
- Visita al terreno <i>motu proprio</i> .	- Informe de seguimiento.	- Informe de seguimiento.
- Informe interno de seguimiento.	- Visita al terreno (por la EDS en proyectos antes de la convocatoria IRPF 1996).	- Visita al terreno (opcional).
- Informe interno final.	- Informe final.	- Informe interno final.
- Evaluación interna final.	- Revisión del informe final y Auditoría.	
	- Informe del EDS a la AECI.	
	- Evaluación externa por la OPE.	- Evaluación externa por la OPE.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Hasta ahora ha predominado PriceWaterhouseCoopers.

¹⁷ Cfr. NSANG (1999).

La lógica horizontal viene a expresar las interacciones entre los actores de la evaluación: la ONGD que identifica, formula, sigue y elabora el informe final del proyecto, sea propio o cofinanciado. La AECI como entidad financiadora, que controla el gasto presupuestario, el tiempo de ejecución (cronograma) las eventuales modificaciones, etc. de los proyectos cofinanciados con ONGD. La Entidad de Seguimiento realiza las operaciones de control y auditoría para la AECI. Por último, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la SECIPI, establece desde 1998, un Programa Anual de Evaluaciones, tanto para "proyectos AECI", como cofinanciados con ONGD, y realiza la evaluación *strictu sensu* publicando los informes ejecutivos de evaluación resultantes. Estas evaluaciones son convocadas a concurso público y hasta ahora se están encargando a consultoras externas expertas¹⁸.

En esta dinámica evaluativa, y como se expuso de forma introductoria en el capítulo tercero de este estudio, podemos encontrar los tipos de evaluaciones recogidos en el *Cuadro 6.5.*, y que pasamos a definir.

Cuadro 6.5. Tipología de evaluaciones.

SEGÚN SUS ACTORES:	SEGÚN EL MOMENTO:	SEGÚN SUS FINES:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Interna. ➤ Mixta. ➤ Externa. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Ex ante</i>. diagnóstico previo de viabilidad. ➤ Intermedia. seguimiento y control. ➤ Final. ➤ <i>Ex post</i> de impactos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formativa. ➤ Sumativa.
AUDITORÍA.		

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Una síntesis de las realizadas durante 1998 y 1999 pueden consultarse en GUDIÑO (1999) p.36.

6.2.2. TIPOS DE EVALUACIÓN SEGÚN SUS ACTORES.

Ya hemos comentado en el capítulo tercero estos cuatro tipos de evaluación y ofrecimos una valoración sobre las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. Únicamente señalar que la condición de participativas puede combinarse con cualquiera de las otras tres.

La evaluación **interna** es la realizada por personal propio de la Organización en su integridad, desde la formulación de los términos de referencia, la visita al terreno, la redacción del informe evaluativo y su difusión. En el caso de nuestro estudio sería la propia ONGD quien recorre todo el ciclo evaluativo, atendiendo sobre todo a sus proyectos propios.

En la evaluación **mixta**, el equipo evaluador se compone de personal interno y externo.

La evaluación **externa** es la encargada a una entidad consultora experta en el ejercicio de evaluaciones.

Como dijimos más arriba, si en cada uno de estos tipos participan miembros del personal local beneficiado por el proyecto, podrían calificarse de participativas. Lo específico de las evaluaciones **participativas** será que el poder, la realidad y los intereses predominantes de la evaluación sean los de los beneficiarios.

6.2.3. TIPOS DE EVALUACIÓN SEGÚN EL MOMENTO DE SU REALIZACIÓN.

Atendiendo al criterio del momento temporal de su realización podemos considerar los siguientes tipos de evaluación:

La evaluación **ex ante** también denominada de diagnóstico previo o viabilidad. Trata de determinar si el proyecto podrá realizarse y los efectos previsibles que tendrá sobre la población, medio ambiente, entorno cultural, político y social de las comunidades que serán involucradas por él, y un análisis coste-beneficio de variable profundidad y rigor. Una evaluación previa o *ex ante* permite proceder a la formulación

del proyecto una vez identificado o, en su caso extremo, rechazarlo. La formulación seguirá las conclusiones y recomendaciones efectuadas por este análisis previo.

Una de las misiones importantes de la evaluación previa será la determinación de una línea de base de la situación real sobre la que se va a ejecutar el proyecto, para poder establecer posteriormente comparaciones que permitan una imputación de impactos más cercana a la realidad.

Dentro de este primer momento de evaluación previa pueden distinguirse algunos subtipos¹⁹:

- **Evaluación de las necesidades:** su objetivo es conocer el alcance, volumen y características del problema que la intervención desea lograr.
- **Evaluación del diseño:** analiza la población meta u objeto, los posibles problemas de cobertura, las actividades que componen el proyecto y los recursos disponibles para afrontarlo.
- **Evaluación de la evaluabilidad:** es la valoración de la capacidad de realizar la evaluación *ex post*, mediante el análisis de sus objetivos, la coherencia interna del proyecto y la disponibilidad de datos.

Tras la formulación del proyecto, la evaluación de **seguimiento** o **“monitorización”** se centra en la observación y control de las operaciones planificadas, tanto en el tiempo o cronograma formulado como en el gasto presupuestado, así como en la recogida de datos que permitan la elaboración de los indicadores objetivamente verificables definidos en la formulación. El producto material de esta evaluación son los informes de seguimiento de periodicidad variable, pero normalmente semestrales²⁰.

Dentro del momento de la ejecución del proyecto pueden distinguirse:

¹⁹ ALVIRA (1991) pp.33-43; GASCÓ (1999).

²⁰ Para casos particulares y sobre todo en lo referente al control financiero del gasto, pueden pedirse informes con periodicidad menor.

- **Evaluación de la implementación:** o el análisis de la instrumentalización del proyecto, es decir *“de su puesta en práctica siguiendo los esquemas teóricos previamente fijados”*²¹.
- **Evaluación de la cobertura:** para analizar hasta qué punto la acción que se está desarrollando llega realmente a población fijada como meta u objetivo, tratando de determinar si existen barreras de accesibilidad al proyecto.

La evaluación **final** la entendemos en esta investigación como la entrega final del proyecto a los beneficiados, el análisis de los primeros impactos y la redacción de un informe final. En él se recogen las buenas, normales y malas prácticas y se recogen los aprendizajes comunitarios para todas las partes implicadas en el proyecto. Si el contenido técnico de los tipos anteriores les hacía más proclives a ser externos, la evaluación final debe ser lo más participativa posible y atender también a posibles efectos inesperados y a impactos negativos o colectivos perjudicados por la acción llevada a cabo. Debe recorrerse todo el ciclo evaluativo, asegurándose de la utilidad y utilización de los informes finales, así como de su debida difusión. La dimensión de control, más acentuada en el proceso de seguimiento, aquí puede entenderse como rendición final de cuentas, pero no debe ser el contenido esencial del informe, sino que será la dimensión de los aprendizajes la que prime en este momento.

Los impactos deben considerarse sobre todos implicados (*stakeholders*): los beneficiarios o perjudicados directos e indirectos, la comunidad o zona más amplia en la que se ha ejecutado la acción, y **sobre la propia ONGD**, atendiendo a la actividad promovida (calidad del servicio ofrecido, estructura de capital empleada y su gestión, control interno contable), a las consecuencias para su estructura directiva interna, su configuración institucional, o su propia identidad²².

Hemos considerado aparte, la evaluación *ex post* de impacto porque entendemos que ésta se realiza puramente tras el transcurso de un plazo medio desde

²¹ ALVIRA (1991) p.38.

²² La idea se toma de CODESPA (1998b).

que finalizó y se entregó el proyecto. Es el momento de primar los criterios de impacto y sostenibilidad o viabilidad real que el proyecto dejó sobre los socios beneficiarios. En este ejercicio deben considerarse los impactos conjuntos de cualquier naturaleza: los culturales, medioambientales, políticos, de cambios en las relaciones de poder, en las relaciones de género, la promoción del desarrollo endógeno, el fortalecimiento institucional, la creación de capacidades duraderas y el incremento del capital humano, las mejoras en el nivel de vida de la población en los aspectos de vivienda, autoestima, económicos, sociales, las consecuencias imprevistas y no detectadas o realizadas en el momento de la evaluación final, la “fuga de cerebros” y pérdida de economías externas y de escala en los procesos económicos iniciados o potenciados por el proyecto. Es decir, acercarse con una visión global a la situación modificada, unos años después de entregado el proyecto.

Si bien esta evaluación puede aparecer como la más costosa, es evidente que es la más interesante y valiosa, la que más se acerca a una definición pura y académico-formal del término evaluación.

6.2.4. TIPOS DE EVALUACIÓN SEGÚN SUS FINES.

Atendiendo a los fines que persiga la evaluación, expusimos en el capítulo cuarto la diferenciación aportada por Scriven entre evaluaciones formativas y sumativas.²³

La evaluación **formativa** se centra la revisión de la ejecución del proyecto tratando de mejorar su formulación, la “calidad del producto” ofrecido. Su finalidad es mejorar o refinar el ente (producto) evaluando, en el sentido de Guba y Lincoln²⁴. En general, la evaluación formativa se realiza para ayudar al personal a perfeccionar el producto o servicio que está ofertando. Mejora la planificación y formulación del proyecto y se centra más en el seguimiento y entrega final del proyecto de desarrollo. Tiende a juzgar principalmente la calidad del diseño del proyecto (su mérito) y por tanto

²³ Para desarrollar esta tipología: SCRIVEN(1967)(1988); SRUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1993) pp.345-346; DALE (1998) pp.30-33.

²⁴ GUBA y LINCOLN (1989) p.188: “*Identification of the evaluand (the entity to be evaluated)*”.

suele producir mayor utilidad sobre los intereses y actuaciones de la ONGD o la agencia financiadora, es decir, las instituciones de la cadena de cooperación que actúan desde el Norte²⁵. Requiere un alto nivel de validez interna.

La evaluación **sumativa**, por su parte, juzga sobre todo el proyecto en su conjunto, por tanto, sobre su valor más que el mérito. Tiende a ser realizada con participación de agentes externos y sirve para la determinación de las mejores prácticas, círculos viciosos y virtuosos de las acciones de desarrollo. Permite la comparación entre eficiencia de distintos agentes (distintas ONGD, cooperación gubernamental, multilateral o no gubernamental, por ejemplo), facilita las evaluaciones temáticas, sectoriales y de zona geográfica o país. Su mayor ambición las hacen aportar mayor valor añadido, pero son más costosas, complejas técnicamente y las recomendaciones ofrecidas afectan preferentemente al plan estratégico de las instituciones o a su propia identidad y concepción de desarrollo. La exigencia de validez externa es superior a la formativa.

Las **formativas**, por el contrario, permiten una mayor participación de la gente, de todos los implicados y agentes. Tienen mayor impacto a corto plazo y se orientan preferentemente sobre el plano operacional de los proyectos y programas, más que sobre la estrategia.

En el *Cuadro 6.6.* resumimos los principales rasgos de cada una.

²⁵ Guba y Lincoln interrelacionan las variables mérito y valor con formativa y sumativa, dando lugar a: evaluaciones formativas del mérito (establecer el valor *worth* intrínseco del proyecto con el fin de mejorarlo); evaluaciones formativas del valor (establecer el valor extrínseco del proyecto para incrementarlo ajustándolo al contexto concreto donde se lleva a cabo); evaluaciones sumativas del mérito (establecer el valor intrínseco de la calidad del proyecto y juzgar si se encuentra por debajo, por encima o en el estándar de calidad normalizado); evaluaciones sumativas del valor (establecer su valor extrínseco, dado su contexto particular de aplicación). GUBA y LINCOLN (1989) pp.189-190. Estas relaciones ya se comentaron y ejemplificaron en el apartado 4.5. de esta investigación.

Cuadro 6.6. Caracterización de las evaluaciones formativas y sumativas.

FORMATIVA	SUMATIVA
Suele realizarse como seguimiento o nada más terminar el proyecto.	Tiene mayor carácter de evaluación <i>ex post</i> y sobre los impactos del proyecto.
Afecta más al plan operacional.	Afecta más al plan estratégico.
Es más participativa.	Es más técnica.
Ofrece lecciones sobre identificación, formulación y ejecución de proyectos.	Ofrece claves estratégicas para cooperación con el país o zona, sectores, instrumentos o temas específicos.
Se centra sobre el mérito y calidad del producto o servicio.	Se centra sobre el valor añadido del producto o servicio ofertado.
Muy recomendable para proyectos piloto.	Muy recomendable en fases intermedias o finales del convenio de colaboración con la contraparte.
Exige alta validez interna.	Se centra sobre la validez externa.
Mayor utilidad para los eslabones del Sur de la cadena de cooperación (beneficiarios y organizaciones locales) y para formuladores y ejecutores de proyectos.	Mayor utilidad para los eslabones del Norte de la cadena de cooperación (cofinanciadoras y ONGD) y para financiadores y planificadores de estrategia.

Fuente: Elaboración propia.

6.2.5. ANOTACIÓN SOBRE LA AUDITORÍA.

Para terminar nuestra clarificación conceptual queremos distinguir entre auditoría y evaluación, pues a menudo se utilizan conjuntamente, sobre todo por parte de empresas consultoras, más acostumbradas a ofrecer este servicio²⁶.

La auditoría se define como:

"Revisión oficial de los libros de contabilidad para comprobar la exactitud de los apuntes y los criterios de imputación y devengo utilizados al realizarlos. Tiene como fin asegurar que se han registrado todas las transacciones económicas y que los estados financieros reflejan lo más exactamente posible la verdadera situación de la sociedad y se presentan de acuerdo con los PCGA²⁷. La auditoría puede ser limitada o completa y externa o interna" ²⁸.

Es evidente que el control contable que ofrece la auditoría es importante para la transparencia, solvencia y buena marcha de cualquier ONGD, pero que en ningún momento de esta investigación se ha contemplado como actividad integrada en la evaluación de los proyectos de desarrollo. Son actividades relacionadas, pero muy diversas y no es propósito de este estudio plantearse la posibilidad de introducir algunos criterios y elementos de evaluación cuando se realice la auditoría. Por el momento, preferimos diferenciar –si acaso en exceso– las actividades evaluadoras y auditoras para no confundir.

Evidentemente, la evaluación de los elementos presupuestarios y el control contable, forma parte del seguimiento e informe final de todo proyecto, pero no es la evaluación de dicho proyecto.

²⁶ Por ejemplo en el artículo de NSANG (1999) p.176 se habla como última fase de la evaluación en la dinámica de la AECl, la revisión del informe final realizado por la ONGD entendida como "verificación financiero-contable y administrativa" y la auditoría, referida a "la verificación de la documentación soporte de todo el proyecto subvencionado, entendiéndose por tal también aquella referida a partes del proyecto que no hayan sido objeto de subvención por la SECIP". Debe haber quedado claro ya, que esta investigación no entiende la evaluación como auditoría, que nunca hemos contemplado estas actividades de control de la calidad de justificantes a lo largo de este estudio.

²⁷ Planes Contables Generales Aprobados.

²⁸ EXPANSIÓN (1990) p.49.

6.3. SUGERENCIAS PARA INSTAURAR EL CICLO DE LA EVALUACIÓN.

Pretendemos en este apartado sugerir algunos aspectos fundamentales que la ONGD debe tener en cuenta a la hora de instaurar el ciclo de la evaluación dentro de su forma ordinaria de trabajo. Algunos ya han sido mencionados en momentos anteriores, pero ahora deseamos ofrecerlos todos juntos para obtener una visión de conjunto.

Las sugerencias se han agrupado en torno a cinco momentos esenciales del ciclo de la evaluación: la decisión de evaluar o momento previo, las dificultades asociadas al diseño de las evaluaciones, dificultades en la ejecución, la metaevaluación o control de calidad sobre las propias evaluaciones que se realizan y, por último, lo referente al uso y utilización de la información generada por la evaluación, la toma de decisiones.

6.3.1. LA DECISIÓN DE EVALUAR.

Aunque parezca una obviedad, sin la seria determinación y convicción de la utilidad y necesidad de la evaluación de las acciones que realiza la ONGD, todos los esfuerzos que se orienten en esta actividad no tendrán éxito.

Cabe la posibilidad de declarar abiertamente el deseo e interés por hacer evaluaciones, pero sin un empeño firme y constante, serán vanos, máxime teniendo en cuenta las dificultades y complejidades inherentes al ciclo de evaluación que hemos venido describiendo en esta investigación.

Ya comentamos en el apartado 3.5.1. las seis posturas que señala R. Riddell como posibles excusas para eludir la evaluación²⁹. Sea por necesidad o paternalismo, por creer que cada proyecto es único y nada puede aportar al resto, por la imposibilidad de asignar causas y efectos en el desarrollo al considerar que éste es un proceso de largo

²⁹ RIDDELL (1998) pp.1-5. Anteriormente, en RIDDELL (1990) pp.6-9, había señalado algunas de ellas como la ausencia de presiones o demandas externas para hacerlo, la sobrecarga de trabajo del personal interno de la ONGD, el que cada proyecto sea único y haga imposible toda validez externa, los objetivos tan generalistas de los proyectos y el que suelen cambiar a lo largo de su ejecución, la falta de examen previo, línea de datos de base ni grupos de control, o el temor a reconocer el propio fracaso.

plazo que no merece ser evaluado sino excepcionalmente, o por sentimientos de amenaza que genera la evaluación, realizar de forma sistemática el ciclo de la evaluación, será evitado y justificado.

A éstas habría que añadir las consideraciones de coste y alto precio de las evaluaciones. Al considerar la evaluación como un gasto en vez de como una inversión, no se aprecian los beneficios de coste de oportunidad que supone no hacer evaluaciones³⁰.

Pueden aparecer consideraciones de pequeña escala de la organización, de sobrecarga de trabajo, de falta de presupuesto, o de cualquier otra índole. Seguramente aquí sea aplicable el aserto de que no se demanda lo que no se ha probado o no se conoce por experiencia previa. La ignorancia culpable y la resistencia acomodada a la inercia en la forma actual de trabajar de las organizaciones, serán obstáculos no fáciles de vencer por aquellas entidades que estén dispuestas a instaurar de forma eficiente un ciclo sistemático de evaluación de sus proyectos y programas³¹.

Pero no sólo caben posturas negativas contrarias a realizar evaluaciones sino que también pueden darse razones poco legítimas para encargarlas. García Ramos considera las siguientes³²:

- Aplazar una decisión mediante el encargo de un estudio evaluativo que requerirá más tiempo.
- Eludir responsabilidades ante decisiones ya tomadas, pero que se desea revestir del "ropaje legitimador" de la evaluación.

³⁰ Pensemos por ejemplo, en el ahorro asociado a no ejecutar proyectos fallidos o sistemáticamente mal diseñados, por no detectar los errores gracias a una evaluación. O las decisiones tomadas sobre impresiones superficiales o conjeturas en vez de lograr certeza por las conclusiones de un ejercicio evaluativo.

³¹ Las analogías con las resistencias dentro de las organizaciones empresariales a generalizar los procesos de calidad total en sus procedimientos y sistemas, pueden ser una comparación pertinente, a la que habría que añadir la falta de presión por el lucro y beneficio sobre la que descansa la actividad de la ONGD.

³² GARCÍA RAMOS (1992), pp.463-464, siguiendo a WEIS (1972) en su versión castellana (1975).

- Encargar la evaluación con fines de marketing y propaganda, como medio de autoproclamar las grandezas de la organización. Para ello no se duda en seleccionar para la evaluación únicamente aquellos rasgos del trabajo que tienen un buen aspecto superficial, o encubriendo los fracasos del proyecto evitando toda estimación objetiva y sin ninguna difusión ni transparencia en sus resultados.
- Cumplir los requisitos obligados de una convocatoria de financiación externa, convirtiendo la evaluación en un ritual necesario que se manipulará para convencer o “aplacar” al financiador, pero carente de una utilidad real.

Esta última razón ilegítima nos parece especialmente importante para nuestro contexto de evaluación de proyectos y programas de ONGD, financiados en un importante porcentaje por organismos públicos que demandan una rendición de cuentas.

No hay que olvidar que en toda evaluación se unen motivaciones políticas (toma de decisiones) con análisis de efectos o resultados económicos y sociales. La evaluación es, pues, una empresa racional, que incluso aspira a legitimarse como científica, pero que a menudo se puede efectuar por pseudo-razones muy poco racionales.

Conviene estar alerta, pues, y fomentar y generalizar una cultura favorable y cohesionada hacia las bondades y beneficios de la evaluación. Sin actitudes positivas en todas las personas involucradas en la organización, los procesos de cambio y las decisiones que inevitablemente traen consigo las evaluaciones, carecerán de utilidad y provecho.

Hasta aquí hemos mencionado razones negativas para evitar la evaluación o para realizarla con fines espurios. Conviene ofrecer algunas de las razones positivas que ayuden al personal de las ONGD a convencerse y convencer de la inaplazable necesidad de instaurar un eficiente ciclo de evaluaciones dentro de su organización. Sin pretensión de exhaustividad ofrecemos las siguientes:

- **Razones económicas:** por eficacia, la ONGD debe saber si cumple o no con los objetivos que se propone y qué efectos generan sus acciones, tanto deseados como imprevistos, positivos y negativos. Por eficiencia, la organización debe

conocer –al menos con aproximación razonable- el coste de oportunidad de su cartera de proyectos. Seleccionar unos y despreñar otros debe hacerse bajo criterios justificados, donde la eficiencia económica debida a su especialización o por economías de escala, debe tener un peso considerable, aunque no el único debido a su natural ausencia de lucro. La eficacia y eficiencia económicas permiten establecer una visión y estrategia para las acciones con fundamentos no gratuitos.

