

## El reto de la Cooperación Española: Hacia un modelo endógeno de evaluación

**Nils-Sjard Schulz**

Consultor independiente

La evaluación siempre ha representado un desafío para la ayuda al desarrollo, realizada muchas veces en contextos adversos a la rentabilidad y la eficiencia, es decir, donde es complejo alcanzar resultados claros.

A partir de los años 80 y coincidiendo con las primeras críticas fundamentales al sistema de ayuda internacional, distintas agencias empiezan a desarrollar modelos de gestión con el fin de demostrar los resultados. Esta rendición de cuentas ante las sociedades desarrolladas, que financian la ayuda a través de sus impuestos, constituye el primer pilar de la evaluación.

Con la definición de los Objetivos del Desarrollo de Milenio (ODM) en el año 2000 queda patente la necesaria revisión de la ayuda internacional, muchas veces carente de “éxitos” palpables. Varias agencias impulsan una reorientación de su gestión hacia los resultados y efectos concretos y medibles. Hoy en día, la cooperación aún necesita retroalimentarse con el aprendizaje y la reflexión para mejorar el impacto de su labor.

En el contexto español, la cultura de evaluación es aún reciente y fragmentada a pesar de que ya se ha acumulado 25 años de experiencia en la cooperación al desarrollo. No obstante, la amplia renovación promovida por el Gobierno actual constituye una oportunidad casi única –al mismo tiempo que una enorme exigencia– para la evaluación. Hay dos razones principales: en primer lugar, el notable aumento de fondos requiere un nuevo modelo de gestión enfocado a la calidad y el aprendizaje, al mismo tiempo que necesita ser capaz de mostrar a la sociedad española para qué sirve la solidaridad financiada con el 0,5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). En segundo lugar, la Cooperación Española debe responder a los nuevos alineamientos estratégicos a nivel nacional (Plan Director, Documentos de Estrategia de País y de Estrategia Sectorial) y multilateral (Declaración del Milenio, Declaración de París, Consenso Europeo sobre Desarrollo), que imponen criterios no convencionales y aún poco asumidos por los procedimientos vigentes en las distintas instituciones.

El presente documento pretende analizar de forma constructiva algunos retos para la cultura de evaluación en España. Aporta para cada reto posibles soluciones dentro de una propuesta de modelo adaptado a la Cooperación Española actual y coherente con la Declaración de París.

## **Reto 1: La toma de decisión sobre la financiación como momento clave para la calidad**

En España, la multitud de organismos financiadores y la dependencia orgánica de las agencias, especialmente la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), son claros limitadores para la independencia en el proceso de toma de decisión sobre la financiación. No obstante, tal como indica la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE) en su ponencia, en esta fase encontramos uno de los retos principales para la calidad: sin una planificación coherente y adaptada a las necesidades y demandas de los colectivos e instituciones meta es prácticamente imposible realizar una intervención basada en resultados y una revisión adecuada de los logros alcanzados. La ausencia de una línea de base operativa, un análisis previo fragmentado, la nula participación del receptor en la planificación o la primacía de una “agenda oculta”, no directamente relacionada con la lucha contra la pobreza, constituyen serios obstáculos para que una evaluación se oriente en el aprendizaje y la reflexión.

La cooperación al desarrollo suele financiarse con fuentes externas al ejecutor de las intervenciones (presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, presupuestos anuales de donantes privados y obras sociales), por lo que requiere un compromiso especial con la calidad y la transparencia en la toma de decisiones. También en vista de la mayor dotación presupuestaria,<sup>1</sup> es deseable que se profundice en la definición de buenas prácticas de financiación, especialmente por parte de los donantes públicos, con el fin de promover intervenciones que cumplan con los criterios básicos comunes de calidad técnica.

