

LA AYUDA PARA LOS POBRES FUNCIONA.
LA EFICACIA MICRO DE LA AYUDA AL DESARROLLO

*AID FOR THE POOR WORKS.
THE MICRO-EFFECTIVENESS OF DEVELOPMENT AID*

José María Larrú Ramos
Universidad San Pablo-CEU de Madrid
larram@ceu.es

BIBLID [1576-0162 (2003) 8, 2003, 97-117]

RESUMEN:

El artículo analiza la hipótesis de si existe una paradoja entre la difundida falta de eficacia de la ayuda a nivel macro y la aparente eficacia de las acciones micro (proyectos y programas de desarrollo, ejecutados por instituciones multilaterales, agencias nacionales y ONGD). El resultado es la inexistencia de dicha paradoja, porque los recientes estudios revelan eficacia macro y micro de la ayuda, ambas bajo ciertas condiciones. El trabajo profundiza en la dimensión micro enfatizando la necesidad de continuar mejorando los sistemas de evaluación y aprendizaje de las instituciones para que se conviertan en organizaciones de aprendizaje capaces de detectar y aprovechar las buenas prácticas reconocidas en las evaluaciones, así como evitar los errores cometidos en el pasado.

Palabras clave: eficacia de la ayuda, paradoja micro-macro, pobreza, proyectos de desarrollo, evaluación.

ABSTRACT:

This article analyses the micro-macro paradox hypothesis. That is, if foreign aid is effective at macro level (macroeconomic indicators) and at micro level (the projects and programmes carried out by multilateral institutions, national agencies and non-governmental organizations). The result is that there is no paradox, since recent studies reveal the effectiveness of aid at both levels: micro and macro. The paper examines in detail the necessity to continue to improve learning and evaluation systems of foreign aid stakeholders in order to convert them in learning organizations, which are capable of both detecting and taking advantage of the good work reflected in the evaluations and avoid a repetition of the mistakes which have been made in the past.

Key words: aid effectiveness, micro-macro paradox, poverty, development projects, evaluation.

Clasificación JEL: F35.

1. INTRODUCCIÓN.

A raíz de la Cumbre de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) entre los días 18-22 de marzo de 2002, ha cobrado nueva viveza el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. En el documento declarativo final, conocido como el "Consenso de Monterrey", dentro del apartado dedicado a la financiación del desarrollo a través de la Ayuda Oficial (AOD), aparece hasta seis veces el término "eficacia" en los siete párrafos en los que se exponen las ideas para lograr un aumento de la cooperación internacional, financiera y técnica, para lograr alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio.

Los discursos en torno a la necesidad de controlar mejor los destinos de los fondos de ayuda para que no se dirijan a gobiernos corruptos y se derrochen, han sido numerosos, incluyendo en ellos los de los representantes españoles. Es evidente que no se puede estar en contra de la transparencia y buen destino de los recursos ciudadanos detraídos de forma coactiva vía impuestos y que la ayuda al desarrollo se convierte en un instrumento contraproducente cuando se gestiona sin ningún tipo de responsabilidad y control. Pero lo llamativo es que las alusiones a las causas de la falta de eficacia de la ayuda se centran casi exclusivamente en una de las partes de la relación de ayuda: el receptor. No se encuentran alusiones a motivos achacables al donante como los destinos de ayuda muy distintos a la reducción de la pobreza, su localización en función de los intereses comerciales o estratégicos del donante, la falta de previsibilidad y continuidad de las ayudas, la imposición de prioridades sectoriales no sentidas por los gobiernos receptores, por mencionar sólo algunas variables que centrarían mejor el debate. La corresponsabilidad debe ser una de las características de toda relación de ayuda, más cuando ésta se entiende como mutua asociación para el logro de intereses compartidos, como se menciona en los documentos sobre políticas de desarrollo.

El estudio sobre la eficacia de la ayuda debe plantearse sobre los niveles micro, meso y macro de indicadores de desarrollo humano, así como los com-

portamientos y acciones de donantes y receptores. Mosley (1986) ya formuló lo que se conoce como la "paradoja micro-macro", mientras que podríamos ahora bautizar la distancia entre las concepciones de donantes y receptores como la "paradoja realidad-discurso". Ambas paradojas se complementan y merecen una breve presentación inicial antes de adentrarse en el estudio de los factores de éxito micro de la ayuda al desarrollo.

2. LA PARADOJA MICRO-MACRO.

La paradoja micro-macro se planteó a mediados de los años ochenta como una línea de investigación para conocer por qué la suma de los supuestos éxitos de los numerosos proyectos de cooperación para los pobres que ejecutaban las agencias de desarrollo, los bancos multilaterales y las ONGD, no se traducían en la mejora de los indicadores macroeconómicos y sociales de los países destinatarios de la ayuda. Desde entonces, los estudios empíricos de la eficacia macro de la ayuda, han ido sofisticándose y actualmente las evidencias se concentran en torno a los efectos favorables que la ayuda tiene sobre la inversión y el crecimiento económicos de un país. Hansen y Tarp (2000) realizaron un repaso exhaustivo de los 131 estudios econométricos disponibles sobre el tema hasta esa fecha y concluyeron que no existía tal paradoja micro-macro. La ayuda funciona también a nivel macro cuando se canaliza de forma adecuada, incrementando los niveles de inversión del receptor y su crecimiento económico. Su principal conclusión es que la irresuelta cuestión de la eficacia de la ayuda no es si la ayuda funciona o no, sino cómo hacer que los diferentes instrumentos de ayuda que se disponen funcionen mejor en las variadas circunstancias de los países en desarrollo.

