



**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

---

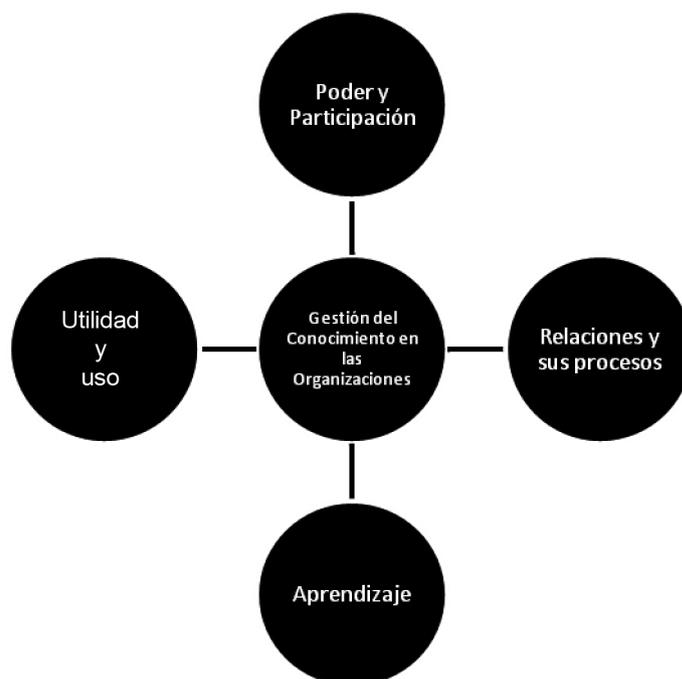
<sup>1</sup> Carlos Rodríguez-Ariza es Doctor Ingeniero Agrónomo y trabaja para la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Los contenidos de este documento no tienen por qué representar los puntos de vista de la DGPOLDE.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

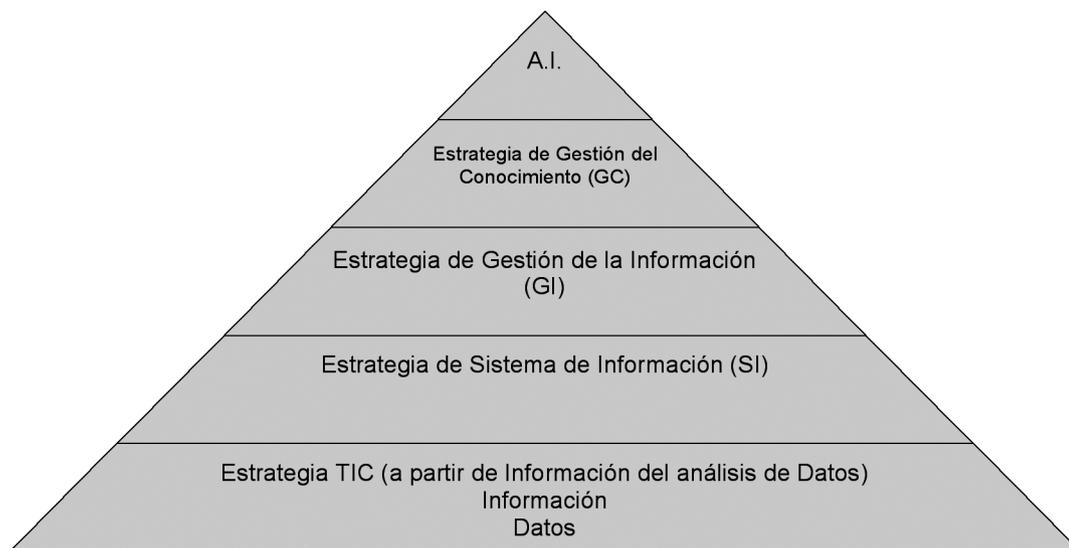
En todas las organizaciones, pero especialmente en las organizaciones de desarrollo, el crear información como un recurso utilizable desde un conjunto bruto de datos y documentos, es un proceso no evidente que ha de ser gestionado. El proceso de gestionar la información en una organización de desarrollo 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.

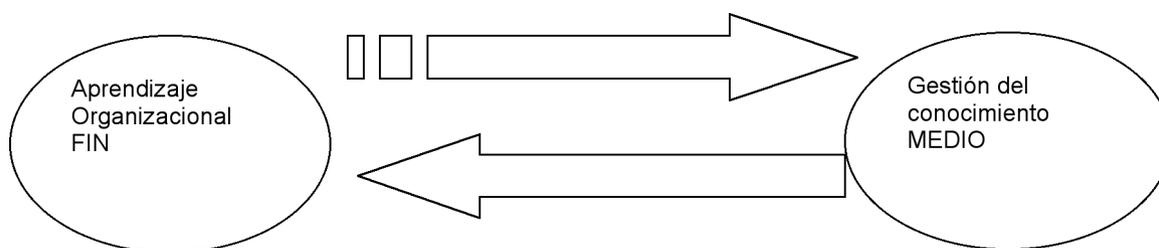
A su vez incorporar la estrategia en la gestión de la información, es un proceso complejo, interactivo y evolutivo de aprendizaje adaptativo, a veces prescriptivo (planificado) y a veces descriptivo (emergente). Aunque podamos decir que no se ha avanzado mucho en la gestión de la información en las organizaciones 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).

Década	Objetivo principal	Principal instrumento	Principal disciplina
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)

	Antes	Después
<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.

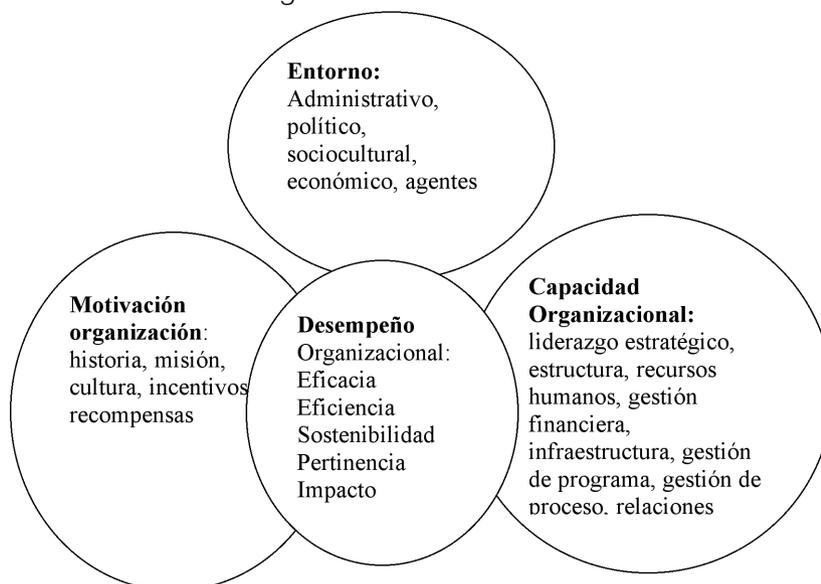
<sup>19</sup> Un resumen de todo ello podemos encontrarlo en Lusthaus et al., (1999 y 2002).

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





**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. II)**

**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.2 / 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 2: 978-84-92989-18-8

Depósito legal: M-29546-2010

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Impresión: Imedisa

# Índice

<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> .....	35
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> .....	47
<b>ANEXO Aspectos prácticos de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional</b> .....	57

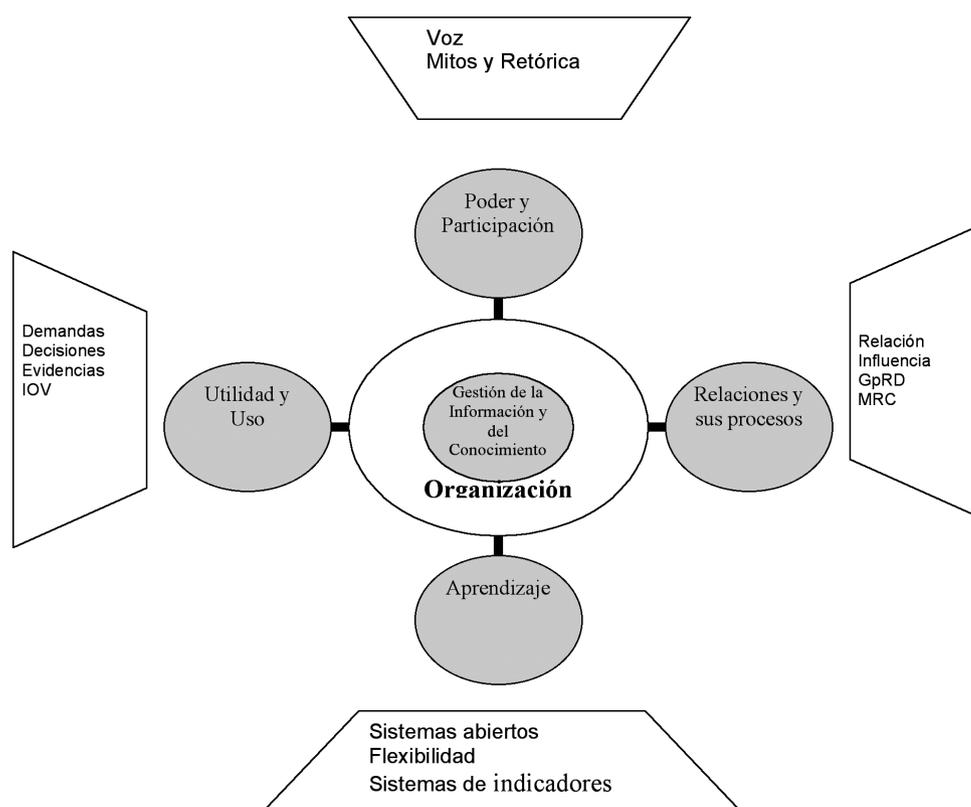
## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Relaciones entre TIC, SI, GI, GC y Arquitectura de la información (AI) (Fuente: elaboración propia a partir de Schueber, 2003: 57) .....	12
<b>Tabla 2</b> Relación entre aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento (Fuente: Adaptado de Britton, 2005: 8).....	14
<b>Tabla 3</b> Nuevas disciplinas en evaluación respondiendo a los cambios en el contexto político (Fuente Piccioto, 2007 y 2009:39 y 40) .....	29
<b>Tabla 4</b> Elementos a analizar en el análisis organizacional (Adaptado de Luthaus, 2002) .....	31
<b>Tabla 5</b> Análisis organizacional. Fuente Lusthaus et al. (1999 y 2002).....	32
<b>Tabla 6</b> Claves para las elecciones organizacionales óptimas. Fuente Edwards, 1999.....	33
<b>Tabla 7</b> Barreras para la gestión de la información en la organizaciones de desarrollo.....	5
<b>Tabla 8</b> Debilidades y amenazas de una participación “no real”. Elaboración propia a partir de Pretty (1995) .....	6
<b>Tabla 9</b> La GpRD para las ONGD (Fuente CONGDE, 2009:48-49) .....	19
<b>Tabla 10</b> Calidad de los indicadores en la lógica vertical y horizontal.....	24
<b>Tabla 11</b> Desarrollo de una estrategia para el aprendizaje organizacional (Fuente Britton, 2005: 37) .....	44

### 3. Retos para la gestión de la información surgida del seguimiento y evaluación de las intervenciones

Hasta este punto de la publicación hemos descrito el “debería ser” en la gestión de la información en organizaciones de desarrollo. En adelante trataremos de exponer cómo podríamos unir el “ser” con el “deber ser”. Para describir los retos para la gestión de la información en organizaciones de desarrollo, distinguimos entre algunos retos ligados con barreras estructurales asociadas con la participación, las relaciones, el aprendizaje y la utilidad por un lado y barreras organizacionales, relacionadas con la capacidad, la motivación y el entorno de las organizaciones de desarrollo, centrándonos especialmente –aunque no sólo– en las organizaciones públicas.

**Tabla 7** Barreras para la gestión de la información en la organizaciones de desarrollo



#### 3.1. Retos Estructurales de las Organizaciones de Desarrollo

Vamos a describir algunos elementos del entorno de las organizaciones que afectan a los principios de evaluación (de la CE). Se ha escrito mucho sobre los problemas que la “cadena de la ayuda” implica en las ONGD del Norte y del Sur, centrándose muchas de las críticas a la preeminencia de las necesidades de información de las agencias donantes. Sin embargo no está tan documentada la utilidad o la satisfacción de las necesidades de información para dichas agencias y departamentos públicos en base a la gran cantidad de flujos de documentación que se ponen en juego en la relación donante-ONGD.

### 3.1.1. Participación, poder y voz en los procesos de relación ¿Quién participa?

En el contexto de la Cooperación al Desarrollo, vamos a describir la falta de claridad del concepto de participación (¿Qué es participación?). En concreto vamos a analizar: (i) la ausencia de participación y la participación mal entendida en la identificación, seguimiento y evaluación (ii) procesos de relación a nivel interno e internacional.

#### 3.1.1.1. La participación: un concepto de múltiples acepciones

Comenzamos presentando nuestro concepto de participación y a continuación describiremos algunos contextos singulares en los que, a pesar de que se habla de “participación”, realmente hay ausencia de participación o participación mal entendida en la identificación, seguimiento y evaluación.

Entendemos que **un proceso es participativo cuando las personas tienen incidencia en el uso de la información, las decisiones en base a esa información y la implementación de las decisiones**. Por tanto la participación no es un estado puntual, sino más bien una “escalera” –o un continuo– entre la pasividad o participación manipulada, la consulta para el suministro de información, la participación por incentivos o funcional (reactiva), la participación interactiva (activa), y la participación auto gestionada (proactiva).

Aunque la participación es una consecuencia real y potencial del desarrollo, la participación de los implicados en las acciones de desarrollo es un proceso que no es fácil ni evidente. Cuando ese proceso participativo se trata de implementar o describir es fácil que surjan obstáculos<sup>21</sup>. Los procesos participativos no son sólo un fin en sí, sino que deben ser un medio y han de ser utilizados en coherencia con los objetivos de desarrollo que se persiguen. A continuación enumeramos algunos de los errores más comunes que pueden reducir el impacto positivo de la participación:

#### 1-Claves de los procesos participativos.

Un proceso participativo tiene amenazas que pueden llevar a la decepción de los participantes, como son la improvisación, la premura, la exclusión, la imposición, la manipulación o la falta de devolución de productos (Pretty, 1995):

**Tabla 8** Debilidades y amenazas de una participación “no real”. Elaboración propia a partir de Pretty (1995)

<p>Debilidades y amenazas acerca de la participación y errores comunes en los procesos participativos</p> <p><b>Improvisación:</b> se falla en planificar el proceso y en explicarlo a la gente, y se "queda corto"; los métodos deben ser seleccionados en función de un objetivo claro;</p> <p><b>Superficialidad:</b> se recolectan pocos datos, sin cruzar los métodos para profundizar y "triangular" las fuentes;</p>
---

<sup>21</sup> Se puede encontrar un descripción de algunos de ellos como aversión al riesgo, el trabajo extra, la inercia, el hábito o la rutina, los intereses creados, la dificultad de delegar y de distribuir el poder, en IDS, 2001.