## **Reto 2: Los modelos del diseño y la complejidad del desarrollo humano**

Hoy en día, como destaca el documento base de FRIDE, el Enfoque del Marco Lógico (EML) representa una herramienta de planificación entre otras metodologías. De hecho, en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existe una creciente orientación hacia los resultados y objetivos, lo que implica también una mayor flexibilidad a nivel de los llamados insumos (en lenguaje del marco lógico, presupuesto y actividades, hasta cierto punto también resultados). Así, la alemana GTZ, impulsora del ZOPP,<sup>2</sup> ya se ha distanciado del EML como opción exclusiva para dar prioridad a un marco de gestión más ágil orientado a los resultados.<sup>3</sup> se da menos importancia a los servicios previstos, es decir, la previsión se centra en los objetivos (*outcomes*) y sus indicadores. Con ello

---

<sup>1</sup> El logro del 0,5 por ciento del PIB destinado a la solidaridad internacional constituye una promesa electoral con la que el Gobierno del PSOE parece poder cumplir en 2008. Desde el año 2004, en España se ha dado una verdadera escalada de los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo. En 2006, la [Administración General del Estado ha destinado unos 2.423 millones de Euros](#) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que supone un incremento del 22 por ciento frente a los 1.984 millones de Euros de los Presupuestos Generales del Estado del año 2004. Existe también un salto cuantitativo en la cooperación de las Comunidades Autónomas que influye favorablemente en el aumento de los fondos. A modo de ejemplo, la [Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo aumentó sus fondos en un 230 por ciento entre 2004 y 2006](#), y la [Comunidad de Madrid cuadruplicó sus fondos de ayuda internacional entre 2002 y 2006](#), llegando a 44.0 millones de Euros y 30.2 millones de Euros, respectivamente.

<sup>2</sup> “Planificación de Proyectos Orientado a Objetivos” (“Zielorientierte Projektplanung”). Representa lo que en España se denomina EML. Este modelo prevé un proceso participativo de identificación y diseño dentro de un ciclo de gestión de resultados más amplio. En España, CIDEAL ha publicado uno de los manuales clave al respecto ‘El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo - La aplicación del marco lógico’, primera edición de 1999.

<sup>3</sup> El [Marco para la gestión de contratos y de cooperación de la política de desarrollo](#) (AURA, en sus siglas en alemán) se orienta en el efecto de las intervenciones (*outcome*), introduce un formato de diseño más ágil y aumenta notablemente la flexibilidad en la ejecución (presupuesto, actividades y resultados).

se introduce mayor flexibilidad a la hora de responder a riesgos y oportunidades durante la ejecución de los proyectos. Existen reorientaciones parecidas en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las agencias canadiense, estadounidense y sueca.<sup>4</sup>

Frente a las condiciones volátiles en las que se promueve el desarrollo humano, parece adecuado contar con un modelo de planificación adaptable a los múltiples cambios posibles. Esto es especialmente interesante para programas y estrategias a medio y largo plazo. En España, la rígida aplicación del EML a todo tipo de intervenciones aún no permite centrar adecuadamente los esfuerzos en cómo lograr los objetivos e impactos deseados, sino que insiste, por ejemplo, en un exagerado desglose de las actividades y las previsiones presupuestarias, suponiendo lógicas lineales en ocasiones poco realistas.

Con ello, los actores españoles no se encuentran fuera del consenso europeo,<sup>5</sup> pero sí parece oportuno tener en cuenta la importancia de la metodología de la planificación y encontrar opciones más allá del EML o, al menos, fomentar una flexibilización del mismo. Aparte de un necesario debate técnico dentro del sector sobre las distintas opciones<sup>6</sup> y dada su influencia en los procesos de trabajo de las ONGD españolas, conviene que los donantes estén en condiciones de redefinir su oferta de financiación, orientándola hacia los objetivos y el impacto que persiguen, y guiar adecuadamente la demanda hacia metodologías más coherentes con las realidades que encuentran en las zonas de intervención.