Tras la síntesis de Hansen y Tarp han seguido publicándose estudios en torno al tema, desarrollando modelos económicos envolventes a los anteriores y con evidencias empíricas que aseguran que la ayuda funciona solamente en entornos adecuados de políticas económicas (Collier y Dollar 2001b siguen esta tesis ya apuntada en los anteriores trabajos de Burnside y Dollar 1997, 1999, el Banco Mundial 1998 y los propios Collier y Dollar 2001a) o bien que la ayuda potencia las condiciones económicas para el crecimiento incluso en entornos desfavorables al disminuir la vulnerabilidad de los pobres (Guillaumont y Chauvet 2001). Lensink y White (1999a, 1999b y 2001) han desarrollado consistentes trabajos que prueban que la ayuda es eficaz con independencia del contexto político del receptor y su aportación más novedosa es que las cantidades donadas parecen estar sometidas a rendimientos decrecientes, considerando una especie de curva de Laffer para los flujos de ayuda. Por último, Dalgaard y Hansen (2001) aportan evidencia teórica de cómo las buenas políticas podrían restar eficacia a la ayuda al actuar como sustitutivas del crecimiento vía aumento del consumo privado o público. Al reproducir el análisis de Burnside y Dollar (2000) advierten cómo los autores



sesgaron los datos hacia su conclusión de que la ayuda sólo es significativa sobre el crecimiento en un entorno de buenas políticas y muestran cómo su modelo es consistente con un modelo no lineal de relación ayuda-crecimiento como el que ellos desarrollan y coincidente con la tesis de retornos decrecientes de la ayuda de Lensink y White.

Pero notemos las limitaciones que tienen estos enfoques. Por una parte, no toda la ayuda al desarrollo se destina a inversiones productivas. Morrissey (2002) estima que es sólo una tercera parte del total, luego sólo la eficacia de este tipo de ayuda puede estimarse a través de regresiones (siempre imperfectas) de la renta o producto per capita sobre los volúmenes de ayuda (más otras variables de control) para determinar su impacto sobre el crecimiento del país. Aunque cada vez se hayan utilizado métodos de estimación más rigurosos y datos mejor seleccionados, se sigue trabajando bajo el paradigma limitado de entender el desarrollo como renta per capita que ya ha sido claramente superado por el de desarrollo humano. Hay muy pocos estudios que hayan tratado de verificar la eficacia de la ayuda sobre las oportunidades y libertades de la gente, tal como entienden el desarrollo humano Sen (2000) o los informes del PNUD. Un estudio reciente que trabaja con este enfoque es el de Ranis y Stewart (2000), que presentan numerosos casos de países con éxito en su gestión de la ayuda, seleccionando una muestra de cuatro casos para tres zonas geográficas: África, Asia y Latinoamérica. Estos autores detectan que no existe un modo único de elevar el desarrollo humano y que, incluso sin un crecimiento económico fuerte se puede avanzar, si hay una buena distribución de la renta y se da prioridad al gasto público social en los servicios que más usan los pobres (educación –especialmente de la mujer-, salud primaria y acceso al agua potable). *Gomance et. al. (2003)*

Si unimos los numerosos estudios econométricos recientes del impacto de la ayuda sobre el crecimiento (véanse los repastos de Alonso [1999], Beynon, [2000] o Hansen y Tarp [2001]) a los informes anuales de las oficinas de evaluación de proyectos de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el PNUD, el BID, el CAD de la OCDE o la oficina de evaluación de proyectos de la Unión Europea, podemos considerar si existe convergencia hacia la hipótesis de que la ayuda al desarrollo, cuando se destina a los pobres, suele tener éxito y en qué condiciones¹. La paradoja micro-macro no es tal y el debate debe centrarse ahora en los instrumentos más idóneos para cada situación y en las condiciones de una gestión de calidad de los numerosos proyectos y programas que se ejecutan sobre los países en desarrollo. Pero antes

¹ Todas estas instituciones multilaterales disponen de oficinas independientes de evaluación de proyectos y publican informes anuales y resúmenes de todas las misiones de evaluación. Pueden consultarse en los siguientes sitios de internet: Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/oed/>), Banco Interamericano de Desarrollo (http://www.iadb.org/cont/evo/evo_esp.htm), Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (<http://webnet1.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-56-2-no-no—no,FF.html>), Unión Europea (<http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>), PNUD (<http://www.undp.org/eo/>).

es necesario poner de relieve que ni toda la ayuda es para el desarrollo, ni todo lo que se anuncia o se compromete se lleva finalmente a término. Es lo que denominamos la paradoja realidad-discurso.

3. LA PARADOJA REALIDAD-DISCURSO.

La paradoja realidad-discurso hace referencia a la distancia que existe entre la inmensa pobreza y las necesidades vitales no cubiertas de muchos seres humanos y la retórica de muchos discursos que ofrecen compromisos sistemáticamente incumplidos para poner remedio a esta situación inhumana. Una buena ayuda no consiste en hacer transferencias a corto plazo y declaraciones políticamente correctas, sino en aumentar capacidades, libertades y oportunidades a medio plazo.