- **Razones éticas:** ante todo, por honradez con lo real. En el sistema de valores de la estructura económica actual, las acciones solidarias y las donaciones no son evidentes y deben justificarse ante la opinión pública, tanto del Norte como del Sur. La ONGD debe aspirar a ofrecer el mejor producto o servicio posible, a ofrecer lo bueno para sus poblaciones meta, fruto de evaluaciones que prueban esa bondad y nunca “experimentar” con las poblaciones objetivo o beneficiarios.
- **Razones pedagógicas:** fruto de la inclusión en todo proyecto de un ejercicio evaluador y los procesos de mutuo aprendizaje y capacitación que genera. Toda evaluación es una oportunidad de incrementar el capital humano de todas las partes involucradas. Se producen acciones de empoderamiento, auto-responsabilidad y fortalecimiento comunitario en la parte beneficiada. Se fortalecen las mutuas relaciones entre las partes, se obtienen conclusiones y recomendaciones que impulsan la continuidad de la cooperación. Se aprenden y detectan las claves de los círculos virtuosos y de buenas prácticas, potencialmente reproducibles en otros proyectos, lugares o circunstancias semejantes. Se examinan conductas y actitudes que pueden hacer crecer la autoestima y la dignidad en las poblaciones empobrecidas y la motivación y satisfacción en el personal de la ONGD, tanto la que actuó como contraparte local, como la financiadora del Norte³³.

³³ Algunos de estos efectos se señalan con lucidez en MARSDEN y OAKLEY (1990) pp.4-14.

- **Razones científicas:** En una disciplina que aspira a considerarse actividad investigadora y científica, como es la evaluación, una fuente de legitimación puede ser la evaluación como búsqueda conjunta de la verdad parcial que todos los implicados en el proyecto de desarrollo tienen. Al ofrecerla en el ejercicio evaluativo, se avanza y se produce conocimiento sobre la pobreza y sus causas, la pobreza y sus mecanismos generadores y consolidadores, la pobreza y los mecanismos atenuadores o que solucionen tales situaciones inhumanas. Al poner al ser humano en el centro (a la gente, en expresión frecuentemente utilizada por el PNUD) y buscar la verdad sobre causas y remedios contra el empobrecimiento, se está realizando una innegable actividad científica.
- **Razones de coherencia:** pues no se pueden realizar acciones de cabildeo y presión política sobre las debilidades de un sistema, por ejemplo el de cooperación nacional, y no poder ofrecer ninguna evaluación interna que justifique la coherencia entre el denunciante y lo denunciado. Una denuncia crítica sin alternativas probadas o minimamente justificables fruto de evaluaciones serias, se convierte en demagogia inútil.
- **Razones de conveniencia:** por si no bastan las anteriores, de mayor altura, las ONGD pueden considerar que ya están siendo evaluadas sus acciones, no sólo en cada proceso de selección de convocatorias públicas de subvenciones, sino que sus proyectos ya han formado parte del sistema de evaluación de la cooperación española que lleva a cabo la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)³⁴. Sirva este “estímulo externo” para animar aún más la instauración de procedimientos internos de evaluación en las ONGD.

³⁴ Nos referimos a la evaluación del programa de 29 proyectos cofinanciados con ONGD españolas llevado a cabo en Haití, República Dominicana y Filipinas, objeto de una evaluación en el año 1999.

Una vez expuestas las razones para decidir evaluar las acciones que realizan las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, pasamos a exponer algunas de las dificultades con las que se encontrarán a la hora de diseñar los ejercicios evaluativos.

6.3.2. DIFICULTADES DE DISEÑO.

Una vez decidida la evaluación, la siguiente cuestión es diseñar los términos de referencia de ella. Esto es, **determinar exactamente qué es lo que la Organización desea saber o lograr**, mediante el ejercicio evaluatorio. A primera vista puede parecer sencillo, pero la cuestión no está exenta de dificultades. Saber qué se quiere, tiene cuestiones colaterales de identidad (qué se es) y de eficacia (cómo y en qué se utilizarán los resultados). Estas dos cuestiones son abordadas más adelante.

Esencialmente, la evaluación de impacto deberá responder a estas tres cuestiones³⁵:

- ¿Cuál es el resultado neto generado por el proyecto o intervención? Es decir, ¿cuál es la diferencia entre la situación que existía antes de la acción y después de ella? Describir y procurar medir el **impacto global**.
- ¿Cómo se han repartido los beneficios entre los diferentes grupos afectados por la intervención? ¿Ganaron todos, hubo perjudicados, qué efectos no previstos han ocurrido? Incluso tratar de cuantificar todos los efectos. Podríamos denominarla la pregunta por el **impacto distributivo**.
- ¿Cuál fue el mecanismo causal que proporcionó el beneficio o fracaso de la acción? ¿Qué lecciones ofrece este caso, tanto para los diseñadores de futuras intervenciones (evaluación sumativa) o para los planificadores y seguidores de proyectos similares en curso (evaluación formativa)? Es decir, el tema de la **causalidad**.

³⁵ MOSLEY (1999) pp.25-26, 36-37.

Para diseñar los **modelos o instrumentos** que se emplearán en la evaluación, para determinar la cualidad y cantidad de datos que hay que recoger en función de los **indicadores** que se utilizarán y determinar quién se encargará de hacerlo y, en fin, para determinar qué **criterios** se utilizarán en la evaluación y jerarquizarlos si es preciso, es obligado que los términos de referencia se diseñen con la suficiente antelación. Si no es posible su determinación precisa durante el proceso de formulación del proyecto, en cualquier caso todos los que vayan a necesitar recogida de información durante la ejecución del proyecto, deben estar decididos antes del comienzo de la intervención.

Comentemos algo más detenidamente estos tres factores: los modelos o instrumentos de evaluación (también llamados diseños en la literatura especializada), los indicadores (objetivamente verificables, en la metodología del marco lógico) y los criterios de evaluación que delimitan el formato del ejercicio evaluatorio.

a) Los modelos de evaluación.

En cuanto a los **modelos o instrumentos** de evaluación, el diseñador del ejercicio puede acudir al grupo de los métodos formales o de los informales, tratando de componer la combinación que, entre ellos, maximice la utilidad de la evaluación concreta que desea realizar.

Los métodos formales son los instrumentos tradicionales de investigación y medición de impactos. Se centran en tratar de medir los beneficios netos derivados de la acción, esto es, calcular el valor actual neto descontado de los beneficios del proyecto³⁶.

Sus principales cualidades son su capacidad para cuantificar el contrafactual que se utiliza, comparando la situación anterior y posterior de la población objetivo.

Como expusimos en el capítulo tercero de este estudio, el método formal puro, de investigación científica, utiliza grupos de control para comparar poblaciones

³⁶ Es decir, aplicar alguna versión de análisis coste beneficio, para determinar si la tasa interna de retorno (TIR) ha sido mayor que la tasa de descuento, en el lenguaje y concepción de la economía del bienestar, que utiliza el criterio de la mejora paretiana potencial para determinar la utilidad final de una intervención económica humana.

homogéneas que han recibido o no la intervención que se evalúa. Conviene recordar que frente a su innegable rigor, su capacidad de cuantificar y de determinar los márgenes de error cometidos, en el caso de muestreos sistemáticos aleatorios en la selección de los grupos de control y de intervención, presenta las desventajas de complejidad, sesgos en la selección de muestras (exige poblaciones *idénticas*), problemas a la hora de especificar las relaciones subyacentes entre la variable dependiente (objetivo o impacto del proyecto) y las independientes asociadas a la ejecución del proyecto (clima, capital humano, tecnología usada, políticas del país, términos de comercio y un largo etcétera), problemas de motivación y de colaboración de los grupos seleccionados, problemas éticos en su selección y su coste elevado³⁷.

Los métodos informales tienen mayor carga de subjetividad y son menos precisos y rigurosos. Pero, a veces pueden ser más baratos, rápidos y –aunque sea en forma de hipótesis– aportan relaciones causales fundamentadas en sus técnicas cualitativas³⁸.

La **sugerencia** que aquí se propone es que las ONGD deben tener presente este balance descrito de ventajas y desventajas de ambos modelos. Se puede empezar evaluando más proyectos (todos) bajo modelos más informales y con evaluaciones formativas, que aportan mucha información sobre los procesos exitosos en la ejecución de las intervenciones, para ir introduciendo en la medida en que se vaya formalizando y sistematizando el sistema de evaluaciones, ejercicios de impacto sumativos y formales. Estas últimas, en razón de su complejidad, tenderán a externalizarse, mientras que en las más informales, es recomendable la participación de equipos mixtos que cuenten con personal local, interno de la propia ONGD y –de ser posible– la asesoría de algún

³⁷ En cuanto a las relaciones entre las variables, MOSLEY (1999) pp.34-35, comenta las de simultaneidad, contaminación de los grupos y externalidades. Con respecto a la motivación y colaboración de los grupos, la evaluación puede ser "saboteada", sobre todo por parte de los que no fueron seleccionados como beneficiarios. Siendo el criterio de esta selección el principal problema ético, al decidir bajo criterios de instrumentalidad científica, dejar a la población de control sin los beneficios del proyecto. Estas dificultades también se recogen y comentan en la metodología española de evaluación. Cfr. MAE (1998a).

³⁸ Algunas de ellas han sido descritas en el capítulo tercero y en el epígrafe 4.7. de este estudio.

experto³⁹. Una cuestión imprescindible para poder realizar evaluaciones formales es decidirlo antes del comienzo de la ejecución para calcular la línea de base y disponer la recogida de información necesaria durante la intervención, para poder cuantificar la diferencia con la situación final. Esto nos conduce a las decisiones y problemas que plantea un segundo escalón en el diseño de la evaluación, que es la cuestión de los indicadores a utilizar.

b) El problema de los indicadores.

Sólo quien no ha tenido que enfrentarse directamente con una determinación o composición de indicadores en un proyecto de desarrollo puede pensar que el tema de los indicadores carece de dificultades casi insalvables.

Al establecer un indicador como sustituto de la realidad, hacemos un conjunto de hipótesis que, ignoradas, conducen a afirmaciones erróneas o descontextualizadas.

En una concepción hipotético-deductiva de la evaluación, basta con sustituir la realidad de los mecanismos humanos intervinientes en el proyecto por indicadores cuantificados, para inferir, primero resultados y efectos y, después, leyes de éxito o fracaso de la intervención realizada. Pero la secuencia lógico-deductiva, de corte experimental de las ciencias naturales, no es aplicable a los proyectos de cooperación al

³⁹ MOSLEY (1999) p.38 ofrece pautas para elegir entre los métodos. Un diseño más formal y riguroso será esencial para medir y probar el impacto, cuando los beneficiarios sean múltiples y muy dispersos, cuando la cuestión del coste-beneficio sea determinante, cuando los costes del proyecto o programa hayan sido tan elevados que necesite una evaluación formal o cuando la decisión a tomar derivada de la evaluación esté enmarcada en las políticas y/o prioridades de la organización. Frente a él, un diseño informal, más simple y económico será apropiado cuando sólo se necesite una estimación aproximada del impacto, cuando se priorice el compromiso de los beneficiarios en la evaluación, cuando el presupuesto excluya un diseño formal o cuando el propósito del ejercicio sea generar hipótesis preliminares para entender mejor la causalidad y motivación del resultado ofrecido por la intervención.

Sobre la cuestión presupuestaria, ofrece su experiencia de una evaluación sobre programas de microfinanzas que implicó la realización de 3.000 entrevistas en tres continentes, y cuyo presupuesto fue de 75.000 libras (18.75 millones de ptas. aproximadamente) bajo metodología informal, estimando un sobre coste de 35.000 libras en el caso de utilizar métodos formales. No disponemos de datos de coste de evaluaciones realizadas por ONGD españolas, más allá de las ofrecidas en el capítulo quinto. Para evaluaciones externas encargadas por la OPE española, el gasto viene variando entre los 2 y los 20 millones de pesetas, pero con grandes variaciones en el tamaño de la evaluación encargada.

desarrollo, como ya hemos expuesto en varias ocasiones en este estudio. El desarrollo humano no es axiomatizable.

Y sin embargo, esto no nos debe permitir dejar de utilizar la formalización de indicadores como un instrumento insustituible de trabajo y como fuente primaria fundamental para poder evaluar con rigor una acción de desarrollo.

Hay cuatro problemas fundamentales asociados a los indicadores:

- ¿Qué valor asignarles? O, de otra manera, ¿es cuantificable toda la realidad, incluida la invisible o intangible? Le denominaremos el problema de la **significatividad o representatividad**.
- ¿Cómo construirlos? ¿Cuáles elegir para cada proyecto, qué criterios debemos usar, cómo combinarlos y qué características debe tener un buen indicador? Es el problema de la **formalización**.
- ¿Quién, cómo y cuándo debe recoger los datos que componen el insumo de un indicador? Son las preguntas sobre la **operatividad** de los indicadores.
- ¿Cómo interpretar la información ofrecida por un indicador? El tema de su **hermenéutica**.

Vamos a intentar realizar comentarios y sugerencias de corte teórico y práctico sobre estos cuatro problemas, en el contexto de proyectos de cooperación de ONGD.

Respecto al problema de la **representatividad**, un indicador pretende expresar en un número la situación de una determinada realidad. En fenómenos mensurables, la representatividad del indicador será alta, pero no podemos garantizar el mismo nivel de significatividad para las realidades intangibles. Algunos proyectos de desarrollo están contruidos sobre objetivos intangibles⁴⁰. La manera de abordarlos consiste en utilizar, de forma indirecta, un fenómeno sustitutivo de dicha realidad-objetivo por otra

⁴⁰ Pensemos, por ejemplo, en el *empoderamiento* social de una comunidad, en su fortalecimiento institucional, en los aumentos de su capacidad organizativa o en la mejora de la autoestima de sus miembros.

directamente observable y mensurable. En la teoría económica se utilizan los precios sombra como indicadores de valoración de los bienes y servicios que no puede determinarse por el precio del mercado.

El indicador es una señal de la realidad, una "huella" o "vestigio" de lo que acaeció durante la ejecución del proyecto. Por tanto, el evaluador debe dominar el proceso de descodificación cuando se disponga a su interpretación.

Además de constatar la existencia del fenómeno, un indicador también informa sobre la intensidad de dicho fenómeno, al estar construido bajo algún tipo de escala.

El segundo problema de los indicadores atañe a su **formalización**. Este problema es enfrentado en la formulación del proyecto, al construir la matriz del marco lógico. Los formuladores de proyectos deben familiarizarse con los indicadores, para satisfacer un umbral de calidad que asegure obtener un indicador de óptimas características⁴¹. Para el contexto más habitual de proyectos gestionados por ONGD, creemos que la pertinencia, simplicidad en el cálculo y datos a recoger periódicamente y su susceptibilidad de intercambio y triangulación para aumentar su potencia, son características especialmente recomendables. Pocos indicadores muy relevantes es el ideal.

Por último, los indicadores deben formalizarse también en función del tipo de evaluación al que van a servir. Si se pretende una evaluación más cuantitativa, sumativa y de productos o efectos, serán precisos unos indicadores diferentes a si la evaluación deseada es de carácter más formativo, participativo y de procesos.

El tercer problema indicado, el de la **operatividad**, es esencial. Ya se han recogido en este estudio las numerosas quejas ofrecidas por evaluadores de proyectos de desarrollo que no disponían de una línea de base, ni de información recogida sistemáticamente para poder acometer la evaluación con un mínimo de garantías científicas. Nuestra propuesta insiste en que todos los proyectos aprobados deben

⁴¹ LÁZARO (1992) p.486 ofrece un interesante cuestionario-guía de 21 requisitos que deben cumplir los indicadores, clasificándolos en requisitos de constructo, de medida y formales.

especificar el tipo y alcance de la evaluación a la que serán sometidos y, en consecuencia, determinar con exactitud quién, cómo y cuándo (o cada cuánto) deberá recogerse la información necesaria para construir los indicadores, ya sean primarios o directos, o secundarios o elaborados. Debe asegurarse, asimismo, que se dispone del personal adecuadamente formado y con tiempo disponible para realizar esta acción y - de ser necesario- reflejarlo en el presupuesto del proyecto.

Estimamos que muchas de las evaluaciones incipientes que se realizan actualmente adolecen de poca utilidad y rigor por no haber previsto estos elementos evaluativos. Esto fuerza a utilizar instrumentos indirectos, más cualitativos e informales para evaluar, que aportan gran valor en cuanto al significado de los hechos se refiere, pero que no pueden pronunciarse ni enjuiciar la cantidad de beneficio-perjuicio producido por el proyecto, el número de beneficiados-perjudicados directos o indirectos y demás información cuantitativa. Sin medir, la evaluación pierde mucha utilidad, pierde exactitud. Si, por el contrario, se prevé el sistema de recogida de la información, la evaluación resultará más precisa, barata y breve.

Por último, recalcar que esta propuesta exige introducir la evaluación, de forma activa, al comienzo de la formulación del proyecto, o al menos durante ella. Las implicaciones que esto tiene sobre la "cultura de evaluación" del personal formulador de proyectos dentro de las ONGD son grandes.

En cuarto y último lugar mencionamos el problema **hermenéutico** que entraña interpretar la información arrojada por los indicadores. Conocer es interpretar y todo evaluador, por muy objetivo e independiente que pretenda ser, está sujeto a su "*forma mentis*", a su personal manera de conocer e interpretar la realidad. Posee unas sensibilidades y otras no, unas habilidades y otras no, unos conocimientos cuantitativos y otros no los domina. Está condicionado por su género, su historia, su cultura, sus intereses. Esto no quiere decir que haya que rendirse a una subjetividad relativista. Todo lo contrario. Debemos ser conscientes de que todo evaluador interpreta y, si se quiere, sesga la información de que dispone, como tiende a interpretar (sesgar) quien la lee.

Estas consideraciones epistemológicas deberán ser tenidas en cuenta para no generar expectativas excesivas, ni para pedir a la evaluación lo que ésta no puede dar. El

Si existe un seguimiento ordinario de la acción, la ONGD puede tener una idea bastante exacta de los resultados del proyecto. Evaluar la eficacia es fácil, no demasiado costoso, pero quizá sea demasiado “evidente” para resultar relevante.

Como ya se ha comentado, el problema se centra en la formulación de los objetivos del proyecto, tanto el general como el específico, teniendo en cuenta de que no deben confundirse objetivos con acciones o resultados. Con objetivos bien definidos, concretos y medibles “objetivamente” a través de indicadores rigurosos, con unas buenas relaciones de confianza con la contraparte local y un sistema de información ágil, la eficacia del proyecto o programa no debe resultar excesivamente compleja.

En contextos no modificados por causas imprevistas (catástrofe natural, cambios políticos bruscos, cambios comunitarios locales de envergadura), lo normal deberá ser que un proyecto del tipo de los que suelen formular las ONGD españolas se lleve a buen fin. La experiencia demuestra que si los beneficiarios han intervenido activamente en su identificación y formulación, si no hay cambios políticos o institucionales negativos y con un buen cálculo presupuestario, los proyectos resultan eficaces, *mutatis mutandis* las modificaciones en plazos o reorientaciones, ciertamente frecuentes, dadas las circunstancias de fuerte incertidumbre en los contextos en los que se desarrollan las acciones.

En una hipotética comparación con los proyectos y programas de la cooperación gubernamental, no se encuentran razones a priori para suponer que las ONGD sean más o menos eficaces que la cooperación pública⁴³. En todo caso, su menor dimensión y cuantía puede ser un factor a su favor.

Los objetivos más “abstractos” o generales, más amplios o transversales, como la erradicación de la pobreza, la participación ciudadana, la equidad de género, el fortalecimiento institucional o el buen gobierno, presentan la dificultad de su cuantificación. Están más sometidos a la paradoja micro-macro ya expuesta en la

⁴³ Hipotética, por la imposibilidad actual de realizar estudios comparativos ante la ausencia de datos.

introducción de este capítulo. Podemos afirmar que puede inferirse una relación inversa entre concreción de objetivos e ineficacia.

Respecto al criterio de **eficiencia**, lo primero que hay que destacar es que quizá sea, junto a los impactos, el criterio que aporte mayor valor añadido a la evaluación y a la organización. Se trata de conocer la cuantificación de la eficacia respecto a los costes de oportunidad de haber invertido los recursos del proyecto en otro alternativo.

El problema fundamental de la eficiencia es la subjetividad inherente a realizar hipótesis contrafactuales, a menudo incontrastables. El segundo problema es su coste.

¿Cómo afirmar que el proyecto se hizo de la mejor manera posible? La eficiencia debe contentarse con sentencias menos ambiciosas, del tipo: “el proyecto se realizó de una forma correcta y austera, dadas las circunstancias”. Es muy complejo contrastar contrafactuales de proyectos de ONGD, a no ser en casos de proyectos homogéneos y muy comparables, sobre los que puedan estimarse resultados comparativos entre ellos, llegando a formular una jerarquía interna de eficiencia en dicho grupo.

Además, la idea de eficiencia está modulada por la concepción de desarrollo que la organización tenga, por su propia identidad y cultura organizativa. Pensemos por ejemplo el siguiente caso. Supongamos que se desea evaluar la eficiencia de tres proyectos que tienen como objetivo la reconstrucción de viviendas tras un desastre natural. Cada ONGD es encargada de realizar la reconstrucción en una zona distinta; pero supongamos que el proyecto es de iguales dimensiones y características: misma cantidad de viviendas, materiales semejantes, plazos de ejecución similares.

Y supongamos que los resultados tras la intervención de cada una de las ONGD es el siguiente: la ONGD “X” construyó las viviendas en el plazo indicado, con materiales traídos de su país de origen y con personal técnico también propio. Construyó los edificios, los entregó puntualmente y bajo las condiciones pactadas en el proyecto. Es decir, fue eficaz. Pero su eficiencia se basó en una concepción “asistencial” del desarrollo. No tuvo en cuenta a los beneficiarios ni en la formulación, ni en la

Si existe un seguimiento ordinario de la acción, la ONGD puede tener una idea bastante exacta de los resultados del proyecto. Evaluar la eficacia es fácil, no demasiado costoso, pero quizá sea demasiado “evidente” para resultar relevante.