**Premura:** se corre hacia las conclusiones, omitiendo la profundización de aspectos poco claros o inexplicados;

**Exclusión:** se omite la integración en el proceso ciertos miembros de la comunidad, generalmente los más marginados, los menos poderosos, los más críticos...;

**Imposición:** se abandona la actitud de facilitador en algún momento del proceso y se imponen ideas, dejando de escuchar y aprender;

**Manipulación:** el proceso participativo se lleva a cabo sólo para satisfacer las necesidades de los técnicos o de algunos líderes que manipulan el proceso para confortar sus propuestas;

**Falta de compromiso:** se crea confusión si el proceso participativo no resulta de un compromiso inicial claro con la gente: objetivos, resultados esperados, devolución de los productos a la comunidad;

**Decepción:** un proceso participativo despierta expectativas de la gente. Si no se le da el seguimiento esperado, se habrá otra vez "extraído" información sin devolver nada, y la credibilidad del método mismo quedará afectada en la comunidad.

Por tanto algunos de los aspectos esenciales en los procesos participativos son: (1) contar con las relaciones estructurales y la capacidad y habilidad de la gente para negociar, pues lo que determina realmente la participación es el poder de decisión; encontrar métodos y técnicas a través de los que la gente puede jugar un papel real. Por ello el éxito de la participación depende en gran medida del grado de organización de la gente y de la flexibilidad de cada actor. (2) Contar con las limitaciones técnicas y operativas del enfoque, que hacen necesaria la evaluación continua de las herramientas metodológicas utilizadas. (3) Contar con las limitaciones conceptuales y políticas de la participación: (i) hay que señalar la importancia de los diferentes objetivos en la práctica de la participación, si es un fin o un medio, y de la aplicabilidad y pertinencia de las técnicas participativas; (ii) aspectos como diversidad y diferenciación no son claros cuando se habla de participación; (iii) la participación puede ser una forma de cooptación política y requerir contribuciones de los participantes en forma de trabajo, dinero u otros tipos de transferencias en los costes del trabajo. Esto puede enmascarar una situación de centralismo en nombre de la descentralización (Biggs & Smith 1998, Stirrat y Henkel 1997).

## 2-Lo que es y no es la participación.

Los procesos participativos han sido utilizados en ocasiones como soluciones técnicas y de gestión para lo que básicamente eran problemas políticos (Guijt y Shah, 1998 en Heeks, 1999:2). Hay contextos de desarrollo donde la participación no es "realmente" participación, donde la cultura y la política de una organización impiden procesos realmente participativos al no ser posible que los implicados determinen qué, cómo o para qué se hacen las cosas (Biggs, 1998 en Heeks, 1998:3). Por tanto hay que ser conscientes de que hay contextos donde, **sin unos requisitos previos**, la participación no es una técnica efectiva, pertinente o viable.

La participación con facilidad puede devenir una tiranía: (1) Tiranía de toma de decisiones y control si ignora los procesos de decisión existentes y legítimos. (2) Tiranía del grupo si las dinámicas de grupos llevan a decisiones tomadas de forma (participativa) que refuerzan a los ya de por sí más fuertes. (3) Tiranía del método si los métodos participativos sustituyen algunas ventajas que otros métodos pueden proporcionar.

De esta forma es fácil que la participación sea una tiranía cuando se ignora el contexto (falta de capacidades, recursos humanos, tiempo...), los riesgos (ignorar las razones para la no participación, presiones de grupo y riesgos de participar) o el objetivo (participación no responsable, no representativa, burocrática o de interés particular).

Como se ha visto, la participación puede llevar a compartir conocimiento y a negociar las relaciones de poder, al activismo político o al fortalecimiento de movimientos sociales, pero también puede aumentar las injusticias y opresiones si no se consideran los aspectos críticos señalados en el punto anterior.

Hoy en día es esencial pensar en participación como concepto íntimo y esencialmente asociado al concepto de poder, de capacidad real de decisión o de codecisión. Las articulaciones del poder son a veces poco visibles desde el exterior, y están inmersas en las prácticas culturales y organizacionales. Los conceptos de participación, poder y empoderamiento, a veces, simplifican en exceso. Hay que evitar crear simplificaciones o expectativas demasiado ingenuas (i) sobre las motivaciones y comportamientos en los procesos participativos, (ii) sobre las complejas relaciones de poder, (iii) sobre la relación entre y al interior de donantes y beneficiarios de la cooperación, (iv) sobre la construcción del conocimiento y de las normas sociales.

Para analizar las dinámicas de participación es interesante utilizar enfoques que analicen la dinámica del poder<sup>22</sup>. Chambers (1997) es uno de los autores que resalta que el concepto de poder se simplifica en exceso. Cuestiones como “¿De quién es la realidad que cuenta?” subrayan la existencia de diferentes y a veces contrastadas versiones de la realidad, lo que significa ir más allá del estrecho conocimiento epistemológico<sup>23</sup>, para ir hacia una reflexión acerca de las situaciones en las que la participación es o no necesaria, o incluso es tiránica.

Por otro lado otros autores se han centrado en lo que se denomina “voz”, que se refiere a la capacidad para expresar puntos de vista e intereses y a ejercitar esa capacidad. La voz en el contexto del desarrollo se refiere no sólo a gente pobre (poor) sino también a gente sin poder (powerless), o la capacidad para expresar su visión y sus intereses en un esfuerzo para influir en las prioridades de los procesos de toma de decisiones. En la mayoría de los contextos la falta de voz implica falta de rendición de cuentas (O’Neil, Foresti y Hudson, 2007: v).

Por otro lado el lenguaje de la participación como “supuesto” empoderamiento puede enmascarar realmente una mera preocupación en la eficiencia de recursos, o una asociación entre retórica y práctica en la participación, además de un énfasis en el nivel local de intervención para ocultar la no participación a nivel más regional o político.

Para finalizar algunos críticos de la “participación mal entendida” la consideran como una forma política de control y de dar importancia al nivel personal sobre el nivel político, de obscurecer las diferencias en el poder local a través de la sublimación acrítica de “la comunidad”. En este sentido, la participación (mal entendida o aplicada) sería un “elemento más que contribuye a la despolitización del desarrollo”, al utilizar un lenguaje de emancipación para hacer creer que se incluyen a las poblaciones marginales en un débil discurso o proyecto de modernización. Ferguson (1994) llega a decir que “si la cooperación al desarrollo es una maquinaria de anti-política, la participación engrasa sus ruedas”.

---

<sup>22</sup> Gaventa (2005), investigador del IDS, explica en su “Cubo del Poder” cómo se ejerce el poder, cómo diferentes intereses pueden ser apartados de la toma de decisiones y qué estrategias se necesitan para aumentar la inclusión. Se describe así que el poder es ejercido a través de tres dimensiones del poder: (1) Espacios: cuáles son y cómo se crean las diferentes arenas en las que tiene lugar la toma de decisiones (espacios cerrados, invitación a espacios o espacios exigidos) (2) Rostros: grado de visibilidad del poder (visible, oculto o invisible); (3) Niveles: Local, nacional o global. A su vez este concepto ha sido recogido en otros estudios como Guijt & Seboldt, (2009), en O’Neil, Foresti & Hudson (2007) y en Lutrell et al (2007) e incluso en alguna evaluación (DANIDA, 2009).

<sup>23</sup> La epistemología (1) es también llamada teoría del conocimiento, (2) es una rama de la filosofía cuyo objeto de estudio es el conocimiento científico, es decir, (3) es la doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico y (4) se ocupa de problemas tales como las circunstancias históricas, psicológicas y sociológicas que llevan a la obtención del conocimiento, y los criterios por los cuales se lo justifica o invalida.

Aunque no es cierto que las prácticas participativas necesariamente representen la despolitización del desarrollo, al menos hay que asumir que (1) la participación puede ser una forma más de control, y que (2) sus consecuencias –si se aplica de forma efectiva– no son previsibles y sus elementos no pueden ser predeterminados por completo. El “desarrollo participativo” puede abrir nuevos espacios para la acción política, sin embargo, hablar de la participación como liberación individual o fin de la “sujeción al sistema” es una sobresimplificación de los efectos del “poder de la participación”. Sin embargo, para re-politizar la participación, el empoderamiento ha de ser redefinido como un proceso coherente (de arriba abajo y de abajo arriba), abierto y flexible, de construcción de proyectos políticos en una gran variedad de marcos y escalas temporales y espaciales (o como indica Gaventa (2005) espacios, rostros y niveles de poder).

Para terminar hay que señalar que si se apuesta por la participación como proceso de desarrollo (1) se ha de contar con los recursos necesarios y (2) se tiene que estar abierto al diálogo, pero también preparado para el conflicto y su resolución dialogada o incluso para la pérdida de poder. Hay que ser conscientes que la tan llamada “participación” es fuente de riqueza, pero también fuente de posibles conflictos.

### 3.1.1.2. El problema de la ausencia de participación efectiva en la gestión de la información en la cooperación internacional

Como hemos visto está ampliamente reconocido que las técnicas de recolección de datos que implican a la propia gente en la generación de información harán más práctica la utilización de la misma (IDS, 1998, 2000, 2001).

La utilización de enfoques participativos en el desarrollo de sistemas de información ha alcanzado el estatus de ortodoxia, de forma que el debate en torno al papel de la participación en los sistemas de información en la ayuda al desarrollo es similar al del papel de la participación en la ayuda misma. Como se ha visto, en general la participación mal entendida o la utilización retórica de la participación suele fracasar porque en realidad ignora el contexto o la realidad u otros factores.

A pesar de que está extendida la noción y aceptación de que la participación es un elemento esencial en la implementación de los proyectos y sus sistemas de información, los grandes problemas surgen en la forma de llevar este planteamiento a la práctica. Por ello se deben analizar más críticamente los beneficios concretos que se pueden obtener en los sistemas de información a partir de los procesos participativos.

De nuevo, es necesario mirar más allá de las técnicas en sí mismas, pues el principal determinante de los resultados no es sólo la elección del método participativo del sistema de información, sino también la estructura interna de las organizaciones (Biggs, 1998 en Heeks, 1999). Además el contexto puede ser más importante que la elección de una herramienta, sea participativa o no. Así, por ejemplo, algunas herramientas pueden tener más valor e impacto en los sistemas de información que un minucioso análisis de las técnicas de participación.

Por ello, dado que las buenas decisiones surgen del conocimiento mutuo y de la confianza, se deberían fomentar no sólo los resultados de la participación sino la formación y creación de **confianza del grupo** que trabaja con los sistemas de información. Los agentes decisores en los sistemas de información deben dialogar continuamente con los grupos implicados y **focalizarse más en el empoderamiento de la organización (del que la participación es un elemento más)** centrándose más en la estructura y la cultura de la organización que en “verter” la participación sobre el desarrollo de sistemas de información.

En los sistemas de información es esencial reflexionar entonces en torno a preguntas como: ¿Quién quiere introducir la participación y por qué? ¿Para quién se busca la participación? ¿La gente implicada quiere/puede realmente participar?

En primer lugar, en relación a la información y la participación no se puede ignorar el contexto político o cultural. No se debe venerar “per sé” la participación, ya que hay contextos en los que la participación no es una técnica viable para la información/ comunicación y donde intentos de introducirla fracasarán. Debido a que la participación es un nuevo mantra y se introduce como un principio desde arriba, puede ocultarse la importancia de la verdadera participación en la información. La forma de aplicar la participación en la información (i) a veces es dominada por los individuos con más poder en las organizaciones, siendo “asimétrica”, otras veces (ii) hay problemas de representación, de comunicación, y otras, finalmente, (iii) hay problemas de equidad, es decir, reflejan más el interés de la persona que el de una organización. Cuando la participación en la información es una prenda de vestir (más para consumo externo que interno) puede haber una obsesión por indicadores institucionales y públicos de participación, donde por ejemplo la mera asistencia o el número de respuestas son sinónimo de éxito. Las intervenciones, los procesos y proyectos tienen entonces información que “demuestra la participación”, más que información que “demuestre el resultado de esa participación”. En el primer caso la participación en la información es considerada simplemente un enfoque basado en listas de numeración, que no implica la creación de proceso de empoderamiento o la implicación de las personas. Una imposición de la participación en la gestión de la información puede imponer estructuras rígidas externas y formales sobre las flexibles, informales pre-existentes (Heeks, 1998, 1999, 1999a y 2002).

La carencia de recursos no se suple con la participación en sistemas de información, sobre todo si el personal está sobrecargado de trabajo y se presuponen erróneamente las habilidades y capacidades necesarias para procesos no evidentes. A veces la participación puede ser menos eficiente que una decisión de arriba abajo bien informada. Aunque parezca poco ortodoxo, Heeks (1998) indica que, en ocasiones, la creación de un sistema de información participativo, no es mejor que uno más eficiente pero menos democrático.

Puede haber motivos para la no participación como la delegación, la confianza en otros o interés en que otra persona participe porque el beneficio va a ser el mismo, o incluso mejor, o porque la persona no está suficientemente interesada en el resultado de la participación, o no lo suficientemente interesada como para invertir los recursos necesarios. Si no se considera esto puede ocurrir también la imposición de una participación innecesaria en los sistemas de información (Heeks, 1999 y 1999a).

El grupo puede ejercer presiones tras las que se toman decisiones no queridas por los individuos, ya que el grupo suele tener menor aversión al riesgo que los individuos al diluir la responsabilidad. Esto es llamado la paradoja Abiliana o la habilidad de ciertos grupos de producir aparente consenso que ninguno de los miembros deseaba.

Por último la participación postmoderna ignora el rigor al considerar que todos los enfoques tienen el mismo valor. Incluso rechaza la formalidad y la estructura, lo que puede significar la negación de la toma de responsabilidades y la acción; o puede llegar a ignorar la confidencialidad en situaciones en las que la cultura organizacional no permite la total apertura hacia la participación (pues la apertura puede tener represalias y consecuencias negativas).

### 3.1.2. Procesos de relación a nivel interno, doméstico e internacional. Relaciones transparentes ¿Cómo nos relacionamos?

Como indica Eyeben (2004:20) “las relaciones importan” en los procesos de desarrollo. La complejidad y los muchos retos asociados al intento de las agencias y departamentos de desarrollo para llevar a cabo el reto global de reducir la pobreza no deberían hacer perder la coherencia de los enfoques y olvidarse de la importancia de establecer relaciones de calidad a todos los niveles no sólo externo, sino también interno.

#### 3.1.2.1. Las relaciones entre agentes de la cooperación: entre la competencia y la cooperación

En la cooperación internacional muchas veces se habla de la falta de coordinación y confianza entre los agentes de la cooperación. Para comprender esto, un punto de extraordinaria importancia es la gran disparidad de recursos y poder efectivo existente entre organizaciones, actores e individuos. Esto determina el tipo de interés y transparencia de las relaciones entre (1) las agencias, departamentos y las ONGD del Norte por un lado, (2) entre las ONGD del Norte y del Sur por otro; y, finalmente, (3) entre ONGD del Sur y los receptores o beneficiarios. Esta desigualdad existente configura la relación entre agentes como relaciones de poder, con implicaciones en aspectos tan dispares como (1) el establecimiento de la agenda, (2) el diseño de intervenciones y (3) la adopción de determinadas rutinas organizacionales de trabajo. Estas pautas de dependencia, por razones políticas, financieras e, incluso, por motivos personales, configuran las dimensiones de las complejas relaciones entre actores<sup>24</sup>.