### **Reto 3: La evaluación como tarea continua**

Aunque la evaluación se ha abierto paso en la cultura de solidaridad en España, persiste todavía una noción muy puntual de las tareas respectivas. En línea de lo que indica Rubén Cano en su ponencia, la evaluación debería ser un compromiso continuo con el aprendizaje, la reflexión, la rendición de cuentas y la adecuada toma de decisiones. El actual carácter puntual de las evaluaciones (intermedias, finales y ex post) puede distorsionar la visión sobre las lecciones aprendidas durante todo el proceso de la ejecución, lo que podría retroalimentar

---

<sup>4</sup> El PNUD introduce en 1999 la “cultura de desempeño” y una cadena de resultados a través del seguimiento y la evaluación de efectos. Ver para más detalle el [Manual de seguimiento y evaluación de resultado](#) (2002) y su ampliación, [Guidelines for Outcome Evaluators](#) (2002). Para el caso de la agencia canadiense, ver el ‘Framework of Results and Key Success’ en [CIDA Evaluation Guide](#) (2004). El CIDA no renuncia completamente al EML, sino que pretende reorientar sus herramientas hacia la gestión de resultados. Ver como documento base [The Logical Framework: Making it Results-Oriented](#) (2002). Una de las principales referencias de los cambios en la USAID se ha reflejado en el [Results-Oriented Assistance: A USAID Sourcebook](#) (2002). Este documento propone contemplar aportaciones de otros actores en el logro de los resultados, además de la evaluación y el aprendizaje como una tarea permanente en la ejecución. Por otra parte, el enfoque sueco se centra en la gestión de la contribución y por tanto se distancia considerablemente de la rigidez del marco lógico, del que mantiene únicamente los criterios de valoración, ver [Sida at Work – A manual on Contribution Management](#) (2005). Para una visión más amplia se recomienda el manual de [Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de Desarrollo](#) (2006) de la OCDE, especialmente a partir de página 145. Este amplio documento, promovido por el BID, Banco Mundial, NORAD, CIDA y el Gobierno danés, ofrece también 20 ejemplos de gestión de resultados a nivel país y en proyectos y programas sectoriales.

<sup>5</sup> De hecho, la Comisión Europea aplica el EML de forma ortodoxa y poco crítica en casi todas sus líneas de financiación de la cooperación al desarrollo. Esto representa sin duda un consenso de mínimos sobre metodologías en la ayuda al desarrollo de los actores europeos.

<sup>6</sup> Propuesto por el canadiense Centro Internacional de Estudios sobre el Desarrollo, la [metodología del Mapeo de Alcances](#) (*outcome mapping*) representa una de las herramientas más debatidas para renovar los procedimientos de planificación en la ayuda al desarrollo. Este enfoque puede incluso ser complementario al EML, introduciendo una mayor preocupación por los procesos y las personas, es decir, los cambios a nivel de las relaciones, actitudes y acciones de los actores directamente implicados en una intervención.

adecuadamente futuras intervenciones. Y, en muchas ocasiones, la evaluación puntual (externa o interna) solamente confirma errores iniciales de planificación, desvíos o necesidades no atendidas, sin que ello aporte soluciones concretas, es decir, directamente ejecutables por el actor responsable de la implementación.

Parece obvio que el equipo local de la ejecución tiene un conocimiento profundo de la realidad del terreno. Para que este personal no solamente pueda valorar los avances, sino también tener capacidad de proponer e implementar soluciones a obstáculos existentes, es necesario invertir en un sistema de seguimiento y evaluación fortalecido “desde abajo” que pueda alertar y responder rápidamente a posibles desafíos al proyecto. Sin duda, se requiere un control mucho más cercano, pero también más flexible del cumplimiento con las metas y la operatividad del planteamiento técnico inicial. Una metodología más ágil de planificación y ejecución (especialmente con respecto a los insumos y resultados) podría ser una solución mucho más eficaz a los múltiples problemas que se encuentran en cada intervención en los países en vías de desarrollo.