Como ya se ha comentado, el problema se centra en la formulación de los objetivos del proyecto, tanto el general como el específico, teniendo en cuenta de que no deben confundirse objetivos con acciones o resultados. Con objetivos bien definidos, concretos y medibles “objetivamente” a través de indicadores rigurosos, con unas buenas relaciones de confianza con la contraparte local y un sistema de información ágil, la eficacia del proyecto o programa no debe resultar excesivamente compleja.

En contextos no modificados por causas imprevistas (catástrofe natural, cambios políticos bruscos, cambios comunitarios locales de envergadura), lo normal deberá ser que un proyecto del tipo de los que suelen formular las ONGD españolas se lleve a buen fin. La experiencia demuestra que si los beneficiarios han intervenido activamente en su identificación y formulación, si no hay cambios políticos o institucionales negativos y con un buen cálculo presupuestario, los proyectos resultan eficaces, *mutatis mutandis* las modificaciones en plazos o reorientaciones, ciertamente frecuentes, dadas las circunstancias de fuerte incertidumbre en los contextos en los que se desarrollan las acciones.

En una hipotética comparación con los proyectos y programas de la cooperación gubernamental, no se encuentran razones a priori para suponer que las ONGD sean más o menos eficaces que la cooperación pública⁴³. En todo caso, su menor dimensión y cuantía puede ser un factor a su favor.

Los objetivos más “abstractos” o generales, más amplios o transversales, como la erradicación de la pobreza, la participación ciudadana, la equidad de género, el fortalecimiento institucional o el buen gobierno, presentan la dificultad de su cuantificación. Están más sometidos a la paradoja micro-macro ya expuesta en la

⁴³ Hipotética, por la imposibilidad actual de realizar estudios comparativos ante la ausencia de datos.

introducción de este capítulo. Podemos afirmar que puede inferirse una relación inversa entre concreción de objetivos e ineficacia.

Respecto al criterio de **eficiencia**, lo primero que hay que destacar es que quizá sea, junto a los impactos, el criterio que aporte mayor valor añadido a la evaluación y a la organización. Se trata de conocer la cuantificación de la eficacia respecto a los costes de oportunidad de haber invertido los recursos del proyecto en otro alternativo.

El problema fundamental de la eficiencia es la subjetividad inherente a realizar hipótesis contrafactuales, a menudo incontrastables. El segundo problema es su coste.

¿Cómo afirmar que el proyecto se hizo de la mejor manera posible? La eficiencia debe contentarse con sentencias menos ambiciosas, del tipo: “el proyecto se realizó de una forma correcta y austera, dadas las circunstancias”. Es muy complejo contrastar contrafactuales de proyectos de ONGD, a no ser en casos de proyectos homogéneos y muy comparables, sobre los que puedan estimarse resultados comparativos entre ellos, llegando a formular una jerarquía interna de eficiencia en dicho grupo.

Además, la idea de eficiencia está modulada por la concepción de desarrollo que la organización tenga, por su propia identidad y cultura organizativa. Pensemos por ejemplo el siguiente caso. Supongamos que se desea evaluar la eficiencia de tres proyectos que tienen como objetivo la reconstrucción de viviendas tras un desastre natural. Cada ONGD es encargada de realizar la reconstrucción en una zona distinta; pero supongamos que el proyecto es de iguales dimensiones y características: misma cantidad de viviendas, materiales semejantes, plazos de ejecución similares.

Y supongamos que los resultados tras la intervención de cada una de las ONGD es el siguiente: la ONGD “X” construyó las viviendas en el plazo indicado, con materiales traídos de su país de origen y con personal técnico también propio. Construyó los edificios, los entregó puntualmente y bajo las condiciones pactadas en el proyecto. Es decir, fue eficaz. Pero su eficiencia se basó en una concepción “asistencial” del desarrollo. No tuvo en cuenta a los beneficiarios ni en la formulación, ni en la

ejecución del proyecto. Quizá hasta su presupuesto fue menor. Pero las dudas sobre haber realizado una acción de desarrollo realmente cooperativa son grandes.

En un segundo caso, la ONGD "Y" realizó su intervención comprando los materiales en las zonas locales y contratando a personal autóctono como mano de obra para la construcción de las casas. También su plazo de entrega fue puntual y el coste según lo presupuestado. Fue una acción eficaz, al igual que la primera, pero a la hora de considerar la eficiencia, podemos asegurar que su intervención provocó mayores eslabonamientos sobre los ciudadanos, con incrementos en sus puestos de trabajo, autoestima y consideración propia de cada casa construida. Estimamos que esta manera de actuar fue más eficiente que la anterior, por ser más cooperativa entre las partes.

Pero supongamos una tercera organización, la "Z", que se puso a identificar y diseñar con los propios afectados, las zonas, características, calidades, tamaños y demás elementos de las viviendas a construir. Seguramente el plazo de construcción y entrega se alargó sobremanera respecto a las otras dos ONGD. La compra de materiales fue autóctona, la mano de obra fue la que intervino en la identificación y formulación del proyecto y a la ONGD del Norte le interesaba trabajar especialmente el fortalecimiento y desarrollo comunitario de las personas involucradas. Durante la ejecución lenta, se pudieron detectar líderes comunitarios, establecer proyectos de formación y capacitación ad hoc y demás eslabonamientos que podamos imaginar. Incluso podríamos suponer que la calidad final de las viviendas fue algo inferior a las anteriores debido a la menor cualificación de la mano de obra local. El proyecto fue eficaz, pues construyó las viviendas. ¿Fue eficiente? Aquí es donde entra la concepción de desarrollo que identifica a la ONGD. Si para ella es más importante el proceso de fortalecimiento comunitario que la calidad final del producto, si a cambio de un retraso temporal consiguió "empoderar" a la población, acompañarla de forma cooperativa, tratándola como "contraparte" o socio local, capaz, con propias habilidades a desarrollar y oportunidades a explotar, su juicio sobre la eficiencia puede ser muy positivo, aunque se haya incurrido en mayor coste económico y se haya empleado más tiempo en lograr el objetivo propuesto. En definitiva, a la hora de juzgar la eficiencia, los modos como se logran los objetivos pueden ser determinantes.

Considerando estos elementos, es pertinente afirmar que el análisis de la eficiencia es de los más útiles y complejos para la organización. Encontrar alternativas al *modus operandi* cooperativo habitual es encontrar mayor poder para transformar las realidades de pobreza en oportunidades de desarrollo para la población.

Otra cuestión relevante respecto a la eficiencia de las ONGD es que cuentan con una prensa y opinión pública de tendencia favorable hacia sus acciones. Amparándose en los valores que dicen representar, pueden sentir la tentación de no medir su eficiencia, de no tener que "probar" nada a nadie. En este sentido, serían deseables estudios comparativos de eficiencia entre proyectos gubernamentales y no gubernamentales, que hoy en día no abundan.

Las consecuencias de la eficiencia son también problemáticas. Según la eficiencia económica, dada una escasez de recursos para financiar proyectos (oferta limitada), con una demanda de necesidades muy abundante, la racionalidad económica primaria los proyectos de las contrapartes (países, organizaciones locales, población beneficiaria) que fueran más eficientes. Pero quizá éstos lo son porque gozaron de oportunidades que los menos eficientes aún no han disfrutado. El dilema es serio. Si las acciones de cooperación se dirigen a paliar la pobreza y miseria de personas y países "menos avanzados", incluso si las ONGD eligen a los menos favorecidos de entre los pobres, ¿no actúan económicamente de forma irracional, ineficientemente? Las consecuencias serían apoyar proyectos que benefician a capas de población "medias" que pueden prometer una gestión más eficiente de los recursos. Pero ¿a costa de dejar insatisfechas las necesidades más básicas de los menos eficientes?

La ciencia económica aporta los instrumentos del análisis coste beneficio, coste efectividad y coste utilidad para apreciar eficiencia. Son herramientas útiles para cuantificar la eficiencia y para objetivar los juicios. Pero puede que no sean los únicos ni últimos criterios de valoración.

El tercer criterio de evaluación es la **pertinencia**. Análogamente a la eficacia, este criterio pesa más sobre la evaluación *ex ante* o sobre la etapa de identificación y formulación de proyectos.

La pertinencia trata de responder a la cuestión de si la intervención realizada respondió a una necesidad real de la población, que propició verdaderamente su desarrollo humano.

El contexto es pues, de nuevo, muy subjetivo y será esencial el nivel de conocimiento, diálogo, grado de intervención de los beneficiarios en la identificación y formulación de la acción, así como la fluidez en la comunicación entre las partes a lo largo de la ejecución.

Dentro de la pertinencia, la cuestión más compleja es responder a si se actúa sobre *los más pobres*. Puede suceder que el sujeto más necesitado no quiera ser ayudado y rechace la acción cooperativa de la ONGD, o que no quiera participar en la ejecución del proyecto, esperando a que se lo den todo resuelto. Esta actitud puede convertir a la ONGD en un escalón adicional de dependencia: el Estado central, el local, la ONGD..., siempre habrá alguien *externo* que actúe en las situaciones de necesidad, acostumbrando al necesitado a no hacerse cargo de su propio destino. Incluso puede no resultar extraño el que *el más necesitado*, sea desconocido, y no se esté llegando nunca a él. Notemos un nuevo posible conflicto entre eficiencia y pertinencia.

Una última observación sobre la pertinencia nos lleva a alabar el análisis de la complementariedad entre las acciones de desarrollo que pueden tener lugar al mismo tiempo sobre una misma población, incluso realizada por varias ONGD. La posible complementariedad e integralidad de las acciones o -por el contrario- su posible competencia, puede ofrecer buenos resultados no sólo a programas ejecutados por varias ONGD, sino entre estas, la cooperación gubernamental y las medidas de política social locales, regionales y nacionales.

En cuarto lugar, y dejando para el final la valoración del impacto, el análisis y juicio sobre la **viabilidad** del proyecto ejecutado, esto es, su continuidad autónoma una vez que cesa la ayuda, dirige de nuevo la atención a dos momentos evaluativos.

Así podríamos considerar la viabilidad *ex ante* o a priori, realizada durante la formulación de la intervención, y la sostenibilidad *ex post* o a posteriori, ya terminada la acción programada.

En el caso de la viabilidad a posteriori, convendría analizar este criterio no sólo al poco tiempo de finalizado el proyecto, sino en un plazo medio o largo. Los costes de volver al terreno tras varios años de ejecución, si no se tiene una presencia continuada con la contraparte local, puede resultar desalentador.

La detección de los mecanismos o factores concretos que hacen viable la continuidad del proyecto es más relevante que el simple juicio afirmativo o negativo de si sus efectos continúan o no.

El quinto y último criterio es el **impacto**. Su importancia queda manifiesta al considerar que ha dado nombre al tipo de evaluación cuyo objetivo fundamental es descubrir y describirlos: la evaluación de impacto, más propiamente de impactos.

La dificultad de la misión es considerable debido a su amplitud. Se trata de describir y cuantificar todos los impactos o efectos que la intervención ha provocado: directos e indirectos, deseados e indeseados, previstos e imprevistos⁴⁴. Y sobre un conjunto tan amplio de variables como el medio ambiente, los impactos políticos, culturales, económicos, comunitarios, sociales o de género.

La valoración de los impactos aparece como lo más costoso, largo y complejo de todo el proceso evaluador, pero también lo más útil. Aporta la información más relevante para tomar decisiones, para acumular aprendizajes y buenas prácticas. En definitiva, es el proceso de evaluación más puro.

Una buena evaluación de impacto debe permitir a la ONGD obtener sinergias y conocimientos sobre la reproductibilidad de sus proyectos, de sus fines, medios, metodologías, tiempos y actores.

⁴⁴ Puede resultar iluminadora la distinción de FOWLER (1997) entre: **resultados directos e inmediatos** (*outputs*), que miden el esfuerzo de la intervención y son identificables con mayor precisión que los **resultados finales** (*outcomes*) referidos a la eficacia de la acción y el empleo de los outputs y producción sostenida de los beneficios. Estos pueden esconderse bajo apariencias sutiles. Por último, los **impactos** (*impacts*) miden el cambio o diferencia respecto a la situación problemática originaria. Aquí los factores externos y el contexto juegan un papel de creciente importancia.

También debe permitir obtener un juicio sobre la calidad global de la actuación de la ONGD como organización en su conjunto. Sobre su trabajo, sus productos y la correlación con su filosofía, credo y cultura de desarrollo.

La evaluación de impacto permite detectar las malas prácticas, corregir errores si se pudieron detectar a tiempo, detectar falacias o formular procesos exitosos o círculos virtuosos de desarrollo, si es que existen.

En el campo de la evaluación de impacto es especialmente complejo el juicio sobre la "replicabilidad" de los proyectos. El trabajo directo con el factor humano, hace que las circunstancias en las que se desarrollan los proyectos sean únicas y muy poco repetibles. La libertad humana condiciona la enunciación de "leyes" o recetas en materia de desarrollo humano. En lenguaje científico positivo, la validez externa de los proyectos puede ser muy pequeña al actuar en contextos que determinan la acción hasta el punto de hacerla única.

Otro gran problema de la evaluación de impacto, quizá el mayor, es el principio de causalidad. Los efectos no son aislables en los proyectos de desarrollo, luego establecer correlaciones lineales, es atrevido.

La suposición de que "el resto de las variables intervinientes permanece constante" excepto sobre la que se hace la regresión, parece una simplificación excesiva, sólo justificable por la información aportada. Pero de ahí a establecer procesos lineales de causa-efecto, nos parece un salto gratuito⁴⁵.

⁴⁵ BIEKART (1999) p.209, propone hablar de **causalidades relativas** o logros contextualizados de las intervenciones de desarrollo. Para aclarar su sentido, cita a UPHOFF (1992) p.394: se trataría de medir las acciones que "van con la corriente, intentando alcanzar objetivos móviles e influir en relaciones cambiantes" como pueden ser los proyectos de desarrollo de las ONGD. Para BIEKART, no debe evaluarse sin tener en cuenta las influencias del contexto del proyecto, ni de la cadena de ayuda. (pp.206-209). En este sentido, COUDERE (1994) distingue entre **variables del contexto** (político, económico), **variables del proyecto** (actores, sector, región) y **variables del sistema** (diseño del proyecto, organización y ejecución). Cfr. BIEKART (1999) p.223, nota 44.

Ante este panorama, una orientación útil puede ser la de tratar de detectar "catalizadores" de los procesos de desarrollo, más que trabajar sobre modelos uniecuacionales. Más que causalidades, proponemos detectar procesos exitosos.

Volviendo al ejemplo de la construcción de viviendas utilizado en el criterio de eficiencia, puede ocurrir que no se sepa si se logró llevar a buen término el proyecto porque la población estuvo bien motivada, acompañada y liderada (¿cómo medirlo?). Pero quizá sea útil (¿y menos científico?) detectar que cuantas veces se contó con un líder local que supo motivar a los beneficiarios y logró que lo asumieran como propio, el impacto del proyecto fue positivo y acelerado respecto al caso contrario. La suma de estudios de impacto que arrojan este diagnóstico puede conducir -por inferencia de generalización- a enunciados básicos de componentes de éxito en cada subtipo de proyecto sometido a examen.

Transcurrido un tiempo prudencial, la acumulación de claves de impacto puede dar lugar a colecciones muy útiles que funcionarían como estándares de calidad en la formulación sucesiva de nuevos proyectos.

Para terminar, la cuestión del coste de la evaluación de impacto ya fue tratada en el capítulo quinto. Queremos añadir aquí que la ausencia de ejercicios de impacto realizados, hace sospechar de si no hay un "a priori" inconstrastado en este tema. Si no se han realizado evaluaciones por parte de las ONGD, ¿con qué base afirman que es caro⁴⁶?

Volvemos a insistir en las consideraciones ya hechas sobre el coste de oportunidad que supone no hacer evaluaciones y continuar diseñando malos proyectos, o el argumento de considerar la evaluación como una inversión y no como un gasto.

⁴⁶ BIEKART (1999) p.212 sugiere comparar el gasto en campañas publicitarias de recaudación de fondos que hacen las ONGD, en las que se prometen "mágicamente" efectos directos e inmediatos sobre el desarrollo de las donaciones privadas, con la reticencia a invertir fondos en evaluaciones. "Si las agencias priorizasen el aprendizaje orientado a la supervivencia institucional en lugar de hacerlo a la recaudación de fondos, las evaluaciones de impacto podrían integrarse en el ciclo del proyecto".

Una vez expuestas algunas dificultades referentes al diseño de la evaluación, comentamos a continuación las dificultades que pueden surgir durante su ejecución.

6.3.3. DIFICULTADES DE EJECUCIÓN.

A lo largo de la ejecución de la evaluación pueden surgir cinco problemas principales. Los cuatro primeros, relativos al contexto sobre el que se actúa, siendo los tres últimos derivados del primero y principal. El quinto problema, agrega las dificultades de tipo técnico.

Las dificultades sobre las que se desea llamar la atención son las siguientes:

- **La evaluación se realiza en un marco de acción.** Es decir, las actividades diarias de las personas e instituciones sobre las que se realiza la evaluación no interrumpen su quehacer durante la evaluación. Es decir, debe tenerse en cuenta que el contexto sobre el que se evalúa es dinámico y activo, cambiante.
- Existe una **tendencia** de las personas, comunidades o la misma marcha del proyecto **a cambiar mientras se es evaluado**. Se tenderá a realizar los éxitos y a ocultar los fracasos. Esta tendencia se acentúa en las evaluaciones externas poco participativas. En este sentido, las evaluaciones muy orientadas hacia la toma de decisiones de asignación presupuestaria o de continuidad o cese de proyecto, se pueden ver muy sesgadas por la información recibida directamente de los implicados. Si los participantes o fuentes de información primaria ven en el evaluador a un “auditor” del que depende la financiación de actividades dentro de su comunidad, tenderán a conducirlo hacia conclusiones positivas sobre la bondad y necesidad de que la financiación se destine a ellos.
- Un tercer grupo de dificultades pueden surgir **dentro del equipo evaluador**. Su capacidad de trabajar en equipo, la delimitación de misiones y responsabilidades, deben haberse aclarado previamente de forma suficiente. También **las relaciones entre los evaluadores y el personal local** puede ser recelosa, dada la naturaleza algo amenazante que connota la evaluación. Debe ser misión de los evaluadores establecer canales y formas de comunicación

empáticas y fluidas, de forma que el trabajo evaluativo esté basado en la reciprocidad y mutua confianza.

- Una cuarta dificultad de ejecución se puede presentar en el hecho de que **el proyecto o programa evaluado está insertado en un sistema sociopolítico más amplio** y sobre el que, a menudo, apenas puede influirse mientras que éste influye de una forma que será necesario determinar.
- La quinta dificultad engloba todos los problemas de tipo técnico, que se pueden centrar sobre **la falta de información**. Ya hemos comentado que el proyecto pudo no prever la recogida de datos durante su ejecución, no existiendo una línea de base sobre la que comparar. Otras restricciones informativas y de capacidades de elaborar datos, sean bajo instrumentos cualitativos o cuantitativos, hace que nunca sea posible realizar la evaluación óptima y tenga que ofrecerse la mejor evaluación posible. El tiempo disponible y el presupuesto asignado, limitan también esta obtención de información.

Tras superar las dificultades presentadas a lo largo de la ejecución de la evaluación y presentado el informe final, la ONGD debe “evaluar lo evaluado”, o proceder al examen y juicio conocido como la metaevaluación.

6.3.4. LA META-EVALUACIÓN.

Esta actividad trata de enjuiciar la calidad de la evaluación presentada. Esta apreciación puede medirse por criterios externos poco apropiados a los intereses de la ONGD. La belleza formal, la precisión matemática de sus cálculos o la validez lógica de sus argumentaciones son elementos que, aumentando la calidad del trabajo evaluativo, deben ser secundarios para la ONGD y para el personal implicado en él.

El criterio prioritario para juzgar la calidad de una evaluación debe ser la utilidad de la información aportada a los implicados, en nuestro caso, especialmente a la ONGD que la realiza o la encarga. Las evaluaciones cuyas recomendaciones se ponen en práctica y cuyas conclusiones se difunden entre los implicados por ellas, serán buenas evaluaciones, aunque el nivel de las variables anteriormente descritas sea menor.

Todos los agentes y personas implicadas en la cadena de cooperación que intervino en el desarrollo del proyecto, deben conocer la existencia de la evaluación y los resultados ofrecidos, bien cierto que cada uno en cantidad y profundidad adaptada a su situación, intereses y responsabilidades.

Mucha de la tarea de la metaevaluación corresponde al equipo de difusión de la evaluación. En la retroalimentación de los resultados reside la potencia de la evaluación.

En este sentido, son grandes las responsabilidades que atañen a los encargados de asegurar la utilización de la evaluación y las dificultades que deben superar. Mencionamos a continuación algunas de ellas, para cerrar este apartado.

6.3.5. ASEGURAR LA UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN.

Consideramos aquí las dificultades de la fase de retroalimentación del ciclo evaluativo⁴⁷.

Como expone Carballo,

*“son las diferentes funciones que cumple la evaluación, las que justifican su uso y no sólo el hecho de que sus resultados sean los causantes de las decisiones adoptadas”*⁴⁸.

La tarea de asegurar que una evaluación será utilizada no comienza cuando ésta termina, presentando el informe evaluativo, sino que comienza desde la identificación de la intervención a realizar y el diseño de cómo será evaluada. Desde ese comienzo, habrá que motivar y concienciar a todos los involucrados en el proyecto o programa del papel que tendrá la evaluación. Asegurarse de su capacidad cooperativa, presentarle las razones y beneficios de la evaluación, es poner los pilares básicos para su utilización posterior. Toda la cadena de cooperación interviniente en el proyecto debe estar informada y motivada, no sólo los responsables o mandos “altos” que pueden tomar decisiones a la vista de los resultados evaluativos.

