



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



Documento de Trabajo

**Serie CECOD**

Número 11 / 2010

## **La gestión de la información en organizaciones de desarrollo (vol. I)**

**El caso de los departamentos de las administraciones públicas españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y un compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda**

---

**Carlos Rodríguez-Ariza**

**Documento de Trabajo**

**Serie CECOD**

Número 11 vol.1 / 2010

## **La gestión de la información en organizaciones de desarrollo**

**El caso de los departamentos de las  
administraciones públicas españolas que trabajan  
a través de las ONGD. Un reto y un compromiso  
asociado a la agenda de calidad de la ayuda**

---

**Carlos Rodríguez-Ariza**

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por dos instituciones: la FUNDACIÓN CODESPA y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. El CECOD cuenta con el patrocinio de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid.

El CECOD es un centro de referencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que tiene como objetivo fomentar el debate y contribuir al conocimiento e investigación en estos temas. Su actividad se basa en un modelo de colaboración entre diversas esferas de actuación social, como son la comunidad universitaria, la administración pública, las ONGD y el ámbito empresarial.

Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

### **La gestión de la información en organizaciones de desarrollo**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2009, Carlos Rodríguez-Ariza

© 2009, Fundación Universitaria San Pablo CEU

© 2009, Fundación Codespa

*CEU Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.cecod.net](http://www.cecod.net)

ISBN obra completa: 978-84-92989-17-1

ISBN volumen 1: 978-84-92989-19-5

Depósito legal: M-29545-2010

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Impresión: Imedisa

# Índice general

## VOLUMEN 1

<b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b> .....	5
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>2. EL MARCO GENERAL: LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN</b> .....	9
2.1 La gestión de la información de intervenciones de desarrollo. ....	10
2.1.2 El ciclo de la información en la cooperación al desarrollo .....	12
2.1.2 La teoría de programas y la teoría del aprendizaje social .....	15
2.1.3 Iniciativas sobre sistemas de información y tecnologías de la información y la comunicación en la cooperación española.....	17
2.2 La importancia de la gestión de la información surgida del seguimiento y evaluación en la cooperación al desarrollo. ....	18
2.2.1 El ciclo de la información surgida del seguimiento y evaluación en las intervenciones de (la cooperación al) desarrollo. ....	18
2.2.2 La gestión de la información del seguimiento y evaluación de las intervenciones en la nueva arquitectura de la ayuda .....	19
2.2.3. Un paso más allá: el modelo de estrategia de gestión del conocimiento en las organizaciones de desarrollo.....	20
2.3 La Gestión de la información en la gestión de la cooperación española: el caso del seguimiento y la evaluación. ....	24
2.3.1 Organizaciones de desarrollo y la información que gestionan. El caso de los departamentos públicos que trabajan con ONGD.....	24
2.3.2 La información en el seguimiento y evaluación de intervenciones de desarrollo: historia, actualidad y novedades. Agencias y ONGD.....	28
2.3.3 Análisis organizacional de agencias y ONGD.....	30

## VOLUMEN 2

<b>3. RETOS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN SURGIDA DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES</b> .....	5
3.1. Retos estructurales de las organizaciones de desarrollo. ....	5
3.1.1 Participación, poder y voz en los procesos de relación ¿Quién participa? .....	6
3.1.2 Procesos de relación a nivel interno, doméstico e internacional. Relaciones transparentes ¿Cómo nos relacionamos? .....	11
3.1.3 Retos para el aprendizaje: ¿Por qué? ¿En base a qué aprendemos? .....	20

3.1.4 Retos para la utilidad de la información obtenida del seguimiento y la evaluación:	
¿Para qué? .....	28
3.1.4.1 La utilidad y las demandas de información del seguimiento y evaluación .....	28
3.1.4.2 Utilidad y uso de la información .....	29
3.1.4.3 La generación de evidencias útiles para los procesos de decisión .....	30
3.2 Retos organizacionales .....	31
3.2.1 El entorno institucional .....	31
3.2.2 La capacidad organizacional .....	32
3.2.3. La motivación organizacional .....	33
<b>4. CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES .....</b>	<b>35</b>
4.1. Los procesos de participación .....	36
4.2. Elementos de relación y gestión de la información: GpRD y rendición mutua de cuentas .....	37
4.2.1 Una rendición de cuentas en sintonía con el aprendizaje .....	37
4.2.2 El refuerzo de la GpRD .....	39
4.3. El reto del aprendizaje en base al seguimiento y evaluación de las intervenciones de desarrollo .....	40
4.4. La utilidad y las demandas de información en los departamentos públicos .....	42
4.5. El desempeño de las organizaciones públicas de desarrollo .....	44
4.6. Reflexiones finales .....	45
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO Aspectos prácticos de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional .....</b>	<b>57</b>

# Índice de acrónimos

AAA	Agenda de Acción de Accra
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AAPP	Administraciones Públicas
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIDA	Cooperación del Estado Canadiense
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (MAEC)
DP	Declaración de París
EELL	Entes Locales
EML	Enfoque del Marco Lógico (LFA en inglés)
FE	Factores Externos
FV	Fuentes de Verificación
GC	Gestión del Conocimiento
GCP	Gestión del Ciclo del Proyecto
GI	Gestión de la Información
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
GTZ	Cooperación del Estado Alemán
IATI	Iniciativa para la Transparencia en la Información de la Ayuda
IDRC	Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (Canadá)
IDS	Institute of Development Studies (Sussex)
IOV	Indicadores Objetivamente Verificables
LFA	Logical Framework Approach (EML en español)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MPP	Matriz de Planificación de Proyectos
MRC	Mutua Rendición de Cuentas
OB	Organizaciones de Base
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
PD	Plan Director de la Cooperación Española: I PD (2001-2004); II PD (2005-2008); III PD (2009-2012)
PEA	Plan Estratégico de Actuación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RC	Rendición de Cuentas
SyE	Seguimiento y Evaluación
SEP	Seguimiento y Evaluación Participativos
SI	Sistema de Información
SIDA	Cooperación del Estado Sueco
SWAP	Sectorial Wide Approach
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
USAID	Cooperación de Estados Unidos

# 1. Introducción<sup>1</sup>

Este documento es el resultado de una investigación para tesis doctoral, sobre la gestión de la información en los departamentos públicos españoles de cooperación. El objeto central es determinar qué información, para qué y cómo se utilizaba la información procedente del seguimiento y evaluación en los departamentos públicos que financian ONGD. La gestión de la información es analizada en un contexto amplio que incluye tres elementos: análisis organizacional, percepciones de los individuos y análisis documental de las organizaciones implicadas:

Primero, el análisis organizacional de los actores de desarrollo implicados, así se ha analizado la motivación, capacidad organizacional y el entorno institucional como elementos clave para comprender la forma de gestionar la información y las estrategias de información de las organizaciones de desarrollo.

Segundo, la percepción de los diferentes actores implicados (entre otros: ONGD, empresas consultoras y otras agencias donantes e instituciones), ha sido una fuente clave para comprender el tipo de participación, las expectativas, perspectivas y relaciones de los actores implicados.

Tercero, el análisis de la gestión de la información de algunos departamentos públicos a partir de los modelos lógicos de las intervenciones, ha sido un elemento clave para comprender la utilidad y el uso de los indicadores en el seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos y programas.

La información es uno de los elementos esenciales de las organizaciones de desarrollo, no sólo para su propia gestión (interna), sino para la contribución a los objetivos de sus intervenciones (externos). En la investigación se ha concluido que la débil calidad de la información proveniente de la gestión de las intervenciones de ONGD con que cuentan los departamentos públicos, resultado o efecto, entre otros aspectos, de la falta de incentivos organizacionales adecuados, de la carencia de claridad de objetivos globales de desarrollo, y de la falta de capacidades óptimas, merma la calidad del desempeño global. Por tanto en la investigación se analizaron las organizaciones desarrollo y las intervenciones, y se hizo una profunda revisión bibliográfica sobre las fortalezas y debilidades de la utilización de la información de los modelos lógicos.

Si bien hoy hay un consenso sobre las claras dificultades que tiene el enfoque del marco lógico (EML) para enfrentarse a sistemas complejos, hay que señalar que a veces se olvida que el EML es “una” herramienta entre muchas, una herramienta que trata de simplificar la realidad para hacerla más comprensible, pero que necesariamente hay que complementar. También se indica por un lado su escasa flexibilidad o que no

---

<sup>1</sup> Carlos Rodríguez-Ariza es Doctor Ingeniero Agrónomo y trabaja para la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Los contenidos de este documento no tienen por qué representar los puntos de vista de la DGPOLDE. Se le puede contactar en crariza@hotmail.com

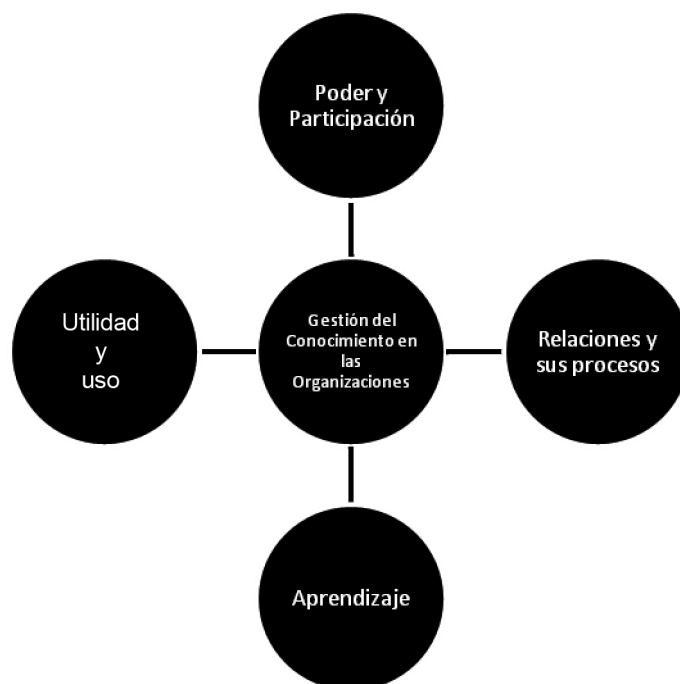


tiene en cuenta aspectos culturales, locales o procesos participativos reales, y por otro lado se critica que es una herramienta de rendición de cuentas sólo hacia los donantes. Sobre esto hay que señalar que esas críticas no van dirigidas tanto a la herramienta en sí, sino a su tipo de aplicación, en un entorno, el de la asimetría de poder de la Arquitectura de la Ayuda, que no hace posible la transparencia, la adaptación y el aprendizaje de los errores.

En el sector del desarrollo, en la nueva arquitectura de la ayuda, el aumento de la cantidad de información y de la tecnología disponible para el almacenamiento y comunicación de la información han transformado el panorama, de forma que ya es necesario aumentar la calidad de esa información (por ejemplo para tomar decisiones de cara a mejorar los resultados de desarrollo). También, junto a un cambio o mejora casi continuo de enfoques, de métodos, de herramientas, surgen cada vez más estudios e informes sobre diferentes aspectos del desarrollo. La velocidad con que aparece la información hace imposible a los gestores su asimilación para la toma de decisiones. Por ello, hoy en día sigue sin ser claro qué conocimiento, aplicado a qué información será más eficaz en la comprensión del cambio, de las nuevas realidades y de los nuevos procesos. Esto aumenta la complejidad de la gestión de la información en organizaciones de desarrollo, especialmente si se trabaja con enfoques transversales inter e intra regionales, organizacionales o culturales que priman la apropiación, el alineamiento y la armonización. La gran heterogeneidad de actores de la Cooperación Española (que además trabajan en cadena y en red), supone heterogeneidad de necesidades de información, pero también oportunidades de sinergia al compartir dicha información. El valor de la información se incrementa en la medida en que se comparte, al permitir que se le dé nueva forma al enriquecerse con otra información. Además la información adecuada, para asegurar que se tomen las buenas elecciones, y para conseguir que las opiniones sean tenidas en cuenta, es parte del empoderamiento que contribuye al desarrollo. Sin embargo, en la cadena de cooperación en el caso español, existen barreras para la aplicación efectiva de estrategias de información en ese sentido.

La agenda de eficacia de la ayuda está impulsando la mutua rendición de cuentas y la gestión para resultados de desarrollo. Este proceso hace más urgente la mejora de la gestión de la información en las organizaciones de desarrollo. En este contexto, la calidad de la información que surge del seguimiento y evaluación depende, en gran medida, de cómo se implementen en la práctica los principios de participación, aprendizaje, transparencia y utilidad entre y en cada organización. La implementación de esos principios en la práctica ha de contar con elementos estructurales inherentes a la “cadena de la ayuda”, pero también con elementos organizacionales como el marco institucional y legal, la motivación y la capacidad organizacional. Sin embargo la inercia y resistencia al cambio es patente, debido a que muchas organizaciones de desarrollo parecen operar como si estuviesen implementando estrategias de prevención del “crimen” del aprendizaje organizacional, ya que no parecen facilitar ni el motivo, ni el medio, ni la oportunidad para dicho “crimen”.