#### **Reto 4: Carencias operativas e implicaciones para el seguimiento y la evaluación**

La concentración de los modelos actuales de gestión en los insumos (actividades, presupuestos, entre otros) no suele dejar un lugar adecuado para la elaboración y definición de objetivos e indicadores operativos, tanto cuantificados como cualitativos. Por tanto, el seguimiento y las evaluaciones intermedias, finales o ex post que se realizan, carecen en ocasiones de unas referencias analíticas adecuadas, poniendo en peligro el ejercicio coherente de valoración, aprendizaje y rendición de cuentas.

Dado el considerable número de intervenciones que cuentan con una planificación *gris* -poco relevante para el seguimiento y la evaluación -, convendría que los donantes establecieran baterías de indicadores básicos para cada línea de actuación, estrategias sectoriales y zona geográfica.<sup>7</sup> Esta respuesta pragmática permitiría un mayor alineamiento de la labor que actualmente realiza cada equipo evaluador por su cuenta (en ocasiones, en colaboración con las entidades del Sur y/o del Norte), cuando se detectan deficiencias a nivel de planificación. El proceso de una evaluación ex ante enfocada en el contexto y las oportunidades podría ser el momento indicado para identificar las líneas de base e indicadores respectivos, tomando en especial consideración los lineamientos estratégicos multilaterales (ODM) y las estrategias de desarrollo nacionales de los países beneficiarios.

#### **Reto 5: Liderazgo en la definición de objetivos y estrategias**

Durante los últimos años, tanto desde la Administración General del Estado<sup>8</sup> como en las Comunidades Autónomas,<sup>9</sup> se han promovido procesos participativos de planificación que han buscado romper con la filosofía de la legislatura anterior,

---

<sup>7</sup> En el caso de la AECI, los [Documentos de Estrategia de País](#) (DEP) podrían resultar un buen marco para establecer este tipo de indicadores de orientación coherentes con los planes nacionales de desarrollo.

<sup>8</sup> [Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008](#)

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, se recomienda la lectura del [Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 de la Generalidad de Cataluña](#), el [Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008](#) y el [Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2004-2007 de la Comunidad Valenciana](#)

marcada por un cierto “autismo administrativo” frente a las ONGD.<sup>10</sup> A pesar de los cambios favorables, es destacable que la planificación se debe impulsar desde el donante como organismo oficial con suficiente capacidad legítima para definir sus propias previsiones. Esto no excluye que se enriquezca la planificación estratégica con el vasto fondo de experiencias existentes en el conjunto del sector. Actualmente, los Planes Director y Generales tienden a reflejar todo el abanico de preferencias sectoriales y geográficas de un gran número de actores de la Cooperación Española; la mayoría carece del suficiente respaldo institucional democrático. Esta forma de “cultura participativa” provoca una verdadera sobrecarga de líneas de acción mal camufladas como objetivos o metas. En ocasiones, la planificación no cuenta ni siquiera con recursos suficientes para abarcar todos los sectores. En muchos casos, el análisis y la identificación de las necesidades son superficiales, no demuestran una participación activa de los actores e instituciones del Sur, y están escasamente alineados con los planes de desarrollo nacionales.

Aunque principalmente bien encaminada en la lucha contra la pobreza como meta principal,<sup>11</sup> la planificación estratégica de los donantes públicos españoles sufre un claro exceso de líneas de acción. Para enfocar más claramente los objetivos se requiere un mayor liderazgo, que no tiene por qué tomar en consideración todas las demandas y capacidades de las ONGD. Sí debería promoverse con mucho mayor énfasis el análisis ex ante de los distintos sectores y países, implicando con más seriedad y procesos participativos a los agentes del Sur.