En la declaración final conocida como el "Consenso de Monterrey" han desaparecido muchas de las referencias que los documentos preparativos de la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo había ido generando con anterioridad. La mayoría de las alusiones a la falta de calidad de la ayuda debida a los comportamientos de los donantes se ha "rebajado", especialmente las medidas comerciales sobre proteccionismo agrario y textil, sobre la falta de coordinación de la ayuda entre los donantes, sobre la práctica de ligar la ayuda a la compra de bienes y servicios del donante o sobre la incoherencia que a menudo existe entre las políticas de un mismo donante, especialmente en materia comercial, agrícola, pesquera o medioambiental. Todos estos factores restan eficacia a la ayuda, al igual que lo hace –nadie lo duda– la corrupción en el receptor. Pero quizá habría que exigir también coherencia en esta materia pues países que alegan que no van a donar ayuda a los países que no ofrecen garantías democráticas, de respeto a los derechos humanos o transparencia en su gestión (España entre ellos), luego no cumplen estos avisos y países de dudosa "calidad institucional" son los que terminan recibiendo más cantidad de ayuda si eso implica obtener buenos rendimientos comerciales para el donante. Desde este presupuesto, no se explica bien cómo China, Argelia, Marruecos, Angola o Indonesia han sido de los países más ayudados por España durante los noventa, por poner un caso (Tabla 1) aunque la afirmación se confirma considerando el volumen mundial de la ayuda (Tabla 2 y Gráfico 1). Como puede apreciarse en la tercera columna de la Tabla 2, sólo los cuatro países africanos de los diez mayores receptores mundiales poseen un índice de desarrollo bajo (inferior a 0,500). Si atendemos a la ratio ayuda sobre renta nacional bruta (Tabla 3), hay 16 países receptores en los que la ayuda supera el 20% de la renta, con casos extremos en países pequeños como Sao Tomé y Príncipe o las Islas Marshall en las que se supera el 60%. Si realmente existen rendimientos decrecientes de la ayuda, estos países serían los primeros candidatos a reexaminar los flujos recibidos.



TABLA 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD BILATERAL ESPAÑOLA. (%)

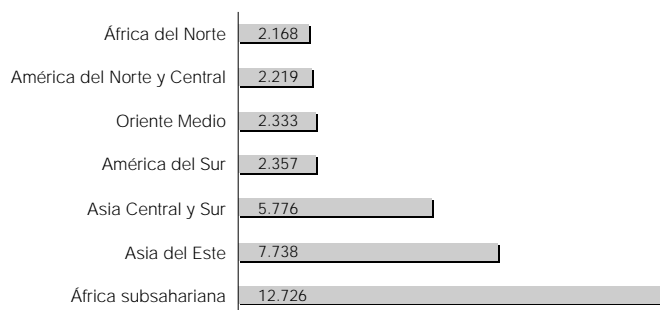
1989-1990		1999-2000	
China	6,2	China	3,0
Argelia	3,3	Honduras	2,9
Cuba	3,3	Indonesia	2,9
Marruecos	3,1	Marruecos	2,8
Venezuela	3,1	Bosnia-Herzegovina	2,3
India	2,7	Peru	2,2
Guinea Equatorial	2,5	Angola	1,9
Nicaragua	2,2	Rep. Dominicana	1,8
Mexico	2,1	Bolivia	1,8
Bolivia	1,6	Mozambique	1,8
Indonesia	1,5	Ecuador	1,7
Angola	1,5	Venezuela	1,6
Mozambique	1,3	El Salvador	1,5
Camerún	1,1	Nicaragua	1,5
Honduras	1,1	Yugoslavia, Fed.Rep.	1,4
Suma	36,5	Suma	31,1

Fuente: CAD (2001)

TABLA 2: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD MUNDIAL. MILLONES DE USD.

País	AOD	AOD/RNB	IDH 1999
China	1 735	0,25	0,718
Indonesia	1 731	1,69	0,677
Viet Nam	1 700	4,98	0,682
India	1 487	0,34	0,571
Egipto	1 328	1,76	0,635
Bangladesh	1 171	2,56	0,47
Yugoslavia, Fed. Rep.	1 135	..	0,766
Tanzania	1 045	11,35	0,436
Mozambique	876	21,99	0,323
Uganda	819	9,21	0,435

Fuente: CAD (2001) y PNUD (2002).

GRÁFICO 1: REPARTO DE LA AOD MUNDIAL POR REGIONES GEOGRÁFICAS.

Fuente: CAD (2001).

TABLA 3: PAISES CON ALTO NIVEL DE AOD SOBRE RNB.

	AOD 2000 (M.USA)	AOD/RNB 1999
Sao Tome y Principe	35	65,09
Islas Marshall	57	61,17
Micronesia	102	44,98
Nicaragua	562	33,93
Mongolia	217	25,79
Guinea-Bissau	80	25,66
Rep. Kirguiza	215	24,11
Cabo Verde	94	23,75
Mauritania	212	23,67
Kiribati	18	23,43
Bosnia Herzegovina	737	23,08
Malawi	445	23,01
Mozambique	876	21,99
Laos	281	21,21
Palau	39	21,21
Zambia	795	21,15

Fuente: CAD (2001).