Las relaciones entre actores son la expresión convencional (1) de una estructura determinada, (2) de un juego de intereses (personales, institucionales y colectivos) y, finalmente, (3) de determinados valores, los valores dominantes en el mundo de la cooperación (valores o prejuicios éticos, religiosos, empresariales o ideológicos). Estos tres aspectos, estructura-interés-afinidad, están detrás de la confianza que las organizaciones están dispuestas a atribuirse entre sí y de las formas de relación y coordinación (González & Cornago, 2002). El recurso a la confianza resulta importante para el surgimiento de las formas más complejas de coordinación entre departamentos públicos y ONGD. Sin embargo estas organizaciones se hallan en una paradójica situación: (1) las ONGD para no perder su legitimación social, y no depender de fondos públicos o privados que comprometan su autonomía (y no situarse en una situación marginal), adoptan pautas cada vez más profesionales y exigentes de competencia entre sí; (2) los departamentos públicos de la CE descentralizada y la AECID, al primar su propia visibilidad e intereses, sobre procesos efectivos de coordinación y complementariedad, disminuyen la coherencia global de la CE; (4) las cooperaciones bilaterales o multilaterales, al buscar intereses nacionales o institucionales, disminuyen la armonización, apropiación y alineamiento.

#### 3.1.2.2. La rendición de cuentas doméstica<sup>25</sup> y mutua

En un sentido amplio se entiende **rendición de cuentas** al "conjunto de derechos y responsabilidades existentes entre los ciudadanos y las instituciones que afectan a su vida". Por tanto incluye tres dimensiones: (1)

---

<sup>24</sup> Por otra parte el concepto de la Coordinación tiene muchos elementos en común con el de Poder y Participación, y también debería ser un tema a tratar y canalizar con cuidado en relación a la gestión de la información. Coordinar implica asumir un poder que otros delegan. Es notorio que en el sector de la Cooperación todo el mundo percibe la necesidad de coordinación, pero también es comprensible que a todo el mundo le gustaría coordinar, y no tanto “ser coordinado”. Por ello quien coordina debe posibilitar espacios y procesos de calidad (en tiempo y forma) para escuchar la voz de los que “son coordinados”.

<sup>25</sup> Sobre rendición de cuentas en la CE hay que destacar los recientes trabajos de Toledano et al (2008) y Ayuso & Cascante (2009).

Obligatoriedad: derecho a obtener una respuesta por parte de la ciudadanía y la obligación de darla por parte de las instituciones. (2) Exigibilidad: capacidad para asegurar que una acción se lleva a cabo y sancionar si ello no ocurre. (3) Evaluabilidad: valoración positiva o negativa de las instituciones (Newell y Bellour, 2002 y Blagescu, de Las Casas y Lloyd, 2005 en Toledano et al, 2008: 18). Esto lleva a diferentes modelos de rendición de cuentas según su carácter: (1) Carácter político o control al ejecutivo: combina modelos obligatorios (control parlamentario, elecciones) y voluntarios (comparecencias públicas); (2) Carácter jurídico o legal, marcado por la obligatoriedad, exigibilidad y cumplimiento de las normas y sanciones; (3) Carácter de gestión de recursos, marcado por la exigencia y obligatoriedad de auditoría respecto a la normal.

La **transparencia** es una amalgama de elementos que permiten el fortalecimiento de la democracia, al tiempo que se trata de una herramienta para el acceso a la información y la rendición de cuentas, permitiendo poner en marcha un proceso de interacción entre actores gubernamentales y sociedad civil. La experiencia indica que la rendición de cuentas sin transparencia no funciona de forma que las políticas de transparencia permiten la apertura y disponibilidad de información para permitir la rendición de cuentas (Baragli, 2005 en Toledano, 2008: 23).

Como se indica en Toledano et al., (2008) la rendición de cuentas es un círculo virtuoso en el que interactúan en un ciclo de vida los siguientes elementos: (1) Establecimiento de normas (procedimiento para acordar los objetivos a cumplir por parte del rendidor). (2) Transparencia (provisión de información basada en mecanismos para rendición de cuentas). (3) Evaluación (proceso de comparación de los compromisos adquiridos con el alcance de los objetivos propuestos). (4) Sanción (mecanismos con los que los actores aprueban o no el desempeño de la organización). Por otra parte, podríamos señalar que, a la inversa, es difícil salir del círculo vicioso de una débil rendición de cuentas cuando no hay normas y la transparencia es de aplicación selectiva, no hay cultura de evaluación, ni mecanismos para incentivar el buen desempeño (o sancionar el mal desempeño).

El tema de la mutua rendición de cuentas en la ayuda internacional es de plena actualidad justo después de Accra (2008). Y ello es debido a que en la CE, al igual que en todos los miembros del CAD, aunque existen mecanismos de control, todavía se ha de avanzar más en la calidad de los sistemas de rendición de cuentas.

El III Plan Director indica que “la rendición de cuentas en la cooperación tiene un componente de rendición de cuentas “doméstica” –en el interior de cada país, tanto del socio como del donante– y un componente de rendición “mutua” de cuentas que se realiza en el ámbito del país socio y en el ámbito internacional” (DGPOLDE, 2009:84). La ambición de trabajar en este sentido es grande, ya que además de avanzar en la rendición de cuentas mutua, hay que trabajar en la doméstica, y dentro de ésta en la rendición de cuentas vertical (de arriba a abajo) y al interno de las organizaciones.

El camino y los retos de la CE son largos y arduos si se quiere cumplir con los compromisos del III Plan Director en este sentido: “La posición española se caracteriza(rá) por: (1) El énfasis del rol de los parlamentos y de la sociedad civil en la rendición de cuentas interna en el país socio y en el país donante; (2) El énfasis en una rendición de cuentas que incluya los ámbitos locales y la participación ciudadana; (3) La importancia de la escala internacional o multilateral de la rendición de cuentas; (4) Avanzar en los efectos que el conjunto de políticas tanto del socio como del donante producen sobre el desarrollo” (DGPOLDE, 2009:84).

La rendición de cuentas “desde la perspectiva de los donantes” implica: (i) Un acuerdo sobre roles y responsabilidades claras y acordadas; (ii) La ejecución de las áreas de responsabilidad acordadas; (iii) La necesidad

de información y rendir cuentas de las acciones llevadas a cabo; (iv) La obligación de ajustarse a los estándares de ejecución acordados (Toledano et al., 2008). Y dando un paso más, la “mutua” rendición de cuentas (MRC)<sup>26</sup> trata de crear un asociación más equilibrada entre donantes y gobiernos receptores vinculando a los actores a través de valores compartidos y compromisos en un proceso voluntario. La Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra señalan los parámetros de la mutua rendición de cuentas en términos de (1) quién es sujeto de rendición de cuentas, (2) para qué y (3) cómo; señalando que las líneas de rendición de cuentas entre donantes y socios están conectadas con las de cada uno con sus sociedades.

A pesar del camino marcado por la Declaración de París y Agenda de Acción de Accra, la mutua rendición de cuentas es todavía una práctica emergente y no existe una definición práctica de mutua rendición de cuentas aunque, como indican Steer y Wathne (2009), sí hay suficiente experiencia para distinguir algunos elementos críticos en un proceso de MRC. Estos elementos implican diferentes espacios y procesos que ayudan a (i) definir la agenda dentro de la que los compromisos de mutua rendición de cuentas se encuentran, (ii) proveer incentivos para seguir los compromisos (iii) cambiar el comportamiento (teniendo en cuenta por ejemplo los riesgos relacionales y la reputación de los actores). Los cambios en el comportamiento de forma sostenida dentro de las relaciones de la ayuda son posibles si los tres elementos siguientes están unidos en un proceso iterativo:

- 1) Para **generar una agenda compartida** a través de objetivos específicos y compromisos recíprocos, es preciso ser capaces de generar (1) acuerdos sobre estrategias de desarrollo y resultados de desarrollo y (2) acuerdos sobre la eficacia de la ayuda.
- 2) El **seguimiento y revisión de estos compromisos y acciones**, el progreso hacia la dotación de agendas compartidas se deberá seguir y revisar continuamente. La focalización en los ODM y en las estrategias de reducción de la pobreza ha aumentado los esfuerzos de los gobiernos para medir resultados, y también han llegado a ser comunes iniciativas para medir el progreso en la medición de la eficacia de la ayuda. Se están desarrollando, aunque de forma muy lenta: (1) sistemas mejorados para el seguimiento de actividades y flujos de ayuda de los donantes de forma individual y agregada (2) bases de datos transparentes. Sin embargo, la integración de los socios en los esfuerzos de seguimiento está todavía en su infancia, como lo demuestra lo incipiente de algunos de sus procesos asociados: (1) los hallazgos de los esfuerzos de seguimiento deben ser más y mejor utilizados por donantes y socios (como ejemplo la utilización de informes sobre seguimiento de la pobreza que se dirigen a los parlamentos); (2) la sociedad civil debe tomar un papel más importante en el seguimiento del desarrollo y los resultados de la eficacia de la ayuda, tanto como participantes en procesos oficiales de revisión, como socios en esfuerzos de seguimiento independientes. En general, por tanto, la habilidad y de los parlamentos y sociedad civil para hacer seguimiento de los gobiernos y de los donantes permanece limitado, en parte debido a problemas de capacidad.
- 3) Para mejorar el **debate, diálogo y negociación**, aunque no hay una fórmula simple, sí hay un número importante de elementos críticos que aumentan la probabilidad de que se alcance la MRC, y existen algunos retos y factores de éxito críticos, que pasan por aumentar la (1) confianza recíproca; (2) coherencia a través de apropiación y liderazgo; (3) capacidad e información; (4) incentivos creíbles y la; (5) complementariedad (Steer y Wathne, 2009).

---

<sup>26</sup> Para una mayor profundidad en los mecanismos de la Mutua Rendición de Cuentas se recomienda la lectura de “Study of Existing Mechanisms to Promote Mutual Accountability (MA) Between Donors and Partner Countries at the international level” (Droop, Isenman y Mlalazi, 2008) y de “Mutual Accountability at the Country level. A concept and Emerging Good Practice Paper” (Steer, Wathne y Driscoll, 2009)

Pero sin duda el tipo de rendición de cuentas olvidada es la “interna y de arriba a abajo”. La forma de gestionar la cooperación es diferente si se prima la rendición de cuentas sobre el aprendizaje. Intentar satisfacer la rendición de cuentas y el aprendizaje al mismo tiempo es difícil<sup>27</sup>. Siendo la rendición de cuentas necesaria, no es lo mismo un enfoque de seguimiento y evaluación centrado en satisfacer a otros agentes de los que dependes y a los que rindes cuentas, que centrarse en primar más el aprendizaje de las lecciones para mejorar el desempeño (Cassen, 1985 en Cracknell, 2000). La primera, la rendición de cuentas, tiende a mirar hacia el pasado y a buscar errores, mientras que el segundo, el aprendizaje, tiende a basarse más en la crítica constructiva hacia el futuro. Sin embargo aunque la información resultante en cada una de estas orientaciones puede no ser utilizable en la otra (Binnendijk, 1999), se puede llegar a un equilibrio o compromiso en el que la exigencia de rendición de cuentas puede implicar aprendizajes y el aprendizaje puede llevar asociado la rendición de cuentas. De esta forma aprendizaje y rendición de cuentas son dos caras de una misma moneda que, bien utilizada, sirve para mejorar la organización.

La Declaración de París indica que “una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización de los recursos para el desarrollo” (2005). Para ello, señala que “los donantes se deberían comprometer a proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de la ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos. Asimismo tanto donantes como socios se deberían comprometer a **evaluar conjuntamente** los avances de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluidos los compromisos de cooperación.

O’Donnell (1999 en Toledano et al., 2008:17) distingue entre rendición de cuentas horizontal (RCH) y vertical (RCV). La rendición de cuentas horizontal es la relación entre iguales de control entre agencias del estado, y la rendición de cuentas vertical es la relación entre desiguales (superior-subordinado o principal-agente) y de control de la sociedad hacia el estado. Los mecanismos de rendición de cuentas vertical se refieren a (1) la rendición de cuentas electoral o (2) la rendición de cuentas social o capacidad de los subordinados y de la sociedad para vigilar, interpelar y sancionar a los superiores si no cumplen con las normas.

El mecanismo más común de rendición de cuentas hacia los donantes, por medio de informes de seguimiento o finalización y evaluaciones ex-post, sirve sobre todo para propósitos funcionales porque se centran en la rendición de cuentas de los fondos y en medir impactos de corto plazo. Sin embargo la rendición de cuentas de las ONGD hacia los donantes debería ser más flexible e innovadora, y se podría realizar, en la práctica, no sólo a través de informes, evaluaciones y valoraciones del desempeño, sino también a través de la puesta en valor de la participación (como un fin y medio de desarrollo), por medio de la auditoría social (que se basa en la rendición de cuentas entre organizaciones y gentes) y la autorregulación (a nivel de sector). Cada uno de estos últimos mecanismos se distingue por sus herramientas, sus procesos, el tipo de rendición de cuentas (hacia arriba, hacia abajo, interna, externa, funcional y estratégica). Como indica Ebrahim (2003) la rendición de cuentas en la práctica ha priorizado los aspectos “externos y de abajo a arriba”, mientras que los mecanismos “internos y de arriba abajo” no se han desarrollado al mismo nivel. Por tanto, los donantes y ONGD se han basado más en rendición de cuentas a corto plazo y funcionales, y no tanto en procesos estratégicos de largo plazo necesarios para el cambio político y social.

Aunque en principio los agentes de la cooperación utilizan los recursos de los donantes para alcanzar los objetivos tanto propios, como los de los donantes; los intereses de agentes (ONGD incluidas) y donantes pueden

---

<sup>27</sup> Para observar las características diferenciales de la evaluación como aprendizaje o rendición de cuentas se recomienda Cracknell (2000:57).

no coincidir, debido (1) a que cada uno pone mayor énfasis en determinados aspectos (por ejemplo unos en crecimiento, otros en pobreza...), o debido (2) a diferentes horizontes temporales o (3) a aspectos organizacionales (por ejemplo mientras que los donantes están preocupados por un alto desempeño al mínimo coste posible, otros agentes pueden interesarse más por una financiación continuada, por la minimización de esfuerzos o la diversificación de recursos).

Como no es realista ni racional que los donantes controlen de forma continua el desempeño de los agentes (como las ONGD), el resultado final es el de la asimetría de poder y de información: las agencias y departamentos donantes tienen el poder que les otorga la decisión sobre la financiación, pero las ONGD tienen más información de un contexto en el que resultados, objetivos específicos y generales son difíciles de observar y medir.

Conscientes de las limitaciones del seguimiento de gabinete, algunas agencias han tratado de desarrollar métodos o herramientas de control para hacerlo más realista. Sin embargo el aumentar los recursos para conseguir que las agencias tengan un seguimiento o control directo más estrecho de los agentes, puede ser adecuado desde la consideración de intervenciones muy grandes; pero no es eficiente en el caso de las intervenciones múltiples y pequeñas de las ONGD.