La complejidad del entorno al que se enfrentan y se han enfrentado los agentes de desarrollo españoles implica numerosas limitaciones y barreras, que alimentan un círculo vicioso que impide la generación de información útil o la gestión del conocimiento. La complejidad de revertir este círculo vicioso (hacia otro virtuoso) implicaría un enfoque integral en y entre las organizaciones de desarrollo desde varios frentes, tanto estructurales como organizacionales. En este documento se desarrollan algunas de las barreras anteriores que se describen en la siguiente figura:



Esquema del enfoque de análisis de la gestión de la información en Organizaciones de Desarrollo.

En el capítulo primero se describe el marco general de la gestión de la información, analizando el caso del seguimiento y evaluación de las organizaciones de desarrollo y más específicamente el caso de la Cooperación Española. Así se definen conceptos como gestión de la información, gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional y se analizan sus implicaciones para los actores de la Cooperación Española, especialmente en la cadena de la ayuda entre AAPP y ONGD.

En el capítulo segundo, además de resaltar la importancia de considerar el análisis organizacional de la motivación, el entorno y la capacidad organizacional, se analizan algunos retos estructurales de las organizaciones de desarrollo en la gestión de la información: (1) la participación, el poder y la voz en y dentro de las organizaciones, (2) los procesos de relación a nivel interno, doméstico e internacional, con especial atención a la rendición de cuentas y a la gestión para resultados de desarrollo, (3) el aprendizaje y (4) la utilidad de la información obtenida del seguimiento y evaluación en las organizaciones de desarrollo – con especial atención a las AAPP.

En el capítulo tercero y cuarto (vol.II) se desarrollan retos, conclusiones, recomendaciones y últimas reflexiones.

## 2. El marco general: la gestión de la Información

La nueva arquitectura de la ayuda viene a reforzar la importancia de la calidad en la gestión de las intervenciones de desarrollo. La mejora de la calidad de la ayuda, la implementación de los Principios de París y Accra<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para mayor profundización sobre la Nueva Arquitectura de la Ayuda nos referimos a las Declaraciones de París (DP, 2005) y Accra (AAA, 2008), así como de la apropiación que de ellas ha realizado la CE en el III Plan Director de la Cooperación Española (CE) (DGPOLDE, 2009).

pasa, entre otros, por mejorar el seguimiento y evaluación de la Cooperación al Desarrollo así como la gestión de la información que generan. Principios como la “gestión para resultados de desarrollo” o la “mutua rendición de cuentas” tienen estrecha relación con la mejora de dichos sistemas.

En estos momentos hay muchas iniciativas para profundizar la doctrina en estos aspectos (OPM, 2008; Steer y Wathne, 2009 y Sterr, Wathne y Driscoll, 2008). En el caso español podemos encontrar además del propio III Plan Director de la Cooperación Española (DGPOLDE, 2009), la iniciativa IATI y otros trabajos (Toledano et al., 2008; Ayuso y Cascante, 2009; Lagunas et al., 2009; CONGDE, 2009, Cordobés, Iglesias & Sanz, 2009; Boni et al, 2009). Por tanto en la Cooperación Española ya tenemos suficiente doctrina como para pasar a una estrategia y acción coherentes en este sentido.

## 2.1. La gestión de la información de intervenciones de desarrollo

Para dar un marco inicial comenzamos por describir algunos conceptos básicos y teorías acerca de la información surgida del seguimiento y evaluación, el aprendizaje, la gestión del conocimiento y su aplicación a las intervenciones de desarrollo.

Como indica el III Plan Director (2009), “los sistemas de cooperación para el desarrollo internacional, y el español en concreto, generan una cantidad ingente de datos, información y conocimiento que o bien no son aprovechados, o bien no se tiene constancia de que puedan ser útiles para mejorar la calidad de la ayuda”. (DGPOLDE, 2009: 91). Pues bien, vamos a analizar a lo largo de esta publicación por qué hasta el momento no hemos sido capaces de “aprovechar y utilizar” mejor la información y el conocimiento en la Cooperación Española.

En la actualidad, en paralelo al incremento de la velocidad de los cambios políticos, económicos, ambientales y sociales, ha aumentado la incertidumbre de procesos antes predecibles, y con ello ha aumentado la importancia de la gestión de la información en los agentes del desarrollo. En esta situación, la información sigue siendo un factor clave y las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (TIC) son a la vez causa y efecto de esos cambios.

Algunos de los recientes cambios en las políticas de cooperación de los donantes, en la forma de distribución de su financiación, en la forma en que se gestiona el desempeño de las acciones, nos indican que el llamado sector o industria del desarrollo no escapa de todos estos cambios globales. En el pasado la sociedad de la información trató de buscar, procesar y utilizar información por medios familiares y prácticos, primando la cantidad sobre la calidad de la información. Pero el aumento dramático (1) de la cantidad, tanto existente como potencial, de información y (2) de la tecnología disponible para el almacenamiento y comunicación de la información ha transformado el panorama, de forma que en el futuro es necesario aumentar la calidad de esa información. Hoy en día, en el momento de tomar decisiones, el continuo cambio de los entornos y la continua necesidad de adaptación pueden crear confusión: no es claro qué conocimiento, aplicado en base a qué información será más eficaz en la comprensión del cambio, de las nuevas realidades, de los nuevos objetivos, procesos y resultados esperados. Así, el cambio continuo y la complejidad en la lucha contra la pobreza, han aumentado la necesidad de mejorar la gestión de la información en la cooperación y en el desarrollo.

El concepto de “desarrollo” en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda está muy relacionado con los de “empoderamiento y apropiación”, y dos elementos cruciales para ello son, primero, que la gente

debería tener suficiente información para tomar sus decisiones y, segundo, que su voz y sus puntos de vista han de ser escuchados y valorados (Powell, 1999). Al punto primero lo llamaremos la necesidad de **participación responsable y representativa** y al segundo, la necesidad de voz de todos los que participan en los procesos de desarrollo (incluidos beneficiarios, profesionales de la cooperación y otros cooperantes).

Por tanto, en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda podemos constatar con mayor certeza que la información es la base de las organizaciones de desarrollo, no sólo para su propia gestión (interna), sino para la consecución de los objetivos de sus acciones (externos).

En primer lugar, a nivel interno, los agentes del desarrollo trabajan en condiciones de marcada escasez de recursos frente a las necesidades que tratan de satisfacer. Sin embargo, en este contexto, la información que pueden llegar a obtener es muy valiosa. Esta información debería ser procesada en el diseño y planificación de programas para afrontar a tiempo los posibles cambios que van aconteciendo en sus entornos de trabajo. En segundo lugar, la información es clave también al nivel de los beneficiarios; el desarrollo está relacionado con el empoderamiento y, a pesar de que habitualmente existen situaciones de dominancia o subordinación, los beneficiarios deben tener la información que les dé libertad de elegir, decidir, opinar o actuar (Bauman, 2000 y 2001; White en Baumann 1999).

Por tanto, si bien afectados por la escasez de recursos, los actores y agentes del desarrollo son ricos en cuanto a información que obtienen. La gestión de la información significa descubrir qué información es necesaria para la gente con la que se trabaja, de dónde debería proceder y para lo que sería necesaria. Esto significa comprender la información como un recurso disponible para la organización y que puede ser utilizada de forma consciente para satisfacer sus necesidades (Powell, 1999).

Una buena gestión de la información ha de ser funcional y operativa, ha de basarse sobre la consideración de las necesidades específicas de las personas implicadas y de cómo la utilizan y realizan los intercambios de información. Además ha de determinar la calidad, la exactitud, el nivel de detalle, la frecuencia, el formato, la localización y el mantenimiento de la información. Por último, se ha de comprender la unión entre información y poder, es decir, el contexto cultural y organizacional en el que la información va a ser utilizada (Powell, 1999).

Como indicábamos al principio, la constatación de que en el pasado la información no se ha gestionado como se ha indicado anteriormente descansa en que la gran mayoría de la información generada a nivel de las organizaciones de base ha sido analizada y sintetizada por otros agentes del Norte o del Sur que no están directamente implicados en el trabajo de esas organizaciones y la mayoría de la documentación no proviene ni se destina a las organizaciones de base.

Numerosos autores y la propia Red de Evaluación del CAD constatan que la mayoría de las evaluaciones de la ayuda al desarrollo han sido conducidas por donantes y han sido realizadas para satisfacer las necesidades de los donantes. Ello ha implicado la falta de apropiación de estas evaluaciones por parte de los socios y una falta de utilización de hallazgos y recomendaciones, junto a una alta proliferación de la agenda evaluativa de los donantes (Picciotto, 2007 y 2009; Liverani & Lundgren, 2007 y Conlin & Lundgren, 2006).

De esta forma hemos de remarcar que la buena construcción de la información no se garantiza sólo por la veracidad de la misma sino por determinar si es conocido su origen (de quién), destino (para quién, para qué),

contexto (dónde, cómo) e importancia (qué cuenta, qué se cuenta, quién cuenta, quién decide), su significado validado y sus relaciones relevantes hechas explícitas.

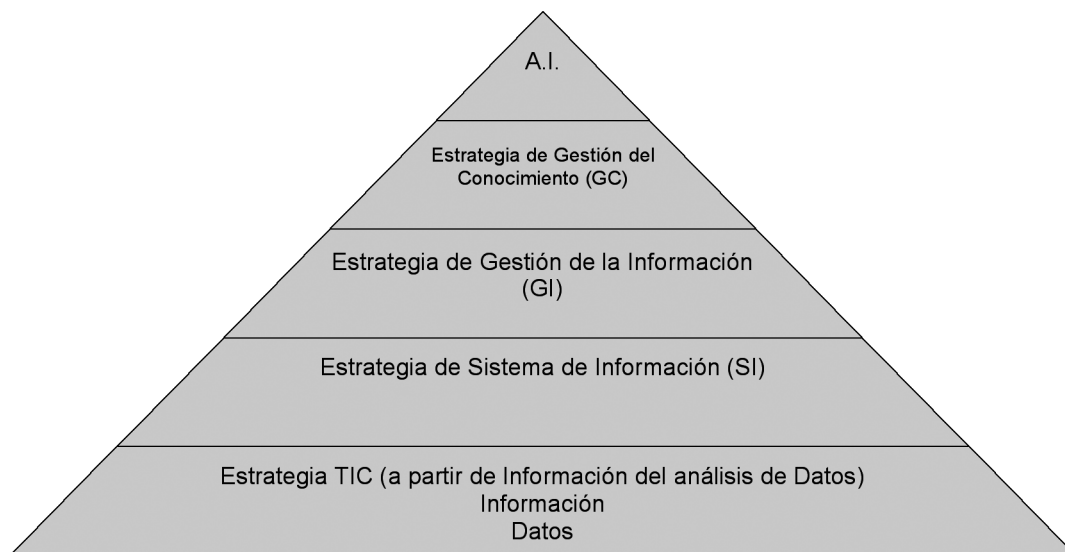
En todas las organizaciones, pero especialmente en las organizaciones de desarrollo, el crear información como un recurso utilizable desde un conjunto bruto de datos y documentos, es un proceso no evidente que ha de ser gestionado. El proceso de gestionar la información en una organización de desarrollo no puede ser independiente de las acciones del trabajo diario. Ésta es una labor que conlleva trabajo a nivel personal, organizacional y unas herramientas predeterminadas para la gestión de la información. Pero sin duda previamente es necesario un liderazgo “estratégico y práctico” al máximo nivel de gestión dentro de la organización.

### 2.1.1. El ciclo de la información en la cooperación al desarrollo

Aunque a nivel institucional en general es reconocida la “importancia teórica” de la información en relación a la gestión del desarrollo; sin embargo, a la luz de los pocos avances en dicho sentido, sobre todo en las AAPP de la CE, se puede afirmar que ha pasado, como tantas otras, a la categoría de “importancia retórica<sup>3</sup>”.

Cuando uno se sumerge en textos relacionados con el tema de “la información”, surgen conceptos aparentemente solapados o indiferenciados, como gestión de la información, sistema de información, gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional. De ahí la importancia de diferenciar o acotar significados:

**Tabla 1** Relaciones entre TIC, SI, GI, GC y Arquitectura de la Información (AI)  
(Fuente: elaboración propia a partir de Schueber, 2003: 57)



La **gestión de la información** de las intervenciones de una organización de desarrollo debe transformar los datos que genera u obtiene en información para la toma de decisiones. Por “**datos**” entendemos (1) contenidos que son directamente observables o verificables, un conjunto de hechos discretos u objetivos sobre acontecimientos; (2) el material recogido no analizado (tablas, acontecimientos, figuras...) de los informes de identificación y seguimiento. El concepto de “**información**” se refiere al conjunto de datos analizados, a me-

<sup>3</sup> Una reflexión interesante sobre la retórica en la Cooperación Internacional en torno a determinadas palabras mantra (poder, participación, reducción de la pobreza...) la podemos encontrar en Cornwall (2007).

nudo presentados en forma específica, diseñados para tomar decisiones y ser transmitidos o recibidos a/por un gestor de las intervenciones o decisor de estrategias o políticas de desarrollo.

Finalmente “**conocimiento**” se refiere a la subsiguiente absorción, asimilación, comprensión de esa información y es “una mezcla heterogénea y fluida de experiencia, valores e información del contexto, que provee el marco para evaluar e incorporar nuevas experiencias e información” (Baumann, 2001). Davenport y Prusak indican que el conocimiento conlleva la reacción humana a la información.