4. LOS ASPECTOS MICROECONÓMICOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA.

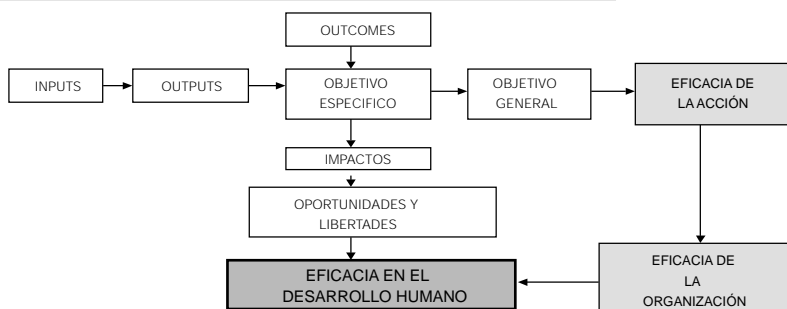
Si aceptamos con Hansen y Tarp (2000) que la ayuda, desde la perspectiva macro es eficaz, y que no existe por tanto la llamada paradoja micro-macro, la siguiente cuestión a ser planteada es bajo qué condiciones los diversos instrumentos de cooperación para el desarrollo tienen éxito o no. En este apartado se pretende analizar los resultados que están ofreciendo las distintas evaluaciones de proyectos y programas de desarrollo y detectar cuáles son los niveles de eficacia de dichos instrumentos y las principales claves que determinan su éxito. Tras mostrar la diferencia entre eficacia en términos de la organización o agencia ejecutora (sea una institución multilateral o una pequeña ONGD) y eficacia en términos de desarrollo, se expondrán los últimos resultados de los niveles de eficacia de los proyectos financiados por el Banco Mundial y el PNUD, para posteriormente centrarse en algunas evaluaciones realizadas sobre proyectos ejecutados por ONGD.

La eficacia de un proyecto puede ser definida como la razón entre el nivel de objetivos logrados respecto a los pretendidos. El CAD (1991) incluye no sólo la medición de los objetivos logrados, sino también un análisis de los factores que contribuyeron al éxito o fracaso del proyecto o programa ejecutado. Por su parte, Cohen y Franco (1993:103) la formulan bajo la relación por cociente entre las metas logradas por el tiempo planeado y las metas programadas por el tiempo realmente invertido. Cuando este cociente supera la unidad, la acción ejecutada fue más que eficaz; cuando iguala la unidad, fue eficaz; cuando es menor a uno, fue ineficaz. Pero el que un proyecto logre alcanzar los objetivos formulados, tanto el general como el específico, no implica necesariamente que la población objetivo haya mejorado realmente su situación. Es la diferencia que lingüísticamente se expresa entre el término inglés



outputs y *outcomes*². Los outputs serán los objetivos alcanzados, pero atendiendo a su definición previa, mientras que los outcomes son los cambios que permanecen en la población y han sido queridos por ellos, mejorando entonces su niveles de desarrollo humano (considerando entonces más la ampliación de oportunidades y libertades que las mejoras materiales que ha podido traer el proyecto de forma externa). La relación entre estos dos parámetros y el resto de los criterios de evaluación de los proyectos de desarrollo se expresan en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2: TIPOS DE EFICACIA: EFICACIA DE LA ACCIÓN Y EFICACIA EN EL DESARROLLO.



El Gráfico expresa dos lógicas de eficacia, una horizontal y otra vertical. Siguiendo la lógica horizontal, un proyecto de desarrollo trata de conseguir un objetivo general (por ejemplo haber mejorado la situación educativa de determinada población) que se concreta en un objetivo específico (por ejemplo, haber logrado que la tasa de escolarización primaria y secundaria haya aumentado en un determinado porcentaje en el plazo de tiempo considerado por el proyecto). Estos objetivos se lograrán mediante determinadas acciones y resultados (*outputs*) a partir de determinados recursos locales y externos, (*inputs*) que pueden ser financieros, materiales y humanos. Cuando los objetivos se consideran logrados, se juzgará el proyecto como eficaz en términos de la acción emprendida.

Pasemos a exponer la lógica vertical. Cuando el proyecto no sólo logra realizar las actividades previstas, sino que provoca cambios permanentes en los beneficiarios (*outcomes*), el objetivo específico se cumple y goza de una sostenibilidad a medio plazo, de forma que los impactos sobre la población ayudada son capaces de ampliar sus oportunidades y libertades para vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar, como define Sen (2000) el concepto de desarrollo humano. Debe notarse que el juicio sobre la eficacia en términos de desarrollo humano sólo puede hacerse en diálogo con la población beneficiada y transcurrido un plazo medio de tiempo (entre 3 o 5 años

² La diferencia ya fue puesta de manifiesto por Fowler (1997).

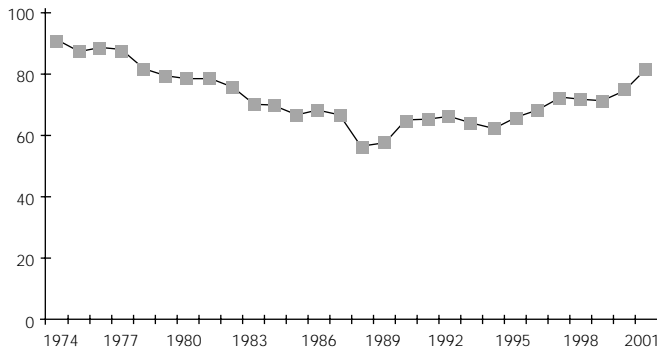
viene a ser lo comúnmente aceptado, aunque poco practicado, ya que las evaluaciones ex post en términos de desarrollo humano aún son escasas).