En cualquier caso la dicotomía rendición de cuentas / aprendizaje no está resuelta en la cooperación al desarrollo, siendo un problema estructural de difícil solución y que preocupa cada vez más a algunos actores. Hay autores que indican que optar por ambos objetivos (rendición de cuentas y aprendizaje) no es posible (Smith, 1998 en Cracknell, 2000); otros indican que sí es posible tal combinación, y **que el problema es la concepción simplista y unilateralista de la rendición de cuentas**. Cada vez hay más voces que critican que entre los actores del Norte (sean estos ONGD o agencias/departamentos financiadores), en la práctica, predomina la rendición de cuentas de abajo a arriba. Así, para los donantes la principal preocupación es ejecutar según el marco normativo o como mucho medir “si mi ayuda ha tenido éxito” y en menos medida valorar “por qué sí/no obtuvimos resultados” o si el socio está creando las condiciones para el desarrollo. Hay que indicar la importancia de conseguir un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje en cada organización para optar por las bondades de cada uno de los enfoques: un desequilibrio hacia la rendición de cuentas cierra las posibilidades de abrirse al aprendizaje, pero un desequilibrio hacia el aprendizaje puede implicar una dramática flexibilidad en el caso de no conseguir ningún resultado.

Mientras que desde la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra cobra cada vez más fuerza la necesidad de agregar, a (1) la tradicional percepción de la rendición de cuentas (hacia los donantes), (2) la rendición de cuentas de los donantes hacia la sociedad civil (del Norte y del Sur) y hacia las ONGD y (3) de las ONGD hacia los beneficiarios; otros autores indican que estas sugerencias no son realistas dada la asimetría de recursos y poder, por un lado entre donantes y ONGD, y por otro, entre beneficiarios y ONGD. El hecho de que los mecanismos de rendición de cuentas de los donantes hacia los demás (acerca de aspectos como su democracia interna, legitimidad y capacidad) no se han desarrollado lo suficiente en ambos sentidos (de abajo arriba y de arriba abajo) contribuye a deslegitimar la validez del sistema de control de calidad de las actuaciones. En otras palabras: ¿cómo pueden sentirse legitimados algunos actores para demandar aspectos como eficiencia, participación, transparencia o fortaleza institucional, cuando a nivel interno las decisiones de esos actores no son ni eficientes, ni democráticas, ni transparentes? Este contexto imperfecto contribuye a que las ONGD y agentes involucrados se esfuercen menos en conseguir legitimidad externa e interna, que en protegerse de las interferencias y del abusivo potencial de exigencia de cuentas emanado desde los donantes, o bien en sobrevivir en un entorno cada vez más competitivo y de transparencia selectiva, pero en el que, además, la competencia es imperfecta, al no basarse sólo en el impacto en el desarrollo de las ONGD, sino

en otras cosas (como el éxito de la relación y financiación con donantes o del fundraising). Y es que, la cantidad no es sinónimo de calidad de la ayuda.

Aunque poco frecuentes, sin embargo, hay experiencias en las que las ONGD han reducido con éxito estas asimetrías para aumentar su influencia en los donantes, en la opinión pública e incluso para incentivar a su propio personal. Algunos mecanismos son, en primer lugar, la reducción de la dependencia extrema de unos pocos financiadores; y en segundo lugar, a través del uso estratégico de algunos de los recursos propios no necesariamente escasos, y con posibilidad de ser controlados por las ONGD (como información, aprendizaje, legitimidad, ética, profesionalidad, democracia y participación interna, reputación...). Claro está que esto conlleva un esfuerzo y una apuesta por dotarse de una legitimidad interna, una ética, un valor e incentivos no monetarios, una gestión organizacional, por desgracia no tan frecuentes en el entorno de la Cooperación al Desarrollo<sup>28</sup>.

### 3.1.2.3. La gestión para resultados de desarrollo (GpRD)

“El Seguimiento y evaluación es un componente principal de la caja de herramientas de la GpRD” (OCDE, 2006:9).

Los principios de la GpRD acordados durante la II Mesa Redonda sobre la gestión para resultados de desarrollo en 2004, están estrechamente relacionados con la importancia de la gestión de la información y el seguimiento y la evaluación. A continuación se describen los lineamientos de la GpRD y los retos que existen en la CE para llevarlos a la práctica<sup>29</sup>:

(1) Lineamiento de **centrar el diálogo en los resultados** en todas las fases del proceso de desarrollo (desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá), para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos (OCDE; 2006:10).

Sin embargo hay que contar con que en los países socios, en la práctica, a veces es débil la capacidad y motivación para (i) identificar las necesidades de la población y (ii) priorizar resultados nacionales claros, con indicadores apropiados para los resultados en todos los niveles y para recoger información regularmente sobre esos indicadores, con análisis de progreso objetivos y verificables, que informen regularmente a gobierno y sociedad civil.

Su aplicación en las agencias y departamentos de desarrollo españolas implicaría crear procesos a nivel interno de la CE, de la Cooperación Internacional y de los socios, de armonización y alineamiento de procesos de programación (incluido seguimiento y evaluación) para reducir los costos de transacción. Las actividades de seguimiento y evaluación de forma continua analizarían el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.

Recordemos, sin embargo, que en el contexto de una CE, fragmentada, dispersa y con débil coordinación y complementariedad (como indica la Evaluación del IIPD, DGPOLDE, 2008), a los actores de la CE les cuesta tener un enfoque cooperativo, ya que en un contexto tan desestructurado a veces priman más los intereses individuales o políticos o ambos, que los colectivos. Aunque es una responsabilidad colectiva, es sin duda la

<sup>28</sup> Para profundizar en las características de los mecanismos de rendición de cuentas se recomienda Ebrahim (2003: 825).

<sup>29</sup> Para una profundización y ejemplos de casos prácticos sobre la GpRD se recomienda la lectura de “Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión Para Resultados de Desarrollo” (OCDE, 2006), ya en su tercera edición.

AGE la que tendrá que posibilitar o facilitar los primeros pasos para que este círculo vicioso se resuelva, por medio de procesos participativos apropiados en tiempo y forma, que posibiliten la “división del trabajo” en clave interna en la CE<sup>30</sup>.

Finalmente hay que recordar la falta de acceso al diálogo de la sociedad civil de donantes y socios por problemas de representación o de conocimiento del sector de la cooperación. Igualmente hay que señalar que debido en parte a la ausencia de una carrera y cuerpo profesional en la CE existe débil voz y acceso al diálogo de los profesionales de la CE en su conjunto, como elemento transversal de los actores-instituciones públicas o privadas, aparte de otros actores que identifican instituciones públicas o privadas (CONGDE, AGE, CCAA, EELL, CONGDE, Universidades, sindicatos, empresas...) – existe también una cierta disfuncionalidad de los órganos consultivos debido, entre otras cosas, a la débil representación y responsabilidad, ya que no todos los representantes de los anteriores actores en dichos órganos velan por intereses colectivos de la CE (por su débil capacidad de representación y por su bajo conocimiento de su colectivo, o experiencia en la problemática real del sector de la CE).

(2) Alineamiento de la programación, el seguimiento y la evaluación con los resultados (e indicadores) de desarrollo previstos que se han acordado (OCDE, 2006:11). Las estrategias, prioridades y limitaciones del país socio deberían ser el punto de partida de las agencias: Esto implicaría un enfoque flexible y adaptativo, ya que las estrategias y actividades se adaptarían continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.

En las agencias y departamentos de desarrollo españolas implicaría trabajar tanto individual como conjuntamente para mejorar los resultados nacionales, por medio del apoyo presupuestario, programático o proyectos sectoriales alineados cuidadosamente con los resultados de planificación del país. Sin embargo previamente y durante el proceso se deberían validar los riesgos y las condiciones del contexto: será importante realizar una rigurosa evaluación de riesgos durante el proceso de implementación que asegure que se tomarán en cuenta los factores que puedan afectar a los insumos y al logro de resultados. Sin duda, dada la complejidad de la CE, y las débiles capacidades instaladas, un enfoque territorial de la CE como medio de este alineamiento podría ser un enfoque apropiado (pertinente, eficaz y eficiente): en este sentido encontramos en el IIIPD el “enfoque territorial amplio y participativo” como elemento de articulación de una CE y de una asociación eficaz (DGPOLDE, 2009:49).

La reducción de las barreras para el alineamiento en la práctica pasará por trabajar en disminuir la debilidad de la coherencia entre el contenido y la práctica de las políticas de desarrollo de los actores de la CE y de los socios, de forma que exista la máxima coherencia y pertinencia con lo que y de lo que alinearse. Recordemos la dificultad para realizar esto, con una CE tan dispersa, con poca coordinación y capacidad instalada de planificación y (mucho más manifiesto) la extrema debilidad del seguimiento y evaluación.

(3) Lineamiento de promover y mantener la **medición y la información sencillas**, con un sistema de generación de informes de resultado lo más sencillo, económico y fácil de usar posible. Los resultados de desarrollo de los socios se medirían a través de indicadores definidos por el país que habrían de ser selectivos, económicos y realistas, de manera que generarán sólo la cantidad correcta de datos de desempeño. Se utilizarían los indicadores de riesgo y desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar al logro de resultados. Así, los donantes reducirían al mínimo los costos y evitarían la duplicación basándose en estos indicadores de los socios, como base para la evaluación y para decisiones en torno a ajustes o medidas de mitigación.

---

<sup>30</sup> La propia CONGDE ha señalado en numerosas ocasiones el poco tiempo con el que se dota a determinados procesos impulsados por la AGE, para que sean verdaderamente participativos.

Las agencias de la CE deberían alinearse y armonizarse, lo que implicaría asociarse entre sí y otros donantes para usar los indicadores y enfoques de medición del propio socio. Esto, sin duda implicará un esfuerzo importante y un proceso flexible y adaptativo de largo plazo, ya que la realidad de los países socios dista mucho de lo ideal de un marco de indicadores para una GpRD, que debe, en lo posible, (a) ser sencillo; (b) depender de los sistemas del país, apoyando al máximo el fortalecimiento de capacidad; (c) estar orientado al aprendizaje así como a las funciones de rendición de cuentas; y (d) estar armonizado para reducir al mínimo los costos de transacción de sistemas y facilitar el análisis comparativo (OCDE, 2006:12).

Finalmente hay que señalar el reto que lo anterior supone, ya que las administraciones públicas de la CE en general tienen poco margen de flexibilidad y están basadas en el control de cuentas: La información para la rendición de cuentas financiera no es la misma que para la GpRD. Además recordemos la dificultad intrínseca y la capacidad necesaria para medir de forma sencilla problemas muy complejos. Por otra parte en la actualidad las ONGD se siguen sometiendo a todo tipo de demandas desde los donantes que están muy alejadas de la sencillez (y de la utilidad para la gestión estratégica y el proceso de toma de decisiones de las APPP) en muchas ocasiones.

(4) Lineamiento de **gestionar para, no por, resultados**, al organizar los recursos para lograr los resultados (OCDE, 2006:13). Esto implicaría flexibilidad y adaptación: si las metas clave no se alcanzaran, los interesados directos y los gestores analizarán conjuntamente cómo y por qué los planes o las estrategias se han salido de curso, cómo podrían retomar el curso y luego tomar nuevas medidas correctivas de forma constructiva y de apoyo mutuo para alcanzar resultados<sup>31</sup>. La GpRD implica un cambio en la forma de pensar. En vez de comenzar con los insumos y las acciones planificadas y luego analizar sus probables resultados e impactos, la orientación se centra en resultados e impactos deseados (reducción de la pobreza) y luego identifica los insumos y las acciones necesarias para llegar allí. También se identifican indicadores de resultado y de desempeño organizacional, líneas de base y metas. Sin embargo en este marco el no alcanzar las metas clave no debe llevar a la aplicación rígida de sanciones; sino debe ser una señal para que los socios analicen juntos las razones y cómo se podría retomar el rumbo.

Para las agencias de la CE significaría diseñar estrategias realistas, de forma que el progreso hacia los resultados se pueda evaluar utilizando la información de desempeño generada a nivel país. De esta forma deberían ser capaces de ajustar continuamente las metas a corto plazo, los insumos y los enfoques. A los gestores de programas de la CE (en OTC, ONGD...) se les debería dar mayor autoridad, competencia y poder para adaptar sus estrategias a las diferentes situaciones del proceso y a los cambios de contexto, sin que ello suponga menoscabo de la confianza en dichos profesionales, ni sanciones. Más al contrario, una modificación justificada y rigurosa en base a una GpRD sólida, debería interpretarse como un factor de profesionalidad. Por otra parte, en las sedes de las agencias de la CE debería existir la suficiente capacidad para desarrollar este marco de trabajo, basado en la confianza y en el mayor profesionalismo posible en situaciones de extrema complejidad y cambio continuo, al menos sabiendo desde sede diferenciar cuándo en el terreno se realiza GpRD y cuándo no. Lo anterior sin duda no existe todavía, pero es uno de los grandes retos de la CE si quiere apostar en la práctica por la GpRD, se necesita un cuerpo y una carrera profesional tanto en sede como en terreno que no se ha incentivado suficientemente hasta el momento.

Sin embargo hemos de ser realistas: este enfoque se conseguirá en el medio largo plazo en la CE, ya que no existe en la actualidad gestión “por ni para” resultados de desarrollo en la CE. Además en estos momentos en

---

<sup>31</sup> Nótese la dificultad en este sentido en un contexto como el español, que todavía ha de avanzar para tratar la rendición de cuentas desde la madurez y la responsabilidad.

la CE es muy débil la capacidad instalada y los incentivos necesarios para hacer realidad la GpRD en el corto plazo<sup>32</sup>.

(5) Lineamiento de utilizar la información de resultado para el **aprendizaje y para la toma de decisiones**, así como para la información y rendición de cuentas (OCDE, 2006:14). La información debería ser fácilmente accesible a todos los interesados directos, debería utilizarse para apoyar la toma de decisiones y para fomentar el aprendizaje. La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas tendrían que tener en cuenta factores contextuales y riesgos para hacer ajustes.

Sin embargo el uso de información relativa al seguimiento de resultados para informar y para la rendición de cuentas (tanto en los socios como en las agencias) puede promover comportamientos excesivamente adversos al riesgo. Esto se podría mitigar por medio de (a) el uso de informes sobre resultados de manera positiva, para mejorar acciones futuras; (b) al usar informes para rendición de cuentas, se deben tomar medidas de desempeño que reflejen el nivel de responsabilidad del actor (socio, agencia, ONGD, participantes...) y los resultados que el actor razonablemente puede lograr: este enfoque reconoce que aún con buen desempeño en la gestión para lograr resultados, los factores externos pueden obstaculizar los resultados esperados.

Los programas o proyectos pueden apoyar un mejor aprendizaje y toma de decisiones alentando el diálogo y la asociación alrededor de los resultados de desarrollo. El no alcanzar un conjunto de metas de desempeño conduciría a un proceso colaborativo de reflexión entre los socios y las agencias para promover mejoras. Para conseguir este marco de relación las agencias y departamentos de la CE deberían trabajar y fomentar la cultura del aprendizaje, de forma que existiera una reflexión continua sobre el desempeño de programas y proyectos. Lo anterior sin duda requeriría cambios estructurales en los departamentos de la CE, con sistemas de información en la actualidad más basados en la ejecución de fondos que en resultados de desarrollo, y con marcos legales y administrativos que pocas veces permiten la flexibilidad y la adaptación.