Si entendemos un “**sistema de información**” como el conjunto de personas, datos y herramientas de procesamiento y almacenamiento de información dentro de una organización a través de las tecnologías de la información y comunicación (Heeks, 1998); entonces la “**gestión de la información**” es el proceso preestablecido, de planificación estratégica de la información (fuentes, contenido, tratamiento) que se requiere y que ocurre a varios niveles en cada organización *utilizando varios sistemas de información* (Schueber, 2002). También puede entenderse gestión de la información como la transformación de información en algo útil para su organización, en saber o aprendizaje para un actividad posterior (Zamora, 2003).

El objetivo de la gestión de la información en una organización de desarrollo es hacerla más eficiente (de calidad apropiada, recogida una vez para todo el personal y departamentos), más efectiva (la información es recogida y puede ser utilizada, la organización puede aprender de ella) y más creativa.

La gestión de la información tiene que ver con (1) la gestión de la relación de múltiples actores implicados; (2) la gestión del desempeño y la rendición de cuentas; (3) el enlace entre la sede y el terreno; (4) dotar de asistencia y servicios a todas las partes; (5) demandar y adquirir recursos necesarios; (5) aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento; (6) cambio y desarrollo estratégico (Schueber, 2003:59).

Hay dos enfoques de gestión de la información según se considere gestión centralizada o descentralizada. En primer lugar la *gestión centralizada* que trata de controlar todo pequeño detalle de lo que pasa en la organización, y la necesidad de información del gestor es la prioridad principal. La gestión centralizada puede ser, por un lado, de control central y, por otro lado, jerárquica. En la *gestión centralizada* de control central no se toman acuerdos sin la autorización del líder; y en la segunda, centralizada jerarquizada, la autoridad es delegada a niveles definidos, el personal obtiene la información que su superior considera necesario para el desempeño de sus funciones. En segundo lugar la *gestión no centralizada*, trata de asegurar que cada persona, independientemente de la jerarquía, obtenga la información que necesita.

A su vez incorporar la estrategia en la gestión de la información, es un proceso complejo, interactivo y evolutivo de aprendizaje adaptativo, a veces prescriptivo (planificado) y a veces descriptivo (emergente). Aunque podamos decir que no se ha avanzado mucho en la gestión de la información en las organizaciones de desarrollo, no podemos decir que no existan estrategias de la gestión de la información en las mismas: La mayoría de las organizaciones (y especialmente los departamentos públicos) de desarrollo tienen estrategias de información emergentes, por medio de la interpretación de acontecimientos actuales y pasados para identificar patrones que pudieran servir para guiar el desarrollo futuro. Esto último suele además implicar enfoques dispersos, fragmentados y voluntaristas de aprendizaje.

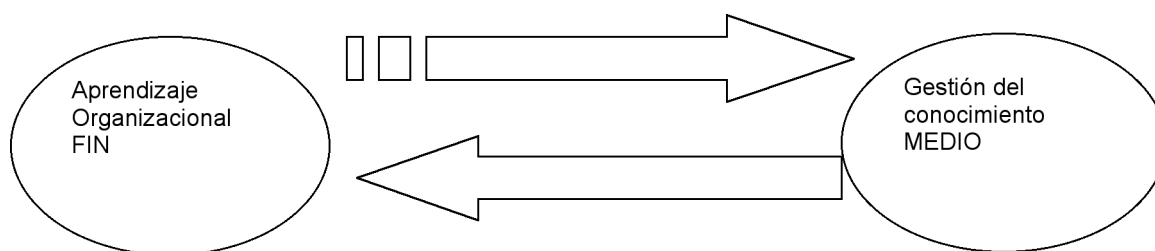
Sin embargo, en la actualidad, muy pocas organizaciones de desarrollo tienen estrategias prescriptivas en cuanto a la planificación del proceso de gestión de la información, de los sistemas de información y de sus infraestructuras de apoyo, de forma que maximicen la eficacia y eficiencia de la gestión para conseguir los ob-



jetivos de la organización. Esto último suele implicar enfoques dirigidos e incentivados desde el más alto nivel jerárquico lo cual, sin embargo, no necesariamente significa desarrollar enfoques centralizados y de control (Schueber, 2002).

**Tabla 2** Relación entre Aprendizaje Organizacional y Gestión del conocimiento  
(Fuente: Adaptado de Britton, 2005: 8)

Aprendizaje Organizacional	Gestión del conocimiento
Uso intencional de los procesos de aprendizaje individual y colectivo para transformar continuamente el comportamiento organizacional en una dirección que es cada vez más satisfactoria para los actores implicados.	Son los procesos sistemáticos por los que el conocimiento requerido por una organización es adquirido, destilado, compartido, almacenado, distribuido y utilizado.
Provee un propósito (FIN) para el uso del conocimiento	Es un MEDIO para posibilitar el aprendizaje organizacional
Es específica al contexto	Puede ser independiente del contexto
Es conducida por la Demanda	Es conducido por la Oferta



Para dar otra vuelta de tuerca añadiremos que la gestión del conocimiento se relaciona con el contenido, mientras que el aprendizaje organizacional se relaciona más con el proceso de aprendizaje y con el trasvase de “energía” entre individuos y colectividades, entre visiones y acciones.

La gestión del conocimiento es el medio que facilita la creación de aprendizaje y gestiona la forma en que las personas lo comparten y lo aplican; y el aprendizaje organizacional es el continuo análisis de experiencias y transformación de las experiencias en conocimiento de forma accesible a toda la organización y relevante para sus objetivos.

La “**arquitectura de la información**” (AI), es la combinación de todas las fuentes, contactos, relaciones y flujos de información dentro de una organización. Su propósito es facilitar una clara comprensión de cómo se gestiona la información en la organización para realizar cambios apropiados a las dinámicas del entorno; y da la infraestructura y estructura para jerarquizar la tecnologías de la información (TICs), la arquitectura de la información es un reflejo de cómo la información y los sistemas de información en su conjunto son gestionados en las organizaciones y cómo se relacionan los sistemas de información y las tecnologías de la Información. En el proceso de agregación y análisis de la información, hay una relación jerárquica entre la gestión de la Información y sus sistemas e infraestructuras relacionadas. La organización de la información se refleja en la arquitectura de la información que se relaciona a su vez con TICs, SI y GI. La gestión de la Información a nivel estratégico se ve afectada por la GI a nivel operacional y viceversa (Schueber, 2002: 30; Powell, 1999:71).

## 2.1.2. La teoría de programas y la teoría del aprendizaje social

La teoría de programas también es llamada teoría de la intervención o de la implementación. Todo programa o intervención en Cooperación Internacional contiene una previsión sobre la forma en que la intervención causará o ampliará sus efectos (teorías de programas descriptivos). La teoría de programas (1) explica y describe el marco conceptual, las hipótesis y la causalidad de las actividades del programa; (2) es un instrumento de la teoría del desarrollo aplicada; (3) distingue entre dos categorías: micro-teoría y macro-teoría de programas.

La micro-teoría (1) se centra en el diseño técnico del programa y utilizando el enfoque de sistemas, explica cómo los componentes se ajustan y unen en el proceso deseado (Shadish en Heyer, 2001b); (2) analiza la estructura interna y componentes técnicos de los programas. Este análisis engloba beneficiarios, recursos, resultados, administración, localización del presupuesto interno, normas sociales, facilidades sociales y la organización interna; además implica cómo serán combinadas en un modelo que ligue insumos a actividades, actividades a resultados y resultados a programas (Heyer, 2001b).

La macro-teoría (1) se refiere a cómo el programa interactuará en el contexto y dará lugar al cambio deseado; y (2) describe cómo la teoría implícita en el programa o su causalidad es (o puede ser) influenciada por factores externos, es decir trata de explicar y describir el contexto del programa.

Entre las teorías macro y micro de programas hay muchas relaciones causales (bien de atribución o de contribución). Validar o demostrar la causalidad no es sencillo. Sin embargo, el conocimiento (por atribución o contribución) de lo que influye en las relaciones de causalidad, de cuándo y cómo se dan los efectos deseados o imprevistos para una intervención, positivos o negativos, es esencial para comprender cómo la teoría del programa se implementará. De lo contrario no se estará validando correctamente la teoría de programas implícita y origen de la intervención.

Cuando en la gestión de programas el tiempo se considera un aspecto fijo, las actividades y prioridades tienen una fecha límite y acotada. Cuando el concepto del tiempo y la planificación están basados en sistemas abiertos y perspectivas evolutivas, los gestores deben ser capaces de trabajar a diferentes niveles (inmediato, corto y largo plazo). En este último caso, si no se trabaja con límites de tiempo artificiales, cambia la percepción tradicional del programa como el mero periodo (fijo) en el que hay financiación. El programa es entonces un proceso evolutivo que converge o diverge a partir de las tendencias de la realidad: de la sociedad, de la economía y del entorno. La perspectiva evolutiva del programa implica relacionar procesos evolutivos tanto en “contexto” como en “situación”, con los conceptos de sistemas abiertos y aprendizaje social. El enfoque del aprendizaje social considera a las personas elementos integrantes del sistema, de forma que pueden reajustar el sistema durante su implementación a través del incremento del conocimiento del programa. Esto implica la necesidad de reconstruir el modelo lógico al considerar el programa como un sistema evolutivo.

Por tanto, la teoría de sistemas abiertos y flexibles se puede relacionar con la **teoría del aprendizaje social**. Este aprendizaje social implica que *el conocimiento absoluto de una situación es imposible y que los agentes están constantemente adaptándose y aprendiendo de sus interacciones y del entorno del programa, de forma que la experiencia y la flexibilidad es fundamental para el conocimiento*. Por ello, según este enfoque del aprendizaje social, los programas deberían ser flexibles y capaces de responder al entorno para que los agentes del programa se beneficien del aprendizaje surgido. De esta forma, para ser capaz de responder a su entorno una organización ha de contar con la capacidad de responder a la temporalidad y al cambio, lo que requiere un continuo rediseño y ajuste.



Esta es la base de la teoría del aprendizaje social. Una organización que aprende es aquella con habilidad (1) para crear, adquirir y transferir conocimiento, (2) para modificar su comportamiento y (3) para reflejar nuevos conocimientos y puntos de vista. Los ciclos o bucles del aprendizaje se refieren al continuo ciclo de acción, reflexión, adaptación y acción que ocurren en varios sujetos, etapas y tiempos, dependiendo de los retos del grupo, de forma que un grupo podría recorrer este proceso de aprendizaje varias veces en una actividad dada. Como veremos a continuación, lo ideal en las organizaciones es moverse del ciclo simple al doble (Argyris y Schon, 1974, 1978, en Friedmann, 2001), pero si observamos las organizaciones de desarrollo españolas (especialmente los departamentos públicos) nos damos cuenta de que pocas han pasado a ciclos superiores.

Durante muchos años, el mundo ha sido progresivamente influenciado por la cultura Occidental, con un enfoque estrecho, guiado por objetivos y patrones lineales de pensamiento que a veces no son útiles en un mundo complejo multipolar. Sin embargo, se han desarrollado nuevas disciplinas que conducen a la "ciencia de la complejidad"<sup>4</sup>, que ofrecen un concepto del todo como construido de miles de partes auto-adaptadas, cada una de las cuales responde a un contexto específico. En el largo plazo estas partes coexisten de forma estable y predecible, pero ante cambios sustanciales en el entorno cada parte reaccionará de forma diferente y especial, dando lugar a un nuevo todo.

La **teoría de sistemas**<sup>5</sup> describe tres tipos de sistemas: (1) sistemas cerrados y rígidos, que son representaciones cerradas de las estructuras; (2) sistemas flexibles, que son métodos de modelar, interpretar y planificar intervenciones y (3) sistemas abiertos, que son los que cuentan con procesos dinámicos y evolutivos de cambio. En la transición de sistemas cerrados a abiertos se puede hablar de complejidad detallada y complejidad dinámica: (1) La **complejidad detallada** se centra en la causalidad que rodea un número ilimitado de variables y factores. (2) La **complejidad dinámica** describe situaciones donde las causas y efectos son difíciles de diferenciar, donde los efectos en el tiempo no son obvios, y donde se puede hablar de una causalidad circular (de bucles) más que de una causalidad lineal. Los bucles son enriquecidos por el aprendizaje como una parte activa del sistema. Es así cómo llegamos al concepto del "ciclo del aprendizaje" como parte de la complejidad dinámica.

El **ciclo del aprendizaje** se refiere a un aprendizaje basado (1) en la experiencia, (2) en la dinámica del aprendizaje organizacional y (3) del cambio institucional.

Ciclo simple del aprendizaje se basa en preguntas sobre el ¿Cómo y qué aprender? e implica aprender sobre las reglas y regulaciones para conseguir los objetivos, respondiendo a preguntas como: ¿Cómo podemos tratar el problema con que nos planteamos? ¿Cómo podemos evitar los errores que hemos cometido? El ciclo simple se centra en el análisis de problemas, fijándose en los parámetros definidos del programa para determinar cómo resolver el problema.