Por último, una organización que logra aunar eficacia en sus acciones con eficacia en términos de desarrollo humano de la población beneficiaria podrá calificarse como una organización eficaz, además de disponer de un mecanismo de aprendizaje y mejora continua tremendamente útil como son las evaluaciones sistemáticas de sus acciones, lo que las convierten en organizaciones de aprendizaje, en el sentido desarrollado por Edwards (1997).

Como puede apreciarse en el Gráfico 3 y la Tabla 4, tanto el Banco Mundial como el PNUD presentan altos resultados de eficacia en términos de acciones como en términos de *outcomes*.

GRÁFICO 1. EFICACIA DE LAS ACCIONES DEL BANCO MUNDIAL.

Porcentaje de proyectos calificados como de resultados (outcomes) satisfactorios.



Fuente: Banco Mundial (2002).

El Banco Mundial ha pasado de un periodo descendente en términos de eficacia de sus proyectos (1974-87) a otro de incremento (1987-2001). La continua mejora en estos quince años es achacada por el Banco a un incremento del diálogo con los beneficiarios antes de definir los objetivos de los proyectos y las estrategias a seguir durante su ejecución, así como a un mayor nivel de involucración de los propios beneficiarios en las tareas a realizar.

Por su parte, el PNUD presenta también un perfil de constante mejora en los criterios de evaluación de sus acciones, destacando los niveles de pertinencia (87%) e impacto de los proyectos sobre la población objetivo (98%). En cuanto a la eficacia y eficiencia de sus acciones, éstas se sitúan en niveles del 60% con fuertes incrementos desde mediados de los años noventa debidos a la adopción de un sistema de gestión y asignación de recursos orientados por resultados, mientras que los fracasos o puntos de mejora se han detectado en las dimensiones de género y fortalecimiento institucional.



TABLA 1. EFICACIA DE LAS ACCIONES DEL PNUD.			
% de los proyectos evaluados	1987-91	1992-98	1999-2000
PERTINENCIA: muy buena			
Parcialmente pertinentes		6	11
Pertinentes		80	87
No pertinentes		13	0
EFICIENCIA: buena			
Parcialmente eficientes		33	25
Eficientes		38	60
No eficientes		15	0
EFICACIA: buena			
Parcialmente eficaces		19	22
Eficaces		37	60
No eficaces		35	1
CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO: buena			
Muy buena	3	18	24
Buena	14	29	39
Satisfactoria	46	31	27
Pobre	27	17	10
IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN META: muy bueno			
Positivo		70	98
Sin impacto		9	2
Negativo		2	0
IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: regular			
Positivo		24	47
Sin impacto		40	53
Negativo		0	0
IMPACTO SOBRE EL GÉNERO: creciendo, pero bajo			
Positivo		30	37
Sin impacto		40	61
Negativo		3	2
SOSTENIBILIDAD: buena			
Sostenible	12	48	65
Parcialmente sostenible	43	26	21
No sostenible	23	22	13
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: creciendo, pero bajo			
Significativo	12	33	41
Satisfactorio	54	40	34
Pobre	21	23	25

Fuente: PNUD (2001).

A estos informes de instituciones multilaterales, pueden añadirse los resultados de la evaluaciones de los proyectos ejecutados por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Existe muy poca documentación al respecto, pero el CAD (1997) elaboró un informe de síntesis de evaluaciones independientes en el que recogió los resultados que ofrecían los análisis de los proyectos ejecutados por ONGD y cofinanciados por las agencias gubernamentales de 10 países donantes (Cuadro 1).

Los factores que contribuyen o impiden el éxito de las acciones de las ONGD estudiadas fueron divididos 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 2.

CUADRO 1. 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 (1997:16).

CUADRO 2: FACTORES QUE CONTRIBUYEN O IMPIDEN EL ÉXITO DE LOS PROYECTOS O PROGRAMAS DE LAS ONGD.

Nombre del factor	Frecuencia: nº de estudios de donante
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 (1997:31).



Pese a que el estudio es la síntesis de 60 informes que evaluaron 240 proyectos en 26 países en desarrollo, sus autores concluyen que aún 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 globales³.

Asumiendo estas limitaciones, el estudio destaca las siguientes conclusiones principales⁴:

- El 90% de los proyectos suele lograr sus objetivos, aunque esto no es fácil de apreciar, debido al enunciado tan generalista de los mismos.
- 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.
- 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 pro-

³ CAD (1997:ix).

⁴ CAD (1997:x-xii).

yecto muy competentes; adecuada financiación, gestión y administración de los recursos; suficientes fondos; conocimientos o acceso a intervenciones similares como la que se planea ejecutar.

Como puede deducirse, uno de los principios que integra algunos de los elementos identificados como factores de éxito, es el de asociación. El establecimiento de relaciones de mutua confianza, con una visión, estrategia y misión compartidas, y una corresponsabilidad que permita llevar a cabo un proceso de descentralización de la toma de decisiones. Quizá esto no sea posible hasta que se haya trabajado conjuntamente durante algún tiempo⁵.