Finalmente recordemos la débil cultura de evaluación y aprendizaje no sólo de la CE sino en España, recordemos los pocos incentivos para el aprendizaje y la asunción de errores (fuente de grandes aprendizajes), en medio de un entorno y contexto frágil en el que los errores se pagan y las sanciones son selectivas o sesgadas o se utilizan con otros intereses (individuales o políticos), lo que deslegitima cualquier “sistema” de evaluación y valoración.

**Tabla 9** La GpRD para las ONGD (Fuente CONGDE, 2009:48-49)

“A día de hoy, las ONGD tienen una alta dependencia de financiación externa, múltiple y a corto plazo. Además, los perfiles de financiadores son muy diversos, con expectativas y requisitos diferentes. Esta situación, plantea retos importantes para la implementación de la GpRD en el sector. Entre ellos, destacan el esfuerzo de articulación a nivel interno y de estrategias de asociación; los procesos de formación en el nuevo enfoque y sensibilización en áreas transversales de desarrollo; y la flexibilidad para definir indicadores en todos los niveles de la organización.

El cambio más difícil será, sin duda, el cultural. Para esto no hay soluciones mágicas. Se trata de acompañar el desarrollo de la estrategia de GpRD con un esfuerzo de comunicación y formación, involucrando a

<sup>32</sup> Como se indicó, a pesar de ser una recomendación de la Evaluación del II PD (DGPOLDE, 2008), el PACI 2009 (DGPOLDE, 2009b) señala que los Planes de Acción para el refuerzo de capacidades humanas e institucionales se han aplazado hasta el 2011. Mientras, el III Plan Director (DGPOLDE, 2009a) sigue su curso sin realizar una valoración de las capacidades instaladas y necesarias para implementarlo con calidad.

las personas y grupos con mayor capacidad de influencia en el proceso. El desarrollo de una “cultura del desempeño” y la plena aplicación de la GpRD no son tareas fáciles. Es necesario realizar un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones, lo que supone en algunas ocasiones una transformación en la forma de trabajar. Se requiere, por tanto, de un gran esfuerzo para crear las condiciones internas previas necesarias para una gestión para resultados mediante un desarrollo dirigido de la organización y de los recursos humanos. Sin embargo, no basta con desarrollar capacidades. También se necesita por parte de las agencias un liderazgo firme y voluntad política durante un periodo prolongado para poder desarrollar y utilizar estas capacidades en la consecución de un modelo de GpRD.

De todos los elementos que se aprecia en la información analizada, se detecta que el éxito para instaurar la GpRD pasa por una aplicación sostenible del enfoque, lo cual, requiere de un firme y decidido apoyo de todos los actores implicados en el desarrollo.

Es indispensable fortalecer las capacidades de los profesionales de GpRD (formándoles y permitiéndoles acceder a un nivel de capacidad operacional suficiente y a sistemas de información y gestión del conocimiento apropiados) así como realizar un acompañamiento en formación y asesoría para las contrapartes. Para todo ello, será necesario contar con la promoción, el apoyo y la dotación de recursos de las entidades financiadoras que permitirán finalmente adaptar procedimientos, mecanismos y herramientas para la implementación de este enfoque.

Por último, parece necesario por parte de las ONGD definir una estrategia de gestión del cambio que conlleve una articulación coherente de estrategias de asociación en todos los niveles de la organización (aclarar responsabilidades planificación, ejecución, rendición de cuentas,...) y un alineamiento de recursos y de procesos a nivel interno, Esta estrategia debería focalizarse principalmente en la formación (incentivos para el cambio y comunicación) y en la priorización de las decisiones a tomar (transición progresiva hacia una valoración realista de los costes del cambio). Se trata, en definitiva de entender la GpRD como una forma de trabajar más que una tarea o requisito adicional a cumplir. Para ello, deberán quedar claramente definidas las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad en todo el proceso”.

### 3.1.3. Retos para el aprendizaje: ¿Por qué? ¿En base a qué aprendemos?

A pesar de todo este tiempo de reflexión, son muchos los autores que se preguntan por qué en las intervenciones de cooperación se siguen repitiendo los mismos errores de hace años. Cuál es el origen de la incapacidad para aprender. Trataremos de argumentar que se trata de una deficiencia tanto en el interés en aprender como en el rigor de los aprendizajes. ¿Por qué no aprendemos? ¿Aprenderemos alguna vez de nuestros éxitos? ¿Y sobre nuestros fracasos? Vamos a describir cómo parte del problema está en la calidad de las respuestas y parte en la calidad de las preguntas: (i) La calidad de la información ofertada procedente del Enfoque del marco lógico (ii) La calidad de la información demandada (las preguntas y evidencias pedidas) por los donantes.

#### 3.1.3.1. Aprendizaje, seguimiento y evaluación

Vamos a exponer algunos retos del pasado y presente de la gestión de la información surgida del seguimiento y evaluación en las agencias y departamentos de desarrollo: Partimos de que hay numerosa bibliografía en torno a los sistemas de información de ONGD (Edwards & Fowler, 2004; Edwards & Hulme; 1999; Cordobés,

Iglesias y Sanz, 2009) sin embargo no se ha dedicado un esfuerzo similar a analizar a las agencias de desarrollo. Así pues, en el caso de la CE hasta el momento se han hecho grandes esfuerzos por sistematizar la AOD de todos los actores por medio de instrumentos como el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) en sus versiones previsión y seguimiento, pero sin embargo no se ha conseguido una fotografía igual de clara en términos cualitativos referidos a aprendizajes o información de consecución de resultados organizacionales, de proceso o de desarrollo. Si tomamos el caso de las agencias y departamentos públicos españoles que cofinancian ONGD, la dificultad por aprender pasa por las claras carencias de recursos humanos (en número y formación) y por la falta de incentivos para aprender (no es algo que se demande desde las jerarquías superiores como insumo de evidencias en el proceso de toma de decisiones), frente al desequilibrado interés y grandes “incentivos” para justificar la ejecución de un porcentaje de AOD lo más elevado posible. He ahí un ejemplo de dos objetivos contrapuestos, ya que este tipo de actores de la CE debería llegar a un equilibrio para poder ejecutar la AOD con calidad por un lado y, por otro, aprender para mejorar su eficacia y desempeño organizacional.

Pero cualquier profesional de la CE, puede intuir lo lejos que estamos del aprendizaje organizacional en la CE. Estamos lejos (1) de que nuestras agencias y departamentos públicos valoren los diferentes tipos de conocimiento y estilos de aprendizaje; (2) de que se creen ambientes de aprendizaje para que cada miembro de la organización pueda obtener su potencial máximo; (3) de que se dialogue y exploren las diferentes perspectivas y experiencias para generar pensamiento creativo; (4) de que se trabaje en equipo y se rompan las tradicionales barreras dentro de las Agencias para aumentar el potencial creativo; (5) de que se reduzcan las distinciones entre gestores y subordinados, entre la estrategia y la implementación, entre asistencias técnicas y personal de plantilla (Roper y Petit, 2002 y Eyben, 2004).

Hay muchas herramientas desarrolladas para apoyar la gestión del ciclo del proyecto, siendo la más difundida, el enfoque del marco lógico (EML)<sup>33</sup>. Hay revisiones interesantes de su utilización a través de la historia (Coleman, 92; Gasper, 1999, 2000 y 2002), y hay toda una literatura crítica sobre buenas prácticas (Howes, 1992). El enfoque del marco lógico sirve para ayudar al pensamiento lógico, racionaliza el trabajo, pero no puede sustituirlo, ni su descripción subsiguiente refleja todo el panorama, o ni si quiera algunos de los aspectos fundamentales del proyecto.

Ha habido numerosas variaciones del modelo lógico, desde enfoque del marco lógico, el modelo lógico del programa (Program Logic Model) y la cadena de resultados (Results chain). Todos consisten en un conjunto de casillas (que representan los componentes del programa), unidas lógicamente por flechas. Son formas de medir los resultados del programa frente objetivos predeterminados y de rendición de cuentas. Los modelos lógicos son modelos teóricos, modelos de actividades y modelos de resultados, dependiendo de la parte del programa que la estructura del modelo enfatiza.

La idea y reflexión acerca del “ciclo” del proyecto (en el sector de la cooperación), ya es un tema central de la gestión de proyectos de cooperación hace más de treinta años, con libros y manuales útiles al respecto (Casley, 1990). Hoy en día hay una tendencia a la planificación por medio de programas y aunque se tiene la conciencia de la necesidad de abandonar el “proyectismo”, el enfoque del marco lógico se sigue utilizando también a nivel de programas, como se ve en el caso de las cascadas de marcos lógicos (Farrington, Thirtle & Henderson, 1997). Además, como indican Farrington et al., (2002), aunque sea desde la apropiación de los pro-

---

<sup>33</sup> “El marco lógico es uno de los métodos posibles al que pueden recurrir los que conciben un proyecto para examinar, de forma sistemática, los elementos esenciales del mismo. El marco lógico es útil en sí mismo como sistema de planificación de los proyectos, así como para las evaluaciones posteriores” (Gómez Galán, 1999: 97).

pios socios, los programas o planes con objetivos múltiples, seguirán necesitando de proyectos, con sus objetivos específicos, para implementar sus estrategias.

A su vez, pocas veces se valoran los recursos necesarios para el correcto desempeño de herramientas y métodos como los modelos lógicos, así como de los recursos para ser adaptados con el fin de analizar cómo los cambios afectan a la causalidad prevista. Y no se analiza la posibilidad de enfoques alternativos para representar sistemas abiertos y el paradigma del cambio social. La aplicación del paradigma del “modelo lógico” en el que se basa el enfoque del marco lógico, normalmente se aplica sólo como el análisis de “un sistema cerrado y un enfoque de planificación extenso”, en lugar de aplicar su forma más ambiciosa, por medio del análisis de “un sistema abierto a través del aprendizaje social”. La consideración de un sistema abierto implica asumir mayor complejidad, es decir mayores cambios, fluctuaciones, aprendizajes, adaptaciones e incluso asumir la necesidad de cambiar los límites temporales del sistema analizado.

Algunos autores (Alex & Byerlee, 2001), indican que (1) las conclusiones, recomendaciones, y reflexiones que resultan de la actual gestión del ciclo del proyecto, y más concretamente de las evaluaciones<sup>34</sup>, podrían ser encontradas en manuales y guías de los años setenta, y hacen referencia a claras y repetidas debilidades de los sistemas de información, seguimiento y evaluación, y (2) que las guías de buenas prácticas o manuales de gestión de proyectos tienen vacíos claros, y (3) que la gestión adecuada de proyectos requiere profundizar en aspectos a “nivel organizacional e institucional” (cultura organizacional) e “individual” (Biggs, 2003), además de profundizar en la operacionalización concreta de la participación (Cooke et al., 2000).

Está bien documentada la todavía actual tensión que existe en torno a la utilización de la información en base a los modelos lógicos. Aunque todavía no existe una metodología igualmente extendida que sustituya al enfoque del marco lógico, y aunque entre académicos y profesionales podemos encontrar fervientes admiradores y detractores (marcologistas y antimarcologistas) podemos brevemente señalar algunos de los problemas específicos de la aplicación práctica de modelos lógicos y la metodología del enfoque del marco lógico:

#### 1. El EML: Historia, familia de métodos

El EML tiene ya una larga historia, como una familia de métodos que surge como una respuesta a la necesidad de las agencias donantes de distribuir recursos escasos sobre una amplia gama de alternativas posibles entre las posibles intervenciones de la ayuda; y, por lo tanto, de hacer valoración y selección, seguimiento y evaluación de la forma en que han sido distribuidos esos recursos utilizados. Sin embargo, lo cierto es que, en la práctica, las agencias tienen información asimétrica respecto a los demás agentes, agravada por la distancia geográfica para realizar esas valoraciones. Por otra parte, a menudo, en la ejecución de intervenciones se implica a muchos actores del Norte y del Sur, de forma que cada uno de estos puede perseguir objetivos que no coinciden con los de los donantes. Este tipo de relación que tiene lugar en la práctica entre agentes puede ser definida como relación principal-agente (Kilby, 2001 en Hovland, 2003; Killick, 1998 en Hovland, 2003; Martens, 2002 en Hovland, 2003).

---

<sup>34</sup> Como por ejemplo la ausencia de participación de los beneficiarios, o la poca claridad de objetivos o sus indicadores; o la poca claridad de la relación entre objetivos definidos y el impacto sobre la reducción de la pobreza.

## 2. La lógica de intervención vertical y la teoría de poder implícita

Todas las intervenciones de desarrollo tienen implícitos aspectos de la teoría de poder<sup>35</sup>. La carencia de poder para elegir (como elemento central de la pobreza) de algunos grupos de agentes a veces permanece oculta a simple vista. Es importante ser explícito en la relación entre los enfoques teóricos y la implantación del enfoque de intervención en la vida real. Todo ello para evitar la ingenuidad de no considerar, o no ser conscientes de, las relaciones de poder que distorsionan el enfoque deseado.

Es importante contrastar la elección del tipo de lógica de intervención con los valores subyacentes: las hipótesis asumidas y el tratamiento de las relaciones de poder. Los enfoques de desarrollo están determinados por las hipótesis que se han realizado acerca de los contextos de trabajo y de la gente implicada. En una lógica de intervención coherente, unos principios básicos de partida o hipótesis, deberían determinar la naturaleza del enfoque y la elección de los métodos. Estas hipótesis o principios básicos provienen de la experiencia, investigación, evidencia, creencias, valores, estereotipos o la falta de información. Así, por poner un ejemplo, los enfoques participativos parten del principio básico de que las propias personas tienen grandes capacidades y valores. Pero, en la práctica, las personas son limitadas, sesgadas o alienadas por una situación de falta de poder, vulnerabilidad o pobreza material.

## 3. La lógica horizontal: indicadores prácticos y útiles

Hay dos clases de gente en el mundo: los expertos en indicadores y la gente normal (Gelfius)

La lógica horizontal es la constatación de que cada objetivo y cada resultado va acompañado de su correspondiente indicador objetivamente verificable, para cuya comprobación es necesaria una fuente de verificación adecuada y fiable.

De forma general se puede decir que los indicadores (1) son instrumentos destinados a simplificar, medir y comunicar acontecimientos o tendencias complejos; (2) son medidas específicas, objetivamente verificables, del objetivo y de los resultados, actividades y recursos que se van produciendo o utilizando durante la ejecución del proyecto. Cualquier indicador debe expresar de una forma nítida la cantidad, la calidad y el tiempo, el espacio y las personas implicadas. Cada objetivo y cada resultado deben tener al menos un indicador de estas características. Los manuales indican que debe haber indicadores con diferente utilidad, tratamiento, alcance y profundidad en los diferentes niveles de intervención, sea de objetivo general / objetivo específico / resultado / actividad.

Se habla de indicadores objetivos (IO), cuando varias personas que utilizan el mismo procedimiento de medición de manera independiente obtienen las mismas mediciones. En este sentido cuando se habla de objetividad en los indicadores se señala la importancia de la fiabilidad y de reflejar hechos y no impresiones subjetivas, de forma que los resultados que expresen deben ser los mismos, aunque la medición sea realizada por personas distintas en diferentes momentos, siendo sus valores iguales en condiciones idénticas.