Ciclo doble del aprendizaje (1) se basa en preguntas sobre el ¿Por qué?: así por ejemplo la cultura organizacional y la cultura de evaluación invitan al cuestionamiento de las prácticas, reglas, procedimientos y regulaciones; (2) busca expandir el conocimiento colectivo, comprender y validar las asunciones y objetivos tras las rutinas, prácticas, teorías y políticas existentes; (3) se centra en analizar el sistema entero, estudiando por qué el problema tiene lugar, para saber si la estructura necesita cambiar.

---

<sup>4</sup> Se llaman ciencias de la complejidad al conjunto de disciplinas que surgen como consecuencia de la aplicación del enfoque de sistemas en diferentes ámbitos. Para profundizar en este concepto y sus implicaciones en la Cooperación y el Desarrollo se recomienda Ramlingam et al (2008).

<sup>5</sup> Para profundizar más en sistemas y modelos se recomienda Walliser, (1977).

Ciclo triple del aprendizaje, (1) articula el más profundo para qué, referido al "ser y al deber/querer ser"; (2) se centra en los paradigmas subyacentes, las normas, los valores que enmarcan y legitiman los propósitos y objetivos del conocimiento, política, tecnología y práctica; (3) es revolucionario más que evolutivo e incremental, ya que afronta los conflictos cuando los principios subyacentes están en discusión; (4) es la reflexión en torno a los sistemas, teorías, hipótesis que crean el sistema: (i) se centra en el cambio de paradigma y en las transiciones radicales; (ii) más que dar ideas de cómo y por qué aprender, la organización del aprendizaje explica el para qué, de forma que la cultura de la facilitación alentará procesos en los que el "qué, por qué, cuándo y cómo" se aprende, serán decididos por las poblaciones locales, recompensará estilos de facilitación interactiva, reflexiva y orientados al proceso; (iii) se enfatiza la habilidad de desarrollar acuerdos, desarrollar habilidades como la paciencia, negociación y resolución de conflictos y visión equilibrada de las situaciones; (iv) el personal trabaja en grupos; (5) las organizaciones están orientadas a la participación y aprenden continuamente a hacer las cosas mejor, dando ideas al resto del personal y al resto de los actores (Bainbridge, et al. 2000 y Heyer, 2001b).

### 2.1.3. Iniciativas sobre sistemas de información y tecnologías de la información y la comunicación en la Cooperación Española

En el III Plan Director de la CE se indica el compromiso de creación de un "sistema de gestión para resultados de desarrollo de la CE". (...) "la implantación del sistema de GpRD supone poner en marcha una verdadera política de gestión de la ayuda que se base en los principios de País y Accra, identifique claramente las actuales **debilidades**, diseñe **incentivos** vinculados a la gestión y aporte soluciones realistas y programadas" (DGPOLDE, 2009:81). Pues bien, en adelante trataremos de identificar algunas de las debilidades e incentivos necesarios para mejorar la gestión de la información en la Cooperación Española, especialmente en los departamentos públicos que trabajan con ONGD.

Las tecnologías de la información son vistas como una solución a la mayoría de los problemas de información y comunicación que tienen las organizaciones. Pero lo cierto es que el uso estratégico de las tecnologías de la información requiere saber antes cómo manejar, procesar o gestionar la información (Volkov, 1998). En este sentido, Volkov además señala la importancia de considerar el factor humano. En muchos sistemas de información basados en sistemas informáticos, debido a que no fueron tenidas en cuenta las necesidades de los usuarios y los objetivos para los que la organización quería utilizar el sistema, no se producen los beneficios esperados y además se quedan en la complejidad técnica.

En 2007 se publica una guía para la introducción de las TIC en las actuaciones de la Cooperación Española. Esta guía establece el marco teórico de las TIC para el desarrollo y en la cooperación, da pautas para la integración de las TIC en la CE (particularmente la AECID) y establece una metodología para facilitar su integración.

Posteriormente se han dado algunos pasos para la integración efectiva de los sistemas de información (más allá de la herramienta, las TICs). Sin embargo, desde un punto de vista operativo y de aplicación sistemática, hasta el momento en la Cooperación Española no se ha valorado la utilidad de las TIC como herramienta al servicio de los objetivos específicos planteados en los distintos sectores estratégicos prioritarios. De forma paralela, tampoco ha respondido explícitamente al requerimiento fijado en la meta 18 del ODM 8: "Hacer accesibles, en colaboración con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, en especial de la información y las comunicaciones".

Algunas de las conclusiones de la guía de TICs son: (1) la Cooperación del siglo XXI no se puede concebir de espaldas a las TIC; (2) la integración de las TIC en la cooperación no requiere de grandes inversiones, sino de invertir bien; (3) el uso extendido de las TIC permite saltarse algunas etapas de evolución organizacional; (4) se trata de un esfuerzo más de tipo humano que de tipo tecnológico; (5) la integración de las TIC en la cooperación es un proyecto complejo que ofrecerá la mayoría de los resultados a medio plazo; (6) los proyectos de cooperación deben integrar al menos aplicaciones TIC básicas de forma generalizada; (7) la integración de las TIC debe favorecer en última y principal instancia al trabajo de desarrollo sobre el terreno, por ejemplo favoreciendo el conocimiento generado por los proyectos. (DGPOLDE, 2007:78). Como hemos señalado, en la CE hasta el momento no ha habido avances sistemáticos en este sentido reflejados, al menos, en una estrategia de gestión de la información (aunque en el III Plan Director se señala la intención de realizar una estrategia de gestión del conocimiento de la CE).

## 2.2. La importancia de la gestión de la Información surgida del seguimiento y evaluación en la cooperación al desarrollo

(...) deberán realizarse estudios para diseñar las bases técnicas del modelo (que integre la planificación, el seguimiento y la evaluación), invertir en sistemas que faciliten la sistematización del seguimiento y la evaluación, definir procesos que permitan una efectiva gestión del conocimiento y su correspondiente transformación en mejoras en la planificación y la gestión, y dotar a los actores de las capacidades correspondientes para su aplicación (III PD, DGPOLDE, 2009:10).

### 2.2.1. El ciclo de la información surgida del seguimiento y evaluación en las intervenciones de (la cooperación al) desarrollo

El personal de las ONGD del Norte y del Sur que gestiona intervenciones, pasa una parte importante de su tiempo en labores de identificación y seguimiento de las mismas. Ello haría suponer que la información generada por esas herramientas, la identificación y el seguimiento, son esenciales para la toma de decisiones de los actores involucrados con dichas intervenciones.

Sin embargo hay una extensa literatura sobre las implicaciones de la cadena de la ayuda<sup>6</sup> y acerca de la tensión entre ONGD y las agencias, y de cómo las segundas modelan el comportamiento de las primeras. Sin duda el tipo de flujos y sistemas de información existentes son uno de los mecanismos para ello. Estos autores indican algunas claves como que (1) los requerimientos de información de las agencias impactan en las ONGD al centrar su atención en las demandas de las agencias y en la promoción de valoraciones positivistas y fácilmente cuantificables acerca del éxito o el fracaso; (2) las ONGD se resisten a los donantes a través de una serie de estrategias como (a) la generación de información simbólica para satisfacer las necesidades de información de las agencias, (b) compartir de forma selectiva la información para proteger sus actividades centrales (c) el uso de profesionales y un lenguaje profesional para aumentar su legitimidad.

Los problemas que surgen en la conformación y uso de la información son esenciales en las relaciones entre ONGD y donantes. Al tiempo que la regulación y el seguimiento son importantes de cara a la rendición de cuentas, la financiación de los donantes afecta y puede afectar significativamente tanto a la cultura organizacional de las ONGD, como al tipo de servicios que proveen.

---

<sup>6</sup> De especial interés referida a la descripción de la cadena de la ayuda son las lecturas de "The Aid Chain" (Wallace, Bornstein y Chapman, 2007) y "NGOs and Organisational Change. Discourse, reporting and learning" (Ebrahim, 2005:77).

De hecho estas relaciones implican que en los flujos de información entre actores de desarrollo: (1) existen pocos datos de proceso y de comprensión del cambio desde las ONGD; (2) desde las Agencias se prima sobre todo información analizable en corto tiempo; (3) los datos de proceso están menos sistematizados que los de producto; (4) muy poca información se envía desde las agencias o departamentos públicos a las ONGD (Ebrahim, 2005).

La calidad de la información que surge del seguimiento y evaluación depende de cómo se implementen en la práctica los principios de **participación, aprendizaje, transparencia y utilidad**. La implementación práctica de esos principios depende de elementos estructurales inherentes a la “cadena de la ayuda”, pero también de elementos organizacionales como el marco institucional y legal, la motivación y la capacidad.

De esta forma, buena parte de la información del seguimiento y evaluación surge del tratamiento que se hace del enfoque del marco lógico y en concreto de la matriz de planificación de las intervenciones. Por ello una de las hipótesis de este documento es que analizando elementos de dicha matriz, en un contexto organizacional determinado, podemos hacernos una idea de la calidad de la información que surge del seguimiento de las intervenciones, y de la calidad de la información que se dispondrá posteriormente en su evaluación o en la toma de decisiones a diferentes niveles.

### 2.2.2. La gestión de la información del seguimiento y evaluación de las intervenciones en la nueva arquitectura de la ayuda

La referencia fundamental para la actual agenda internacional de eficacia de la ayuda está en la Declaración de París (2005), que sentó los principios básicos para una mayor eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas). La firma de la Agenda de Acción de Accra (2008) completa los principios de París con el compromiso de inclusión de todos los actores y con compromisos concretos para las políticas de desarrollo de donantes y socios en un calendario preestablecido.

La nueva arquitectura de la ayuda ha dado un paso hacia adelante en la gestión de las intervenciones. De esta forma ha tratado de explicar que, en parte, el fallo estructural de la cadena de cooperación proviene no sólo de la falta de apropiación de los socios y alineamiento de donantes, sino también de la enorme atención que se dedica a la atribución de resultados. De esta forma se subraya que el centro de atención ha de estar más en los resultados de desarrollo, que por otra parte son el efecto final de muchos factores de desarrollo, siendo la ayuda internacional un elemento, en muchos casos marginal y en otros incluso pernicioso. Así, en esta nueva arquitectura de la ayuda, han pasado a estar en la corriente principal elementos como la coherencia de políticas de los donantes, la mejora de los sistemas de mutua rendición de cuentas y la necesidad de reforzar los propios sistemas de medición de los socios.

Sin embargo los retos tanto para las capacidades como para los incentivos de la Cooperación Española, son grandes ya que la lentitud de la aplicación de la Declaración de París y de Accra queda perfectamente recogida en la descripción del contexto internacional y la agenda de desarrollo por el IIPD: “La situación en 2008 de la arquitectura de la ayuda podría caracterizarse como la de un progreso lento en la aplicación de la DP, manteniéndose una ayuda basada en proyectos, la proliferación de fondos verticales, la centralización en el CAD (foro básicamente de donantes) de la discusión de la agenda de la ayuda y el mantenimiento, en esencia, de una arquitectura de la ayuda dispersa, poco eficaz y fragmentada” (DGPOLDE, 2009:18).

Todos los principios de París se relacionan con la gestión de la información, sin embargo, como veremos, la calidad de la información tiene especial relevancia en los principios de gestión para resultados de desarrollo y el de mutua rendición de cuentas.

Los Principios de la Declaración de París tienen implicaciones directas en la gestión de la información y en el seguimiento y evaluación de las intervenciones: (1) la **gestión para resultados de desarrollo** implica (i) aumento de la atención en los resultados de desarrollo (y sus indicadores), que son el centro del diálogo y de la gestión; (ii) paso de proyectos a programas o políticas de los socios; y (iii) en la necesidad cada vez mayor de un enfoque sistémico en evaluación (los decisores políticos son informados en base a conocimiento generado por análisis continuo); (2) la **mutua rendición de cuentas** implica que la evaluación deberá (i) centrarse en enfoques de evaluación cada vez más participativos, democráticos y transparentes; (ii) a su vez la función de la evaluación deberá informar al Parlamento y ciudadanía del Norte y del Sur, proveer foros de mayor discusión entre donantes, academia, sociedad civil y gobierno; (3) la **armonización** entre donantes implica el aumento y generalización de (i) evaluaciones conjuntas y pertenencia/apoyo a redes/organizaciones de evaluación; (ii) uso de estándares internacionales; (3) el **alineamiento** implica el uso/ fortalecimiento/ institucionalización de los sistemas y procedimientos de evaluación de los socios y sus estándares al máximo posible; (4) la **apropiación** implica la preeminencia de (i) sistemas de seguimiento y evaluación conducidos por los socios, (ii) desarrollo de capacidades en seguimiento y evaluación (UNICEF, 2006:25).