⁴⁷ Véase el último apartado del capítulo tercero.

⁴⁸ CARBALLO (1992) p.511.

Una utilización frecuente de la evaluación será la toma de decisiones concretas nacidas a raíz de la experiencia evaluativa presentada. Esta puede traer consigo repercusiones presupuestarias sobre la organización, impactos sobre los valores y “cultura” de la ONGD, sobre sus prioridades estratégicas, sobre sus políticas o planes operativos.

Pero **una de las utilidades de mayor interés consiste en elaborar síntesis o colecciones a raíz de la acumulación de evaluaciones puntuales**. Estas pueden orientarse de dos formas o bajo dos criterios.

Pueden constituirse colecciones de resultados descriptivos y de frutos explicativos. Los resultados descriptivos tratan de iluminar cuestiones de orden positivo como cuáles fueron los efectos del proyecto o qué tipo de personas se beneficiaron de él. Los resultados explicativos afrontan cuestiones de orden más normativo como por qué sucedió así, a qué se deben estos efectos y qué cambios hay que introducir para mejorar la calidad de las intervenciones.

También pueden crearse colecciones bajo el binomio evaluaciones formativas o sumativas. Las primeras agrupan problemas de orden práctico y ejecutivo de los proyectos. Recogerán sugerencias de naturaleza práctica para superarlos y mejorarlos y serán los diseñadores de intervenciones quienes más intereses tengan en conocer estas síntesis. Las colecciones de evaluaciones sumativas conducirán a poder elaborar modelos explicativos teóricos sobre la lógica subyacente a las intervenciones evaluadas. Tratarían de acumular información que pudiera servir para componer modelos causales progresivamente más explicativos y potentes sobre los impactos de las acciones de cooperación al desarrollo.

Otras opciones a la hora de agrupar las recomendaciones y conclusiones ofrecidas por las diversas evaluaciones son las colecciones temáticas, por instrumentos, por país o por sector sobre el que se actuó.

Las utilidades de estas síntesis están muy conectadas con las razones para evaluar y quizá sean las de mayor valor añadido. Tienen el inconveniente que sólo

podrán elaborarse a medio plazo, cuando ya se disponga de un número suficiente de evaluaciones puntuales o de proyectos individuales.

Un aspecto importante relacionado con la difusión y utilización de los resultados evaluativos es la comunicación establecida entre todos los agentes implicados en la intervención. *“Está probado que el contacto continuado y próximo del evaluador con el usuario de sus resultados favorece el que se haga uso de ellos”*⁴⁹.

La comunicación fluida y justa en cantidad, debe practicarse con mayor intensidad al comienzo de la evaluación para que ésta se ajuste a las necesidades e intereses de los usuarios potenciales, y al finalizar el ejercicio evaluatorio, cuando se pueden organizar mecanismos de presentación y difusión de resultados, como seminarios, reuniones “inter” e “intra” – departamentales o cursos formativos sobre los puntos de mejora hallados. La enumeración puede alargarse cuanto se quiera, según las circunstancias, tamaño o posibilidades de cada ONGD.

Una llamada de atención para cerrar este apartado. Al insistir tanto en los aspectos evaluativos, tema de la investigación, puede correrse el riesgo de que la organización termine por “obsesionarse” con ellas, desplazándolas hacia un lugar que no deben ocupar. Lo nuclear de las ONGD debe ser su trabajo de articulador y canalizador de las acciones y propuestas de la sociedad civil en la lucha contra la erradicación de la pobreza. Ese es el problema nuclear, no la evaluación. Esta será un instrumento valiosísimo para ser cada vez más eficientes en el logro de sus objetivos, pero no conviene cargar sobre ella expectativas no realistas que posteriormente traigan frustración y abandono desilusionado de evaluaciones. No debe pedirse a las evaluaciones lo que no pueden dar. Tampoco una obsesión economicista por los resultados es aconsejable a las ONGD, no por su especificidad, sino por honestidad con las utilidades que las evaluaciones pueden llegar a satisfacer.

⁴⁹ CARBALLO (1992) p.513.

Hemos expuesto en este apartado de sugerencias para instaurar el ciclo de la evaluación en una ONGD, algunas de las razones que deben considerar para evaluar, así como dificultades de diseño y de ejecución con las que pueden encontrarse. Hemos comentado algunos criterios de metaevaluación y terminado con sugerencias para asegurar la utilización de las evaluaciones realizadas, ya que este es un fuerte indicador de su calidad. A continuación presentaremos algunas consecuencias que, para las ONGD, se derivan de la implantación de un sistema completo de evaluación.

6.4. CONSECUENCIAS PARA LAS ONGD DERIVADAS DE LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN.

Este apartado quiere ofrecer reflexiones sobre las consecuencias que puede tener, para una ONGD, tratar de instaurar con seriedad y constancia un sistema de evaluación operativo y eficaz. Sólo la ingenuidad o la ignorancia pueden suponer que la tarea de implementar un sistema de evaluación en una organización es tarea sencilla. Para las ONGD, como para el entorno de la cooperación en general, la escasa cultura de evaluación contrasta con su creciente necesidad. Falta ponerla en práctica, con tesón y convicción, sabiendo que los frutos de la evaluación justifican sus costes y esfuerzos, pero que pueden llegar a medio plazo.

Se han estructurado las consecuencias en torno a cuatro aspectos: las consecuencias que tendrá la evaluación sobre la identidad de las ONGD; los cambios organizativos que supone la tarea de evaluar, tanto en el plan estratégico como en el operacional de la entidad; las modificaciones presupuestarias que la evaluación lleva consigo y, en fin, los cambios sobre los recursos humanos y personal integrante de la ONGD.

6.4.1. CAMBIOS SOBRE LA IDENTIDAD DE LAS ONGD.

Uno de los frutos más valiosos, pero también amenazantes, de la evaluación de sus intervenciones puede darse en el cuestionamiento, crisis, superación y fortalecimiento de la propia identidad organizativa de la ONGD.

Al evaluar, se van teniendo datos más o menos empíricos, sobre la eficacia y eficiencia de las intervenciones que la ONGD diseña o apoya. Conoce el grado de pertinencia de sus proyectos y programas, sus impactos y la viabilidad posterior de sus acciones. Este conjunto de datos debe permitirle entrar en un proceso continuo de reflexión crítica sobre su misión, visión y estrategia.

Decía el latino Prudencio que *"para un barco sin rumbo, todos los vientos le son contrarios"*. Pues bien, el rumbo del desarrollo humano de comunidades y países está sometido a un conjunto numeroso de "vientos" variables que la mayoría de las veces superan toda capacidad de diagnóstico y previsión. La crisis de la política de

cooperación para el desarrollo tiene mucho que ver con la escasez de resultados. Las ONGD con más tradición e historia en las tareas de la cooperación conocen bien las limitaciones de sus esfuerzos generosos. Pues precisamente en los momentos de crisis es cuando se hace más urgente la claridad sobre qué problemas se van a afrontar (misión), cómo se va a poder proceder para solucionarlos o atenuarlos (visión) y cómo va a hacerse (estrategia).

Una de las principales dificultades que presenta la misión de las ONGD es el alto nivel de abstracción con que ésta es definida. Ya hemos hecho referencia a términos muy generales que suelen aparecer en las autodefiniciones de la identidad de muchas ONGD: luchar para erradicar la pobreza en el mundo, fortalecer la sociedad civil o promover la solidaridad y el desarrollo de los pueblos. La parte positiva del autoconcepto de muchas ONGD es que se basa en valores, por tanto no se confunde la misión o identidad con una acción o problema concreto. Pero la parte peligrosa es que si los valores no se concretan en actuaciones eficientes, se puede caer en voluntarismo ingenuo cuando no en acciones que pueden agravar todavía más los conflictos que se desean solucionar⁵⁰.

Fowler ha denunciado que una de las debilidades de los sistemas actuales que existen para evaluar el rendimiento de las ONGs es la separación asumida entre los proyectos y las características internas de la propia organización, como si tuvieran poco o nada que ver entre sí⁵¹.

⁵⁰ Es pertinente y plástica la expresión *"no resolver un lio con otro lio"* atribuida a proyectos de ONGD mal diseñados. Gándara sostiene, con razón experimentada, que *"las mejores soluciones las da quien está más cerca de las necesidades"* apoyando la idea de que las intervenciones de las ONGD deben estar diseñadas en permanente diálogo con los socios beneficiarios o "la contraparte". Cfr. GÁNDARA (1996) p.10. Más radical resulta la denuncia recogida por SANZ CORELLA (1999) p.8: *"la ayuda puede contribuir a la institucionalización de la violencia -el llamado lado oscuro del humanitarismo- por medio de la liberación de recursos locales que quedan disponibles para perpetuar la guerra, atrayendo el saqueo, facilitando el aislamiento de ciertos grupos o socavando estrategias locales"*. WAAL (1997) denuncia la afluencia masiva de ayuda a Etiopía tras la campaña de Band-Aid, que contribuyó más a la supervivencia del gobierno etíope, cuyo ejército era la razón principal del hambre, al desviarse la ayuda alimentaria a las milicias gubernamentales.

⁵¹ FOWLER (1996). BIEKART (1999) p. 213, también se queja de que las escasas evaluaciones de proyectos de ONGD estén centradas en las actuaciones de los beneficiarios y ejecutores y que pocas veces el sujeto de la evaluación sea la propia ONGD del Norte. Propone que la evaluación

Sanz Corella propone tres áreas de capacidades para construir un marco evaluativo integral que incluya la propia identidad de la ONGD. (Cuadro 6.7.)

Cuadro 6.7. Tres áreas de capacidad para evaluar el rendimiento de las ONGD.

<p>Organización interna.</p> <p>“Ser”</p>	<p>Identidad/Propósito: marco conceptual que permite a una organización entender el lugar que ocupa en el mundo.</p> <p>Misión/Mandato: la razón de ser de una organización.</p> <p>Visión: opinión de la organización de cómo querría que el mundo fuera. su esperanza de la realidad “ser”.</p> <p>Estrategias: dirigen el uso que la organización hace de los recursos disponibles para llevar a cabo su misión y tener el mayor impacto posible.</p> <p>Recursos: humanos, físicos, financieros, sistemas y estructuras.</p>
<p>Vínculos</p> <p>“Relacionarse”</p>	<p>Relaciones externas: con los gobiernos, otras ONGD, líderes de la comunidad, sector privado...</p>
<p>Programación</p> <p>“Hacer”</p>	<p>Impacto y efectividad: tanto para la comunidad receptora de los programas y proyectos, como en el ámbito político.</p>

Fuente: SANZ CORELLA (1999) p.18.

Combinadas estas tres áreas de capacidad organizativa, la ONGD dispone de una herramienta muy valiosa tanto para la autoevaluación, como para ir integrando dentro del esquema las aportaciones y recomendaciones que surjan de las sucesivas evaluaciones de sus proyectos que se vayan llevando a cabo.

En el fondo, mucha de la desconfianza ante las acciones de las ONGD y de las quejas ante la falta de datos sobre sus resultados, que la evaluación trata de poner remedio, afecta -en último término- a la propia identidad de la organización. ¿Para qué sirven organizaciones que no ofrecen resultados claros y que utilizan recursos públicos? En el fondo, ¿quiénes son? ¿quién está detrás de cada institución? Estas son preguntas sobre la identidad específica de las ONGD.

Esta incertidumbre sobre la propia identidad se acentúa en el contexto de escasez de fondos para la cooperación al desarrollo y de presencia creciente y competitiva de organizaciones locales del Sur, que acuden directamente a las agencias donantes solicitando financiación y prescindiendo del “servicio” de intermediario de la ONGD del Norte. La cadena de ayuda se estrecha al eliminar un eslabón, aumenta la eficiencia y plantea la pregunta sobre el valor añadido real que aporta la institución del Norte. Muchas ONGD pueden ver en este aspecto un logro, pues puede ser resultado de sus propias acciones de colaboración, fortalecimiento y formación de organizaciones locales que han hecho prescindibles ya sus servicios. Nos encontramos con la paradoja que, a diferencia de la empresa o las organizaciones lucrativas, el mayor éxito de una organización de promoción del desarrollo sea su propia extinción y desaparición, como resultado de haber cumplido su misión.

Otro aspecto relacionado con la identidad de las ONGD es su especialización. Del numeroso abanico de organizaciones españolas, muchas se dedican a lo mismo, compitiendo entre sí. Una visión racional y económicamente eficiente del sector apuntaría a procesos de “fusiones” y “especializaciones”, en busca de economías de escala o de diferenciación de productos. Los estudios realizados sobre eficiencia comparada entre ONGD españolas ofrecen como criterio principal de valor

recoja el rendimiento de la ONGD medido a través de la atención a todos los intereses de los múltiples actores implicados en el proyecto, método denominado *auditoria social*.

precisamente el tamaño de la entidad, excluyendo factores como la confesionalidad, ideología o forma jurídica que adopte⁵².

Nos atrevemos a pronosticar un proceso de alianzas y “fusiones” entre las ONGD españolas a medida que vaya madurando el sector, en búsqueda de la eficiencia y la consolidación de su propia identidad. La homogeneidad de sus actividades es un factor facilitador de este proceso que debe buscar unir esfuerzos, distribuir adecuadamente las responsabilidades y los aportes, de manera que los recursos y fortalezas de cada ONGD sean aprovechados sumariamente.

6.4.2. CAMBIOS ORGANIZATIVOS.

Además de cambios en la propia identidad de las ONGD, el sistema de evaluaciones de las intervenciones tiene consecuencias organizativas para la institución. Entre otros, consideramos los efectos sobre la planificación estratégica de la organización, sobre su plan operacional, y terminaremos esta sección comentando algunas posibles figuras organizativas que ayuden a un eficaz desarrollo del sistema evaluativo, como una comisión de evaluaciones o un departamento que coordine todas las cuestiones relacionadas con el ciclo de la evaluación.

a) El plan estratégico.

Vernis define este plan como

*“el esfuerzo disciplinado de producir decisiones y acciones fundamentales que acaben por definir lo que una organización es, lo que hace y por qué lo hace”*⁵³.

Es decir, la organización –sea lucrativa o no- que tiene un plan estratégico sabe dar cuenta de los colectivos preferentes a quienes se dirige, qué servicios presta, cómo lo hace y en qué se diferencia de otras organizaciones parecidas⁵⁴.

⁵² Cfr. MARCUELLO (1999).

⁵³ VERNIS *et al.* (1998) p.71.

⁵⁴ Sobre la dirección estratégica y control en las ONGD. véanse IRIBAR (1996); IRIBAR y MARTÍNEZ PEREDA (1996).

Un sistema eficiente de evaluación de las intervenciones proporciona a la ONGD, que lo lleva a cabo, elementos en forma de datos y razones (cuantitativos y cualitativos) con los que articular un plan estratégico sobre el que fundamentar sus acciones.

El plan estratégico está en estrecha relación con la misión concreta de la organización (¿quiénes somos y qué sabemos hacer bien?), con el análisis de las oportunidades, amenazas, puntos fuertes y débiles de la organización (su matriz DAFO que le permite responder a ¿dónde estamos y dónde queremos llegar?), y con la insustituible visión que tiene sobre la realidad del sector sobre el que trabaja (¿qué tenemos que hacer para lograr los objetivos que nos proponemos como misión y que justifican nuestra existencia?).

Todos estos interrogantes son muy pertinentes en el momento histórico actual en el que se encuentran las ONGD españolas. Terminado el *boom* de su creación, se abre la etapa de la profesionalización donde la eficacia y calidad de las intervenciones pesan más que el asistencialismo y las buenas voluntades solas. La evaluación ofrece productos en forma de conocimientos que deben ser utilizados como insumos del plan estratégico, convirtiéndolo en un proceso permanente de reflexión y cambio, dirigido a fortalecer la institución en el presente y delinear su actuar futuro, con el objetivo de que pueda responder de forma adecuada a las condiciones tan rápidamente cambiantes como son las del entorno internacional, en materia de cooperación al desarrollo.

Durante la década de los noventa, muchos países han sometido a profunda reflexión y reforma su sistema gubernamental de ayuda al desarrollo (Italia, el Reino Unido, Países Bajos o Japón, por ejemplo). También lo han hecho organismos multilaterales como el Banco Mundial. Todos coinciden en que la cooperación no termina de ofrecer resultados satisfactorios y que deben ofrecerse nuevas ideas creativas en este terreno, además de dinero, y aumentar los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Ya hemos hecho mención a las restricciones presupuestarias que los donantes se van imponiendo al hilo de la “fatiga” de la ayuda. Por otra parte son crecientes las colaboraciones directas entre organismos multilaterales y gobiernos centrales con ONGs del Sur. Todas estas señales deben hacer reflexionar sobre el papel estratégico y el valor añadido que las ONGD del Norte y, por inclusión, las españolas, aportan en la cadena

de la ayuda. Sin una identidad y estrategia claramente definida y practicada, muchas ONGD se verán marginadas de los procesos realmente significativos de promoción del desarrollo humano y desaparecerán o tendrán crecientes dificultades para autojustificarse.

Por último, el plan estratégico, orientado por los resultados de las evaluaciones, debe aumentar la capacidad de coordinación de la ayuda y de transmisión y circulación de la información sobre las actuaciones llevadas a cabo por las distintas ONGD en lugares comunes o muy cercanos, aspecto éste denunciado a veces como debilidad en la planificación de sus actuaciones.

b) Los cambios operacionales.

Un segundo ámbito de enriquecimiento de los estudios evaluativos es el plan operacional de la organización o su forma de trabajar. Ya hemos hecho referencia a que todos los proyectos formulados y aprobados por la ONGD debe contemplar una forma de evaluación. Es claro que no todos de la misma forma y profundidad, pero que todo proyecto bien formulado, sobre todo si es diseñado bajo el Enfoque del Marco Lógico (EML), debe contener un objetivo específico claro, con indicadores mensurables y pertinentes y con un sistema de recogida de información y seguimiento que permita el tipo de evaluación diseñado.

Los proyectos de carácter más económico, productivo o de infraestructura, se benefician de su mayor tangibilidad y pueden incidir en indicadores más cuantitativos.

Los proyectos de carácter más social, articularán seguimientos más basados en indicadores y herramientas cualitativas, que permitan comparaciones de utilidad.

Los proyectos innovadores, “piloto” o creativos, pueden ser evaluados de forma más detenida y profunda. La evaluación externa o mixta puede incrementar determinados valores, como la independencia o la credibilidad.

La extensión de la cultura de la evaluación, sobre todo en los formuladores de proyectos, debe ser una de las tareas más asociadas con los aspectos operacionales de la evaluación.

c) Creación de nuevas figuras organizativas.

Un tercer cambio organizativo que debe producirse para instaurar eficazmente el sistema de evaluación dentro de una ONGD es la creación de alguna figura organizativa que modifique el organigrama de la institución y que le dé operatividad y seguimiento a todo el ciclo de la evaluación.

Esta figura no tiene por qué ser uniforme para todas las ONGD. Dependerá de la propia estructura interna y de su tamaño. Puede ser una Comisión o Comité de evaluaciones, como se propone en la Metodología Española de Evaluación, o un departamento de tamaño ajustado para que pueda coordinar todas las acciones de evaluación.

Sus principales funciones serán:

- Velar para que todos los proyectos formulados tengan explicitado el modo en que serán evaluados.
- Asegurarse que las contrapartes y beneficiarios han participado en el diseño del sistema de evaluación de la intervención y conocen sus responsabilidades y misiones en lo que a evaluación se refiere durante la ejecución y seguimiento de la acción.
- Determinar las evaluaciones más profundas que se llevarán a cabo en cada ejercicio.
- Establecer los términos de referencia de dichas evaluaciones y gestionar todo lo relacionado con las evaluaciones externas o mixtas que se decidan: composición de los equipos, tiempos, presupuesto, objetivos de la evaluación, metodología, etc. en diálogo con el equipo evaluador.
- Sintetizar las recomendaciones de las evaluaciones y componer las distintas colecciones de resultados que vayan ofreciendo las evaluaciones: por países o zonas, por instrumentos de cooperación, temáticas, sectoriales, etc.

- Organizar la difusión de las evaluaciones, haciendo llegar la información pertinente a los interesados: beneficiarios, formuladores internos, coordinadores de proyectos, directivos, otras ONGD, organismos públicos, investigadores...
- Asegurarse de que las evaluaciones reciben una retroalimentación eficaz y útil.
- Organizar la formación interna y externa del personal de la ONGD en materia de evaluación, a través de seminarios, jornadas de síntesis y formación teórico-práctica en evaluación de proyectos, u otras iniciativas que se consideren relevantes en esta materia.

Los cambios estratégicos y operacionales, así como estas figuras organizativas internas, son tres consecuencias directas de la decisión de evaluar, pero también hay consecuencias presupuestarias y de recursos humanos que pasamos a desarrollar.

6.4.3. CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS.

Las decisiones que llegan a concretarse en espacio, tiempo y dinero tienen fuertes garantías de que se llevarán a cabo. De otra manera, pueden resultar bellos deseos, pero nada más. Decidir evaluar es enfrentarse a su coste. Y éste es el factor más abundantemente señalado como razón para no evaluar aún, según vimos en el análisis de la realidad del capítulo quinto.

Para ser socialmente solidario, hay que ser económicamente eficiente y autónomo. Sin una gestión eficiente de los recursos (limitados), ninguna organización permanece. Sin grados de autonomía, la dependencia hacia el financiador mina la propia identidad y estrategia de la ONGD. La deseable diversificación financiera de las ONGD españolas y su mayor autonomía ya ha sido señalada en apartado 2.6. de este estudio y basta ahora con esta mención para reforzar su importancia.