#### **Reto 6: La participación del Sur como condición *sine qua non* de la evaluación basada en resultados**

La participación de los colectivos metas, sobre la que teóricamente se fundamentan las distintas metodologías de planificación y evaluación, es uno de los grandes retos de la gestión basada en resultados. Superar su rol como meros receptores de la ayuda supone grandes esfuerzos, sobre todo porque las herramientas técnicas no son asépticas desde el punto de vista cultural, y pueden representar incluso una barrera para la comunicación y el aprendizaje.<sup>12</sup> Por tanto, una rigurosa pero no participativa aplicación del EML (y cualquier otra metodología)<sup>13</sup> puede entorpecer la implicación de las instituciones y personas beneficiarias de la ayuda.

La cuestión es cómo asegurar la voz de los destinatarios de la ayuda no solamente en la planificación, sino también hacerles partícipes de la evaluación, de la reflexión

---

<sup>10</sup> Para conocer el estado de ánimo en la Cooperación Española durante la legislatura anterior, ver el elocuente [Comunicado por el Diálogo y la Participación](#) (2002) de la Confederación de ONG de Desarrollo de España (CONGDE). Se trata de una de las escasas notas de prensa de la CONGDE que se [han traducido al inglés](#).

<sup>11</sup> Una notable excepción de esta valoración positiva constituye el [Plan África 2005-2008](#) del ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Este incluye aspectos no directamente relevantes para la lucha contra la pobreza como, entre otros, la lucha contra la inmigración irregular, la promoción de inversiones españolas y la difusión de la lengua española.

<sup>12</sup> Existe un resumen compacto de los obstáculos culturales en el informe de SIDA, [The Use and Abuse of the Logical Framework Approach](#) (2005). En su anexo se encuentra una valiosa bibliografía sobre la viabilidad cultural del EML en contextos no europeos; se recomiendan especialmente [Management standards and development practice in the South African aid chain](#) (2003), de Lisa Bornstein, y [Learning from logframes: reflections on three educational development projects in East and Southern Africa](#) (2005), de Ken Harley.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el [Mapeo de Alcances](#) es una metodología extraordinariamente compleja y requiere una gran inversión continua en la gestión de informaciones, algo muchas veces muy difícil de llevar a cabo en los países en vías de desarrollo. Además parte de presuposiciones de cambio social a nivel de relaciones y actitudes, que pueden ser incoherentes con el contexto cultural en el que se desarrolla una intervención.

sobre buenas prácticas y la toma de decisiones sobre intervenciones en marcha. Nuevamente, una opción viable podría ser un mayor fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación “desde abajo”, implicando a los agentes del Sur en el debate sobre el modelo de gestión de una cooperación española renovada.

### **Reto 7: Necesidad de una revisión y adaptación metodológicas de los modelos de gestión y su coherencia con la Declaración de París**

La mayor dotación presupuestaria y la planificación estratégica renovada necesitan ir acompañadas de una seria inversión en la gestión de la calidad de la cooperación. Se ha abierto una ventana de oportunidad para poder definir nuevas “reglas de juego” dentro de unas capacidades técnicas fortalecidas. Su desaprovechamiento podría provocar graves reveses en el sistema español de cooperación y el amplio apoyo que recibe por parte de la sociedad. Hasta el momento, los avances en la cultura de evaluación de la AECI han sido discretos. Aparte de la retórica modernizada solamente se ha logrado publicar una docena de evaluaciones externas, promover unas tres evaluaciones estratégicas y reforzar tímidamente la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) a través de la nueva Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Todo ello aún no refleja la calidad, flexibilidad y debate de un modelo endógeno español más allá del “corsé justificativo”.<sup>14</sup> Desde la publicación de la metodología de evaluación de la Cooperación Española en 1998 y su revisión en 2000, no se ha producido una renovación metodológica. Efectivamente, como indica el documento base de FRIDE, la aportación española al debate en el seno de la OCDE sobre la evaluación es prácticamente nula. También pesa el hecho de que no se cuenta con herramientas adaptadas a la nueva etapa en la que ha entrado el sistema español de cooperación al desarrollo. Por otro lado, tanto la Declaración de París como el Consenso Europeo sobre Desarrollo de la Unión Europea plantean enormes desafíos para la Cooperación Española en materia de evaluación, especialmente con respecto a (1) la adhesión a los indicadores de progreso de la Declaración de París; (2) la aplicación de criterios no convencionales como la apropiación o la armonización; y (3) procedimientos innovadores como las evaluaciones conjuntas.<sup>15</sup>