Sin embargo habría que recordar que dado el bajo nivel de asunción efectiva por nuestros actores, la CE tiene además **el reto de aplicar coherentemente en clave interna la Declaración de París**: (1) la **apropiación** de la CE implica crear liderazgo, motivaciones, incentivos y capacidades para: (i) utilizar mecanismos de evaluaciones conjuntas entre los actores de la CE (y “capacitar” la participación activa de los socios), (ii) abrir a la CE y sus respectivos socios espacios de participación “inclusiva y efectiva<sup>7</sup>”, (iii) apoyar la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación conjuntos gestionados por los socios de la CE; (2) el **alineamiento** de la CE implica (i) apoyar en la CE la construcción de capacidades institucionales en seguimiento y evaluación; (ii) maximizar el uso de recursos humanos y técnicos en la CE para el seguimiento y evaluación; (iii) apostar por la previsibilidad de las evaluaciones; (3) la armonización de la CE implica (i) la división del trabajo en evaluación, lo que previamente significará; (ii) conocer el liderazgo, motivaciones, incentivos y capacidades en evaluación de la CE; (iii) la programación de evaluaciones conjuntas, apoyar la creación y el funcionamiento de sistemas de gestión del conocimiento con otros donantes.

### 2.2.3. Un paso más allá: El modelo de estrategia de gestión del conocimiento en las organizaciones de desarrollo

*Furious activity is no substitute for understanding* (HH Williams).

#### 2.2.3.1. El modelo de estrategia de gestión del conocimiento

Recordemos que el “conocimiento” es (1) una mezcla fluida de experiencias acotadas, valores, información contextual y opinión experta que dota de un marco para evaluar e incorporar nuevas experiencias e información; (2) se origina y se aplica en las mentes de los conocedores; (3) a menudo llega a estar integrada no sólo en documentos sino también en rutinas, procesos, prácticas y normas organizacionales.

---

<sup>7</sup> Ver en el apartado “ 2.1.1.1 La participación: un concepto de múltiples acepciones” por qué entrecorramos los adjetivos de la palabra “participación”.

Claramente la gestión del conocimiento es un campo multidisciplinar que cubre un terreno muy amplio. Esta multidisciplinareidad es una espada de doble filo ya que es una ventaja porque casi todo el mundo puede encontrar algo familiar en la GC pero, sin embargo, como desventaja los escépticos señalan que la GC no debería ser una disciplina con un único cuerpo de conocimiento, de forma que para ellos la GC sería simplemente un sinónimo de gestión de la información. Pero existen atributos de la GC como una disciplina y como un campo práctico que la diferencian de otros: Una característica diferencial de la GC opuesta a otros campos de la GI es la habilidad de la GC de tratar con el conocimiento en todas sus formas (tácito y explícito). Las implicaciones potenciales y prácticas de los modelos de GC en las organizaciones de desarrollo son enormes ya que, en la gran mayoría de los casos, hasta el momento la GC se ha hecho de forma emergente. El papel clave de los modelos de GC es (1) asegurar un cierto nivel de cobertura o profundidad en la aplicación de la GC; (2) asegurar que todos los aspectos críticos se aplican; (3) permitir una mejor descripción de lo que está pasando; (4) mejor prescripción para alcanzar las metas organizacionales, y (5) dotar de una hoja de ruta a las organizaciones para llegar donde quieran a las organizaciones con sus esfuerzos de gestión.

Sobre la base de los enfoques y modelos de GC, se pueden indicar 3 etapas comunes a todos ellos: (1) Puesta al día: captura y/o creación de GC; (2) valoración: compartición y diseminación; (3) contextualización: adquisición (comprensión) y aplicación (uso). Cada una de estas fases tiene una serie de técnicas para llevarlas a cabo<sup>8</sup>:

Más específicamente la **creación del conocimiento** comprende la entrada de nuevo conocimiento en el sistema organizacional. Incluye todas las transformaciones surgidas en el marco de trabajo que van desde “datos, pasando por información hasta llegar al conocimiento y la acción”.

Cuando se habla de **compartir conocimiento** nos referimos al flujo de conocimiento desde una parte a otra de la organización. Incluye diversas herramientas utilizadas para el traslado, la conversión el filtrado y la comunicación en dos vías.

Por **almacenar conocimiento** se entiende la preservación del conocimiento, que permanece dentro del sistema organizacional, y aquellas actividades que ayudan a mantener la viabilidad del sistema. Esto incluye intranets, motores de búsqueda, sistemas de gestión de contenido (SGC), sistemas de publicación electrónica, sistemas de flujos de trabajo, group Ware, servicios de asistencia en oficina, tanto como sistemas más esenciales como los informes sobre personal y de grupo, archivos de grupo.

Finalmente por uso del conocimiento se entiende la aplicación en política organizacional y práctica del conocimiento.

En anexos se describen más en profundidad los modelos y las herramientas de la gestión del conocimiento y del aprendizaje organizacional.

---

<sup>8</sup> Para una descripción detallada de los modelos, estrategias de Gestión del Conocimiento, Aprendizaje Organizacional y técnicas de cada una de las fases (creación, difusión, almacenamiento y uso) se recomienda la lectura de “Knowledge Management in Theory and Practice” (Dalkir, 2005) y “Organisational Learning in NGOs: Creating the Motive, Means and Opportunity” (Britton, 2005).



### 2.2.3.2. Elementos esenciales de la GC y las organizaciones de desarrollo

Las necesidades de gestión del conocimiento (GC) de las organizaciones de desarrollo son diferentes de las de las empresas privadas y las recomendaciones desde la literatura académica especializada en éstas últimas, no pueden ser transmitidas de forma inmediata a las organizaciones de desarrollo. Pero además las recomendaciones se deberían matizar si las organizaciones de desarrollo son públicas.

La literatura existente acerca de la gestión del conocimiento en agencias de desarrollo multilateral o bilateral, se centra sobre todo en presentar las estrategias de gestión del conocimiento que existen en cada agencia (CIDA, DFID, GTZ, SIDA, UNDP, WB) (Bellanet, 2000; King, 2003). A diferencia de la literatura referida a ONGD hay poco análisis de las implicaciones de la GC en las agencias y departamentos públicos de desarrollo, aparte de la descripción de la necesidad de aumentar la coordinación interna (Pasteur 2003 en Hovland, 2003).

Respecto a la GC en organizaciones de desarrollo hay algunas directivas, pero no hay recetas universales, por lo que cuando conceptos como gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional: se acotan, apropian y particularizan dentro de una organización y son bien comprendidos, las actividades relacionadas con el conocimiento y aprendizaje organizacional son más efectivas y hay más posibilidades de obtener un impacto positivo. Por otra parte la evidencia desde los casos de estudio sugiere que los esfuerzos son más exitosos cuando se dirigen de una manera coherente desde los líderes de las organizaciones (Ramalingan, 2005).

Las relaciones organizacionales, se refieren a las conexiones entre las actividades y procesos de conocimiento y aprendizaje. Las comunidades de prácticas internas son esenciales para la GC de las organizaciones, especialmente el desarrollo de relaciones y confianza para facilitar el compartir información. Especialmente sinérgico es el caso de promotores del cambio organizacional a través de estrategias que integren actividades de aprendizaje y cambios de procesos. La legitimidad de enfoques sistémicos para el conocimiento y el aprendizaje se ve reforzada cuando dichos principios son utilizados para la reestructuración de la organización. Sin embargo, cuando las estrategias de conocimiento y aprendizaje se encuadran en una función meramente de apoyo, su potencial transformador puede ser reducido (Ramalingan, 2005).

El conocimiento está en el centro del desarrollo y es diferente que “información” ya que, como hemos visto, el conocimiento está más ligado al aprendizaje organizacional y al ciclo de vida de la organización. Algunos elementos esenciales para la GC en las organizaciones de desarrollo son la creación de espacios y tiempos de reflexión e intercambio, para construir relaciones y para contar “historias” y percibir cambios. Las organizaciones basadas en el conocimiento comparten conocimiento dentro, a lo largo de y fuera de sus fronteras tradicionales especialmente a través de comunidades de prácticas u otros instrumentos.

Los agentes y departamentos públicos de cooperación y las ONGD desde hace un tiempo ya no son vistas como incuestionablemente legítimos, más bien al contrario han de justificar continuamente su legitimidad (i) creando relaciones creíbles con comunidades y socios del Sur (Fowler, 1992 en Schueber, 2002); (ii) no siendo instituciones neutras, sino tomando partido en la comunicación entre las comunidades del Sur y los procesos de la política internacional (Edwards, 1994 en Schueber 2002); (iii) jugando un papel importante para reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en la implicación efectiva en los debates y procesos de decisión nacionales e internacionales (Keeble, 2003).

Todo esto debería requerir que los agentes tengan sistemas de procesamiento de la información y aprendizaje interno de alta calidad y una gran interacción de sus sistemas de gestión del conocimiento con los flujos externos de información y las tendencias de las políticas internacionales (King, 2001).

En torno a la gestión del conocimiento fruto del seguimiento y evaluación hay investigaciones que han resultado en guías de organizaciones individuales (Powell, 1999 para Oxfam), en encuestas acerca del aprendizaje de las ONGD (Drew, 2002 y Keeble, 2002), o en intentos desde el mundo académico para desarrollar una teoría del proceso de aprendizaje en las ONGD (Davies, 1998).

Como se ha dicho, en las organizaciones de desarrollo ya desde los años ochenta se ha visto la importancia de aprender de los fracasos tanto como de los éxitos, en un intento de que las organizaciones vean los errores como fuentes de información, animando a su personal a intercambiar experiencias pasadas y buscar nuevo conocimiento (Korten en Hovland, 2003). Sin embargo, siguen existiendo importantes limitantes organizacionales, relacionados con las motivaciones y las capacidades para aprender, que impiden llevar a la práctica el concepto teórico de “organizaciones que aprenden”.

Al hablar en esta publicación de departamentos públicos que trabajan con ONGD nos estamos refiriendo a la AECID y a otros departamentos públicos de la cooperación descentralizada (CCAA, EELL y Diputaciones), pero especialmente en las CCAA. En el caso de la CE las limitaciones organizacionales aumentan con el entorno institucional complejo de las AAPP<sup>9</sup>, con diferentes cadenas de la ayuda, y con el marco más amplio de la falta de cultura de evaluación consolidada, no ya sólo en el sector del desarrollo, sino en el resto de sectores y políticas públicas. Y es que la cultura de evaluación, la capacidad de aprender y de aceptar la crítica, la capacidad de sugerir cambios sin pretender réditos partidistas, es sin duda un indicador de sociedades y democracias maduras.

Para aumentar un nivel de complejidad en la CE, hay que recordar que los principios de la Par, implican que en paralelo a la construcción de cultura de evaluación al interno de la CE, hay que desarrollarla en los socios. En este sentido la gestión del conocimiento se ha focalizado en las necesidades de las AAPP y ONGD del Norte, más que en el déficit de las del Sur. Algunas de las razones de dicho desplazamiento al Norte son: (1) la distancia entre organizaciones del Norte y del Sur conlleva vacíos de información y dilemas o tensiones desde el punto de vista del aprendizaje (Suzuki, 1998 en Hovland, 2003); (2) La necesidad de trabajar con información local, nacional e internacional al mismo tiempo (Edwards, 1994 en Hovland 2003), y (3) Diferentes demandas de conocimiento desde las ONGD, de los beneficiarios y de los donantes (Roche, 1998); (4) prima, en la Cooperación, la necesidad de contar éxitos, y no tanto los fracasos, para legitimar la existencia de los agentes de la cooperación (Agencias donantes, ONGD...) (Roche, 1998). Por último, hay que señalar el peligro de que los propios agentes de la cooperación recaigan en la “fatiga interna” debido al exceso de información y a las continuas demandas de adaptación y respuesta al cambio en los contextos en los que se mueven (Madon, 2000 y O’Malley, 2001).

También hay que señalar que las mejores prácticas de gestión del conocimiento en el Norte no tienen por qué ser las mismas que en el Sur, debido a la diferencia de contextos culturales, políticos y económicos (Alvarado, 2004 y Jackson, 2003). El contexto y los retos específicos de las Organizaciones del Sur son de suma importancia a la hora del enfoque de fortalecimiento de capacidades e instituciones y de refuerzo de la democracia local. Muchas veces los proyectos de construcción de capacidades en el Sur están basados en los

---

<sup>9</sup> Para profundizar en las dificultades de la coordinación de la AAPP se recomienda Hombrados (2008).



conceptos y procesos organizacionales del Norte, sin llegar a construir un desarrollo basado en el conocimiento y perspectiva local.

Dado que, hasta el momento, de estas iniciativas en torno a la gestión de la información y del conocimiento se beneficia más el Norte que el Sur (King, 2001); algunos retos para la gestión del conocimiento de las organizaciones de desarrollo son sin duda (1) fortalecer los flujos de información en ambos sentidos (no sólo flujos de información de Sur a Norte sino a la inversa también) (Edwards, 1994 en Schueber 2002; Drew, 2002); (2) dar más importancia al aprendizaje sobre el terreno (flujos Sur Sur) y al aprendizaje a nivel de análisis de políticas (Sur y Norte) (Suzuki, 1998 en Schueber 2002); (3) aumentar la responsabilidad de los procesos institucionales de las organizaciones el Norte y Sur hacia la situación de los beneficiarios; (4) acercar el proceso de toma de decisiones al conocimiento del contexto institucional; (5) conectar la voz de los pobres con el conocimiento institucional de las organizaciones de desarrollo o de la sociedad civil; Unir los procesos institucionales de las organizaciones del Norte y del Sur; (6) relacionar diferentes tipos de conocimiento institucional dentro de la misma organización; (7) aumentar el impacto de las organizaciones de desarrollo en las políticas (del Sur y del Norte); (8) acercar las políticas de desarrollo a la implementación de programas y proyectos; (9) aumentar la implicación de las Organizaciones del Sur en debates internacionales de desarrollo; (10) alianzas y trabajo en red de los actores de la CE para trabajar de forma conjunta en temas de interés común permitiéndoles unirse de forma coordinada.