En lo referente a la evaluación, creemos que no debe seguirse aplazando la necesidad de evaluar por razones económicas. Con independencia de lo que se crea sobre si evaluar es caro o no, está claro que el coste depende del tipo de evaluación a realizar. Ya es obligatorio presentar informes de seguimiento y finales en todas las intervenciones cofinanciadas, y estas actividades tienen también su coste, que se asume.

La propuesta que se hace es evaluar todas las intervenciones, y para ello el coste debe ser bajo. Creemos que un seguimiento funcional, bien determinado por la buena identificación y formulación del proyecto y con unas acciones de seguimiento de calidad, por parte de los responsables ejecutores del proyecto o por personal sobre el terreno, asegura una cantidad de información razonable y barata para hacer una evaluación formativa y de los procesos de desarrollo que aporte mucho valor a la organización.

Reiteramos aquí la justificación de las evaluaciones como coste de oportunidad de proyectos fracasados, mal diseñados y de los que no se aprende, por no evaluar ni disponer de un sistema de transmisión de buenas y malas prácticas dentro de la ONGD.

El coste de las evaluaciones externas también es opinable. Algunas ONGD ya encargan este tipo de evaluaciones y otras comienzan a estar preparadas para ejecutarlas con personal interno⁵⁵. Un sistema de concurso y formas creativas de remuneración son campos propicios para la práctica novedosa y creativa que ha caracterizado tradicionalmente a las ONGD.

La financiación de las evaluaciones puede suponer desvío de gasto de unas actividades a otras en función de la prioridad que se otorgue a cada una⁵⁶. O bien, generar nuevas fuentes de ingreso para dedicarlos a la evaluación.

Ya hemos comentado la posibilidad de introducir el coste de la evaluación como coste indirecto en la cofinanciación española de proyectos, aunque esto vaya en detrimento de los costes de identificación, administración, personal y otros, a los que ahora se destina.

En definitiva, la voluntad de evaluar se expresa en prioridades, donde el coste es un elemento más a tener en cuenta, pero nunca debe ser la razón acomodaticia para resistirse a su ejecución e implantación. Las múltiples razones ofrecidas en este trabajo

⁵⁵ Intermón es un ejemplo del primer caso y Cruz Roja del segundo.

⁵⁶ BIEKART (1999) hace una provocativa comparación entre el coste de campañas publicitarias para la recaudación de fondos de algunas ONGD y la excusa del alto coste de la evaluación.

refuerzan la necesidad de financiar de forma responsable esta actividad, por otra parte contemplada en la Gestión del Ciclo del Proyecto que dicen utilizar la mayoría de las organizaciones. Hay que llevar el proceso circular hasta el final y dejar que la evaluación aporte su misión.

6.4.4. CONSECUENCIAS SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS.

Ya se ha hecho referencia en este estudio a la creciente profesionalización que acontece dentro de algunas ONGD, tanto por la creciente complejidad de sus trabajos, como por la necesidad de contar con un personal estable y remunerado que dé continuidad a las principales acciones gestoras de la organización⁵⁷.

El equilibrio entre profesionales y voluntarios no es sencillo. Si los primeros aportan rigor y continuidad en el trabajo, asumiendo responsabilidades y tomando decisiones, los voluntarios son la legitimación de la identidad de la ONGD como organización de la sociedad civil, ahorran costes y ofrecen su experiencia y solidaridad en los espacios de tiempo que colaboran con la entidad. Su trabajo puede ser tan riguroso o más que el de los profesionales, pero no suelen asumir tantas decisiones ni responsabilidades y, sobre todo, salvo excepciones, no prestan un trabajo continuado y estable sobre el que gestionar el día a día en la organización⁵⁸.

Como ha señalado Sanz Corella:

*"A medida que las ONGs se hacen más profesionales, la escala de las operaciones es mayor, se manejan presupuestos millonarios y las estructuras de apoyo y burocracias son más pesadas, es cada vez más difícil resistir a las presiones que amenazan con erosionar seriamente sus características distintivas más valiosas: es decir, sus puntos fuertes o ventajas comparativas"*⁵⁹.

⁵⁷ Una profundización de aspectos de la profesionalización del personal de las ONGD se encuentra en LINARD (1994a, 1994b); VICENTE CRUZ (1995, 1996); ESTÉBANEZ y ALONSO (1996).

⁵⁸ Una figura "intermedia" de gran interés y rendimiento son los voluntarios a tiempo completo en la organización. Normalmente jubilados que prestan su experiencia profesional laboral, ahora al servicio de los más necesitados a través de la ONGD.

⁵⁹ SANZ CORELLA (1999) p.21. Los puntos fuertes que señala son: el compromiso, su carácter, la flexibilidad, el cuidado, la comprensión cercana de la cultura y ambientes locales y la espontaneidad.

El equilibrio que salvaguarde estos peligros y mantenga las ventajas de las dos figuras, profesionales y voluntarios, lo intenta describir Vernis bajo la denominación de **"profesionales voluntarios y voluntarios profesionales"**⁶⁰.

*"Los profesionales voluntarios son las personas que se dedican de forma remunerada a trabajar en una organización no lucrativa... Un profesional voluntario está motivado por la misión de la organización, trata de entender a las personas voluntarias que trabajan en ella, intenta ser constructivo... Al mismo tiempo, un profesional voluntario sabe que continuamente ha de estar aprendiendo. En otras palabras, para trabajar en una organización no lucrativa hay que ser no sólo un excelente profesional, sino estar imbuido de los valores de la organización"*⁶¹.

De la misma manera, el solo hecho de ser voluntario no se debe traducir en valor añadido de escasa calidad, sino que su trabajo debe tender a ser lo más "profesional" posible.

Es indudable que la evaluación exige una cualificación amplia y que los evaluadores, en la mayoría de los casos, deben ser profesionales. Como se mostró en el capítulo quinto, ninguna ONGD lleva a cabo evaluaciones sólo con voluntarios. Cuando intervienen miembros internos, son especialistas en proyectos, la zona geográfica donde se llevó a cabo la intervención o el instrumento utilizado.

Está clara la relación entre coste de la evaluación, el tiempo necesario para realizarla y la cualificación requerida al personal evaluador. Por su complejidad, si se desea incorporar a personal interno a las evaluaciones, deberán recibir abundante formación técnica específica. Creemos que puede formarse a voluntarios profesionales o a profesionales internos de la organización para formar parte de evaluaciones mixtas o para realizar evaluaciones simples, aquellas exigibles a todos los proyectos. Para las evaluaciones en profundidad, es más deseable que el equipo sea mixto o externo, y completamente profesional.

⁶⁰ VERNIS et al.(1998) pp.151-152.

⁶¹ VERNIS et al.(1998) p.152.

La formación inicial a todo el equipo del departamento de proyectos de la ONGD tiene una sinergia con la formación que éstos pueden dar al personal de la contraparte local y a los beneficiarios, sobre todo a los miembros encargados de recopilar la información necesaria para la elaboración de los indicadores de seguimiento y evaluación final.

Además de la necesidad de formación, hay otros dos aspectos vinculados a la evaluación y el capital humano de la organización: la rotación del personal y el nivel salarial.

Respecto a los salarios de los profesionales de las ONGD, no es éste el lugar para su debate. Pero sí se desea mencionar –por su relación con la evaluación– el que un nivel salarial “justo” tiene como ventaja el que el personal cualificado y experimentado, permanezca en la organización.

Uno de los posibles motivos por los que la rotación del personal profesional sea tan elevada en las ONGD, puede ser la incapacidad de la organización de retener sus servicios y activos con un salario suficientemente atractivo. Al estar en una organización no lucrativa, los costes no asociados a las acciones directas de desarrollo se consideran de menor valor añadido. Pero el problema para la evaluación es importante, pues la rotación continua del personal supone la no acumulación de las experiencias personales, técnicas y profesionales. Por tanto, las causas de los éxitos y fracasos de las intervenciones puntuales y de los procesos de desarrollo se pierden. Este fenómeno se acentúa cuando no hay evaluaciones escritas que vayan recogiendo las enseñanzas y buenas prácticas acumuladas por la organización.

En resumen, evaluar las acciones tiene, al menos, tres consecuencias sobre los recursos humanos de una ONGD: requiere alta cualificación en su personal (conocimientos generales en todo el staff de proyectos y conocimientos especiales en los miembros de la comisión o departamento de evaluaciones); requiere, en segundo lugar, remuneraciones eficientes y formación permanente de los profesionales y, en tercer lugar, requiere estabilidad de su personal, al menos a medio plazo. Los tres aspectos están estrechamente interrelacionados. Incluso puede contemplarse la formación interna como una “remuneración en especie”, complementaria al salario,

pues es uno de los aspectos más valorados por el personal interno de las ONGD, a priori más motivado en su labor y que renuncia a los salarios del mercado, si a cambio obtiene otras contraprestaciones y gratificaciones personales no dinerarias. La empleabilidad de los profesionales de las ONGD puede depender más de la formación y los aspectos intangibles de su contraprestación que del nivel salarial⁶².

Con un personal estable, cualificado y motivado, el ciclo y la cultura de la evaluación tienen más garantías de irse implantando con éxito y ofreciendo los resultados demandados. Con personal formado, tanto en sede como sobre el terreno, su participación en ejercicios de evaluación puede ir creciendo y esto aminora su coste. Los aprendizajes se irán acumulando y las colecciones de síntesis de evaluaciones desplegarán todos sus activos potenciales. Las evaluaciones serán realmente útiles y prácticas y el ciclo de la evaluación se afianzará con fuerza en la cultura y *know how* de la organización.

⁶² En una entrevista mantenida con el director de la Fundación Codespa, me comentó que un estudio encargado por su organización a una consultora externa, acerca de la valoración que hacía su personal sobre los componentes de las retribuciones, señaló que –en un nivel suficiente de salario– el factor más apreciado y demandado era precisamente una formación y cualificación que permitiera su empleabilidad.

V. CONCLUSIONES

CONCLUSIONES FINALES.

El objetivo de esta última sección de la Tesis Doctoral es exponer las principales conclusiones que se pueden extraer de la investigación realizada.

Algunos resultados del análisis ya se han ido mencionando al final de algunos de los capítulos previos, pero parece oportuno proceder aquí a recogerlos todos de manera sintética y coherente, para lograr una visión de conjunto más completa y orgánica.

Con el fin de ganar en claridad y sistematicidad, se ha estructurado este apartado a partir de la formulación breve, y desarrollo posterior, de las conclusiones al modo escolástico.

1. **La cooperación para el desarrollo se encuentra en un momento de crisis, de la que puede salir fortalecida si logra la mutua colaboración entre todos los agentes que en ella trabajan. Fruto de las evaluaciones realizadas hasta ahora, se conocen mecanismos e instrumentos que promueven el desarrollo y otros que fracasan en esta misión. En un mundo globalizado, marcado por la pobreza persistente y la desigualdad creciente, las ONGD desean promover la cultura de la solidaridad y del bien común.**

Hemos definido la solidaridad como la renuncia voluntaria a ejercer un derecho propio en beneficio del bien común, entendido éste, como el conjunto de condiciones sociales que permiten garantizar la satisfacción de necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad.

Tanto en las teorías económicas como en las intervenciones de las ONGD, subyace una concepción de la persona y la sociedad que determina su concepto de desarrollo, tanto en su discurso teórico como en su forma de actuar. Estas concepciones estarán presentes en la manera como se entiendan y practiquen las evaluaciones de sus acciones.

2. **Realizar una evaluación de un proyecto es realizar un juicio ético. La evaluación debe estar al servicio de todos los miembros e instituciones que componen la cadena de cooperación al desarrollo y buscar la verdad para tomar decisiones que mejoren de forma continua la eficiencia de las acciones.**

Los códigos deontológicos anglosajones sirven de orientación permanente en esta tarea y su conocimiento y respeto constituirán una ayuda inestimable para desarrollar un sistema de evaluaciones que proporcione altos rendimientos.

3. **Recientemente se ha reconocido de forma oficial la identidad de las ONGD españolas, proporcionando un concepto legal sobre ellas, que sintetiza sus notas identificativas esenciales. La identidad de las ONGD ha ido evolucionando desde que comenzaron a operar en los años sesenta.**

Los rasgos esenciales de estas organizaciones, según la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, son la ausencia de ánimo de lucro, el ser entidades de derecho privado legalmente constituidas, y trabajar en actividades de cooperación internacional para el desarrollo.

Las ONGD españolas han evolucionado en su número y orientación ideológica desde los años 60, con un crecimiento muy acentuado en el periodo 1986-90. Sobre esta evolución han influido factores históricos, organizativos y sociales. Los rasgos comunes que, según el Código de Conducta elaborado por ellas mismas, las caracterizan son la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, endógeno, equilibrado y global. El propio Código de Conducta reconoce la importancia de realizar evaluaciones sobre las intervenciones que realizan las ONGD. Hasta llegar a este modelo han pasado por otros y algunas entidades todavía se mantienen en ellos. En estos modelos puede existir un predominio del asistencialismo (trabajar *por* los pobres), del voluntarismo (trabajar *con* los pobres), de la identificación psicológica (trabajar *junto a* ellos) y de la madurez que propone que sean los propios pobres quienes vayan ganando cada vez más autonomía, estableciendo la ONGD unas relaciones simétricas con ellos, realmente cooperativas.

Las ONGD están en una evolución constante, como el entorno sobre el que trabajan. Esto las fuerza a adaptarse permanentemente para no perder sus fortalezas y aprovechar sus oportunidades, pero también deben vigilar sus debilidades y cuidar en no caer en las principales amenazas que las circundan.

- 4. Es esencial incorporar el diseño de la evaluación desde la identificación y formulación del proyecto, pues la evaluación debe formar parte del Ciclo de Gestión del Proyecto. Todas sus fases deben estar imbuidas de una "cultura de evaluación".**

Es sugerente contemplar el Ciclo de Gestión del Proyecto comenzando por la fase de evaluación, en vez de considerar ésta como la etapa final. Las evaluaciones deben incidir activamente en la programación, identificación y formulación de nuevas acciones. No debería aprobarse ningún proyecto que no tuviera definida la forma y metodología como será evaluado, en diálogo y corresponsabilidad con los beneficiarios de la acción.

- 5. La distribución geográfica de los proyectos de cooperación de las ONGD españolas participan de características muy similares a los de la AOD: notable dispersión y preferencia regional por Iberoamérica, lo que les hace estar sesgados hacia zonas de renta per cápita media y desarrollo humano mediano.**

Al encontrarse casi el 60% de los proyectos en los países Iberoamericanos, las acciones de las ONGD quedan encuadradas en el grupo 4 que resulta del análisis cluster utilizado como propuesta para el Plan Director 1999-2001 de la cooperación española. A este grupo pertenecen países de IDH mediano, con una baja tasa de PNB per cápita y alta tasa de inflación. Pero tras Iberoamérica, aparece África como segunda región que recibe más ayuda, concentrando países de IDH bajo, bajo PNB per capita y alta inflación.

- 6. La distribución sectorial de los proyectos de las ONGD españolas se centra en la categoría que el CAD denomina como "infraestructuras y servicios sociales", destacando las intervenciones en educación, capacitación, salud y protección medioambiental. Las ONGD realizan todavía pocas acciones en la promoción del "buen gobierno" y el fortalecimiento institucional.**

En cuanto a la población beneficiada, las ONGD trabajan sobre todo con mujeres, jóvenes, niños e indígenas. Esto las diferencia de la ayuda gubernamental, que centra su cooperación en "infraestructuras y servicios económicos" (sobre todo por el peso específico que tienen los créditos FAD en la AOD española). Las ONGD están dedicando cada vez más recursos a educación para el desarrollo, con el fin de promover un modelo de solidaridad menos asistencialista y emotivo y más crítico y fundamentado sobre las causas y mecanismos de pobreza y desigualdad entre el Norte y el Sur.

- 7. Por lo que se refiere a su financiación, muy pocas ONGD españolas cuentan con un número amplio de socios y donantes permanentes que les aporten recursos privados con cierta estabilidad, y que les permita realizar proyectos con una gran autonomía. La heterogeneidad dentro de las propias ONGD y la gran concentración de los recursos en unas pocas, caracterizan los aspectos financieros propios del sector.**

En este sentido, sólo seis entidades superan los 1.000 millones de pesetas y el 80% de los recursos privados se concentran en sólo 8 ONGD. Resulta preocupante que 25 entidades dependan en más de un 90% de los fondos públicos.

Estos fondos públicos pueden obtenerse a través de tres convocatorias de subvenciones estatales y de los recursos que ofrecen tanto la Unión Europea como las autonomías y corporaciones locales españolas. Son las subvenciones comunitarias y las de la cooperación descentralizada las que más han crecido en los últimos años. Desde 1995, los recursos públicos superan a los privados en la estructura financiera de las ONGD, permaneciendo la fuerte concentración de éstos en unas pocas entidades, como rasgo característico y común con los fondos privados (el 90% de los recursos públicos

se concentran en sólo 39 ONGD, menos de la mitad de las federadas en la Coordinadora estatal).

Está en proceso un sistema de acuerdos marco entre la administración y ONGD de probada solvencia y eficacia, que permitirían una financiación plurianual de intervenciones y dotaría a las ONGD seleccionadas de una estabilidad de ingresos y un ahorro burocrático del que ahora carecen. El criterio de selección de las entidades es controvertido.

- 8. Una evaluación es un acto de la inteligencia que emite un juicio práctico sobre el valor de lo evaluado. Al ser un acto de conocimiento, por tanto subjetivo, debe procurar el nivel de objetividad más alto posible, de forma que refleje la realidad. Gran parte de la problemática evaluativa es epistemológica y hermenéutica.**

Esta problemática favorece el que existan muchos tipos de evaluación. Según los autores que la lleven a cabo, las evaluaciones pueden ser externas, internas o mixtas. Todas tienen ventajas e inconvenientes, pero las mixtas, con participación activa de los beneficiarios, pueden ser las más adecuadas para las ONGD.

Para llevar a cabo una buena evaluación, es esencial crear una "línea de datos de base" que permita la comparación de la situación anterior a la realización del proyecto, con la posterior a su finalización. Para recoger los datos iniciales y la información necesaria para construir indicadores durante la ejecución del proyecto, es imprescindible que éste haya sido diseñado incluyendo al menos las líneas metodológicas mínimas de cómo será evaluado. Sin datos suficientes que permitan la comparación, será muy difícil el cálculo y la atribución de impactos positivos o negativos al proyecto que se evalúe.

La evaluación debe tener en cuenta los principios básicos de credibilidad, utilidad y aplicación efectiva de las enseñanzas, los criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad) y los factores que contribuyen al desarrollo equilibrado (las políticas de apoyo del país donde se ejecute el proyecto, las instituciones nacionales, los factores socioculturales, la equidad de género, la tecnología apropiada, el respeto medioambiental y las condiciones económico-financieras). Esto

conduce a una visión integral de toda intervención de cooperación para el desarrollo y a una evaluación multidisciplinar.

- 9. Las fases del diseño de una evaluación son: decidir evaluar, seleccionar el objetivo y los términos de referencia de la evaluación, formar el equipo evaluador, seleccionar los indicadores y recoger los datos necesarios, analizar la información obtenida y explotar las conclusiones y recomendaciones recibidas.**

Algunas ONGD pueden decidir no evaluar sus acciones por necesidad, paternalismo, creencia de que sus acciones son únicas e irrepetibles y no existe ninguna posibilidad de validez externa, por negar el principio de causalidad en los procesos de desarrollo o por creer que éste -al ser a largo plazo- no puede valorarse o, finalmente, por percibir la evaluación como una amenaza a sus intereses o un control innecesario y superfluo.

Ninguna de estas excusas -con mayor o menor razón- justifica la ausencia de evaluaciones. Sin un proceso de aprendizaje y sin un control de los fondos públicos o privados, la credibilidad de las acciones de las ONGD disminuye y ellas mismas se cierran a un proceso de eficiencia creciente que oriente cada vez más sus intervenciones.

Mantenemos que deben evaluarse todos los proyectos que realicen las ONGD, aunque no todos de la misma forma y con la misma profundidad, pero sí con el mismo rigor. Deben ser evaluados de forma preferente aquellos proyectos que comprometan un mayor volumen de recursos, cuya extensión temporal sea más larga, los proyectos piloto o más creativos e innovadores, y aquéllos que inicien las relaciones con una nueva contraparte. Resultan de interés tanto los proyectos que han resultado exitosos como los que han fracasado, pues ambos proporcionan enseñanzas útiles.

- 10. El "ciclo de la evaluación" es una filosofía que debe impregnar a todo el Ciclo de Gestión del Proyecto. El ciclo determina qué acciones y documentos deben elaborarse en cada fase de la evaluación y quién debe llevarlas a cabo. Las tres etapas del ciclo evaluativo son la etapa de**

iniciativa y selección de las evaluaciones, su ejecución y la etapa de retroalimentación de los resultados obtenidos.

Para planificar, animar y coordinar las acciones de todo el ciclo de evaluación, es imprescindible la creación de una estructura que denominamos "Comisión de evaluaciones", cuya composición exacta dependerá de las características de cada ONGD. Esta Comisión de evaluaciones será la encargada de realizar, entre otras, las siguientes tareas: debe verificar que todos los proyectos contienen en su formulación un diseño de evaluación y puede orientar sobre el tipo de metodología más conveniente para evaluar cada caso; negociará con los agentes involucrados (*stakeholders*) en cada evaluación los términos de referencia y establecerá los fines e intereses de la evaluación para la propia entidad; procurará los medios necesarios para garantizar la ejecución de las evaluaciones, tanto materiales como humanos; debe formar el equipo evaluador (lo más recomendable es que sea mixto, equitativo en el género y con cualificaciones y especialidades complementarias entre sus miembros); debe formular un plan anual de evaluaciones más profundas o prioritarias; debe sintetizar los informes de evaluación y elaborar colecciones de buenas prácticas o lecciones aprendidas por tipos de proyectos, temas, sectores, países o regiones; debe difundir los informes de evaluación entre todos los afectados dentro de la organización y asegurarse de que los beneficiarios reciben un ejemplar del informe que contiene sus propias valoraciones; debe promover la cultura de la evaluación dentro de la entidad y organizar intercambios de experiencias evaluativas con otras ONGD e instituciones de desarrollo; debe determinar el nivel de confidencialidad y difusión de los informes evaluativos recibidos; y debe organizar la formación del personal en materia de evaluación de proyectos.