Por otro lado se habla de indicadores verificables (IV), porque deben basarse en datos y fuentes disponibles y accesibles. En este sentido han de ser eficientes, pertinentes u oportunos por tener fuentes accesibles o dis-

---

<sup>35</sup> Para profundizar en la teoría del poder en el contexto de esta publicación se recomienda la lectura de "The making of NGOs: the relevance of Foucault and Bordieu" en Ebrahim (2005).

ponibles fácilmente a coste razonable y asequible en recursos. Los indicadores conseguidos deben compensar el tiempo, recursos y el dinero que cuesta obtenerlos (debe ser posible obtener los datos en un tiempo razonable) frente a la institución (cada uno de los agentes) y a la intervención (Norad, 1997 a y b).

Es importante guardar un equilibrio entre la precisión y la sensibilidad requerida por los indicadores. Por precisión se entiende especificidad y alcance del indicador. Por sensibilidad de un indicador se entiende la capacidad de modificarse con el cambio de la realidad en la que se interviene, debiendo reflejar los cambios experimentados en la situación observada. Para conseguir indicadores precisos y sensibles a un coste oportuno se requiere un grado de ignorancia óptima (que viene a establecer el rigor necesario para una utilidad dada del indicador), que muchas veces sólo da la experiencia, para determinar la profundidad en cada escala o nivel (individual, hogar, comunidad o mercado).

La presupuestación y la inclusión de los responsables de medición son esenciales. La presupuestación de los indicadores supone el conocimiento del coste aproximado (1) de las metodologías asociadas a diferentes indicadores; (2) de los recursos (humanos, grado de experiencia requerido) que se pueden dedicar a la medida; (3) de las metodologías apropiadas para obtener los datos de forma realista. Por otra parte la responsabilidad de su seguimiento ha de ser tomada por personas, grupos o unidades capaces de mejorar el desempeño y con capacidad de decisión en el proceso.

Frente a los que señalan que no se puede cuantificar todo, hay otras corrientes que responden en el sentido de que puede haber indicadores de fenómenos esencialmente cualitativos, pero esos indicadores deben ser siempre medibles, lo que exige que de alguna manera sean cuantificables. El problema entonces no está en la “cualidad” del indicador en sí, sino en el procedimiento de cuantificación. En la práctica, sea sobre fenómenos fácilmente cuantificables o no, cualquier indicador que no incluya algún tipo de estimación cuantitativa es difícil que llegue a ser de utilizado. En ocasiones la imposibilidad o el coste de medir un objetivo o un resultado nos obliga a trabajar, con indicadores indirectos, con los que es recomendable utilizar más de un indicador.

Los indicadores objetivamente verificables utilizados en la gestión de la cooperación generan muchas críticas y defensas acérrimas. Así frente a los que señalan la dificultad de establecer indicadores realistas o la imposibilidad de cuantificar unos objetivos, otros, por el contrario, señalan que el problema es la frecuente falta de claridad de objetivos, es decir, la ignorancia de lo que efectivamente se quiere conseguir con el proyecto (Sainz, 2007 y Alcalde, 2007).

La siguiente tabla describe los aspectos, características o “adjetivos” que pueden otorgarse a los indicadores. Sin embargo hay que señalar que no hay recetas mágicas para el diseño, tratamiento y valoración de los indicadores; y que aspectos como validez, confiabilidad, credibilidad de la información dependerán de quién utilice los indicadores, cómo, cuándo, por qué y para qué.

**Tabla 10** Calidad de los indicadores en la lógica vertical y horizontal

La racionalidad: coherencia de la “lógica vertical” que permite evitar o corregir la pérdida de orientación y discutir por qué las acciones propuestas son mejores para trabajar que acciones comparables hechas en el pasado.
La validez, la relevancia, la significación o sustantividad: coherencia de la lógica horizontal, y significan que el indicador refleja un aspecto esencial de un determinado objetivo en términos concretos.

Precisión: especificidad y alcance.

Sensibilidad: la capacidad de modificarse con el cambio de la realidad en la que se interviene, debiendo reflejar los cambios experimentados en la situación observada.

La intangibilidad: capacidad de medir los efectos no esperados que no aparecen ni en la lógica vertical ni en la horizontal.

#### 4. Principios para fomentar el uso de los indicadores

*You cannot understand a system until you try to change it. Lewin*

Los indicadores, por muy buenos que sean, no son más que aproximaciones de procesos complejos, hechos o tendencias. En primer lugar, idealmente reflejan cambios más o menos **simples** referidos a un fenómeno más o menos **complejo**. En segundo lugar representan un proceso de negociación en sí mismo. En tercer lugar pueden implicar un proceso asociado de empoderamiento (Guijt, 2001: 203). El indicador es una herramienta y no un método, es necesario evitar una asfixiante rígida sujeción a los indicadores; ya que el indicador ha de ser una forma de trabajo y no una práctica de desarrollo (Beaudoux, 1997:120).

Los indicadores no poseen vigencia universal y tienen limitada validez en relación con el contexto. Frente a la tentación de la extrapolación de un sistema de indicadores idóneo y eficaz a otros contextos, lo cierto es que no hay un conjunto de indicadores universales con los que medir un tipo particular de impacto, sino algunas normas y una gama de posibles síntomas por los que los impactos pueden ser observados, medidos o detectados, con diferentes niveles de certidumbre. En cualquier caso, si existen dos características que dan más garantía de éxito son indicadores (i) orientados al uso y (ii) participativos.

- (i) Los indicadores deberían diseñarse con enfoque a la utilización, lo que implica que deben ser flexibles y susceptibles de ser cambiados y mejorados. El diseño de indicadores en la valoración de acciones no tiene sentido si los datos necesarios no son recopilados, analizados, difundidos para tomar, a partir de ellos, las decisiones oportunas (continuación, modificación o supresión de las acciones previas)<sup>36</sup>.
- (ii) Se habla de indicador participativo (1) cuando se llega a él por la intervención de los implicados, y (2) es aceptado por todos los niveles de la organización como una herramienta útil de gestión; y (3) cuando es creíble, confiable y transparente debido a que son sugeridos, adaptados, negociados y aprobados por los principales interesados (Abbot, 1997: 23) siempre en función de lo que se esté evaluando, de quiénes sean los destinatarios, de cómo se va a utilizar la información (McArthur en Estrella, 2001: 31).

Cada vez se tienen más evidencias de que los indicadores son de mayor utilidad cuando el diseño, recolección, análisis, difusión y decisión de su información se realizan de forma participativa. También cada vez es más clara la importancia del uso participativo de la información recopilada, lo que influye, por un lado, en la gestión de los programas y en los cambios de funcionamiento en respuesta a la valoración de esos indicadores que se determinaron de forma participativa. Aunque existen métodos participativos para la recopilación de información por medio del uso de indicadores (Guijt y Sidersky, 1996; Torres, 2000; Espinosa, 2000; Blauert

<sup>36</sup> Numerosos autores detallan maneras de establecer indicadores pertinentes para el logro de metas desde la etapa de planificación (Lawrence., 1997,1999 y 2000; Zaffaroni, 1997).

y Quintanar, 1999), no se ha llegado a la operacionalización en la utilización en todas las fases (diseño, recolección, análisis, difusión y decisión).

Por último, se han desarrollado programas informáticos para el procesamiento de datos (a menudo basados en el uso de indicadores), que permiten el análisis complejo y la ponderación de ciertos indicadores (Zaffaroni, 1997). Sin embargo, el uso de estos programas puede ayudar u obstaculizar los procesos participativos. Hay que evitar que el depender de poner a punto y mantener un programa informático para la realización del análisis, consuma, desvíe u omita la atención y esfuerzos de los beneficios de reflexionar sobre los resultados, y de analizarlos de manera más participativa, para permitir un mayor aprendizaje directo.

## 5. Cómo conseguir hacer útil un sistema de indicadores

Un sistema de indicadores útil ha de integrar independencia, racionalidad, complementariedad, jerarquización, integración, acumulación (agregación y desagregación) en un proceso de aprendizaje y capacidad de comparación.

El seleccionar un sistema de indicadores (que comprenda indicadores y fuentes de verificación) de este tipo requiere tener en cuenta que: (1) Es un proceso político, de forma que todo proceso político se enriquece con un componente de negociación y participación; (2) Es uno de los pasos más difíciles de poner en marcha en un enfoque de seguimiento, ya que lo “bueno” es mejor que lo “perfecto”, si (lo perfecto) implica dificultar la gestión; (3) Está rodeado de un fuerte contenido de valores (más o menos implícito); (4) No hay recetas, ni listas de verificación fáciles con un rendimiento de uso relevante, creíble y útil para todos los propósitos y contextos; (5) El desconocimiento de la naturaleza subjetiva de la elección de los indicadores conducen a sobre-estimar su utilidad; (6) La lista de indicadores ha de ser reducida, utilizándose los estrictamente necesarios; (7) Es esencial disponer de los estados de partida del sistema de indicadores, ya que la inexistencia de información confiable de base aumenta la probabilidad de no utilización del indicador; (8) Hay que evitar la tentación del optimismo excesivo y buscar objetivos coherentes con los recursos existentes (el indicador no es un slogan o un reclamo para la financiación) o de la excesiva prudencia por miedo a la rendición de cuentas (indicadores sin ambición); (9) Hay que evitar la interpretación mecánica y hay que ser conscientes siempre de su potencial efecto perverso (Guijt, 2001:204).

### 3.1.3.2. Retos para el aprendizaje desde la lógica de intervención, IOVs y FVs

“Este debe ser el plan (IIIPD) que consolide una cultura de aprendizaje y evaluación” (DGPOLDE, 2009:2)

A veces se sugiere la inflexibilidad del modelo lógico como un beneficio para los agentes, en el sentido de que la rendición de cuentas implica un mayor celo en mantener los resultados originales. Sin embargo, hay que guardar un equilibrio entre rigidez y equilibrio en la modificación de cualquier elemento del EML. Ese equilibrio sin duda no es fácil y se adquiere con el conocimiento, la experiencia y la confianza. De lo contrario continuarán vigentes determinados vicios o “vacíos” entre teoría, discurso, propuestas y práctica en el uso del EML.

Una de las razones para la dificultad de la evaluación en la CE es la debilidad, en los documentos de seguimiento, de la calidad de los indicadores, las fuentes y los factores externos. Los aspectos más llamativos son: (1) la infrecuencia de líneas de base completas, (2) la ausencia de rigor en el análisis de factores o riesgos externos, y (3) la ausencia de responsables y frecuencia de verificación. Lo anterior sugiere la falta de capacidad

del sistema de seguimiento (incluida la organización en la que está integrado) para valorar la evolución de una realidad y una intervención<sup>37</sup>.

Como consecuencia, el porcentaje de aspectos de la lógica de intervención que, en general, durante el seguimiento se modifican para mejorarse o completarse es muy bajo. Hay más indicadores que no cambian o no se utilizan, que los que realmente se modifican en el proceso de seguimiento. El que los objetivos o indicadores no cambien o se modifiquen no debería ser interpretado ni positiva ni negativamente; sin embargo, el cambio o modificación en dichos objetivos o indicadores sí lo interpretamos positivamente. En primer lugar porque la modificación del sistema de indicadores es una muestra de que el sistema se utiliza, en segundo lugar porque aunque el cambio fuera consecuencia de una mala identificación inicial de indicadores, la modificación podría sugerir un proceso de mejora continua del seguimiento; por último, hay situaciones (excepcionales, novedosas, imprevistos...) que requieren (hacen obligatorios) nuevos indicadores o la modificación de los existentes.

### 3.1.3.3. Las demandas de información de los donantes como problema añadido: La calidad de las preguntas de los donantes

*Whose reality counts? Putting the first last.* Robert Chambers

En el sector o industria del desarrollo la producción de información debería ser esencial para la comprensión del cambio y subsiguiente orientación de las políticas, estrategias e intervenciones de las agencias y departamentos donantes y ONGD. Sin embargo, en la práctica la importancia real de esa información tiene más que ver con el impacto del proceso (el ser financiado o no por los donantes) que con el contenido de la información (que sea útil o no) puesto que la mayoría de la información producida para uso externo por las ONGD está generada con un sesgo hacia la confirmación de las expectativas, es decir, hacia la confirmación de que todo va como esperado. Según Davies (2001) normalmente el contenido de la información de los informes entre beneficiarios y ONGD; y entre ONGD y donantes no produce impacto alguno, positivo o negativo. Por ejemplo, según Davies, pocas evaluaciones o diseños de sistemas de seguimiento señalan cómo se identificará el impacto del propio seguimiento.

Como indica Davies (2001), algunas de las posiciones mantenidas por las agencias respecto a la demanda de información son (1) *Laissez faire* (situación de hace tiempo en la que se confiaba totalmente en las ONGD); (2) Minimalista-defensiva (las demandas de información de los donantes pueden disminuir la eficiencia de las ONGD); (3) Minimalista-auto interesada (los donantes están satisfechos con las meras tareas típicas asociadas a la financiación -identificación, evaluación ex ante, aprobación, donación de fondos, documentación- y no tienen suficiente tiempo para leer y hacer uso de la información sobre las actividades del proyecto y no se preocupan en pedir más información de la ya reciben); (4) Intervencionista (el proceso de demandar información puede tener impacto positivo en el desarrollo institucional de las ONGD, aumentando su responsabilidad); (5) Línea dura (las ONGD financiadas han firmado un acuerdo y tienen la obligación de producir bienes, que en este caso es la información); (6) Realista, posición común (los donantes tienen obligaciones respecto a sus propios donantes y deben pedir información a las ONGD aunque saben que disminuye su eficiencia); (7) Facilitador, posición no común (algunos donantes necesitan la información para que otros actores puedan aprender de su experiencia. Esta lógica puede servir para apoyar la educación para el desarrollo en los países de origen).

---

<sup>37</sup> Estas hipótesis han sido validadas en la investigación que sirvió para la tesis doctoral del autor de esta publicación (Rodríguez-Ariza, 2009).

Dado el potencial impacto negativo que pueden tener en la cadena de cooperación, uno de los grandes problemas a resolver en la cooperación internacional es utilizar constructivamente estas demandas de información de los donantes tratando a su vez de aumentar la legitimidad de estas demandas.

A través del seguimiento y evaluación, los donantes hacen todo tipo de **demandas de información** a las ONGD que financian. En el flujo de información los donantes dan las pautas, aunque es cierto que sus posiciones suelen ser diferentes, y en general las ONGD aceptan estas pautas como requisito a la obtención de co-financiación.

En el ciclo del proyecto la mayor atención se centra en la metodología de identificación y planificación debido a la importancia que recae en la dinámica de financiación. Cuando las ONGD generan información sobre su trabajo sin saber a quién se la envían ni para qué, no pueden prever la relevancia de su información, ni por lo tanto ajustar la generación de información a unas necesidades específicas y justificadas. La diseminación de los resultados de investigación o evaluación son tratados de forma residual en el final de los documentos de planificación. De esta manera si el grado de atención dado por las agencias y departamentos públicos donantes al diseño de las intervenciones es alto, a medida que avanza la implementación, su seguimiento y evaluación, dicha atención pasa a ser entre menor y mínima (Davies, 2001) y las actividades son cada vez más centralizadas y menos participativas.

### 3.1.4. Retos para la utilidad de la información obtenida del seguimiento y la evaluación: ¿Para qué?

If you don't know where you're going, how are you gonna' know when you get there? –Yogi Berra

#### 3.1.4.1. La utilidad y las demandas de información del seguimiento y evaluación

La gestión de la cooperación en las AAPP de la CE se debería mover entre el aprendizaje y la rendición de cuentas, tratando de buscar un equilibrio entre ambos. Pero la realidad indica que, durante el proceso de seguimiento, hasta el momento prima la rendición de cuentas (sea mutua o doméstica) “sólo” de abajo a arriba, sobre el aprendizaje.