## 2.3. La gestión de la información en la gestión de la Cooperación Española: el caso del seguimiento y la evaluación

El uso que se hace de la información surgida del ciclo de las intervenciones de desarrollo es una preocupación desde hace mucho tiempo aún sin resolver en el propio sector de la cooperación (Wallace, Berstein & Chapman, 2006). Esto es debido en parte, como veremos, a problemas estructurales, pero también a la propia idiosincrasia de las organizaciones de desarrollo del sector público y privado.

La CE se caracteriza por la multiplicidad de actores y esto afecta sin duda al tipo de gestión de la información necesaria. La multiplicidad de actores implica una riqueza de enfoques y participación, pero también el grave peligro de la falta de coordinación, coherencia y complementariedad interna. “La diversidad de actores (de la CE) es fruto del proceso histórico, que se inició con la cooperación de los entes locales y que mediante la presión de las ONGD, se trasladó al resto de las AAPP. Por otra parte es esencial consolidar, como señala el IIPD (DGPOLDE: 2009: 73), los ejes centrales de la mejora de la coordinación y la complementariedad, así como la división del trabajo entre los actores de la CE, para ajustar sus contenidos a los cambios operados en el sistema internacional.

### 2.3.1. Organizaciones de desarrollo y la información que gestionan. El caso de los departamentos públicos que trabajan con ONGD

Es importante situar el análisis y valoración de las intervenciones de cooperación y desarrollo, y sus sistemas de información asociados, en el contexto y marco concreto en el que las organizaciones los utilizan, además de describir el tipo de organizaciones implicadas en los mismos.

El rol de las agencias, departamentos públicos de desarrollo y ONGD del Norte está cambiando al estar bajo presión constante de demostrar su contribución más allá de ser intermediarios en la canalización de fondos. En este sentido, muchas agencias y departamentos públicos están tomando un papel activo en el diseño de políticas de desarrollo y muchas ONGD están cambiando su función de donadores de servicios, hacia papeles de asesoría o influencia política. Esta diferenciación y división del trabajo es positiva para la mejora de la asociación, la solidaridad y la confianza mutua: El viejo tipo de asociación en base a la financiación de proyectos de cooperación, está tendiendo, aunque poco a poco, a nuevas formas en base a asociaciones, redes o alianzas. Así, para las agencias, departamentos de desarrollo y ONGD del Norte es un reto desarrollar una mayor claridad de objetivos y de relaciones internas y externas, en el Norte y en el Sur, y aclarar la forma de desarrollarlas en la práctica. Esta asociación, que tiene evidentes implicaciones para el tipo de gestión de la información, podrá llegar a ser más equilibrada cuando los socios del sur sean capaces de articular mejor sus necesidades, basándose en el diálogo político entre organizaciones fuertes y autónomas (INTRAC, 2003 y Haley, 2003).

### 2.3.1.1. Las agencias y departamentos públicos de desarrollo en la CE: El caso de la AECID y las CCAA

Las ONGD son uno de los principales actores de la CE, y el principal de la cooperación descentralizada, como verdaderos agentes ejecutivos la cadena de cooperación. Para dar un poco de luz sobre la importancia en la CE de la financiación a ONGD vía departamentos públicos de cooperación baste decir que la mayoría de la AOD vía descentralizada se ejecuta vía ONGD. El 11% de la AOD española total y el 20% de la AOD bilateral es AOD descentralizada<sup>10</sup>. Las CCAA de esta forma aspiran a consolidarse como actores cada vez más relevantes del sistema de cooperación bilateral española, no sólo por el aumento de los recursos que ellas aportan, sino además por la tendencia más reciente de la AGE a canalizar recursos centrales especialmente a través de de instrumentos de cooperación multilateral.

Si analizamos la capacidad de las CCAA para gestionar AOD llegamos a resultados controvertidos, (1) tanto en la gestión del gasto, ya que en el pasado “todas las CCAA han demostrado escasa capacidad de gasto y no han consolidado su presupuesto en cooperación al desarrollo, por lo que el volumen de ayuda sufre grandes variaciones interanuales positivas y negativas” (Hombrados, 2008); (2) a nivel de gestión por resultados encontramos también limitaciones: a día de hoy muy pocas CCAA realizan evaluaciones expost<sup>11</sup>, además en “la cooperación descentralizada se canaliza aproximadamente el 80% de la AOD autonómica a través de ONGD, (lo que) diluye la capacidad efectiva de los gobiernos autonómicos para garantizar la coherencia efectiva y continuidad de sus líneas de intervención, favoreciendo la dispersión, el escaso impacto de la ayuda y la descoordinación de las intervenciones”.

La debilidad de las relaciones de coordinación en el plano de ejecución operativa indica que el sistema de cooperación vía CCAA está dominado por la unilateralidad y todavía son excepcionales las actuaciones complementarias y conjuntas. Hasta el momento no se ha afinado un sistema de coordinación y complementariedad efectivo, ya que aunque “la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD) es una pieza clave en el sistema de coordinación intergubernamental, sin embargo es una instancia que convoca a 57 miembros en representación de los 3 niveles territoriales de gobierno, dos o tres veces al año. Así responde

<sup>10</sup> Asimismo se puede indicar que la Comisión Europea y los Estados Miembros proporcionan alrededor del 55% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, más de las dos terceras partes, en forma de subvenciones a ONGD (COM, 2000:4 en Abad, 2004).

<sup>11</sup> Aunque es cierto que poco a poco pasa a aparecer en el marco normativo de las instituciones como es el caso de la normativa para Convenios de ONGD de la AECID (AECID, 2005 y 2009). A finales de 2009 la DGPOLDE ultimaba un estudio sobre las evaluaciones expost realizadas por diferentes actores de la CE que será público en 2010.

a la definición de órgano consultivo, pero no sirve para la coordinación, concentración y colaboración reales ni tampoco garantiza un cauce efectivo de participación de la CCAA en la definición de las orientaciones estratégicas de la CE". (...) "Otros cauces generados en el seno del IIPD (DEP, PAE...) han resultado más formales que operativos debido a la concentración de documentación a informar en un espacio muy breve de tiempo, sumando a las limitaciones de recursos de las administraciones autonómicas, se ha producido un desbordamiento de las capacidades operativas, que han influido negativamente en las posibilidades de las CCAA de contribuir efectivamente al proceso. El resultado no han sido documentos coherentes con líneas estratégicas y directrices bien definidas, ni una discusión cualitativa de contenidos, ni la discusión de posibles actuaciones conjuntas" (Hombrados, 2008).

Si nos centramos en la importancia de la evaluación ex ante para la cooperación descentralizada, desde las CCAA se tiene la percepción de que "el problema es tanto metodológico como Administrativo, al tener que encontrar un equilibrio eficiencia y equidad. Las CCAA, con poco personal en los procesos de valoración ex ante, se enfrentan a problemas como (1) la elegibilidad, dado el formalismo de la formulación, habiendo intervenciones que reúnen los requisitos legales pero no materiales (delegaciones fantasma, asociaciones sin base social); (2) la baremación para la discriminación entre financiable y no, con problemas metodológicos: (i) dificultad de encontrar indicadores que permitan objetivar la valoración; (ii) cómo se recoge y demanda la información para poder valorar de forma realista; (iii) comprensión de la complejidad en base a poca información y recursos humanos no capacitados expresamente; (3) errores de inferencia (intervenciones buenas mal formuladas).

Por otra parte, respecto al seguimiento, las CCAA encuentran los siguientes retos relacionados con su actual marco legal como AAPP españolas: (1) la verificación del objeto realizada por prueba documental técnica y económica; (i) los informes se realizan por los propios actores implicados; (ii) puede darse el caso de cumplir con el objeto de la subvención (actividad) pero sin obtener resultados (objeto de la evaluación en sentido estricto); (iii) necesidad de indicadores precisos y adecuados lo que lleva en ocasiones a problemas de identificación; (iv) asegurar la adecuación entre lo técnico y lo económico; (v) los documentos contables son pruebas muy débiles en los contextos de desarrollo; (2) problemas de seguimiento en terreno por personal de la CCAA; (3) altos costes del seguimiento efectivo desde las CCAA; (4) reacciones y efectos adversos en las organizaciones y socios; (5) necesidades de seguimiento no demasiado sofisticado: (i) no debe exigir excesivo tiempo y dinero; (ii) indicadores adecuados; (iii) proceso concertado; (iv) necesidad de combinación de técnicas de seguimiento cualitativo y cuantitativo.

Respecto a la evaluación ex post se reconoce que no se encuentra como obligatoria en el marco legal o en el proceso administrativo de las AAPP, a lo que hay que añadir: (i) dificultades económicas para hallar financiación para la evaluación; (ii) dificultades metodológicas (Carbonero, 2008); (iii) ausencia de líneas de base y débiles sistemas de seguimiento en los que basar la evaluación; (iv) dificultades para encontrar buenos equipos evaluadores.

Entre las limitaciones de las políticas de cooperación al desarrollo de las CCAA destaca el que exista una gran distancia entre el discurso favorable a la coordinación intergubernamental y las graves insuficiencias de su puesta en práctica. Este déficit de coordinación parece responder a problemas de fondo no sólo institucional, personal o ideológico, sino también a la falta de una cultura pública y administrativa de coordinación.

Algunos autores señalan la necesidad de una reforma integral del sistema de la CE, que debe establecer la coordinación intergubernamental como base y principio vertebrador. Sólo por esa vía es posible alcanzar unidad y coherencia del sistema de CE, evitando la proliferación de intervenciones desordenadas y el despilfarro de

recursos (Hombrados, 2008). Sin duda el III PD hace una apuesta decidida en ese sentido, que contemple una “cooperación oficial descentralizada más estratégica” (DGPOLDE, 2009:77). Pero aún está por ver si la CE, con sus débiles capacidades y sistemas de incentivos, y con la insuficiente concentración y priorización resultante del nuevo período de planificación, conseguirá establecer en el contexto del actual III Plan Director el liderazgo, la motivación y las capacidades para crear en tiempo y forma los marcos de diálogo, negociación y participación necesarios para llevarlo a cabo<sup>12</sup>.

En este sentido desde el punto de vista de la evaluación el enfoque de coordinación y complementariedad planteado por el III Plan Director por medio de los Marcos de Asociación (DGPOLDE, 2009), podría ir acompañado de evaluaciones conjuntas cogestionadas por los socios y la CE, y con un enfoque territorial integrador de los actores de la CE.

### 2.3.1.2. Las ONGD financiadas por agencias y departamentos públicos en la Cooperación Española

*(NGOs) carry a heavy and ongoing burden: proof of legitimacy (Sherru Torjman).*

En esta publicación vamos a tratar a las ONGD desde el lugar que ocupan en su relación con los donantes públicos en los procesos de seguimiento y evaluación<sup>13</sup>. Entre las fortalezas de las ONGD están su capacidad de alcanzar las poblaciones más pobres, marginales y remotas, promover participación local, la ejecución directa con los beneficiarios y el trabajo con bajos costes. Algunas de las principales funciones de las ONGD son las tareas de asesoramiento, información y educación en ámbitos de relevancia internacional; la vigilancia al Estado, a otros agentes y organismos públicos, nacionales e internacionales, así como al sector económico privado; la incidencia o la presión política sobre los Estados, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y los ciudadanos; la ayuda humanitaria, la prevención de conflictos, la cooperación al desarrollo y la prestación de ciertos servicios sociales públicos.

Sin embargo algunas de las cuestiones más sensibles en el ámbito de actividad de las ONGD, que implican la continua búsqueda de legitimidad de las ONGD son (i) la necesaria delimitación de funciones entre Estado y ONGD, es decir, la búsqueda de un equilibrio entre las competencias estatales y las funciones de las ONGD, (ii) las implicaciones para el Estado socio derivados de una excesiva intervención de las ONGD, (iii) la necesidad de aumentar la viabilidad, la cooperación, complementariedad, coordinación y confianza entre los actores (ONGD del Norte y Sur y Gobiernos del Norte y Sur) (iv) la dependencia de unos pocos financiadores (públicos o privados), (v) los problemas ligados a las insuficiencias de funcionamiento interno democrático, transparente y de sujeción a control; (vi) la influencia negativa de algunas ONGD en ciertas situaciones de desestructuración social. Sin embargo hay que notar que muchos de los puntos anteriores se pueden referir también a las AAPP de la Cooperación Española como (i) la dispersión de intervenciones de las AAPP en un mismo país socio y (ii) la débil coordinación y división del trabajo entre las AAPP<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> A pesar de que la Evaluación del II Plan Director (DGPOLDE, 2008) señalaba la importancia de la “concentración, priorización (...) la finalización de la Reforma de la AECID que posibiliten un mayor liderazgo estratégico y las capacidades adecuadas”, el III Plan Director y el PACI 2009 (DGPOLDE, 2009 y 2009b) no parecen haber desarrollado dichas prioridades por medio de una reducción significativa de países (de 56 a 52), ni por medio de los Planes de Acción oportunos en el corto plazo. Al pretender abordar la Coherencia Externa de la CE sin afianzar la Coherencia Interna y las capacidades de la CE existe un peligro evidente que puede erosionar la credibilidad del III PD.