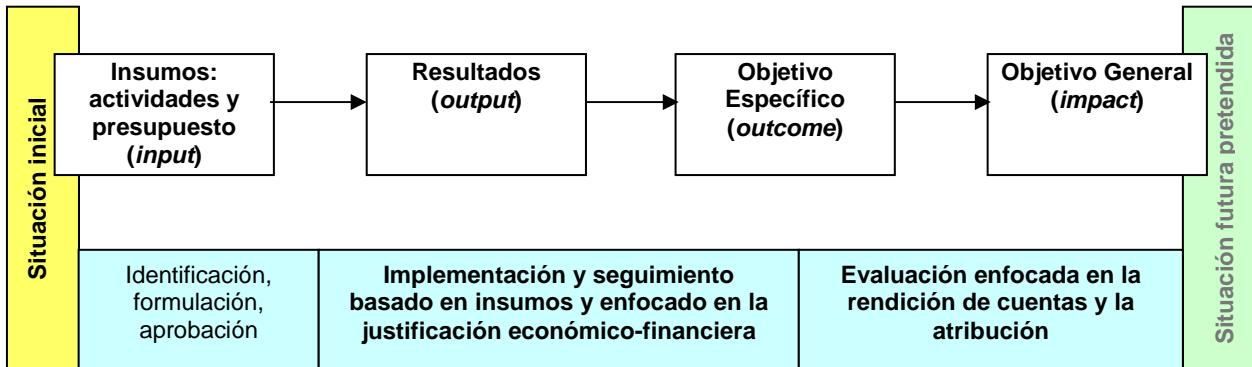
En materia de gestión basada en resultados, la Cooperación Española aún se basa en un modelo convencional que parte de una lógica lineal, según la que los insumos influyen de forma casi directa en los objetivos. Esto se acompaña con un sistema de seguimiento y evaluación basado principalmente en la rendición de cuentas (justificación), tal como describe el siguiente gráfico:

---

<sup>14</sup> Ver las anotaciones de Rubén Cano al respecto. No parece oportuno enfocar la valoración de una intervención únicamente en la adecuada justificación de unos gastos que se encuentran en el primer escalón de la cadena de resultados.