11. Existen varios modelos teóricos de evaluación de proyectos. Cada uno presenta ventajas e inconvenientes y un concepto de evaluación diferente. Las ONGD pueden aprovechar esta diversidad, pues no existe una metodología superior a las demás, sino que pueden adaptarse las existentes a cada caso, según los intereses y necesidades de la propia organización.

El **Análisis Coste-Beneficio** permite comparar alternativas *ex ante* sobre distintas formas de ejecutar los proyectos, permitiendo optar por la más rentable, pero

no es útil para la determinación de impactos *ex post* y, por su complejidad en el cálculo del valor de intangibles y la determinación de la tasa de descuento, le hace propio de expertos y para un tipo de proyectos poco común en las ONGD españolas. No obstante, para proyectos financieros como los microcréditos, fondos rotatorios en dinero, fomento de actividades productivas o de comercio justo, su uso puede resultar más pertinente al poder homogeneizar más fácilmente los valores de los costes y los beneficios en unidades monetarias. No es recomendable para evaluaciones de impacto al no analizar las razones del éxito o fracaso de las intervenciones.

La evaluación **por objetivos**, asociada al Enfoque del Marco Lógico, presenta como ventaja principal el que esta metodología es la más usada para formular los proyectos y explicita los objetivos (general y específico) de la acción. Pero puede resultar una limitación sólo comparar los objetivos con los resultados, pues pueden existir proyectos cuya formulación del objetivo haya sido muy generalista, abstracta o retórica, o bien, se hayan formulado los objetivos sin contar con la opinión de los beneficiarios, o bien, exista tal multiplicidad de objetivos que sea imposible evaluar cada uno y atribuir impactos por separado. Este modelo de evaluación tampoco tiene en cuenta los efectos imprevistos, secundarios o no esperados, y sólo es aplicable una vez el proyecto ha finalizado.

El modelo de evaluación **libre de objetivos**, desarrollado por Scriven, permite centrar la evaluación en las necesidades de los beneficiarios. Incluye todos los efectos producidos por el proyecto, también los indeseados o imprevistos. Para no condicionar el juicio evaluativo, Scriven propone que el evaluador ignore los objetivos que el proyecto tenía en un principio para poder captar mejor toda la realidad que la intervención ha producido. Scriven da mucha importancia al contexto donde se realiza el proyecto y para valorarlo utiliza herramientas cualitativas. La evaluación según el modelo libre de objetivos puede ser sumativa o formativa, "amateur" o profesional, intrínseca y final, sin metas y centrada en las necesidades de los usuarios. Este modelo introduce conceptos muy valiosos en la evaluación, como la lista de control, el que sea multimodal, la metaevaluación o las críticas a las ideologías separatista, positivista, administrativa y relativista. El modelo se presenta muy útil ante situaciones en las que

se carece del documento del proyecto o en intervenciones mal formuladas o que carecen de objetivos adecuados.

El modelo **naturalista** de Guba y Lincoln se distancia del racionalista y cuantitativo. Introduce una distinción entre mérito y valor de los proyectos que resulta de gran utilidad. Mientras el mérito de un proyecto hace referencia a su valor intrínseco, permanente, independiente de su contexto, el valor del proyecto es más extrínseco, dependiente del contexto donde se haya ejecutado, de sus circunstancias. Evaluar según el modelo naturalista es algo más que medir resultados (1ª generación de evaluación), describir los procesos de éxito o fracaso (2ª generación), o juzgar el valor de las intervenciones (3ª generación). La 4ª generación de evaluaciones que el modelo propone, se define a sí misma como corresponsable y constructivista, al tratar de buscar de forma permanente el consenso de las afirmaciones por negociaciones o utilizando la técnica del "círculo hermenéutico dialéctico".

Su mayor debilidad consiste en la ausencia de la verdad como criterio de avance en las negociaciones de éste círculo, dejándolo todo al consenso y la negociación. Pero esto aumenta su dosis de relativismo.

El carácter preferentemente cualitativo y la insistencia en la participación de todos los agentes involucrados en el proyecto, le hace atractivo para ser utilizado por las ONGD.

Por su parte, Patton ha elaborado un **enfoque orientado a la utilización**, en la que este elemento (que los resultados vayan a ser utilizados) determina todo su proceso. El enfoque propone realizar la evaluación en cinco etapas: identificar a todos los usuarios, decidir el diseño de evaluación que será utilizado, decidir los métodos como se generará la información, analizar los datos obtenidos y compararlos con estándares de calidad previos y, por último, difundir los resultados y ponerlos en práctica.

Por su carácter dinámico (no sujeto a prejuicios científicistas), interactivo (la evaluación debe ser realizada en grupo) e iterativo (la evaluación debe comenzar cada vez que existan nuevos grupos de interés), este enfoque maximiza el principio de utilidad de las evaluaciones.

Por último, existen modelos modernos de evaluaciones denominadas **participativas** que proponen cambios profundos en los modos de trabajar y realizar las evaluaciones. Los dos enfoques más conocidos son el RRA (*Rapid Rural Appraisal*) y el PRA (*Participatory Rural Appraisal*). Estos modelos proponen trabajar con instrumentos flexibles y abiertos, trabajar siempre con grupos, utilizando herramientas visuales y gráficas más que verbales o cuantitativas, así como insistir más en las comparaciones que en las mediciones. La realidad que priorizan en todo momento es la de los beneficiarios, a los que quieren "empoderar" y capacitar al tiempo que se realiza la evaluación junto a ellos. El evaluador es un facilitador de los procesos de autodescubrimiento y valoración que hacen los propios beneficiarios de sus acciones relacionadas con el proyecto en el que han participado.

Si bien estas evaluaciones han sido desarrolladas y promovidas desde ONGD, no hay que olvidar que puede resultar complejo identificar a todos los afectados por el proyecto para que sus intereses estén presentes (sobre todo la población potencialmente perjudicada por la intervención). Tampoco es necesario inferir que todos los beneficiarios quieran colaborar en las tareas de evaluación o que su participación les motivará más a aplicar las recomendaciones formuladas.

Si es muy conveniente que, salvo excepciones, los beneficiarios participen activamente en la evaluación, debe tenerse en cuenta que pueden existir tareas que no sean capaces de hacer y que su enseñanza alargue excesivamente el tiempo dedicado a la evaluación, con lo que su coste se incrementa. Sin la presencia constante sobre el terreno de un evaluador experto en las técnicas participativas y que trabaje mucho tiempo junto a los beneficiarios, este tipo de evaluaciones pueden resultar poco operativas.

12. El análisis de la realidad sobre la evaluación de los proyectos que actualmente realizan las ONGD españolas, basado en la muestra seleccionada y con el cuestionario elaborado para esta investigación, ofrece los siguientes resultados más destacables.

Todas las ONGD ven necesario evaluar sus proyectos; la mayoría cree que la evaluación debe servir para aprender, detectar los impactos principales de sus acciones

y aumentar su credibilidad social; las dos dificultades principales que debe vencer la evaluación es su alto coste y el gran número de proyectos que se ejecutan, lo que conlleva dedicar a la evaluación un tiempo extenso del que no se dispone; el 85% de los encuestados responde que evalúa actualmente proyectos, pero la mayoría concibe la evaluación como elaboración de informes finales más que como apreciación de impactos reales a medio plazo; desde esta concepción, se afirma que casi la mitad de las ONGD llegan a evaluar el 75% o más de sus proyectos.

Respecto a los criterios de evaluación, el 47% reconoce evaluar bajo los cinco criterios del CAD, aunque destacan la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones. El que menos se lleva a cabo es el criterio de impacto.

En relación a las metodologías de evaluación, la más conocida y usada es el Marco Lógico, seguida del ACB -más conocido que usado- y de la evaluación participativa. Se desconocen por completo la evaluación naturalista y la orientada a la utilización, mientras que la metodología libre de objetivos es poco conocida. Un 14% dice poseer una metodología de evaluación propia (6 casos de 20).

El 52% de las respuestas recibidas afirma tener una cualificación explícita en evaluación de proyectos a través de algún curso formativo.

El 33% confiesa que define el tipo de evaluación que realizará desde la identificación y diseño del proyecto, mientras que el 28% sólo lo hace en la cuarta parte de los proyectos que aprueba, o menos.

Más de la mitad de la muestra permite participar a los beneficiarios en la evaluación de los proyectos.

La mayoría de las evaluaciones de los proyectos de las ONGD españolas son internas o mixtas. Sólo dos entidades, de las 20, realizan habitualmente evaluaciones externas.

Los resultados ofrecidos por el cuestionario no permiten afirmaciones fiables sobre el tiempo y coste real de las evaluaciones que se realizan actualmente.

La utilización y difusión de los resultados de las evaluaciones, bien se envían a la AECI en forma de informes finales o sólo reciben un tratamiento interno. En el 20% de los casos no se difunden de ninguna manera.

13. La evaluación de las acciones de las ONGD debe tener en cuenta la situación actual de la cooperación al desarrollo mundial y los estudios ya existentes tanto sobre la eficacia de la ayuda gubernamental como sobre el impacto de los proyectos de algunas ONGD extranjeras.

Entre los factores más influyentes de la situación actual de la cooperación al desarrollo figuran la paradoja micro-macro, el cambio de escenario mundial sobre el que nació la ayuda y el fenómeno de la "fatiga" del donante ante la falta de resultados sólidos y visibles en la reducción de la pobreza.

En cuanto a los estudios sobre la eficacia de la ayuda, sea gubernamental o realizada por las ONGD, no hay todavía resultados convergentes, aunque comienza a existir una serie de estudios de caso que aportan lecciones y factores que acentúan el éxito de la ayuda o su fracaso. Entre los primeros destaca la involucración de los propios beneficiarios en las acciones de desarrollo, así como la corresponsabilidad del propio gobierno en ofrecer políticas de apoyo a las acciones de ayuda, disponer de instituciones sólidas y eficaces y una sociedad civil organizada y exigente de un "buen gobierno". Cuando la ayuda al desarrollo logra incrementar el capital humano de un país, no es fungible y se presta en un entorno económico más o menos estable, suele producir buenos resultados en la reducción del nivel de pobreza de esa nación.

En cuanto a los escasos estudios sobre el impacto de las acciones de algunas ONGD de otros países, todos revelan aspectos positivos y negativos. Uno de los aspectos más señalados es que cuando los proyectos inciden directamente sobre las relaciones sociales que rodean sobre la pobreza, suelen tener bastante éxito. Sin embargo, son los factores externos al propio proyecto los que más han aparecido en los estudios como causantes del éxito o fracaso de las intervenciones.

14. Es necesaria una clarificación terminológica sobre los distintos tipos de evaluación para lograr la univocidad en los estudios e investigaciones en este campo. La evaluación se diferencia claramente de la auditoría.

Atendiendo a los actores que realicen la evaluación, ésta puede ser interna, externa o mixta, participativa o no participativa. Según el momento en que se lleve a cabo, existen evaluaciones *ex ante* o de diagnóstico previo sobre su viabilidad, que pueden contener evaluaciones de las necesidades, del diseño y de evaluabilidad de la acción; evaluaciones intermedias, para el seguimiento y control del proyecto, que pueden incluir evaluaciones de la implementación y de la cobertura; evaluaciones finales; y evaluaciones *ex post* que tratan de determinar los impactos derivados del proyecto, una vez transcurrido un lapso de tiempo suficiente que permita percibirlos y verificarlos. Por último, según sus fines, pueden distinguirse las evaluaciones formativas de las sumativas.

15. El primer paso que deben dar las ONGD para instaurar internamente un ciclo de evaluaciones eficaz, es convencerse de su necesidad y decidir implantarlo.

Entre las muchas razones para evaluar las acciones de las ONGD, hemos destacado razones económicas (eficacia y eficiencia), éticas (honestidad, ofrecer proyectos de probada bondad), pedagógicas (aprender de forma permanente, capacitar y "empoderar" a los beneficiarios a través de la evaluación, fortalecer las mutuas relaciones entre las partes intervinientes), científicas (búsqueda de la verdad sobre la pobreza, sus causas y mecanismos atenuadores), de coherencia (no se debe criticar lo ajeno sin evaluar lo propio), o de conveniencia (prepararse para evaluaciones externas por parte de organismos públicos).

16. Realizar evaluaciones es una tarea muy compleja. Existen numerosas dificultades técnicas que orientan a concebir la evaluación como una actividad de alto contenido profesional.

Las principales dificultades de orden técnico para evaluar los proyectos de cooperación al desarrollo realizados por las ONGD se concentran en: la imposibilidad

de separar impactos en zonas sobre las que actúan a la vez diversos agentes y distintos proyectos; lograr una combinación adecuada de métodos formales que midan los impactos e informales que iluminen el significado de los datos; construir indicadores de calidad; ponderar adecuadamente los criterios de evaluación. De esta forma, las evaluaciones exigen conocimientos amplios en estadística, econometría y economía del desarrollo; conocimientos específicos sobre materias medioambientales, de género, y de temas de orden sociológico, como tipos de organizaciones sociales y comunitarias o aspectos relacionados con las diversidades culturales; conocimientos sobre fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas; y conocimientos de psicología social y dinámicas de grupo. Esta multidisciplinariedad refuerza la idea de acometer las evaluaciones por un equipo que aglutine de forma complementaria habilidades y conocimientos especializados en estos campos.

17. Además de las dificultades técnicas existen otras dificultades asociadas a la propia ejecución de las evaluaciones. En este orden, destacamos el que la evaluación se realiza en un contexto de acción cambiante, la tendencia a cambiar mientras se es evaluado, las relaciones intragrupo del equipo evaluador y con el personal local, o la falta de información.

Durante la evaluación, tanto las actividades económicas y productivas como la vida social de la comunidad se ha ejecutado el proyecto, no se detienen y se dedican de forma única a atender los requerimientos de los evaluadores. Esta dinámica debe ser tenida en cuenta por el equipo evaluador a la hora de programar sus actividades y valorar la información obtenida. Esta información puede estar sesgada hacia el éxito, si los distintos agentes evaluados perciben la evaluación como una amenaza a la continuidad de la ayuda recibida. Es necesario vigilar la tendencia a sobreponderar los éxitos y ocultar los fracasos y efectos indirectos que ha provocado el proyecto, por parte de los evaluandos.

Los miembros del equipo evaluador deben procurar trabajar de forma coordinada y complementaria, contrastando permanentemente sus valoraciones y percepciones.

Cuando no exista información sobre la situación antes de la ejecución del proyecto o no hayansido recogida de forma sistemática durante su ejecución, la valoración se realizará por comparaciones que aportarán conclusiones y recomendaciones más subjetivas y de menor valor científico.

Para favorecer la utilización de los resultados de las evaluaciones debe existir una comunicación fluida entre todos los agentes implicados.

18. La evaluación se realiza para mejorar, es decir, exige cambiar y, por tanto, querer cambiar. Las principales consecuencias de la implantación de un sistema de evaluaciones en una ONGD afectan a su propia identidad, a su organización, a sus presupuestos y a sus recursos humanos.

Las evaluaciones pueden ayudar a fortalecer la identidad de las ONGD así como impulsar alianzas y cooperaciones más estrechas entre ellas. A raíz de la reflexión sobre los resultados de las evaluaciones, las ONGD de vocación más generalista pueden buscar concentraciones verticales en busca de economías de alcance que aumenten su eficiencia. Por el contrario, las ONGD más especialistas pueden buscar concentraciones horizontales que les permitan obtener economías de escala.

El principal cambio organizativo que afectará a las ONGD que implanten un sistema de evaluaciones será el de crear una Comisión de evaluaciones con las funciones ya expuestas.

Por lo que respecta a los presupuestos, habrá que contar con los costes de la evaluaciones. Consideradas las evaluaciones como una inversión y no como un gasto, y contemplando los ahorros que supone ejecutar proyectos cada vez más exitosos, consideramos que el coste asociado a las evaluaciones debe ser perfectamente asumible por las ONGD, adaptando esta carga presupuestaria adicional a su situación específica y de forma paulatina.

Por último, en cuanto a los recursos humanos se refiere, las evaluaciones exigirán personal especializado, acciones formativas y unas remuneraciones de eficiencia que les permita contar con profesionales voluntarios, motivados y excelentes.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1990) *Guía Municipal para la Cooperación. La solidaridad Norte-Sur, un reto para las instituciones locales*. Cran ediciones, Fondo Vasco de Cooperación, Fondo Catalán para la cooperación al desarrollo e IEPALA. Sin lugar.
- AA.VV. (1994a) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración*. CIDEAL. Madrid.
- AA.VV. (1994b) *Nuevas Tendencias en la Cooperación Internacional*. CIDEAL. Madrid.
- AA.VV. (1997a) *Los agentes sociales en la Cooperación al Desarrollo. Primeras Jornadas ISCOD*. Publicaciones UNIÓN-UGT. Madrid.
- AA.VV. (1997b) *I Jornadas sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*. AECI-MAE. Madrid.
- ABBOT, J. y GUIJT, I. (1998) *Changing views of change: participatory approaches to monitoring the environment*. SARL Discussion Paper 2. IIED. London.
- AECI (1992) *Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo*. Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Madrid.
- AECI (1996) *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Madrid.
- AECI (1999a) *Resolución 20 de enero 1999 para la concesión de ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que realicen las organizaciones no gubernamentales e instituciones sin ánimo de lucro correspondientes a 1999*. AECI. Madrid. (BOE 20 de 23 de enero 1999).
- AECI (1999b) *Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD's e Instituciones sin Ánimo de Lucro. Año 1998*. AECI. Madrid.
- AIETI (1992) "Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas formas de cooperación". *Síntesis 18*, 91-178.
- AKE, C. (1996) "Los fundamentos políticos del desarrollo sostenible en África". *Información Comercial Española 755*, 73-84.
- ALBI, E. y RODRIGUEZ ONDARZA, J.A. (1988) "ACB: notas sobre su situación actual". *Papeles de Economía Española 37*, 482-487.
- ALKIN, M.C. (1985) *A Guide for Evaluation Decision Makers*. Sage. Beverly Hills.
- ALNAP (1999) *Record of the Third Meeting*. Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance. ODI. London.
- ALONSO, J.A. (1995) "La AOD en España: cuando la cantidad no basta." *Tiempo de Paz 37-38*, 12-22.

- ALONSO, J.A. (1998) *El sistema español de cooperación al desarrollo: balance crítico*. Documento de trabajo del Seminario: ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Dtores.) "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda". UIMP. Santander. (También en NIETO, J.A. (ed.) (1997) *La economía española ante la Unión Monetaria*. Síntesis. Madrid. Cap. 10, pp.187-210).
- ALONSO, J.A. (Dtor.) (1999a) *Estrategia para la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Madrid.
- ALONSO, J.A. (1999b) "Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española", *Información Comercial Española* 778. 119-142.
- ALONSO, J.A. (1999c) "Relaciones Norte-Sur: comentarios y reflexiones ante el cambio de siglo", Ponencia en el Seminario Internacional "La solidaridad frente a la exclusión. 40 años trabajando por el desarrollo". Manos Unidas y Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Madrid. Sin publicar.
- ALONSO, J.A. (1999d) "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas". ALONSO, J.A. y MOSLEY, P.(eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas. Madrid. 69-123.
- ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (eds.) (1999) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas. Madrid.
- ALVIRA, F. (1991) *Metodología de Evaluación de Programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- AMEZCUA, C. (1996) "Informe de resultados de una evaluación". AMEZCUA, C. y JIMÉNEZ LARA, A. *Evaluación de Programas Sociales*. Diez de Santos. Madrid. 119-129.
- AMEZCUA, C. y JIMÉNEZ LARA, A. (1996) *Evaluación de Programas Sociales*. Diez de Santos. Madrid.
- ANGULO, G. (1998) "El apoyo público a la cooperación al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 2. 127-144.
- ANTOÑANZAS, F. et al. (1998) "El debate de la estandarización metodológica en la evaluación de proyectos sanitarios: el caso de la tasa de descuento". *Papeles de Economía Española* 76. 159-164.
- ARANA, M.J. (1997) *Rescatar lo femenino para re-animar la tierra*. Cuadernos Cristianismo y Justicia Nº 78. Barcelona.
- ARGIBAY, M. (1997) "La Educación para el Desarrollo: un reto para el Norte". *El Sur. Revista de Cooperación editada por Medicus Mundi Navarra* 4. 28-29.
- ARGIBAY, M. et al. (1997) *Educación para el Desarrollo. El espacio olvidado de la cooperación*. Cuadernos de Trabajo Nº19. Hegoa. Bilbao.