<sup>13</sup> Para una mayor profundización en el seguimiento y evaluación en las ONGD en la CE se recomienda la lectura de Cordobés, Iglesias y Sanz (2009).

<sup>14</sup> Es notorio el desconcierto que provoca la CE en algunos órganos de coordinación de los países socios dicha dispersión y el hecho de no poder tener un solo interlocutor.

Las ONGD del Norte, a finales de los 90 y comienzo de los 2000, llegaron a ser clave de la distribución de la ayuda a las organizaciones del sur. Tradicionalmente las ONGD eran consideradas como parte de la sociedad civil, distinguiéndose así del gobierno (sector público) y del mercado (sector privado). Las ONGD han sido en parte una respuesta al fallo del estado y del mercado, y a la debilidad de las organizaciones populares. En algunas ocasiones han actuado como el estado, otras como un aliado de las organizaciones populares y otras como un actor más del mercado socialmente orientado. La mezcla de los roles no fue fácil y ha contribuido a la crisis a la que las ONGD hacen frente. En el futuro las ONGD sin duda habrán de encontrar su valor añadido entre alguno de los roles antes señalados, para clarificar las bases de su legitimidad, identidad y seguridad financiera.

El análisis tradicional de estos tres sectores, a menudo no consideraba los valores, las dinámicas y la política entre los mismos. Por otro lado, el rol de las Agencias donantes ha crecido de forma que, hoy en día, no sólo son una fuente de recursos sino también de pensamiento, de ideas y condicionantes que afectan directamente a las ONGD (del Norte y del Sur). En los procedimientos por los que se distribuye la financiación subyace el pensamiento y comprensión del desarrollo; es así que el lenguaje de las agencias donantes ha influido a las ONGD. Sin duda la firma de la Declaración de París influye aún más en el sentido de volver a poner sobre la mesa el papel de los gobiernos los países en desarrollo como ejecutores, reguladores o facilitadores (Wallace, 2007 y 2003). La Declaración de Accra, sin embargo, vuelve a señalar la importancia de la sociedad civil y las organizaciones no estatales en el desarrollo.

Lo cierto es que las agencias y departamentos donantes han tenido la capacidad de cambiar las agendas de las ONGD. El incremento de la comunicación entre ONGD, Agencias donantes y gobiernos socios ha aumentado la homogeneización y armonización del lenguaje, que en muchos casos coincide con el lenguaje de la estrategia y de la planificación empresarial, la eficacia, la rendición de cuentas, el coste-beneficio, la sostenibilidad, la participación, la facilitación, los marcos apropiados, y la construcción de capacidades.

Numerosos autores señalan que en el futuro las ONGD deben tratar de situar su papel entre el estado y la sociedad civil, a través, en primer lugar, del refuerzo de la sociedad civil, su cohesión, la articulación de sus necesidades y de la demanda de rendición de cuentas públicas de los líderes políticos y, en segundo lugar, reforzando al estado y sus políticas (por prácticas adversas o colaborativas dependiendo de las circunstancias) para resolver a las necesidades de los más pobres (Turner & Hulmes, 1997: 218). Asimismo, a nivel general, aunque como señala Abad (2004) el rumbo que en el futuro tomen las ONGD no depende sólo de sí mismas, sin embargo algunos de sus posibles retos pasan (i) por aclarar las relaciones entre Estados y ONGD, (ii) por explicar cómo y hasta dónde afecta la dimensión económica de los procesos de globalización y de mercado al contexto en el que se encuadran las propias ONGD y organismos internacionales; y (iii) por definir la propia legitimidad de las ONGD más por su función dentro del “cambio positivo en el desarrollo”, que por sus procesos de “adaptación y subsistencia”.

### 2.3.2. La información en el seguimiento y evaluación de intervenciones de desarrollo: historia, actualidad y novedades. Agencias y ONGD

El cambio desde los 50 en la agenda de desarrollo ha contribuido –como se puede observar en las tablas siguientes– al cambio en las disciplinas de planificación y evaluación del desarrollo (Piccioto, 2007 y 2009:39).

De esta forma en estos momentos asistimos al incremento de la importancia de la Coherencia de Políticas, con enfoques multidisciplinares que dan relieve a la evaluación de políticas y programas (Piccioto, 2009).



<b>Década</b>	<b>Objetivo principal</b>	<b>Principal instrumento</b>	<b>Principal disciplina</b>
1950´s	Reconstrucción	Asistencia técnica	Ingeniería
1960´s	Crecimiento	Proyectos	Financiación
1970´s	Necesidades básicas	Inversión sectorial	Micro economía
1980´s	Ajuste	Créditos en base a Políticas	Macro-economía
1990´s	Construcción de capacidades operacionales	Estrategias País	Integradores
2000´s	Seguridad Humana	Coherencia política Global	Multi disciplinareidad

**Tabla 3** Nuevas disciplinas en evaluación respondiendo a los cambios en el contexto político  
(Fuente Piccioto, 2007 y 2009:39 y 40)

	<b>Antes</b>	<b>Después</b>
<b>Conceptos dependientes del contexto</b>	Foco en proyectos Crecimiento conducido por la inversión Sustitución de importaciones Planificación central	Foco en País Reforma Política Políticas orientadas hacia el exterior Proceso de Decisión descentralizada
<b>Disciplinas de evaluación</b>	Evaluación de proyectos Análisis coste beneficio Precios sombra Auto evaluación	Evaluación con base a Programas Evaluación de Políticas Análisis de riesgo Evaluaciones participativas

En paralelo al aumento de la cantidad de financiación a través de las ONGD, crece la necesidad de identificación de los logros de las agencias y ONGD (que han pasado por fases de visibilidad, de atribución o contribución al desarrollo) y el desarrollo de una gran literatura en torno al seguimiento y evaluación de las organizaciones. Ha habido una corriente de experimentación a través de métodos específicos; especialmente aquellos focalizados sobre el seguimiento y la evaluación de resultados como por ejemplo Abbott & Guijt (1998) y Guijt (2001); a escala menor, algunas ONGD han producido sus propias guías sobre seguimiento y evaluación; y numerosos autores han escrito sobre dicho tema (Edwards y Hulme, 1995, Edwards 1999; Platt, 1997; Roche, 1998). Asimismo, publicaciones recientes sobre gestión de ONGD prestan atención más específica a evaluar el desempeño (Fowler, 1992, 1996) y la gestión de la información (Powell, 1999). Además algunas agencias donantes han demandado puntualmente ambiciosos estudios en torno al seguimiento y evaluación (Riddell, 1997 y 1998; Oakley, 1999); e incluso algunas ONGD comienzan a hacer meta evaluaciones (de métodos) y síntesis (de resultados) de sus evaluaciones hasta la fecha (DANIDA<sup>15</sup> y Riddell et al, 1990, 1995 y 1997). Esta gama de estudios han intentado desarrollar una amplia perspectiva acerca de la eficacia de las agencias y ONGD, observando más allá de proyectos y llegando a la escala de programas, sectores o programas país; y han sido más críticos y analíticos si se comparan con los enfoques más prescriptivos y normativos de la literatura de los métodos. Comparativamente a los años 80, cuando había cierta hostilidad hacia la evaluación, a partir de los 90 las ONGD son más conscientes de la necesidad de evaluación (Howes, 1991). A

<sup>15</sup> De muy especial relevancia son los "Estudios de síntesis de DANIDA": <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/Evaluations/Publications/EvaluationStudies/>.

finales de los 90 y en los 2000 las agencias donantes dan un impulso muy importante a la armonización, los estándares de calidad y la cultura de evaluación por medio de la red de evaluación del CAD (EvalNet)<sup>16</sup>.

Frente a esta literatura de carácter operacional, hay menos ejemplos de una literatura que analice el contexto organizacional e institucional de las AAPP, en el que las actividades de seguimiento y evaluación están teniendo lugar. Esa literatura se ha centrado sobre todo en las influencias de los donantes bilaterales y multilaterales, dentro de una perspectiva más amplia que tan sólo el seguimiento y evaluación (Wallace, 2003; Edwards & Hulme, 1995).

### 2.3.3. Análisis organizacional de agencias y ONGD

#### 2.3.3.1. El concepto de análisis organizacional

El análisis de la cultura organizacional puede dar pistas acerca de cuánto y cuándo, un método o técnica, puede ser útil para cada institución en función de su contexto organizacional. Algunos autores vienen a indicar que, sin análisis organizacional e institucional, existe el peligro desde las agencias y organizaciones de desarrollo de “despolitizar” el desarrollo y convertirlo en una herramienta mecánica (Harriss, 2000). El análisis del capital social tiene poco sentido si no se relaciona con la dinámica política local e internacional, las estructuras de poder y con las instituciones (capital político). Es decir, se debe trabajar a diferentes niveles (individual y organizacional) íntimamente interconectados, ya que los proyectos son implementados por personas en un contexto social determinado. En la práctica, frecuentemente no se tiene en cuenta el factor humano y las características de los recursos humanos que desarrollan las herramientas y técnicas. Un gran reto de la gestión de la cooperación al desarrollo es conseguir unir al comportamiento individual, la cultura organizacional (o institucional) y la nueva agenda del desarrollo. Hay herramientas que pueden complementarse con las existentes para analizar e integrar la cultura, la diversidad y la complejidad organizacional y el comportamiento individual durante los procesos de planificación e implementación (Biggs, 2003). Entre estas herramientas destacan las que estudian la diversidad y complejidad organizacional<sup>17</sup>, señalamos aquellas que desarrollan instrumentos que unen la cultura organizacional de los agentes que implementan y la de los donantes (White, 1996), en lo que se llama “enfoques orientados a los actores”, como análisis de redes y matrices de relaciones entre actores (Davies, 2002). Además hay que destacar el trabajo que están realizando las Coordinadoras de ONGD (por citar ejemplos: española / CONGDE, inglesa / BOND o europeas / CONCORD) por medio de sus grupos de trabajo relacionados. Para finalizar señalemos otros sistemas innovadores en su momento, (como el Outcome Mapping (Earl, Carden & Smutylo, 2001) o el most significant changes (Davies & Dart, 2005), que todavía no llegan a utilizarse en la Cooperación Española, a pesar de ser citados en numerosas ocasiones en la bibliografía en castellano<sup>18</sup>.

El concepto de desempeño organizacional y la teoría de la administración y de la organización han evolucionado mucho durante el siglo XX. El centro de esa evolución estaba en el hecho de que las organizaciones necesitaban una manera de identificar sus objetivos y evaluar cuándo y cómo están trabajando bien. Sin em-

---

<sup>16</sup> EvalNet está en la actualidad apostando de forma enérgica por la armonización y la programación y ejecución de evaluaciones de manera conjunta. Por otra parte realiza una labor importante de difusión de evaluaciones por medio de la Base de Evaluaciones DERE: [www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec](http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec).

<sup>17</sup> Como ejemplo del tipo de enfoque de estos análisis Hood (1998 en Biggs, 2003) establece cuatro tipos de cultura organizacional en función del grado de cohesión de la institución y de las reglas pre establecidas: fatalista, individualista, jerárquica e igualitarista; y explica por qué cada una de estas instituciones utiliza de forma diferente la gestión del ciclo del proyecto, advirtiendo que cada tipo de organización está expuesta a diferentes peligros o debilidades desde el punto de vista organizacional.

<sup>18</sup> Un interesante estado del arte y últimas innovaciones y alternativas se puede encontrar en Jacobs (2008).

bargo, en las organizaciones gubernamentales y sin fines de lucro, la idea de lo que constituye un buen desempeño no era tan clara de determinar como en el caso del valor prioritario de las ganancias monetarias en las organizaciones con fines de lucro. Además, para todo tipo de organización, se dan similares conceptos y contenidos, como eficacia en la consecución de metas, eficiencia de recursos, métodos y procesos de trabajo, la estructura de la organización, la moral, las personas, el tratamiento de los recursos humanos. Los enfoques respecto al tiempo fueron más variados y surgieron alternativas diversas de medición del desempeño. Mientras que para analizar el desempeño financiero se desarrolló la planificación de sistemas de presupuestos por programas y los presupuestos de base cero; para comprender el capital social y el factor humano se profundizó en torno a la resolución de conflictos, el trabajo en equipo, la moral, la comunicación, la innovación y la adaptación<sup>19</sup>.

Hoy en día, como indican Lusthaus et al., (1999 y 2002), el marco del análisis organizacional es más integral, pasando de analizar los proyectos y programación de las organizaciones, a analizar su desempeño como organización dentro del entorno institucional. La valoración del concepto de desempeño organizacional (1) abarca conceptos clásicos en el marco de la evaluación como la eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad financiera y económica; (2) sin embargo señala la importancia de prestar atención también a determinados aspectos a veces intangibles que se encuentran en la capacidad, la motivación y el entorno de las organizaciones; (3) señala también la importancia e influencia mutua del entorno administrativo, político, socio-cultural, económico, agentes en las organizaciones (muy estudiado por North (1990)); (4) incluye la necesidad de tratar de estudiar aspectos que afectan a la motivación organizacional como son la historia, misión, cultura, incentivos/recompensas; (5) finalmente el desarrollo de capacidad organizacional (liderazgo estratégico, estructura, recursos humanos, gestión financiera, infraestructura, gestión de programa, gestión de procesos, relaciones inter-organizacionales).