En España, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) publicó en 2000 una evaluación sobre el programa de cofinanciación con algunas ONGD que habían ejecutado proyectos en Haití, República Dominicana y Filipinas (OPE 2000). Las principales valoraciones de este informe en el que se analizan 28 proyectos ejecutados por ONGD entre 1994-95, son las siguientes:

- La mayoría de los proyectos estuvieron deficientemente formulados, siendo los errores más comunes: objetivos excesivamente ambiciosos, la confusión entre objetivos-resultados-actividades, la falta de indicadores cuantificables, objetivos imposibles de alcanzar dadas las acciones planificadas, falta de información, cronogramas muy generales, presupuestos muy generalistas, viabilidad no fundamentada.
- La falta de datos de partida, dificulta la evaluación posterior.
- Ninguno de los proyectos ha demostrado ser viable económicamente.
- La capacitación impartida es de bajo impacto y alto coste. Obtuvo buenos resultados cuando fue muy específica o condicionó la recepción de un crédito, pero suele ser muy generalista y masiva.
- Los fondos rotatorios, tal como se ejecutaron, fueron un buen instrumento como fondo de fomento, pero se descuida la descapitalización y no son generadores de empleo, aunque fortalecen el que ya tienen los beneficiados.
- El seguimiento de los proyectos es deficiente, tanto por la AECl como la ONGD, y no se hace evaluación final seria.
- Pertinencia: no hay coordinación, complementariedad ni prioridades geográficas o sectoriales coordinadas.
- Eficacia: sólo el 36% de las acciones logró el objetivo específico planificado; cuanto más complejo, actividades más diversas, mayor requerimiento de participación y organización local, mayor índice de fracaso. El 56% de los proyectos cumplió los resultados.

⁵ Marcuello y Marcuello (1999) señalan la distancia entre el discurso y la realidad en los procesos de descentralización de las ONGD. Fowler (1999) distingue tres tipos de descentralización: la desconcentración (*deconcentration*) del poder es el nivel más bajo, pues sólo incluye el diálogo y la escucha de unos con otros, pero las decisiones siguen en manos de quien tiene el dinero; la delegación (*delegation*) para que la responsabilidad de las decisiones pueda llegar a los niveles más bajos de las acciones; y la entrega o traspaso de poder (*devolution*) que incluye la educación, acompañamiento y capacitación para que las contrapartes puedan lograr sus propios objetivos cada vez más independientemente.



- Eficiencia: no existe un sistema de información y seguimiento que permita apreciarla. Aproximadamente un 30% sería eficiente.
- Impacto: en el 88% de las acciones el impacto fue positivo, pero no cuantificable.
- Viabilidad: el 50% de los proyectos se mantienen, pero el 75% de ellos no genera nuevos recursos.
- Género: estuvo presente en el 50% de las acciones.
- Los evaluadores externos independientes recomiendan la especialización de las entidades, así como reforzar la tecnología aportada a los beneficiarios y su adecuación.

Aunque la evaluación se realizó sobre proyectos formulados en un tiempo en el que comenzaba a trabajarse con la metodología del marco lógico, y eso puede explicar algunos de los malos resultados, un diagnóstico como éste debe hacer reflexionar sobre la calidad media de las acciones ejecutadas por las ONGD y, al menos, plantear la necesidad de sistematizar las evaluaciones de impacto para seguir verificando si estos resultados se mantienen o mejoran, así como para seguir detectando las buenas prácticas que permitan trabajar cada vez con mayor eficacia e impacto.

Como he probado en otro trabajo (Larrú 2000), la gran mayoría de las ONGD españolas actualmente se limitan –como ejercicio de evaluación– a la redacción generalista de los informes finales a los que les obliga la AECI en sus contratos de cofinanciación, y que están más centrados en el aspecto de control contable que del análisis ex post de los impactos atribuibles al proyecto y los procesos que generan éxito en la ayuda.

En síntesis, no hay tampoco en la dimensión micro un sistema ágil que permita detectar los factores de éxito de las acciones. Las ONGD tienden a explotar su buena imagen mediática, pero no se esfuerzan por aprender. Como señala Sanz Corella (1999:30):

“En el pasado las ONGs han estado aisladas de los costes asociados al ‘no 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”.

De todas formas, es necesario tener en cuenta también los aspectos cualitativos e invisibles de las acciones de desarrollo y que moldean el juicio sobre su eficacia. Nos referimos a aspectos como el de saber acompañar los procesos personales de sufrimiento de la gente o la construcción de pequeñas comunidades y organizaciones locales que tratan democráticamente y deciden bajo consenso sus políticas más cercanas. Esta “eficacia emocional”, afectiva

más que material, es probablemente uno de los puntos fuertes de las ONGD. Afrontar la pobreza de la soledad, de la falta de poder y de voz en las instituciones, de la baja autoestima, son aspectos graves que han sido resaltados en el estudio de Narayan (2000) para el Banco Mundial y que advierten sabiamente sobre los peligros de centrar excesivamente el análisis de la eficacia de la ayuda en los componentes económicos o de falta de ingreso.

5. LA TÉNUE LUZ DE LOS “PRIMEROS PRINCIPIOS” DE LA AYUDA.

A la vista de lo señalado hasta aquí, podemos concluir que los recientes avances en los estudios de eficacia de la ayuda están arrojando luz para cuestionar la existencia de la paradoja micro-macro. Tanto en los niveles macro o de impactos de la ayuda sobre los indicadores de crecimiento de los países, como en los niveles micro de examen de los proyectos y programas de desarrollo ejecutados por diversos agentes, la ayuda funciona. Quizá todavía sean predominantes las “generalizaciones” teóricas, eso que podría denominarse “primeros principios” de la ayuda, los que aporten una mayor claridad al tema. Pero como puede apreciarse en el Cuadro 3, ni siquiera aquí hay homogeneidad, aunque sí más convergencia.