- ARIAS, M. (1997) *Situación actual de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?* Documento de trabajo. IUDC - UCM. Madrid.
- ARIAS, M. (1999) *Educación Ahora: rompamos el círculo de la pobreza*. Intermón. Barcelona.
- ASSMAN, H. (1997) *Las falacias religiosas del mercado*. Cuadernos Cristianismo y Justicia Nº 76. Barcelona.
- ATIENZA, J. (1998) *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*. Manos Unidas. Madrid.
- ATIENZA, J. (1999a) *Se paga, se paga y nunca se acaba. La deuda externa*. Manos Unidas. Madrid.
- ATIENZA, J. (1999b) "Crecimiento, deuda externa y oportunidades de desarrollo en los países menos adelantados", *Revista de Economía Mundial* 1. 7-28.
- AZQUETA, D. (1994) "Aplicación del Análisis Coste-Beneficio a modificaciones en la calidad del agua". AZQUETA, D. y FERREIRO, A. (eds.) *Análisis económico y gestión de recursos naturales*. Alianza. Madrid. 311-343.
- AZQUETA, D. (1996) *Desarrollo y Subdesarrollo*. Fundación Argentaria. Grandes Cuestiones de la Economía Nº11. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (VARIOS AÑOS) *Informe sobre el desarrollo mundial*. Mundi-Prensa. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1998) *Assessing Aid. What Works. What Doesn't. and Why*. Oxford University Press. New York.
- BARRAT, M. (1998) *Comercio justo, comercio injusto. Hacia una nueva cooperación internacional*. Icaria. Barcelona.
- BEAUDOUX, E. et al. (1992) *Guía Metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo. De la identificación a la evaluación*. IEPALA. Madrid.
- BERICAT, E. (1999) *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Ariel. Barcelona.
- BERZOSA, C. et al. (1996) *Estructura económica mundial*. Síntesis. Madrid.
- BIEKART, K. (1999) "Evaluación del impacto de la ayuda privada orientada al fortalecimiento de la sociedad civil". ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas. Madrid. 185-238.
- BIEKART, K. y FOWLER, A. (1998) "¿Sirven realmente de algo las Organizaciones de Cooperación No Gubernamentales?". SOGGE, D. (ed.) *Compassión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria. Barcelona. 153-199.

- BIGGS, S. (1989)** *Resource-poor farmer participation in research: a synthesis of experiences from nine national agricultural research systems*. OFCOR Comparative Study Paper 3. International Service for National Agricultural Research. The Hague.
- BOONE, P. (1996)** "¿Puede la ayuda reducir eficazmente la pobreza?", *Información Comercial Española* 755, 39-52.
- BOSERUP, E. (1993)** *La mujer y el desarrollo económico*. Minerva ediciones. Madrid.
- BOSSUYT, J. (1997)** "Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 0, 59-74.
- BRAY, J. y MAXWELL, S. (1985)** *Multivariate Analysis of Variance*. Sage University Paper N°54. Beverly Hills.
- BRYK, A.S. (ed.) (1983)** *Stakeholder-Based Evaluation. New Directions for Program Evaluation*. Jossey Bass. San Francisco.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (1997)** "Aid, Policies and Growth". *Policy Research Working Paper 1777*. Banco Mundial.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (1999)** "Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction", *Policy Research Working Paper 1937*. Banco Mundial. [Traducido en: *Información Comercial Española* 778, 31-42.]
- BUSTELO, M. (1998)** "Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11-12, 141-156.
- BUSTELO, M. (1999)** "Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas". *Revista española de Desarrollo y Cooperación* 4, 9-29.
- BUSTELO, P. (1991)** *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Complutense. Madrid.
- BUSTELO, P. (1998)** *Teorías contemporáneas de desarrollo económico*. Síntesis. Madrid.
- CAD (1995)** *Principios del CAD para una ayuda eficaz. Manual de la ayuda al desarrollo*. Mundi-Prensa. Madrid.
- CAD (1996)** *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. OECD/DAC. París.
- CAD (1997a)** *Evaluation Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report*. DAC Expert Group on Aid Evaluation. OEDC/DAC. París.
- CAD (1997b)** *Searching for impact and methods: NGO Evaluation synthesis study*. DAC Expert Group on Aid Evaluation. OEDC/DAC. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Helsinki.
- CAD (1998)** *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo. España. N° 27*. OCDE. París.

- CALLE, M. (1995)** "La política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea", **MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS**, *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo*. Icaria. Madrid. 257-340.
- CAM (1998)** *Cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid. 1993-1997*. GDI-Consultores, Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad Autónoma de Madrid. Madrid.
- CAM (1999a)** *Necesidades presupuestarias en cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid para el año 2000*. Consejo de cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Informe 2-99. Madrid.
- CAM (1999b)** *Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid 1998. Informe de la Cooperación para el Desarrollo realizada por las Administraciones Públicas Madrileñas*. Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Consejería de Educación. Madrid.
- CARBALLO, R. (1990)** "Evolución del concepto de evaluación: desarrollo de los modelos de evaluación de programas". *Bordón* 42-4, 423-431.
- CARBALLO, R. (1992)** "El impacto de los estudios evaluativos". *Bordón* 43-4, 509-515.
- CARPINTERO, S. (1998)** *Los programas de apoyo a la microempresa en América Latina. El microcrédito como la gran esperanza del siglo XXI*. Deusto. Bilbao.
- CASLEY, D. y KUMAR, K. (1990a)** *Seguimiento y evaluación de proyectos en agricultura*. Mundi-Prensa y Banco Mundial. Madrid.
- CASLEY, D. y KUMAR, K. (1990b)** *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Mundi-Prensa y Banco Mundial. Madrid.
- CHAKRAVARTY, S. (1993)** "Análisis coste-beneficio". **EATWELL et al.**, *Desarrollo económico*. Fuhem-Icaria. Madrid. 31-43.
- CHAMBERS, R. (1980)** *Rapid Rural Appraisal: rationale and repertoire*. IDS Discussion Paper 155. Brighton.
- CHAMBERS, R. (1983)** *Rural Development: Putting the Last. First*. Longman. London.
- CHAMBERS, R. (1992)** *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*. IDS Discussion Paper 311. Brighton.
- CHAMBERS, R. (1994a)** "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", *World Development* vol.22, N°7, 953-969.
- CHAMBERS, R. (1994b)** "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience", *World Development* vol.22, N°9, 1253-1268.
- CHAMBERS, R. (1994c)** "Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm", *World Development* vol.22, N°10, 1-17.

- CHAMBERS, R. (1997)** *Whose Reality Counts? Putting the first. last.* Intermediate Technology Publications. London.
- CLEMENTS, P. (1995)** "A Poverty-Oriented Cost-Benefit Approach to the Analysis of Development Projects", *World Development* 23-4, 577-592.
- CLONGD (1989)** *Code of Conduct on Images and Messages relating to the Third World.* http://www.oneworld.org/liaison/pubs/codeim_gb.htm
- CLONGD (1997a)** *Carta de las ONGD. Principios básicos de las ONG de Desarrollo y Ayuda Humanitaria en la Unión Europea.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CLONGD (1997b)** *Liaison Committee of Development Non Governmental Organizations to the European Union.* <http://www.oneworld.org/liaison/welcome.htm> y sucesivas webpages.
- CLONGD (1998)** *Guide ONG. Informations pratiques pour les ONG de développement et d'urgence dans l'Union européenne.* Comité de Enlace de las ONGD ante la Unión Europea. Bruselas.
- CLONGD (1999)** *Declaración del Comité de Enlace de ONG-UE. Resoluciones 1 a 25 de la Asamblea general ONGD-UE. 1999.* Comité de Enlace de las ONGD ante la Unión Europea. Bruselas. <http://www.congde.org/res1-25.htm>
- CODESPA (1998a)** *Metodología de Gestión de Proyectos: La Gestión del Ciclo del Proyecto.* Fundación CODESPA-Futuro en Marcha. Documento interno.
- CODESPA (1998b)** *Metodología de evaluación de proyectos: elementos previos.* Fundación CODESPA-Futuro en Marcha. Documento interno.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1993)** *Evaluación de proyectos sociales.* Siglo XXI. Madrid.
- COMISION DE LAS CC.EE. (1993)** *Manual Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque integrado y Marco Lógico.* Serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto. Nº 1.
- COMISION DE LAS CC.EE. (1997)** *Informe de la Comisión sobre la cooperación con las ONGD europeas en ámbitos de interés para los países en vías de desarrollo (PVD) (ejercicio 1995).* COM (97) 427 final, de 01.10.1997. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1998a)** *Reseña comentada de los recursos comunitarios disponibles para la financiación de actividades ONG y de otros organismos gubernamentales y/o descentralizados de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria.* Comisión Europea. DGVIII. Edición de abril de 1998. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1998b)** *Propuesta reexaminada de Reglamento (CE) Nº 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998, sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo.* COM (1998) 404 final, de 08.07.1998. Bruselas.

- COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1998c)** *1998 Annual General Assembly of European development NGOs, Brussels 24-25 April 1998: Co-operation between the European Commission and Non-Governmental Development Organisations in the EU.* Comisión Europea. MEMO/98/30. Bruselas.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1988)** *Nuestro futuro común.* Alianza. Madrid.
- CONGDE (1994)** *Directorio de ONGD 1994.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1995a)** *La integración de la perspectiva de género en la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1995b)** *Participar como iguales con los pueblos del mundo en la causa común del desarrollo.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1995c)** *Documento de posicionamiento de las ONG españolas ante la presidencia española de la Unión Europea. (Julio 1995).* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1995d)** *Propuesta de Ley de Cooperación.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1997a)** *Directorio Electrónico de ONGD - 1997.* CD-ROM editado por la Coordinadora de ONGD-España. Madrid. También en formato papel.
- CONGDE (1997b)** *Catálogo de Materiales de educación para el Desarrollo.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1997c)** *Jornada estatal de Cooperación Descentralizada. Temas de cooperación Nº 8.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1997d)** *Estudio sobre la fiscalidad y régimen de registro de las ONGD.* Coordinadora de ONGD - España. Madrid.
- CONGDE (1998a)** *Código de Conducta de las la Coordinadora de ONG de Desarrollo.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1998b)** *Valoración de la Ley de Cooperación.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1998c)** *Pasos para la puesta en práctica de la Plataforma para la acción de Beijing y la Resolución de Género de la UE. Medidas en el campo de la cooperación al desarrollo.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1998d)** *¿Una Europa solidaria y abierta al mundo? La integración europea y sus consecuencias en las relaciones con los países del Sur.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- CONGDE (1998e)** *La negociación de la UE con los países ACP desde la perspectiva de género. Documento de posicionamiento de WIDE.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid.

- CONGDE (1999a) *Directorio de ONGD 1998*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. También en CD-ROM y en http://www.congde.org/congd_hm/ongd.html
- CONGDE (1999b) *Propuestas para una política de cooperación europea. Elecciones al Parlamento Europeo. (13 de junio de 1999)*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. http://www.congde.org/elecciones_pe.htm
- CONGDE (1999c) *El futuro de las relaciones UE-Paises del Sur: ¿Más de lo mismo o una verdadera asociación Norte-Sur?* Coordinadora de ONGD-España. Madrid. <http://www.congde.org/lome/tribuna2.htm>
- CONGDE (1999d) *Informe: "Acciones de emergencia y rehabilitación en Centroamérica de las ONGD de la CONGDE" (Enero 1999)*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. <http://www.congde.org/rehabcentroam.htm>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998a) *Reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada*. D.O. L 213 de 30.07.1998. p.6. Bruselas.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998b) *Reglamento (CE) N° 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo*. D.O. L 213 de 30.07.1998 p.1. Bruselas.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998c) *Reglamento (CE) N°2836/98 del Consejo de 22 de diciembre de 1998 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo*. D.O. L 354 de 30.12.1998. p.5. Bruselas.
- CORDRAY, D. y LIPSEY, M. (eds.) (1987) *Evaluation Studies. Review Annual. Vol.11. (1986)*. Sage. Newbury Park.
- CORNWALL, A. y JEWKES, R. (1995) What is Participatory Research?, *Soc.Sci.Med.* vol.41. N°12. 1667-1676.
- COX, A., et al. (1997) *How European Aid Works: A Comparison of Management Systems and Effectiveness*. Overseas Development Institute. London.
- COX, A. y KONING, A. (1997) *Understanding European Community Aid: Aid Policies Management and Distribution Explained*. Overseas Development Institute. London.
- COX, A. y HEALEY, J. (1998) *Promises to the Poor: the Record of European Development Agencies*. Overseas Development Institute. London.
- COX, A. y CHAPMAN, J. (1999) *The European Community External Cooperation Programmes. Policies. Management and Distribution*. Overseas Development Institute. London.
- CRONBACH, L.J. (1963) "Course Improvement through Evaluation". *Teachers College Record* 64. 672-683.

- CRUZ, C. de la (1998) *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. EMAKUNDE. Instituto Vasco de la Mujer. Vitoria.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1996) "Convergencia nominal y convergencia real. El verdadero reto para España". CUADRADO ROURA, J.R. y MANCHA, T., *España frente a la U.E.M.* Civitas. Madrid. Cap.1.
- DENZIN, N.K. y LINCOLN, Y.S. (eds.) (1994) *Handbook of Qualitative Research*. Sage. Thousand Oaks.
- DÍAZ SALAZAR, R. (1995) *La cultura de la solidaridad internacional en España*. Cuadernos Cristianisme i Justicia N° 66. Barcelona.
- DÍAZ SALAZAR, R. (1996) *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*. Ediciones HOAC. Madrid.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria. Barcelona.
- EDWARDS, M. (1999) *Future Positive. International co-operation in the 21st century*. Earthscan Publications. London.
- EDWARDS, M. y HULME, D. (1996) *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Earthscan Publications - Save the Children Fund. London.
- ESTEBAN, M. y ECHEBARRÍA, C. (1998) *Metodologías y procedimientos de evaluación. El caso de la política industrial y tecnológica*. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- ESTÉBANEZ, P. y ALONSO, B. (1996) "El Voluntariado, un reto para la Organización de la acción humanitaria", *Boletín de Estudios Económicos* 158. 299-310.
- ETZIONI, A. (1993) *The Spirit of Community. Rights, responsibilities and the communitarian agenda*. Crown Publishers. Inc. New York.
- EUCLIDES (1956) *Elementos de geometría*. Universidad Autónoma de México. México.
- EUROSTAT (1998) *Indicadores de desarrollo sostenible. Estudio piloto según la metodología de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- EXPANSIÓN (1990) *Diccionario Empresarial Stanford. Definición de términos español-inglés*. 5 volúmenes. Area editorial. Madrid.
- FERNANDEZ DIAZ, A. et al. (1989) "El análisis coste-beneficio como técnica de la Política Económica". *Curso de política económica*. A.C. Madrid. 175-186.
- FERNÁNDEZ POYATO, A. y SOTELO MARTÍN, I. (1995) "¿Hacia un modelo organizativo para la AOD española? El debate sobre la Ley de Cooperación". *Tiempo de Paz* 37-38. 47-59.

- FEUERSTEIN, M.T. (1990) *Partners in Evaluation: evaluating development and community programmes with participants*. McMillan. London.
- FINK, A. y KOSECOFF, J. (1978) *An Evaluation Primer*. Sage. Beverly Hills.
- FITZ-GIBBON, C.T. y MORRIS, L.L. (1987a) *How to Design a Program Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- FITZ-GIBBON, C.T. y MORRIS, L.L. (1987b) *How to Analyse Data*. Sage. Newbury Park.
- FORCADA, I. (1995) "La ayuda oficial al desarrollo en España: dos prioridades para el futuro". *Tiempo de Paz* 37-38. 60-71.
- FOWLER, A. (1996) "Assessing NGO performance: difficulties, dilemmas and a way ahead". EDWARDS, M. y HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-cold War World*. Earthscan Publications - Save the Children Fund. London.
- FOWLER, A. (1997) *Striking a Balance: a Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organizations in International Development*. Earthscan Publications. London.
- FRERES, Ch. (1997) *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*. Agencia española de Cooperación al Desarrollo. Madrid.
- FRERES, Ch. (1998) *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*. AIETI. Madrid.
- GALLEGO, I. (1999) "El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4. 103-135.
- GÁNDARA, J. (1996) *Las empresas de desarrollo*. FUNDAP. Guatemala. Mimeo.
- GARCÍA MORALES y CENDÁN, A. (1997) "La cooperación empresarial". AA.VV. (1997a) *Los Agentes Sociales en la Cooperación al Desarrollo. Primeras Jornadas ISCOD*. Publicaciones UNIÓN-UGT. Madrid. 123-136.
- GARCÍA RAMOS, J.M. (1992) "Recursos metodológicos en la evaluación de programas". *Bordón* 43-4. 461-476.
- GARCÍA RAMOS, J.M. (1999) *Investigación y evaluación. Implicaciones y efectos. Algunas reflexiones metodológicas sobre investigación y evaluación educativa*. Conferencia pronunciada en Santiago de Chile. Mimeo. Sin publicar.
- GASCÓ, M. (1999) "Una aproximación a la evaluación de proyectos de desarrollo". *Boletín Educación Sin Fronteras* 2. Barcelona.
- GASPER, D. (1999) "El enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4. 51-82.

- GÓMEZ GALÁN, M. (1994) *Elementos básicos de los proyectos en la cooperación para el desarrollo*. CIDEAL. Madrid.
- GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL. Madrid.
- GÓMEZ GIL, C. (1995) "Los créditos FAD en la AOD española", MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS (coord.). *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo*. Icaria. Barcelona. 471-560.
- GÓMEZ GIL, C. (1996) *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*. IUDC-UCM. Madrid.
- GÓMEZ GIL, C. (1998) *Informe de la Convocatoria Abierta de Subvenciones de la AECL. 1997. Un estudio sobre su empleo y distribución*. Mimeo.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. (coord.) (1998) *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. IUDC-UCM. Madrid.
- GONZÁLEZ PARADA, J.R. y CORRAL, J. (1998) "La cooperación descentralizada en España". GONZÁLEZ PARADA, J.R. (coord.) *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. IUDC-UCM. Madrid. 42-67.
- GRACIA, J. (1999) "La cooperación no reembolsable". *Información Comercial Española* 778. 103-118.
- GRANELL, F. (1992) "Las Organizaciones no Gubernamentales y el Desarrollo: la experiencia de la C.E.". *Información Comercial Española* 702. 121-128.
- GRANELL, F. (1997) "España y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 0. 85-95.
- GRANELL, F. y SAUQUILLO, F. (1997) "La cooperación desde la Unión Europea", AA.VV. (1997a) *Los agentes sociales en la Cooperación al Desarrollo. Primeras Jornadas ISCOD*. Publicaciones UNIÓN-UGT. Madrid. 39-60.
- GRASA, R. (1998a) "Las ONG de desarrollo españolas en 1996: una visión de conjunto". *CONGDE. Directorio de ONGD - 1997*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. 289-299.
- GRASA, R. (1998b) "Más allá de la Ley y más allá de la cooperación: ¿una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del Sur?". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 2. 81-100.
- GRASA, R. (1999) "Las ONGs de Desarrollo Españolas en 1997. Una visión de conjunto", CONGDE (1999a) *Directorio de ONGD 1998*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. 17-38.
- GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (1995) "La gestión en la cooperación española para el desarrollo". *Tiempo de Paz* 37-38. 34-46.

- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y.S. (1981) *Effective Evaluation. Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*. Jossey - Bass Publishers. San Francisco.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y.S. (1982) "Epistemological and Methodological Bases of Naturalistic Inquiry", *Educational Communications and Technology Journal* nº 4, 30. Washington. Reproducido en MADAUS, G. et al.(1988a) *Evaluation Models*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. 311-333.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y.S. (1985) *Naturalistic Inquiry*. Sage. Beverly Hills.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y.S. (1987) "The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement and Negotiation", PALUMBO, D.J.(ed.) *The Politics of Program Evaluation*. Sage. Beverly Hills. 202-234. También en CORDRAY, D. y LIPSEY, M. (eds.) *Evaluation Studies. Review Annual. Vol.11. (1986)*. Sage. Newbury Park. 425-436.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y.S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1994) "Competing Paradigms in Qualitative Research". DENZIN, N.K y LINCOLN, Y.S. *Handbook of Qualitative Research*. Sage. Thousand Oaks. 105-117.
- GUDIÑO, F. (1996) *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*. Serie Avances en Investigación Nº1. IUDC-UCM. Madrid.
- GUDIÑO, F. (1999) "El sistema de evaluación de la cooperación española frente al reto de su consolidación". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4. 31-49.
- GUIJT, I. (1998) *Participatory monitoring and impact assesment of sustaintable agriculture initiatives*. SARL Discussion Paper 1. IIED. London.
- GUJARATI, D. (1997) *Econometria*. McGraw-Hill. Colombia.
- GUTIÉRREZ SOLSONA, F. (1995) "Análisis de la cooperación española. (Excluidos los FAD)". MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS. *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo*. Icaria. Madrid. 341-470.
- HAIR, J.F. et al. (1999) *Análisis multivariante de datos*. Prentice-Hall. New Jersey.
- HÄMING, B. (1997) *La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo*. (Doc. de trabajo) IUDC-UCM. Madrid.
- HEGOA (1991) *Actas del I Congreso de educación para el Desarrollo*. Hegoa. Bilbao.
- HEGOA (1996) *Actas del II Congreso de educación para el Desarrollo*. Hegoa. Bilbao.
- HERMAN, J.L. et al. (1987) *Evaluator's Handbook*. Sage. Newbury Park.
- HERNÁNDEZ ALONSO, J. (1995) *Introducción a la econometria*. ESIC. Madrid.