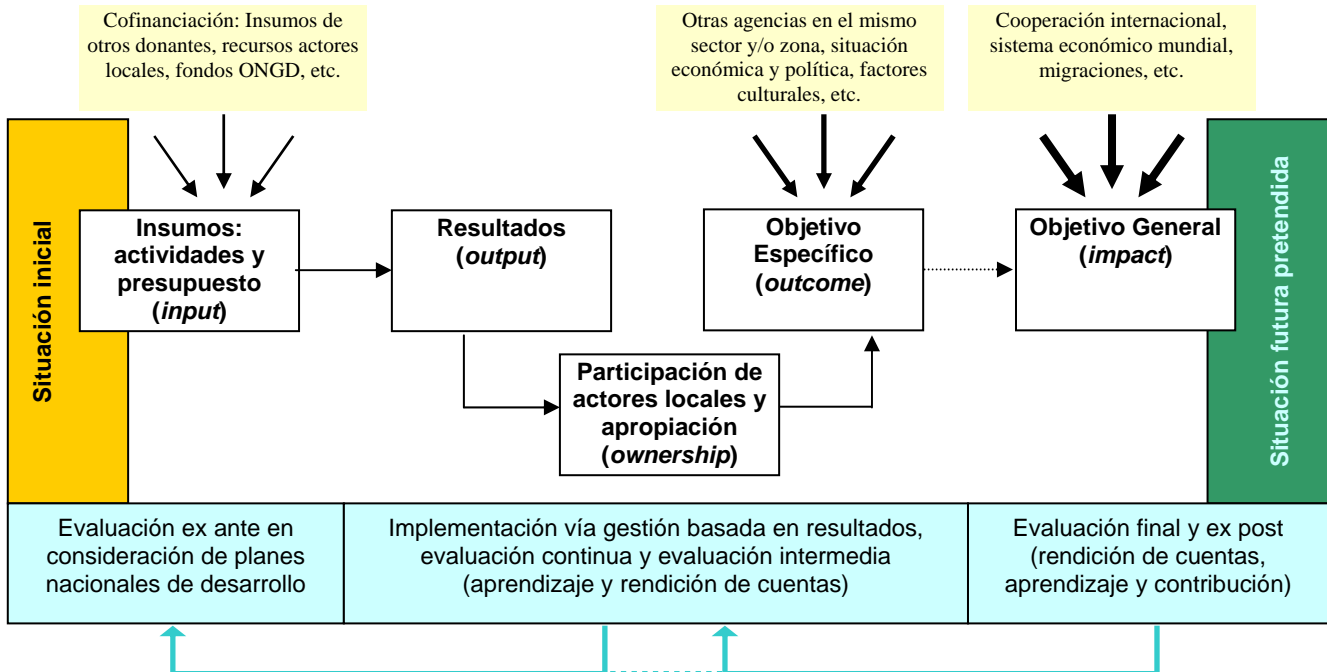
<sup>15</sup> Recientemente se ha publicado una [evaluación conjunta de la cooperación de la Comisión Europea y de Francia con Malí entre 1995 y 2004](#), país prioritario para el Plan Director de la Cooperación Española y la mayoría de las Comunidades Autónomas. El documento relata también los desafíos a la hora de articular adecuadamente sinergias entre dos agencias de gran peso más allá de las coincidencias de trabajo a nivel sectorial.

*Esquema 1: Modelo convencional de la gestión*



Frente a ello, el debate actual de la evaluación, el espíritu de la Declaración de París que se renovará en la Tercera Mesa Redonda sobre Gestión de Resultados en Hanoi (febrero de 2007) y una mayor consideración de los factores de contexto de la cooperación internacional representan también una oportunidad para crear un marco adecuado para la gestión de la Cooperación Española. Con el deseo de impulsar el debate frente a la próxima evaluación de la ayuda española por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (noviembre de 2007), se podría proponer el siguiente modelo basado en resultados y en la mejora de la calidad:

*Esquema 2: Propuesta para un modelo adaptado a la cooperación española y coherente con la Declaración de París*



**Reto 8: Fundamentos culturales de la evaluación en el sistema español**

Una renovación profunda de las metodologías y procedimientos requiere de debates e insumos de personas y colectivos especializados en la materia de evaluación. Sin

embargo, es necesario crear marcos y estrategias motivadoras para que este capital humano participe en la definición de un nuevo modelo de gestión. Es imprescindible seguir moderando el ambiente marcado por la desconfianza entre los distintos actores, suavizar la cultura de confrontación, evitar la personalización de las críticas y superar poco a poco las relaciones basadas en la dependencia financiera entre los donantes, por un lado, y los *think tanks*, consultoras y ONGD, por otro.

Por tanto, es recomendable que los donantes públicos inviertan en fórmulas de consulta y participación que hagan sentirse más cómodos a los actores. La experiencia del esfuerzo realizado durante los últimos dos años parece demostrar que la opción más eficaz son las consultas directas así como los grupos de trabajo especializados con un número reducido de participantes, frente a modalidades más "vistosas" y abiertas, como los foros virtuales o las conferencias. No obstante, es necesario compartir de forma más detallada y constante toda la información gestionada y los detalles del debate, para que éste pueda trasladarse poco a poco a un público más amplio.

### **Foroaod - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)