CUADRO 3: PRIMEROS PRINCIPIOS PARA UNA AYUDA EFICAZ.				
White, 1999	Alonso, 1999	Plan Director español	Banco Mundial, 2000	Halvorson-Quevedo, 2000
		Apropiación		Identificación
Asociación	Asociación	Compromiso		Desarrollo local
Selectividad	Corresponsabilidad	Participación	Oportunidades	Crecimiento equitativo
Apropiación	Participación	Autonomía	Empoderamiento	Inversión en capital humano
Sectorización	Mutuo condicionamiento	Crecimiento equitativo	Seguridad	Apoyo político
		Respeto a los organismos internacionales		Asociación

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía citada.

Existe gran acuerdo en señalar que la ayuda debe prestarse en régimen de asociación entre donante y receptor, invitando a la mutua responsabilidad y condicionamiento. Esta especie de “contrato” entre iguales salva de fenómenos como la dependencia constante hacia la ayuda del receptor o la condicionalidad discrecional del donante. También es importante trabajar en que los beneficiarios protagonicen las acciones de ayuda, se involucren en su propio proceso de desarrollo y se apropien de los resultados de las acciones ejecutadas. Sólo así se garantiza cierta sostenibilidad de las iniciativas. Esto implica mantener largos diálogos de conocimiento mutuo en los que se llegue a saber bien quiénes son los pobres en cada situación, qué es lo que ellos real-



mente quieren y necesitan, tratarles de forma adulta y no paternalista incentivándoles a auto-ayudarse, así como adaptar las propuestas de solución a las diversas condiciones locales (Banco Mundial, 2001).

Para Halvorson-Quevedo (2000), trabajar de forma eficaz en el desarrollo humano supone desarrollar estrategias concretas para cada país siendo indispensable la inversión tanto pública como privada. Además, la estrategia debe considerar siempre tres elementos clave: que el crecimiento sea rápido, pero diversificado y en las regiones y poblaciones más necesitadas; crear empleo en los sectores productores de bienes intensivos en trabajo; realizar una reforma agraria que permita un régimen de propiedad de la tierra justo, crear un excedente exportable, aumentar la productividad agrícola y asegurar la disponibilidad de alimentos.

En el campo del destino prioritario de las inversiones (o sectores de actuación) siempre aparecen la educación y la sanidad. Luchar contra el analfabetismo funcional, educar para el desarrollo a la población donante, crear una infraestructura sanitaria básica, tanto en la atención primaria, como en lo referente a acceso de agua potable y alcantarillado que aumente el nivel de higiene de los pobres.

En cuanto a la población que más eficazmente suele usar la ayuda, aparece la mujer, tanto por sus menores oportunidades de educación, acceso a recursos y empleo, o posibilidad de administrar propiedades.

Por lo que se refiere a las controvertidas medidas de políticas de apoyo, hablan de participación de la ciudadanía en las decisiones (democratización, fortalecimiento de la sociedad civil), de "empoderamiento" para aumentar las opciones y la libertad de la gente y la promoción de buenos gobiernos locales, honestos y transparentes.

Un ejemplo de lo determinante que es el principio de apropiación para ser eficaz en las acciones de desarrollo, lo muestra Vásquez (2000) en un estudio sobre las demandas sociales de la población peruana. Este autor encontró como factores clave de éxito para los programas el que estén adaptados a las necesidades expresadas por los beneficiarios, el contar con buena información a la hora de diseñar los proyectos y en concentrar los recursos escasos más que intentar abarcar múltiples acciones. Debe remarcar que en su investigación encontró fuertes diferencias entre lo expresado como necesidad prioritaria por los líderes comunales y los cabeza de familia. Mientras que en las zonas urbanas las prioridades de los líderes fueron trabajo, agua e infraestructura vial, para los jefes de hogar fueron trabajo, vivienda propia, agua, alimentación y desagüe⁶. En las zonas rurales, las prioridades de los líderes fueron infraestructura y apoyo agrícola, agua y suministro de luz eléctrica, mientras que los jefes de hogar priorizaron la alimentación y los microcréditos.

⁶ El acceso a microcréditos sólo ocupó el sexto lugar entre las prioridades de los jefes de hogar por debajo del 5% del total, con un 0% en la ordenación de los líderes comunales.

6. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha mostrado como la hipótesis de la paradoja micro-macro va careciendo de fundamento empírico, ya que la ayuda se muestra eficaz en el nivel macro bajo ciertas condiciones, así como en el nivel micro, la mayoría de los proyectos y programas que se ejecutan suelen alcanzar los objetivos que se proponen. Aunque aún queda un largo camino que recorrer para fortalecer las experiencias positivas de los programas y para convertir a las instituciones donantes en organizaciones de aprendizaje, a medida que se van implantando sistemas de evaluación de las acciones, se van adquiriendo conocimientos enriquecedores que revelan tanto los factores de éxito de la ayuda como los fracasos que hay que evitar. Dentro de los factores de éxito destacan la práctica de un verdadero diálogo cooperativo entre los diversos actores involucrados en las acciones a realizar, reconociendo sus legítimos intereses diversos, pero que deben converger en la lucha contra la pobreza como fin de toda acción de cooperación para el desarrollo. La pertinencia de las acciones a las necesidades de los beneficiarios aumenta su sentido de apropiación y con ello la sostenibilidad futura de las acciones. Se promueve así una cultura de "ayudar a quien quiere ayudarse a sí mismo", tanto países como comunidades, que puede alejar los intereses espurios que suelen mezclarse en algunas acciones de ayuda (comerciales, geoestratégicos o políticos). Cuando las acciones han estado bien identificadas y se han diseñado sistemas de evaluación eficientes, los resultados en términos de aprendizaje son una fuente de conocimientos muy valiosa para repetir los éxitos y evitar los errores pasados. La ayuda que se diseña verdaderamente pensando en los pobres y con los pobres, suele resultar eficaz pero eso no debe ahorrar ningún esfuerzo en la mejora continua de la calidad de la gestión de los programas y proyectos, ni en la difusión creativa de los aprendizajes obtenidos, ya sea por las instituciones que cuentan con más medios como los organismos multilaterales o por pequeñas ONGD.