En primer lugar, los IOV son poco utilizables (sea cual sea su utilidad entre la rendición de cuentas y el aprendizaje). Algunas evidencias que nos llevan en la dirección de aumentar la probabilidad de no utilización del indicador son: (1) la no-existencia de elementos referidos a la línea de base o la meta, lo que implica que los indicadores aportan poca información para el seguimiento; por otra parte; (2) las valoraciones de los técnicos de los departamentos públicos de los informes de seguimiento de las ONGD se enfocan más a listas de verificación o describir (repetir) lo que cuentan las ONGD (¿qué?), que a reflexionar en torno al grado de éxito o fracaso de los proyectos (y sus causas) (¿cómo?; ¿por qué?); (3) la carencia en general en los departamentos públicos de desarrollo de objetivos generales relacionados con resultados de desarrollo, y de carencia de sistemas de información asociados, más allá de los objetivos de gestión de ejecución financiera; (4) la falta de recursos para realizar un seguimiento enfocado a resultados en un sistema administrativo público que está más enfocado a controlar gastos que a cumplir y verificar resultados de desarrollo.

Hay que observar cómo varios de los puntos anteriores se refieren a problemas del desempeño del sistema de información en los departamentos públicos que financian ONGD. Por tanto es importante señalar que, debido a los marcos de control internos de los departamentos públicos que financian ONGD, centrados

especialmente en el control financiero, y a las propias dinámicas estructurales de las subvenciones, todo lo anterior está favorecido por la (falta de) capacidad organizacional y por el entorno institucional; especialmente por la falta de recursos para realizar una reflexión acerca de un seguimiento más pertinente y eficaz.

Así pues algunos elementos del sistema de información de los departamentos públicos que financian ONGD son: (1) Las demandas de información de los departamentos públicos que financian ONGD son realistas e intervencionistas; (2) Hay poca evidencia de la utilización de la información procedente de la gestión del ciclo del proyecto dentro del ciclo de decisión estratégica de los departamentos públicos que financian ONGD, empezando porque de forma general en la práctica no hay resultados de desempeño u objetivos de resultado de desarrollo. (3) Para transformar los datos manejados en conocimiento, la información debe pasar a ser una prioridad estratégica en estos departamentos, asociándolo (i) a la misma estrategia de la organización, (ii) a lo que quiere conseguir y cómo; y (iii) al tipo de utilización de las tecnologías de la información.

#### 3.1.4.2. Utilidad y uso de la información

Habría que distinguir entre “utilidad” y “uso” de la información procedente del seguimiento y la evaluación. La utilidad se refiere a la potencialidad de ser usado, sin embargo puede darse el caso de informes de seguimiento y evaluación muy útiles, pero que nunca lleguen a ser usados.

Feinstein indica que “el uso de la evaluación es función directa de su relevancia y de la difusión que se dé a los informes. A su vez la relevancia depende de la oportunidad y de la credibilidad que se caracterizan las conclusiones y recomendaciones; mientras que la difusión depende de la presentación que se realice de los resultados y los medios de comunicación” (Feinstein, 2002 en Touza, 2008:46). A esto podríamos añadir que tanto relevancia como difusión dependen del grado de participación de los potenciales usuarios de la información procedente del seguimiento y evaluación. Evidentemente un elemento clave es la participación efectiva de los líderes de cada organización: sin ese motor la “utilización efectiva” (uso) de información “potencialmente útil” (utilizable) será muy reducida.

Sin embargo dada la multiplicidad de potenciales usuarios dentro y entre las organizaciones de desarrollo (comunidades y grupos de beneficiarios, ONGD de base, ONGD del Norte, agencia donante...), existe –a su vez– una multiplicidad de potenciales usuarios, con diferentes necesidades de información y capacidad de uso. De ahí la importancia y complejidad de analizar en cada organización las necesidades de información y las estrategias de gestión de la información para satisfacer las mismas. Dentro de estas estrategias es importante determinar qué actores van a determinar los criterios de elección y transformación de los datos en información, y de información en conocimiento. En el pasado la gran mayoría de la información generada a nivel de las organizaciones de base ha sido analizada y sintetizada por otros agentes (sean estos 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.

Como ejemplo observamos que ni en el marco legal de los Convenios de ONGD en la convocatoria de AECID, ni en la guía de evaluación desarrollada a tal efecto (AECID, 2005 y 2009) es clara la utilidad o utilización que la propia AECID va a realizar de toda esa información, ni el tipo de información que a nivel estratégico puede ser de más utilidad de esas evaluaciones de Convenios, ni por tanto es claro que se disponga a partir de dicha normativa, de las capacidades en la AECID para procesar de forma óptima esa información<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> En ese sentido, por poner un ejemplo, en la Orden de Bases (AECID, 2005) se señala la utilidad que la evaluación tiene para la ONGD, pero no se estable-

### 3.1.4.3. La generación de evidencias útiles para los procesos de decisión

Aunque la utilidad efectiva del seguimiento y evaluación depende del grado de apropiación de los líderes, hay que tener en cuenta que independientemente de la calidad del seguimiento y evaluación, los líderes de las organizaciones y departamentos de desarrollo también toman decisiones en función a otro tipo de información (diferente al seguimiento y evaluación).

Se define política basada en la evidencia como un enfoque que ayuda a los políticos y gestores a tomar decisiones bien informadas sobre las políticas y procesos, haciendo disponibles las mejores evidencias disponibles en el centro del diseño e implementación de las políticas (Davies en UNICEF; 2006: 27). Desarrollar una cultura de procesos de decisión política basada o influenciada por la evidencia es un proceso lento que puede tomar mucho tiempo de adaptación y aprendizaje. La dinámica del diseño y ejecución de las políticas oscila (1) entre las **políticas basadas en opiniones**, pasando (2) por las políticas **influenciadas** por evidencias, y (3) las **políticas basadas en evidencias**. El proceso de decisiones políticas es básicamente político (no técnico), por ello hay que llegar a equilibrar por un lado el poder político con el conocimiento técnico que genera evidencias y, por otro, la autoridad política frente a la experiencia/análisis técnico que genera evidencias surgidas de diferentes fuentes. Estas evidencias no tienen que surgir sólo de los procesos de seguimiento y evaluación, sino que pueden surgir de diferentes fuentes como revisiones/meta análisis, casos de estudio/estudios piloto, información/conocimiento en red/Internet, estudios, seguimiento y evaluación. Recordemos por tanto que el seguimiento y evaluación son una fuente “más” para construir evidencias.

Las evidencias, aunque sean rigurosas técnicamente, si no son políticamente relevantes no serán utilizadas por los decisores políticos. A la inversa los decisores políticos pueden verse forzados a utilizar evidencias de baja calidad si es la única evidencia disponible que responda a sus preguntas políticas (UNICEF; 2008:19).

Por tanto una estrategia importante es conseguir que los decisores políticos y los ejecutores de las políticas se apropien de las evidencias que se necesitan para el diseño o implementación efectiva de las políticas. Se necesita para ello crear mayor/mejor interacción entre los proveedores y usuarios de evidencias: Los usuarios (decisores políticos) saben (o deberían llegar a clarificar) qué evidencias necesitan, por qué y cuándo. Los proveedores (estadistas, responsables del seguimiento, evaluadores, investigadores) saben (o deberían llegar a determinar) cómo proveer esa evidencia.

Para llegar a equilibrar a los proveedores y usuarios de evidencias (1) Es necesario que los decisores políticos “comprendan” bien / conozcan los procesos de generación de evidencias (principios, motivos, objetivos) y los diferentes tipos de evidencias que se puede disponer; (2) Es necesario que los proveedores de evidencias comprendan / sepan la agenda y el entorno y limitaciones en el que los decisores se mueven; (3) Es necesario difundir las evidencias de manera comprensible / utilizable / accesible para los decisores políticos; (4) Es necesario incluir mecanismos para incentivar el uso de evidencias (ejemplo: petición de arriba a abajo de integrar análisis en base a evidencias junto a la información acerca de la ejecución de financiación; capacitación e inclusión de personal capaz de realizar análisis que permita aflorar evidencias); (5) La idea fuerza para el uso de evidencias en las políticas no es el tipo de método a utilizar sino el tipo de pregunta a responder.

---

cen los mecanismos para que sea utilizada por la AECID de forma efectiva. Así en la misma se señala que “Dicha evaluación (1) valorará el grado de avance en el cumplimiento de los resultados esperados por la intervención; (2) se compartirá el informe de la evaluación con la contraparte local, la OTC y la Unidad gestora de la AECE (3) se mantendrá una reunión de seguimiento entre la Unidad gestora de la AECE y los responsables de la intervención en la que se analizarán las conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación. (4) Los acuerdos que se adopten en esta reunión se recogerán en un acta que pasará a formar parte del Convenio de Cooperación entre las partes y podrá introducir modificaciones en el Convenio derivadas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación”.

El CAD ha hecho una tipología en función del tipo y grado de uso de evidencias en las decisiones políticas de los Países<sup>39</sup>: (1) Países en círculo vicioso, en los que las evidencias son débiles y los decisores hacen poco uso de ellas. Necesitan medidas que mejoren la oferta y la demanda de evidencias y de mejorar la comunicación entre usuarios y proveedores de evidencias. (2) Países con limitaciones en la oferta de evidencias, en los que (i) aunque las evidencias son débiles cada vez se utilizan más por los decisores; (ii) la prioridad es aumentar la cantidad y calidad de las evidencias a través de la capacitación y la comunicación entre usuarios y proveedores. (3) Países con limitaciones en la demanda de evidencia, en los que (i) aumenta la cantidad y calidad de las evidencias pero no se utiliza por los decisores porque no tienen incentivos o capacidad para utilizarlos y (ii) la prioridad debería ser incentivar la demanda de evidencias y aumentar la comunicación entre usuarios y proveedores. (4) Países en círculo virtuoso en los que la (i) evidencia aumenta / mejora y (ii) es cada vez más utilizada por los decisores (UNICEF; 2008:23).

A la luz de estas reflexiones del CAD se puede sugerir que la Cooperación Española (CE), no está en la fase 4, en ese círculo virtuoso de la generación de información, conocimiento y evidencias. La CE está en algún lugar más cerca de la fase 1 que de la 4, y como veremos en la parte siguiente referida al análisis organizacional, es (y será) un reto salir del círculo vicioso de la débil gestión de la información debido a los muchos retos que se presentan.

## 3.2. Retos organizacionales

De acuerdo con el esquema presentado por Lusthaus et al., (1999 y 2002), vamos a describir, en los departamentos y agencias públicas que trabajan en desarrollo, los elementos organizacionales que influyen en la gestión de la información proveniente del seguimiento y evaluación, centrándonos por tanto en: (1) el entorno institucional; (2) la capacidad organizacional y (3) la motivación organizacional.

### 3.2.1. El entorno institucional

El marco jurídico e institucional en lo que en esta publicación se llaman “departamentos que financian ONGD” es bastante heterogéneo. Evidentemente la dimensión de la AECID no se puede comparar al resto de departamentos públicos con competencia en cooperación, y podemos indicar que mientras algunas CCAA tienen el marco normativo de agencias (Andalucía o Cataluña), otras CCAA o EELL tienen una consejería, una dirección general o una sección de cooperación.

Existe una cultura específica que, con el tiempo, se ha establecido en la “industria de la cooperación” en (y/o entre) donantes y receptores de fondos, y a la que el caso de los departamentos públicos que trabajan con ONGD en la CE no son ajenos. Esta cultura tiende a dar más sentido en la práctica al flujo de información desde el punto de vista de la justificación de gastos, que desde el del aprendizaje. Además, en general, los procedimientos administrativos de estos departamentos no contemplan el enfoque de la gestión por o para resultados de desarrollo o hacia el aprendizaje.

---

<sup>39</sup> Aunque se podría aplicar de forma más genérica a Organizaciones de Desarrollo en lugar de a Países.

### 3.2.2. La capacidad organizacional

Respecto a la **capacidad organizacional** pasamos a describir el análisis del liderazgo estratégico, la estructura de las agencias, gestión de recursos humanos, gestión de programas y procesos, gestión del conocimiento, especialmente de las agencias y departamentos públicos de desarrollo<sup>40</sup>.

En las agencias y departamentos públicos de la CE el **liderazgo estratégico** en general es centralista y marcadamente vertical, ya que **son débiles** algunas o varias de las siguientes características: (1) los directores reconocen la importancia de la iniciativa personal, de delegar y distribuir los mandatos; (2) el personal de la agencia tiene oportunidades de sugerir cambios en la organización; (3) la gente en la organización es capaz de tomar papeles de liderazgo informal positivo; (4) existe una estrategia planificada que clarifica prioridades e indicadores, estableciendo el camino para la valoración del desempeño; (5) Se transmite toda la información relevante para el trabajo del personal en tiempo y forma adecuados.

Respecto a la **estructura**, en general son débiles algunos de los siguientes elementos; (1) la asignación de perfil del personal, descripción de su puesto de trabajo y proceso asociado tiene coherencia, claridad y está basada en criterios de calidad; (2) los departamentos están coordinados o son funcionales las unidades de coordinación para mejorar el desempeño; (3) las líneas de autoridad y rendición mutua de cuentas son claras; (4) algunas decisiones son descentralizadas y basadas en evidencias.

El tema de los **recursos humanos** es uno de los más débiles en la CE. (1) En la CE en general (sin meternos en sector público o no) no existe una **carrera profesional** que garantice que un profesional con una determinada formación, conocimiento y experiencia pueda optar en igualdad de condiciones<sup>41</sup> a determinados puestos de responsabilidad o decisión. (2) Los procesos de reclutamiento suelen ser poco transparentes, primando el reclutamiento de recursos endógenos. (3) En España, uno de los países de menos productividad de la UE, en general prima la concurrencia en base al precio, no a la calidad, debido en parte a que son **muy débiles los mecanismos de rendición de cuentas** y a que la cultura de evaluación es también muy débil. (4) Los responsables de agencias, departamentos y ONGD **no basan su agenda en evidencias**. No hay evaluación sistemática ni de resultados ni de buen desempeño organizacional, por lo que no se determinan de forma sistemática aprendizajes o fracasos que discriminen la buena gestión y el buen desempeño. (5) La educación para el desarrollo es muy débil<sup>42</sup>. (6) Para finalizar indicar que a esto no ayudan los conflictos por intereses particulares que existen entre algunos sectores de la cooperación, divididos por la ideología o por la pertenencia a determinadas instituciones o cuerpos (públicos y privados), sin lograr hasta el momento una visión colectiva, y que en muchos casos persiguen la visibilidad y el poder.

Uno de los efectos de lo anterior es un sector de profesionales poco valorado, desestructurado, sin sentimiento de cuerpo y, en consecuencia, en el que prima más el “qué hay de lo mío” y el “sálvese quien pueda”, que una visión colectiva sobre cómo debería ser un sector profesional en coherencia con la agenda de eficacia, en la que “de verdad” primaran los intereses de los más pobres (destinatarios por la vía de la apropiación y alineamiento de la ayuda) y de la sociedad española (demandantes de reducción de la pobreza con la má-

---

<sup>40</sup> Aunque sin duda tiene una aplicación más extensa a Organizaciones de Desarrollo de la CE en general

<sup>41</sup> Igualdad de condiciones se refiere a concurrencia, publicidad y mérito.