**Tabla 4** Elementos a analizar en el análisis organizacional (Adaptado de Lusthaus, 2002)

A continuación se describen varios aspectos que se analizan en el desarrollo de una evaluación organizacional:

La mayoría de las organizaciones sin fines de lucro consideran su desempeño organizacional en términos del cumplimiento de los mandatos asociados a su misión, sus objetivos o sus metas. Una organización tiene un buen desempeño cuando equilibra efectividad, eficiencia y relevancia a la vez que mantiene su viabilidad financiera.

La **capacidad organizacional** es la habilidad de una organización para utilizar sus recursos en la realización de sus actividades: los recursos humanos, financieros y de infraestructura, sistemas y procesos que las organizaciones despliegan, además de los sistemas y prácticas de gestión relacionados con esos recursos. El liderazgo estratégico conlleva las estrategias y la gestión por parte de los dirigentes que fijan el rumbo de la organización. La gestión de los programas considera la capacidad de la organización para llevar a cabo su función institucional, mientras que la gestión de procesos examina la manera en que la organización maneja sus relaciones humanas y sus interacciones relacionadas con el trabajo. La estructura identifica los vínculos entre la forma en que se rige una organización y su misión, así como las funciones que desempeñan los recursos humanos y las finanzas en las actividades cotidianas de la organización. Las relaciones interinstitucionales son la capacidad de la organización para manejar sus relaciones externas.

<sup>19</sup> Un resumen de todo ello podemos encontrarlo en Lusthaus et al., (1999 y 2002).

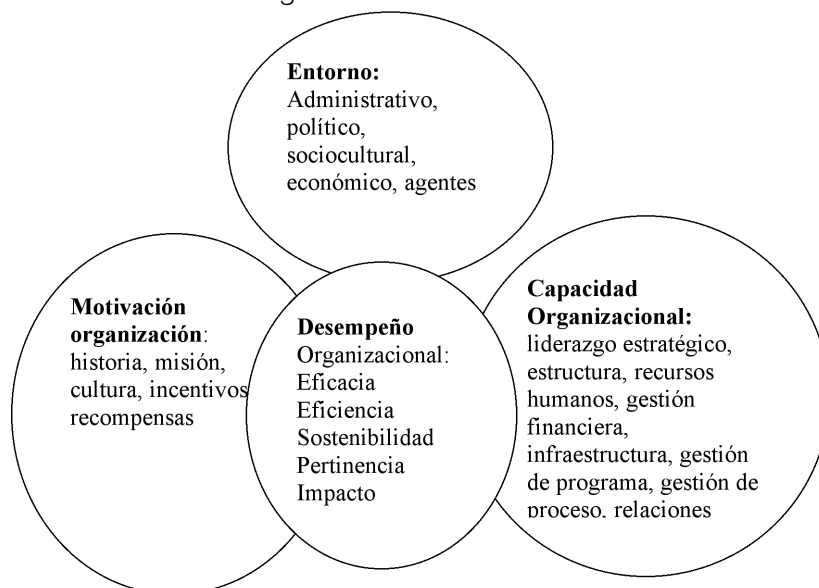


La **motivación organizacional** constituye la personalidad subyacente de la organización: es lo que impulsa a sus miembros a actuar. En primer lugar la evolución y la historia de la organización; es decir, cómo y por qué se inició la organización, cuáles son sus hitos, etc. De forma análoga, el marco de evaluación explora la misión, los valores y la visión de la organización con el fin de comprender las fuerzas motrices que la impulsan. La cultura que opera dentro de una organización y los incentivos que ofrece contribuyen a la motivación organizacional. Considerados en conjunto, estos factores dan a la organización su personalidad e intervienen en su desempeño y en la calidad del trabajo.

El **entorno externo institucional** es el factor clave que determina el nivel de recursos disponibles y la facilidad con la cual una organización puede llevar a cabo sus actividades. Debido a que las organizaciones son sistemas abiertos, el entorno externo en el que operan es esencial. Las organizaciones necesitan el apoyo de su entorno para sobrevivir y tener un buen desempeño. Las características y la calidad del entorno (como infraestructura deficiente en caminos, electricidad y líneas telefónicas) también pueden obstaculizar el desempeño. Por lo tanto, al evaluar una organización, debe prestarse atención a las condiciones económicas, políticas, socioculturales, ambientales, demográficas y tecnológicas.

**Tabla 5** Análisis organizacional. Fuente Lusthaus et al. (1999 y 2002)

Marco del Análisis Organizacional:



### 2.3.3.2. Agencias, departamentos públicos de desarrollo y ONGD

Los departamentos públicos y ONGD del Norte son hasta el presente actores clave y críticos de los procesos de desarrollo<sup>20</sup>, por ello es importante determinar hasta qué punto los valores y prácticas que exponen se ponen en práctica en su propia organización. Los propios representantes de estas organizaciones señalan que es necesario un mayor trabajo de reflexión entre todos los agentes en torno al desarrollo y desafío organizacional. Se necesita aumentar el rigor de la rendición de cuentas mutua y doméstica (incluida la interna),

<sup>20</sup> Precisamente las Declaraciones de París y Accra pretenden reducir la primacía de los donantes y reforzar el papel de los socios, sean Gobiernos o Sociedad Civil.

y trabajar por medio de la participación efectiva, la comprensión del cambio y del aprendizaje social, hacia una reducción de la burocracia innecesaria, y caminando hacia formas de rendición de cuentas más transparentes. Se debería equilibrar el gran valor de trabajar con socios del sur, con el establecimiento de sistemas de valoración interna y externa (incluyendo de arriba abajo) (Charlish et al., 2003).

El desempeño de las agencias, departamentos y ONGD es el resultado de la interacción dinámica entre las influencias externas (contexto) y las influencias internas (decisiones organizacionales). En cada caso es posible diseñar respuestas óptimas a las dificultades y oportunidades, pero para ello hacen falta unas características organizacionales específicas y una relación de apoyo con los proveedores y receptores de recursos. El contexto (características de las comunidades o estructuras políticas y económicas) es considerado en la mayoría de las evaluaciones como prioritario (Riddell, 1997); pero normalmente se olvida la influencia de los departamentos públicos y las ONGD en sí mismas (estrategia, cultura, estructura, modo de financiamiento y las decisiones que toma sobre lo que se hace, por quién y cómo). Algunas investigaciones (Edwards & Hulme, 1995; 1999; Fowler 1992) demuestran que el análisis organizacional es esencial en la consideración de resultados y objetivos indeterminados o eventuales. Las teorías de la gestión y de la organización sugieren que las agencias, departamentos públicos y ONGD con falta de capacidad de aprender, o que son dependientes de resultados medibles a corto plazo (réditos políticos, visibilidad, financiación y otros intereses particulares), no son capaces de apoyar cambios sociales e institucionales a largo plazo, ni las demandas relacionadas con el desarrollo sostenible.

**Tabla 6** Claves para las elecciones organizacionales óptimas. Fuente Edwards, 1999

Algunas de las claves en cooperación para las elecciones organizacionales óptimas:

- Objetivos y estrategias; Las organizaciones que identifican objetivos a largo plazo tienen más éxito que las que tienen varios objetivos al mismo tiempo a corto plazo.
- Equilibrio entre desarrollo institucional y material: Asegurar a la vez las condiciones de trabajo y la estructura organizacional son esenciales para mantener el cambio: es esencial el fortalecimiento organizacional durante las primeras fases para asegurar la sostenibilidad.
- Generalizar, extrapolar: trabajar con los gobiernos puede implicar presiones de resultados a corto plazo y metas cuantitativas, lo que puede desestabilizar otros aspectos del programa.
- Redes de relaciones horizontales y verticales, conexión de los departamentos públicos y las ONGD con estructuras que proveen recursos a largo plazo, consultoría, experiencia y acceso a los decisores políticos locales.
- Cultura, estructura, liderazgo y toma de decisiones: Un liderazgo adecuado es esencial para gestionar adecuadamente, especialmente en los momentos difíciles. Los casos de estudio no parecen correlacionar el desempeño eficaz y el uso de sistemas de planificación formalizados. Un sentido claro de la dirección, flexibilidad a la respuesta de necesidades de cambio y circunstancias, y la atención para aprender y comunicar parece más importante.

No hay una estrategia universal apropiada para todos los departamentos públicos y ONGD en todos los posibles contextos. Sin embargo las evaluaciones señalan que algunas respuestas son más eficaces que otras en contextos similares, y que dichos departamentos y ONGD pueden aumentar sus oportunidades e impacto utilizando las

estrategias correctas en la combinación adecuada. Entre estos factores se encuentran (1) una visión o dirección estratégica con objetivos a largo plazo, (2) un equilibrio entre servicios ofrecidos y fortaleza institucional, (3) unas relaciones horizontales y verticales fuertes en torno a temas de transferencia de recursos y presión política, (4) fortalecer las instituciones locales a través de la mayor responsabilidad en la toma de decisiones.

Otros estudios acerca del desempeño de agencias, departamentos públicos y ONGD en diferentes contextos indican que los enfoques más exitosos suelen darse en contextos en los que las ONGD receptoras y los financiadores tienen unas características organizacionales determinadas: (1) las organizaciones sin una marcada jerarquía y (2) con una flexibilidad suficiente (i) como para permitir el equilibrio entre el apoyo físico e institucional y (ii) como para dar espacio de maniobra de elegir su propio camino a las organizaciones locales. Esto sin embargo no es la norma en la ayuda oficial, donde la rigidez administrativa, la presión del gasto y la rendición de cuentas meramente financiera y legal a corto plazo de los donantes (agencias y departamentos de AECID y CCAA) pueden llevar a impedir el cambio institucional y social. Como indican Edwards y Fowler (2004), los donantes que quieran apoyar el cambio a largo plazo deben ayudar a las ONGD a encontrar una mezcla de estrategias apropiadas para un contexto cambiante, (y las características internas a conseguir en ese sentido) para no empujarlas a ofrecer servicios a gran escala y corto plazo.

**Resumen:** La agenda de eficacia de la ayuda está impulsando la mutua rendición de cuentas y la gestión para resultados de desarrollo. Este proceso hace más urgente la mejora de la gestión de la información en las organizaciones de desarrollo. En este contexto, la calidad de la información que surge del seguimiento y evaluación de las intervenciones de las organizaciones de desarrollo depende, en gran medida, de cómo se implementen en la práctica los principios de Participación, Aprendizaje, Transparencia y Utilidad entre y en cada organización. La implementación práctica de esos principios ha de contar con elementos estructurales inherentes a la “cadena de la ayuda”, pero también con elementos organizacionales como el marco institucional y legal, la motivación y la capacidad organizacional. Sin embargo, la inercia y resistencia al cambio es patente, debido a que muchas organizaciones de desarrollo parecen operar como si estuviesen implementando estrategias de prevención del “crimen” del aprendizaje organizacional, ya que no parecen facilitar ni el motivo, ni el medio, ni la oportunidad para dicho “crimen”. La complejidad de revertir este círculo vicioso (hacia otro virtuoso), especialmente en el contexto de las administraciones públicas españolas, implicaría un enfoque integral en y entre las organizaciones de desarrollo desde varios frentes, tanto estructurales como organizacionales.

**Palabras clave:** Seguimiento y Evaluación, Organizaciones de Desarrollo, Cooperación Española, Administración Pública, ONG, Arquitectura de la Ayuda y Agenda de Eficacia, Gestión del Conocimiento, Análisis y Aprendizaje Organizacional, Rendición de cuentas, Participación y poder.

**Abstract:** The aid effectiveness Agenda is promoting mutual accountability and managing for development results. This process makes it more urgent to improve the information management in development organizations. In this context, the quality of information arising from monitoring and evaluation of interventions implemented by development organizations depends largely on how the principles of Participation, Learning, Transparency and Utility are implemented between and within each organization. The implementation of these principles has to take into consideration (1) structural constraints of the “aid chain” but also (2) organizational aspects such as institutional and legal framework, motivation and organizational capacity. However, the inertia and the resistance to change are evident. Many development organizations seem to operate as if they were implementing strategies of prevention of the “crime” of organizational learning. These organisations do not seem to provide neither the reason nor the means nor the opportunity for such a crime. Especially in the context of the Spanish public administrations, the complexity of reversing this vicious cycle (to another virtuous) implies an integrated approach within and between development organizations on several fronts, both structural and organizational.

**Keywords:** Monitoring and Evaluation, Development Organisations, Spanish Cooperation, Public Administration, NGO, Aid Architecture and Effectiveness Agenda, Knowledge Management, Organisational Analysis and Learning, Accountability, Participation and Power.

Patrocina:



Colabora:



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)  
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28  
info@cecod.org  
www.cecod.org  
www.cecod-fi.net

ISBN: 978-84-92989-19-5