BIBLIOGRAFIA:

- Alonso, J. A. (1999) "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.
- Banco Mundial (1998) *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press. New York. [Traducción española: Evaluación de la ayuda. Mundi-Prensa. Madrid.]
- Banco Mundial (2000) *Attacking Poverty. World Development Report 2000-2001*. Washington.



- Banco Mundial (2001) *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2000*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Banco Mundial. Washington.
- Banco Mundial (2002) *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*. The World Bank. Washington.
- Beynon, J. (2001) "Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity" *Paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers"*, OECD, Paris. 17-Enero-2001.
- Burnside, C. y Dollar, D. (1997) "Aid, Policies and Growth", *Policy Research Working Paper 1777*, Banco Mundial. Washington.
- Burnside, C. y Dollar, D. (1999) "Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction", *Policy Research Working Paper 1937*, Banco Mundial. Washington. [Traducido en: Información Comercial Española 778, 31-42.]
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000) "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* 90, 847-868.
- CAD (1991) *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. OECD. París.
- CAD (1997) *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 (2001) *Development Cooperation Report 2001*. OECD. Paris.
- Cohen, E. y Franco, R. (1993) *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI. Madrid.
- Collier, P. y Dollar, D. (2001a) "Development Effectiveness: What have we learnt?", *Paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers"*, OECD, Paris. 17-Enero-2001.
- Collier, P. y Dollar, D. (2001b) "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals", *World Development* 29 (11), 1787-1802.
- Dalgard, C. y Hansen, H. (2001) "On Aid, Growth and Good Policies", *Journal of Development Studies* 37 (6), 17-41.
- Edwards, M. (1997) "Organizational Learning in Non-governmental Organizations. What have we learned? *Public Administration and Development*, vol.17, 235-250.
- Fowler, A. (1997) *Striking a Balance: a Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organizations in International Development*. Earthscan Publications. London.

- Fowler, A. (1999) "Relevance in the twenty-first century: the case for devolution and global association of international NGOs", *Development in Practice* 9, 1-2, 143-151
- Gomance, K. et. al. (2003) "Aid, Pro-Poor Government Spending and Welfare", *Credit Research Paper 03/03*, University of Nottingham.
- Guillaumont, P. y Chauvet, L. (2001) "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies* 37 (6), 66-92.
- Halvorson-Quevedo, R. (2000) "Thematic Summary", en CAD, *Waging the Global War on Poverty. Strategies and Case Studies*. OECD-DAC. París. 9-22.
- Hansen, H. y Tarp, F. (2000) "Aid effectiveness disputed", en TARP (ed.) *Foreign Aid and development. Lessons learnt and directions for the future*. Routledge. London. 103-128.
- Hansen, H. y Tarp, F. (2001) "Aid and growth regressions", *Paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers"*, OECD, Paris. 17-Enero-2001. [*Credit Research Paper 00/7*. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham.]
- Larrú, J. M. (2000) *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*. Tesis Doctoral. Universidad San Pablo – CEU. Madrid.
- Lensink, R. y White, H. (1999a) "Assessing Aid: ¿Un manifiesto a favor de la ayuda para el siglo XXI?", *Información Comercial Económica* 778, 43-54.
- Lensink, R. y White, H. (1999b) "Is there an Aid Laffer Curve?", *Credit Research Paper 99/6*. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham.
- Lensink, R. y White, H. (2001) "Are There Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies* 37 (6), 42-65.
- Marcuello, C. y Marcuello, Ch. (1999) "Nothern words, Southern readings", *Development in Practice* 9, 1-2, 151-158.
- Morrissey, O. (2002) "Aid Effectiveness for Growth and Development", *ODI Opinions* 2.
- Mosley, P (1986) "Aid-Effectiveness: The Micro-Macro Paradox", *IDS bulletin*, april 17, pp.22-35. University of Sussex.
- Narayan, D. (2000) *Voices of the poor*. Oxford University Press for the World Bank. New York.
- OPE (2000) *Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas*. Informes de evaluación 8/2000. MAE-SECIPI. Madrid.

- PNUD (2001) *Development Effectiveness. Review of evaluate evidence*. UNDP. New York.
- Ranis, G. y Stewart, F. (2000) "Strategies for Success in Human Development", *QEH Working Papers Series, 32*. Oxford University.
- 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>
- Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.
- Vasquez, E. (2000) "¿La oferta de programas social satisface la demanda social?, en *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* Universidad del Pacífico. Lima, 189-210.
- 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.