- HILDEBRAND, D.K. y LYMAN, R. (1997) *Estadística aplicada a la administración y a la economía*. Addison-Wesley Iberoamericana. Wilmington.
- IEPALA (1992) "Las ONGD: cooperación no gubernamental versus cooperación oficial". *Información Comercial Española* 702. 107-119.
- INTERMÓN (1999a) *El Fondo de Ayuda al Desarrollo. Propuestas para un reglamento coherente con los objetivos de la ley de Cooperación*. Departamento de Estudios de INTERMÓN. Madrid. Puede encontrarse en <http://www.intermón.org>.
- INTERMÓN (1999b) *Propuesta para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional*. Departamento de Estudios de INTERMÓN. Madrid. Puede encontrarse en <http://www.intermón.org>.
- IRIBAR, M.F. (1996) "Las Organizaciones de Ayuda Humanitaria y la dirección Estratégica", *Capital Humano* 85. 22-28.
- IRIBAR, M.F. y MARTÍNEZ PEREDA, J. (1996) "¿Cómo podemos controlar la gestión desarrollada por nuestra ONG?", *Boletín de Estudios Económicos* 158. 245-260.
- IZTUETA (1992) "Las ONGD: Agentes de Desarrollo y Agentes de Solidaridad". *Documentación Social* 89. 220-221.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (1994) "Cooperación mundial para el medio ambiente y el desarrollo sostenible". AA.VV. *Nuevas Tendencias en la Cooperación Internacional*. CIDEAL. Madrid. 7-118.
- JUAN y PEÑALOSA, R. de y UNCETA, K. (1994) "Las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo en América Latina". *Boletín Económico de Información Comercial Española* 2436. 3263-3269.
- KANBU, R. (1993) "Precios sombra". EATWELL et al. *Desarrollo económico*. Fuhem-Icaria. Madrid. 480-483.
- KORTEN, D. (1987) "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development", *World Development* 15. 145-159.
- KORTEN, D. (1991) *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Kumarian Press. West Hartford.
- KUHN, T.S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press. Chicago.
- LACASA, J.M. (1999) "La empresa española y la cooperación internacional al desarrollo", *Información Comercial Española* 778. 175-179.
- LAGUNA, N. et al. (1994) "La cooperación al desarrollo con participación empresarial". AA.VV. (1994b) *Nuevas tendencias en la cooperación internacional*. CIDEAL. Madrid. 119-214.

- LAWRENCE, J. (1989) "Engaging Recipients in Development Evaluation. The "Stakeholder Approach". *Evaluation Review*, vol.13. Nº 3. 243-256.
- LÁZARO, A.J. (1992) "La formalización de indicadores de evaluación". *Bordón* 43-4, 477-494.
- LENSINK, R. y WHITE, H. (1999) "Assessing Aid: ¿Un manifiesto a favor de la ayuda para el siglo XXI?, *Información Comercial Económica* 778. 43-54.
- LEVIN, H.M. (1985) *Cost-effectiveness. A primer*. Sage. Beverly Hills.
- LINARD, A. (1994a) "Rehabilitar el desarrollo. Pero ¿qué desarrollo?". *Revista de Fomento Social* 49. 351-371.
- LINARD, A. (1994b) "Seis desafíos para la cooperación al desarrollo". *Revista de Fomento Social* 49. 495-515.
- LINCOLN, Y.S. y GUBA, E.G. (1987) "But is it Rigorous? Trustworthiness and Authenticity in Naturalistic Evaluation". SHADISH, W.R. y REICHARDT, C.S. *Evaluation Studies. Review Annual. Vol.12 (1987)*. Sage. Thousand Oaks. 425-436.
- LONGMAN INC. (1990) *World Development Directory*. Longman International Reference Series. Harlow (Essex).
- LÓPEZ MÉNDEZ, I. y ALCALDE, A.R. (coords.)(1999) *Relaciones de Género y Desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. IUDC-UCM. Madrid.
- LÓPEZ VIÑUELA, E. (1996) "Ejercicio del poder y ayuda al desarrollo". *Información Comercial Española* 755. 85-93.
- LUCRÓN, C-P. (1985) "Cooperación al desarrollo: la política de la comunidad", *Información Comercial Española* 627-628. 165-179.
- LUTZ, M.O. (1994) "La cooperación descentralizada en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: una aproximación", AA.VV. *Nuevas Tendencias en la cooperación Internacional*. CIDEAL. Madrid. 215-276.
- MADAUS, G.F. et al. (1988a) *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. (or.1983)
- MADAUS, G.F. et al. (1988b) "Program Evaluation: A Historical Overview". MADAUS et al.. *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. 3-22.
- MAE (1998a) *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1998b) *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Mimeo. Madrid.
- MAE (1998c) *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. MAE-SECIPI. Madrid.

- MAE (1998d) *El sector del cacao en Guinea Ecuatorial*. Informes de evaluación 1/1998. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1998e) *Fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala*. Informes de evaluación 2/1998. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1998f) *Las Escuelas-Taller en Iberoamérica*. Informes de evaluación 3 /1998. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1998g) *El Fondo de Ayuda al equipamiento en Iberoamérica*. Informes de evaluación 4/1998. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1998h) *Seguimiento PACI-97*. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (1999) *Programa de Cooperación Hispano-Peruano*. Informes de evaluación 5/1999. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE KELLY, R. (1987) "The politics of meaning and policy inquiry", PALUMBO, D.J.(ed.) *The Politics of Program Evaluation*. Sage. Beverly Hills. 270-296.
- MARCHESI, J. (1996) "Ética y Economía". MASÍA, J.V. et al. *Introducción a la Macroeconomía*. ESIC. Madrid. 265-278.
- MARCUELLO, C. (1999) "Análisis de la conducta y eficiencia de las ONGD españolas", *Información Comercial Española* 778. 181-196.
- MARSDEN, D. y OAKLEY, P. (eds.) (1990) *Evaluating social development projects*. Oxfam. Oxford.
- MARSDEN, D. et al. (1994) *Measuring the process: guidelines for evaluating social development*. Intrac Publications. Oxford.
- MARTÍN, C. (1997a) "Contra el paroxismo de Maastricht: en defensa de la convergencia real", *Cuadernos de Información Económica* 122. 1-10.
- MARTÍN, C. (1997b) *España en la nueva Europa*. Alianza. Madrid.
- MARTÍN ACEBES, A. (1999) "España en las instituciones financieras multilaterales", *Información Comercial Española* 778. 153-163.
- MARTÍNEZ, E. (1999) *Gobernabilidad. La dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD*. Discurso de apertura del Foro sobre Gobernabilidad. México. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bib10047.htm>
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (coord.) (1995) *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*. Icaria. Madrid.
- MARTÍNEZ OROZCO, S. (1996) *Comercio justo. consumo responsable*. INTERMON. Barcelona.

- MARTÍNEZ PEINADO, J. (1999) "Teoría y Medición del Desarrollo: articulación e instrumentalización", Actas del Congreso *Diez Años de Desarrollo Humano*. Hegoa. Bilbao.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.L. (1998) *La imagen de las ONG de desarrollo. Para ir dimensionando el Tercer Sector*. IEPALA. Madrid.
- MATALA, T. (1991) *La política de desarrollo de la C.E. en África en el marco de los convenios de Lomé*. AECI. Madrid.
- MEDINA, P. (1998) *El Comercio Justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Documento de trabajo. IUDC - UCM. Madrid.
- MERLINI, M. et al. (1997) *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*. IUDC-UCM. Madrid.
- MESA, M. (1994) *Educación para el desarrollo y la Paz. Experiencia y propuestas en Europa*. Ed. Popular. Madrid.
- MIER, F. (1996) "La cooperación de España al desarrollo: reflexiones y propuestas", *Información Comercial Española* 755, 13-38.
- MISEREOR y AGKED (1991) *La Evaluación en la Cooperación de las Iglesias para el Desarrollo. Un documento de trabajo para las Organizaciones de Promoción del Desarrollo y para las Instituciones de Cooperación*. Obra episcopal de cooperación al desarrollo (MISEREOR) y Asociación de Servicios de la Iglesia para el Desarrollo (AGKED) alemanas. Sin lugar de edición.
- MONSERRAT, J. (1984) *Epistemología evolutiva y teoría de la ciencia*. Universidad Pontificia Comillas. Madrid.
- MONTALVO, A. (1998) "Deuda para el desarrollo: el programa de conversión de deuda en inversiones", *Economía Exterior* 3, 109-113.
- MONTALVO, A. (1999) "Algunas consideraciones sobre la relación entre deuda externa y desarrollo", *Información Comercial Española* 778, 143-152.
- MORRIS, L.L. (1987a) *How to Measure Performance and Use Tests*. Sage. Newbury Park.
- MORRIS, L.L. (1987b) *How to Communicate Evaluation Findings*. Sage. Newbury Park.
- MOSLEY, P. (1999) "Una guía sencilla de evaluación de impacto para economistas de desarrollo". ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas. Madrid, 25-68.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1999) "¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?". *Información Comercial Española* 778, 13-30.
- NORAD (1997) *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*. IUDC-UCM. Madrid.
- NOVALES, A. (1997) *Econometría*. McGraw-Hill.

- NSANG, J.A. (1999) "Seguimiento y control de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Una aproximación a los mecanismos de la AECI". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4, 165-177.
- OCDE (1989) *Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience*. Selected Issues in Aid Evaluation. Nº 1. OCDE, Paris.
- OIT (1976) *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. International Labour Organization. Geneva.
- ORTEGA CARPIO, M.L. (1992) "El desarrollo y las Organizaciones No Gubernamentales: el caso español". *Revista de Fomento Social* 47, 447-464.
- ORTEGA CARPIO, M.L. (1994) *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA. Madrid.
- PADRÓN, M. (ed.) (1988) *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima.
- PALUMBO, D. J. (ed.) (1987) *The Politics of Program Evaluation*. Sage. Beverly Hills.
- PAMPILLÓN, R. (1991) *El déficit tecnológico español*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- PATTON, M.Q. (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Sage. Beverly Hills.
- PATTON, M.Q. (1982) *Practical Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- PATTON, M.Q. (1987a) *Creative Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- PATTON, M.Q. (1987b) *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- PATTON, M.Q. (1990) (or.1980) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage. Newbury Park.
- PATTON, M.Q. (1997³) *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text*. Sage. Thousand Oaks.
- PEÑA, D. (1994) *Estadística. Modelos y métodos. 2. Modelos lineales y series temporales*. Alianza Universidad. Madrid.
- PÉREZ-SOBA, I. (1997) *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*. IUDC-UCM. Los libros de Catarata. Madrid.
- PÉREZ-SOBA, I. et al. (1997) "Introducción a la cooperación para el desarrollo". *Memoria Académica del Instituto Fe y Secularidad 1996-1997*. Madrid, 133-162.
- PÉREZ-SOBA, I. et al. (1998) "Nuevas tendencias de la cooperación para el desarrollo". *Memoria Académica del Instituto Fe y Secularidad 1997-1998*. Madrid, 125-168.
- PÉREZ-SOBA, I. et al. (1999) "Cooperación para el desarrollo: novedades políticas y legislativas". *Memoria Académica del Instituto Fe y Secularidad 1998-1999*, 155-209.

- PINTO, J.L. (1998) "El uso del análisis coste-efectividad en el establecimiento de prioridades sanitarias. Valores sociales incluidos y excluidos". *Papeles de Economía Española* 76, 148-158.
- PNUD (VARIOS AÑOS) *Informe sobre Desarrollo Humano*. Mundi-Prensa. Madrid.
- PONTIFICIO CONSEJO "COR UNUM" (1996) *El hambre en el mundo. Un reto para todos: el desarrollo solidario*. PPC. Madrid.
- PUENTE, C. de la (1995) *SPSS/PC+. Una guía para la investigación*. Complutense. Madrid.
- PULIDO, A. (1993) *Modelos econométricos*. Pirámide. Madrid.
- REGUERO, B. et al. (1997) "Análisis y valoración de los créditos FAD", AA.VV. (1997a) *Los Agentes Sociales en la Cooperación al Desarrollo. Primeras Jornadas ISCOD*. Publicaciones UNIÓN-UGT. Madrid. 97-122.
- RENGIFO, A. (1999) "Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo", *Información Comercial Económica* 778, 81-101.
- REQUEIJO, J. (1995) *Economía Mundial. Una análisis entre dos siglos*. McGraw-Hill. Madrid.
- RHI-SAUSI, J.L. (1997) "El papel de las Administraciones Descentralizadas en la Cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE)". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 0, 47-58.
- RIBERA, J. y AYUSO, A. (1999) "El papel de las ONG en la cooperación internacional para el desarrollo", *Tiempo de Paz* 52-53, 164-174.
- RIDDELL, R. (1990) *Judging Success. Evaluating NGO Approaches to Alleviating Poverty in Developing Countries*. Overseas Development Institute. Working Paper 37. London.
- RIDDELL, R. (1998) *Evaluating NGO Development Interventions*. Documento de trabajo del Seminario: ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Dtores.) "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda". UIMP. Santander. [Traducido y publicado en ALONSO y MOSLEY (1999) pp.239-265].
- RIDDELL, R. et al. (1995) *Promoting Development by Proxy. An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*. SIDA Evaluation Report. SIDA. Estocolmo.
- RIDDELL, R. y ROBINSON, M. (1992) *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluation*. Overseas Development Institute. Working Paper 68. London.
- RIDDELL, R. y ROBINSON, M. (1995) *Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Clarendon Press. Oxford.
- RIECHMANN, J. (Coord.) (1998) *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades básicas, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Los Libros de Catarata. Madrid.

- RODRÍGUEZ BRAUN, C. (1996) *Alfred Marshall. Oferta y Demanda*. Colección Los Clásicos de la Economía. vol. 9. Pirámide - Cinco Días. Madrid.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. (1999) "El problema de la evaluación en las ONG. Los enfoques alternativos de sistematización: un caso práctico en Bolivia". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4, 83-101.
- RODRÍGUEZ GIL, A. (1998) "Introducción. Cooperación local al desarrollo". GONZÁLES PARADA, J.R. (coord.) *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. IUUC-UCM. Madrid. 5-26.
- RODRÍGUEZ SÁIZ, L. y SOTELO, J. (1999) "Educación y política económica", FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (Dtor.) *Fundamentos y papel actual de la política económica*. Pirámide. Madrid. 367-383.
- ROSSI, P.H. y FREEMAN, H.E. (1989) *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage. Newbury Park.
- RUBIO DE URQUÍA, R. (1997) "Ciencia económica, progreso y experiencia cristiana", en Centro Universitario Francisco de Vitoria. *Memoria del solemne acto de inauguración del curso académico 1997-1998*. Lección inaugural. Centro Universitario Francisco de Vitoria. Madrid.
- RUBIN, F. (1995) *A Basic Guide to Evaluation for Development Workers*. Oxfam. London.
- RUIZ-MAYA, L. et al. (1995) *Análisis estadístico de encuestas: datos cualitativos*. AC. Madrid.
- RUIZ de OLABUÉNAGA, J.I. (2000) "El sector no lucrativo en España", *Economistas* 83, 63-78.
- SAEZ GARCÍA, M.A. y SEGUNDO, F. (1994) "La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea", AA.VV. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ámbito y Configuración*. CIDEAL. Madrid. 91-220.
- SALA-i-MARTÍN, X. (1994) *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch Editor. Barcelona.
- SALMEN, L. (1987) *Listen to the People: Participant Observer Evaluation of Development Projects*. Oxford University Press. New York.
- SAMPEDRO, J.L. y MARTINEZ CORTIÑA, R. (1975) *Estructura Económica*. Ariel. Barcelona.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, C. (1999) *Métodos econométricos*. Ariel. Barcelona.
- SANTOS, A. y CABALLERO, C. (1994) "Mujer y desarrollo: cooperación internacional, perspectiva de género y políticas de desarrollo". AA.VV. *Nuevas Tendencias en la Cooperación Internacional*. CIDEAL. Madrid. 329-408.

- SANZ CORELLA, B. (1999) *Las ONGs en los conflictos internacionales: crisis de identidad y fortaleza institucional*. Working Paper N°8. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/paper/paper8/htm>.
- SCRIVEN, M. (1967) "The Methodology of evaluation". TYLER, R.; GAGNE, R.; y SCRIVEN, M. (eds.) *Perspective of Curriculum Evaluation*. Rand McNally. Chicago.
- SCRIVEN, M. (1973) "Goal-Free Evaluation", HOUSE, E.R. (ed.) *School Evaluation. The politics and process*. McCutchan. Berkeley.
- SCRIVEN, M. (1987) "New Frontiers of Evaluation", CORDRAY, D. y LIPSEY, M. (eds.) *Evaluation Studies. Review Annual. Vol.11.(1986)*. Sage. Newbury Park. 93-130.
- SCRIVEN, M. (1988) "Evaluation ideologies", MADAUS, G.F. et al.(eds.) *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. 229-260.
- SEBASTIAN, L. de (1993) *Mundo rico. mundo pobre*. Sal Terrae. Santander.
- SEBASTIAN, L. de (1996) *La Solidaridad. "Guardián de mi hermano"*. Ariel. Barcelona.
- SEBASTIÁN, L. de (1997) *Neoliberalismo global. Apuntes críticos de economía internacional*. Trotta. Madrid.
- SHADISH, W.R. y REICHARDT, C.S. (1987) *Evaluation Studies. Review Annual. Vol.12 (1987)*. Sage. Thousand Oaks.
- SHORTELL, S.M. y RICHARDSON, W.C. (1978) *Health Program Evaluation*. Molby. Sant Louis. New York.
- SIERRA BRAVO, R. (1994) *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Paraninfo. Madrid.
- SIZOO, E. (1998) "El desafío de la asociación intercultural". SOGGE, D.(ed.) *Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria. Barcelona. 261-268.
- SOBRINO, J. (1997) "Solidaridad: llevarse mutuamente". *El Sur. Revista de Cooperación editada por Medicus Mundi Navarra* 4. 10-11.
- SOGGE, D. (1998) "Luces del Norte". SOGGE, D. (ed.) *Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria. Barcelona. 199-242.
- SOGGE, D. (ed.) (1998) *Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria. Barcelona.
- SPINOZA, B. (1987) *Ética demostrada según el orden geométrico*. Alianza. Madrid.
- STAKE, R. (1967) "The Countenance of Educational Evaluations". *Teachers College Record* 68. 523-540.

- STAKE, R. (1975a) *Evaluating the arts in education: A responsive approach*. Merril. Columbus.
- STAKE, R. (1975b) *Program evaluation: Particularly responsive evaluation*. Occasional Paper n°5. Western Michigan University. También recogido en MADAUS, G.F. et al. (1988a) *Evaluation Models*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. 287-312.
- STAKE, R. (1976) "A theoretical statement of responsive evaluation" *Studies in Educational Evaluation* 2. 19-22.
- STECHER, B. y DAVIS, W.A. (1987) *How to Focus an Evaluation*. Sage. Newbury Park.
- STEWART, S. et al. (1995) *Participatory Rural Appraisal: Abstracts of Sources: An Annotated Bibliography*. IDS Development Bibliography 11. London.
- STREETEN, P. (1972) *The Frontiers of Development Studies*. MacMillan. London.
- STREETEN, P. et al. (1981) *First Things First. Meeting Basic Needs in Developing Countries*. Oxford University Press. New York. (Hay traducción española de 1986 en Tecnos, Madrid).
- STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J. (1993) *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Temas de educación Paidós./M.E.C. Barcelona.
- THE JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1981) (1994²) *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects, and Materials*. McGraw-Hill. New York. [De la primera edición. hay traducción castellana de 1988, en la editorial Trillas, México].
- THOMPSON, M. y FORTESS, E. (1980) "Cost-effectiveness analysis in health program evaluation", *Evaluation Review* vol.4. Sage. Beverly Hills.
- TOMÁS CARPI, J.A. et al. (1997) *La Cooperación Descentralizada al Desarrollo desde los Gobiernos Regionales y Locales*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid.
- TORROBA, I. (1992) "Evaluar a través de la observación". *Bordón* 43-4. 495-507.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (1997) *Informe especial N°2 97 relativo a la ayuda humanitaria aportada por la Unión Europea entre 1992 y 1995 acompañado de las respuestas de la Comisión*. D.O. C 143 de 12.05.97 p.1. Bruselas.
- TYLER, R.W. (1942) "General statement on evaluation", *Journal of Educational Research* 35. 492-501.
- TYLER, R.W. (1988) "A Rationale for Program Evaluation". MADAUS, G.F. et al.(eds.) *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff Publishers. Boston. 67-78.
- URIEL, E. y MUÑIZ, M. (1988) *Estadística económica y empresarial. Teoría y ejercicios*. AC. Madrid.

- URIEL, E. *et al.* (1990) *Econometría. El modelo lineal*. AC. Madrid.
- USAID (1996) *Conducting a participatory evaluation. Performance Monitoring and Evaluation TIPS N°1*. Washington.
- VALLÉS, M. (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis. Madrid.
- VERNIS, A. *et al.* (1998) *La Gestión de las Organizaciones No Lucrativas*. Deusto. Bilbao.
- VICENTE CRUZ, E. (1995) "La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones de ayuda humanitaria", *Capital Humano* 81, 10-20.
- VICENTE CRUZ, E. (1996) "La entrevista de selección de voluntarios y colaboradores. Características específicas y aspectos prácticos". *Boletín de Estudios Económicos* 158, 277-298.
- VISAUTA, B. (1997) *Análisis estadístico con SPSS para WINDOWS. Estadística básica*. McGraw-Hill. Madrid.
- VISAUTA, B. (1998) *Análisis estadístico con SPSS para WINDOWS. Estadística multivariante*. McGraw-Hill. Madrid.
- WAAL, A de (1997) *Famine Crimes: Politics and the disaster relief industry in Africa*. James Currey. London.
- WEBSTER, A.L. (1996) *Estadística aplicada para la administración y economía*. Irwin. Madrid.
- WEISS, C.H. (1972) (1998²) *Evaluation Research*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, New Jersey. [Hay traducción castellana en Trillas. México (1975 y 1992)].
- WHITE, H. (1998) "El impacto macroeconómico de la ayuda para el desarrollo: un estudio crítico". Documento de trabajo del Seminario: ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Dtores.) "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda". UIMP. Santander.
- WHITE, H. (1999) "Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda". ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas. Madrid. 125-183.
- WHYTE, W.F. (ed.) (1991) *Participatory Action Research*. Sage. Newbury Park.
- YUNUS, M. (1997) *Hacia un mundo sin pobreza*. Andrés Bello. Barcelona.
- ZAVALA MATULIC, V. (1994) "Las ONGD en España. Origen y evolución". *CONGDE, Directorio de ONGD 1994*. Coordinadora de ONGD-España. Madrid. 215-224.
- ZUBIRI, X. (1989) *Estructura dinámica de la realidad*. Alianza. Madrid.