<sup>42</sup> La sociedad española (aparte de un reducido sector cercano a las ONGD, lo que a veces se viene en llamar “sociedad civil organizada”) se ha quedado anclada en las manifestaciones de 1994 en torno al 0,7%, de forma que, en general, no demanda resultados de desarrollo sino que, debido al desconocimiento del sector y su evolución, se centra sólo en la necesidad de “cuentas claras”. Los esfuerzos en Educación para el Desarrollo tendrán que avanzar en el sentido de que la sociedad demande eficacia y resultados de desarrollo a las Organizaciones de Desarrollo (“0,7 para qué”). Sin embargo no es claro que en estos momentos pueda ser asumido por la sociedad el grado de riesgo e incluso fracaso que toda intervención en desarrollo lleva asociado. De ahí la importancia de las Capacidades...

xima eficacia, eficiencia, pertinencia e impacto posible). En este marco la CE continuamente se está descapitalizando de sus profesionales, ya que no existen ni mecanismos, ni contextos, ni incentivos para dar la oportunidad o contar con los mejores profesionales en los puestos de responsabilidad y decisión.

Como resultado de los desincentivos anteriores las agencias, departamentos públicos y las ONGD españolas tienen una gran rotación de personal tanto de personal directivo, como técnico. Estos cambios hacen más necesarias las estrategias de GC y tienen el peligro de tender a una visión cortoplacista y no estratégica. Asimismo en dichos departamentos públicos no suele haber objetivos ni indicadores claros a nivel organizacional, ni mecanismos eficaces de rendición de cuentas de forma bidireccional a los más altos niveles jerárquicos. Todo esto, recordemos, cuando en los últimos diez años los recursos financieros (en la AOD en general pero también para la cofinanciación de ONGD) se han incrementado considerablemente. Se debería dar más voz al personal técnico involucrado en la gestión de la organización, dotar de formación adecuada a los funcionarios y buscar caminos para evitar o minimizar procesos administrativos que aumenten la burocracia sin dotar de eficacia al sistema, al tiempo que se garantiza el control de cuentas públicas.

La **capacidad de gestión de recursos humanos** es un gran problema en los departamentos públicos ya que, debido a la flexibilidad demandada por la política de desarrollo, dichas instituciones no cuentan con elementos básicos con los que una organización de desarrollo debería contar como: (1) capacidad y flexibilidad de planificar y satisfacer la necesidad de recursos humanos para mejorar su desempeño en tiempo y forma; (2) las personas correctas en las posiciones adecuadas; (3) una política transparente de reclutamiento, formación, valoración, incentivos y sanción de recursos humanos, según sus diferentes estatus; (4) políticas para mejorar las relaciones, el conocimiento, la coordinación, la lealtad y el compromiso de los recursos humanos; (5) unir de forma coherente objetivos con planificación de recursos humanos necesarios.

Respecto a la **gestión de programas y procesos**, hay que indicar que en general en los departamentos públicos de la CE son débiles los siguientes elementos: (1) procedimientos para hacer seguimiento global de su planificación estratégica; (2) planificación, seguimiento y evaluación de productos, procesos, tiempos y recursos humanos necesarios; (3) capacidades (técnicas, procedimientos, espacios, tiempos...) adecuadas para resolución de conflictos; (4) demanda (en tiempo y forma adecuados) de información basada en evidencias para tomar decisiones; (5) capacidades y cultura de seguimiento y evaluación; (6) valoración en la práctica del seguimiento y evaluación como instrumentos de cambio a partir de las lecciones aprendidas.

Finalmente la **gestión del conocimiento** en los departamentos públicos de de la CE es uno de los grandes temas de esta publicación y, como vamos viendo, tanto el entorno, como la capacidad, como la motivación organizacional desincentivan buenos sistemas, capaces de (i) crear o absorber conocimiento; (ii) almacenarlo y (iii) difundirlo y tomar decisiones en base al mismo.

### 3.2.3. La motivación organizacional

Para hablar de la **motivación organizacional**, en lo que se refiere a la gestión de la información, al seguimiento y evaluación nos centramos en la cultura y los incentivos:

Si comenzamos por la **cultura de evaluación**, hay que indicar que en muchos departamentos públicos de la CE existe un vacío entre la buena valoración y percepción que existe del seguimiento y evaluación, y las acciones concretas de la organización en ese sentido.

Los **incentivos** son un problema a resolver, ya que los sistemas de incentivos para animar al buen desempeño del personal son muy débiles. Aunque es verdad que el mero trabajo en el sector o en una organización determinada de la cooperación al desarrollo es un incentivo personal muy importante, recordemos que en muchas ocasiones (1) el personal de los departamentos públicos se enfrenta a grandes cargas de trabajo, a menudo muy burocrático, que (2) normalmente no tienen experiencia y formación de base previa en cooperación al desarrollo (no existe un cuerpo de funcionarios en cooperación como tal), ni (3) se facilita el acceso a capacitación específica (en un contexto en el que los enfoques –y su burocracia asociada– cambian o aumentan continuamente). En estas condiciones dichos funcionarios han de enfrentarse a un trabajo complejo, con terminología cambiante y con muchos, intereses (explícitos e implícitos) y actores involucrados. La práctica ausencia de correctos sistemas de valoración, de seguimiento y evaluación de personal, productos, procesos o resultados hace más difícil la existencia de dichos sistemas de incentivos (premios o sanciones) en función del desempeño.

## 4. Conclusiones y algunas recomendaciones

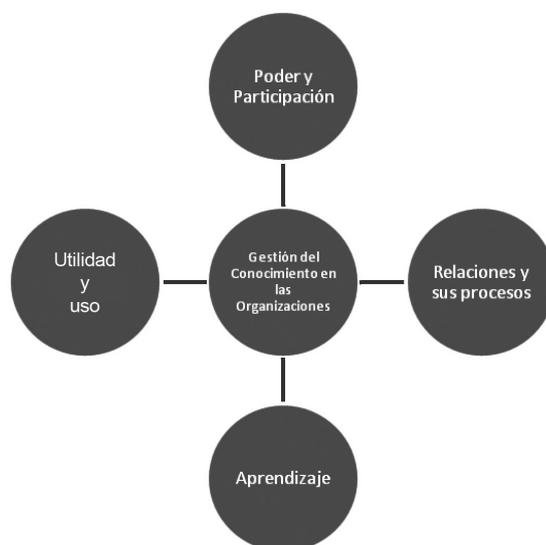
En el III Plan Director de la CE se indica el compromiso de creación de un “sistema de gestión para resultados de desarrollo de la CE” (...). La implantación del sistema de GpRD supone poner en marcha una verdadera política de gestión de la ayuda que se base en los principios de París y Accra, (1) identifique claramente las actuales debilidades, (2) diseñe incentivos vinculados a la gestión y (3) aporte soluciones realistas y programadas” (DGPOLDE, 2009:81). Aún centrándonos sólo en la cooperación de las AAPPD vía ONGD, hemos tratado de describir algunos de los retos que existen para el desarrollo de este sistema de GpRD, tratando también de describir algunos de los incentivos necesarios para mejorar la gestión de la información en la Cooperación Española, sobre todo en lo que respecta al seguimiento y evaluación. Se quieren hacer algunas reflexiones finales acerca del rol del aprendizaje y la gestión del conocimiento en el marco de la agenda de la eficacia de la ayuda para los departamentos que gestionan intervenciones de ONGD, con especial referencia al seguimiento y evaluación dentro de la gestión.

Se ha descrito cómo la débil gestión de la información en base al seguimiento y evaluación en los departamentos públicos que cofinancian ONGD es un problema complejo que requiere una solución compleja, que tendrá que ver (1) con un tratamiento más veraz y menos retórico de todo lo que tenga que ver con procesos de participación, teniendo en cuenta las relaciones de poder, y dando voz a los que no la tienen, (2) con la mejora de las relaciones (alineamiento, apropiación, mutua rendición de cuentas) con los socios, pero también con la mejora de esas mismas relaciones dentro y entre las organizaciones de desarrollo. De esta forma hemos prestado especial atención a la faceta de la rendición de cuentas interna de arriba abajo ya que –recordemos a Eyben (2004)– “la calidad en las relaciones importa mucho”. Lo anterior sin duda creará un contexto más abierto al aprendizaje, de forma que la información surgida de los procesos de seguimiento y evaluación será más útil y utilizada. Por otra parte es urgente que los departamentos públicos de la CE se doten de las capacidades adecuadas.

Cuando los Principios de París pasen de forma efectiva a la práctica en la CE, el rol del aprendizaje y la gestión del conocimiento va a aumentar considerablemente en los departamentos públicos. De hecho la mejora de dichos procesos será sin duda un indicador de que realmente se tienen lo que en palabras del IIIPD se denominan “actitudes para una cooperación eficaz” (DGPOLDE, 2009:29) al trabajar proactivamente por (1) la promoción de la dignidad de las personas (incluidos: funcionarios públicos y técnicos externos, cooperantes y profesionales del desarrollo), (2) cooperantes y socios con voz, (3) mantenimiento de una actitud de escucha y apertura para el diálogo, que escucha, que comprende, que deja hacer, que facilita y no impone criterios, (4) creando un contexto en el que se reconocen y se aprende de los errores y se crean los entornos para hacerlo posible, se es transparente, se dan razones y se rinden cuentas, (5) se lleve a cabo una gestión eficaz y eficiente de los recursos y (6) se promueva la excelencia profesional y la formación permanente. Sin embargo sabemos lo lejos del día a día que aún queda la realidad de estas “actitudes para una cooperación eficaz” y lo mucho que hay que trabajar aún para que la sociedad española comprenda y demande la esencia de la actual política de desarrollo de la CE (incluidas las actitudes para una cooperación eficaz).

Por último y en este contexto el III PD señala que “además de la escasa cobertura del seguimiento y evaluación en las intervenciones de la CE, (...) queda por desarrollar la mejora de los diseños, la ejecución y garantía de utilidad de las evaluaciones para los que las comisionan. En estos términos, la mejora de la calidad de las evaluaciones contribuirá a un fortalecimiento del sistema de gestión del conocimiento” (DGPOLDE, 2009:88).

Pasamos por tanto a las últimas reflexiones en torno a la participación, los procesos de relación, el aprendizaje y la utilidad, como determinantes del tipo de seguimiento y evaluación de las intervenciones a través de ONGD desde los departamentos públicos:



## 4.1. Los procesos de participación

“La recuperación de la participación y el consenso de todos los actores ha demostrado ser un factor fundamental de la mayoría de los logros alcanzados hasta la fecha y deberá seguir siendo un pilar sólido en el futuro (...) el buen funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación y la participación de la ciudadanía en la política de cooperación (siguen) siendo piezas clave para mantener el nivel de consenso y compromiso logrado” (DGPOLDE, 2009: 10).

De forma general, del análisis de los indicadores de participación de las intervenciones de la CE, se observa que se centran en una participación presencial, asistencial, burocrática, con un enfoque basado en listas de numeración que no implica necesariamente la creación de proceso de empoderamiento. Las implicaciones de la verdadera participación exceden con mucho su tratamiento a través de listas de numeración o asistencia, que tratan de forma superficial de demostrar la participación (participación como fin en sí misma y mucho menos como medio –proceso– para el desarrollo). Un bajo esfuerzo a la consideración de los procesos participativos tiene muy graves consecuencias en la utilidad del seguimiento y evaluación.

Los conceptos de participación, poder y representación (voz) son tratados de forma excesivamente retórica en el sector de la CE. Una CE caracterizada, por otra parte, tanto en las AAPP como en las ONGD, por la verticalidad y la falta de voz de los profesionales de la cooperación (funcionarios de grado medio y técnicos). Tratar de forma rigurosa la participación implica un profundo conocimiento y experiencia de sus connotaciones, de las relaciones de poder y un profundo respeto de todos los actores involucrados en el desarrollo. Además aunque no siempre se podrán superar las asimetrías y desequilibrios de poder (entre y dentro de las organizaciones), al menos sí que se ha de contar con las capacidades para tener en cuenta dichas asimetrías. En este sentido hay que evitar la participación vacía de contenido real (el mito de la participación), recordando que los procesos participativos reales implican (1) mucho tiempo y recursos y (2) estar abiertos a conflictos e incluso a la pérdida de poder<sup>43</sup>. Además, hay que crear los procesos adecuados para la participa-

<sup>43</sup> En un contexto como el de la CE, poco preparado para la rendición de cuentas y el aprendizaje, es muy intuitivo comprender lo difícil que es ceder o trans-

ción, porque existen contextos en los que la gente no puede participar, y la carencia de recursos humanos no se suple con la demanda de información. En un contexto como el de la CE caracterizado normalmente por un personal sobrecargado de trabajo, las habilidades y capacidades necesarias para los procesos de participación a veces se presuponen erróneamente.

Conceptos como “participación” o “proceso participativo” son un ejemplo de la retórica de la jerga del sector de la cooperación. Tanto donantes como receptores se van adaptando sucesivamente a generar nuevos conceptos y a incluirlos en su diálogo y rutinas diarias de forma que en la mente de los cooperantes y de los socios pueden significar “todo y nada”. En nuestro caso y con el significado que le hemos dado en esta publicación, “participación” o “proceso participativo” están íntimamente relacionados con los flujos de información y con la capacidad efectiva de decisión, y son elementos transversales al proceso de desarrollo y a procesos democráticos, siendo un fin y un medio de desarrollo a un tiempo. Una mejora de la gestión del conocimiento, da lugar a personas más informadas, más capaces de participar de forma responsable y de exigir el derecho a participar o a ser representados de forma responsable. Asimismo el resultado de exigir procesos de participación reales, de forma responsable y representativa, implica la necesidad de mejorar los sistemas de información.

La mejora de los procesos de participación y de la gestión de la información –el conocimiento o el aprendizaje– no garantiza resultados de desarrollo, pero sin duda crea un marco ideal para contribuir al mismo. Una de nuestras tesis es que difícilmente los profesionales (funcionarios y técnicos de grado medio) de la CE podrán implementar procesos de participación veraces si no se aumenta su participación y voz dentro de las organizaciones de la CE.

## 4.2. Elementos de relación y gestión de la información: GpRD y rendición mutua de cuentas

### 4.2.1. Una rendición de cuentas en sintonía con el aprendizaje

(La) rendición de cuentas, (es el) pilar fundamental de la política para el desarrollo (de la CE) (del III Plan Director de la CE en DG POLDE, 2009:83).

En el sistema de la ayuda de la CE existen marcados rasgos de voluntariedad, discrecionalidad y descentralización selectiva que crean la lógica que subyace a sus mecanismos de rendición de cuentas, pues a diferencia de otras políticas públicas no existe un conjunto de normas legales que regulen la actuación de un donante en materia de ayuda. Aunque existe un sistema de referencia fruto de cumbres internacionales y el Comité de Ayuda al Desarrollo, la agenda de la ayuda ha estado dominada por la gestión y aplicación de los recursos en el terreno frente a otras funciones, como la forma en la que se trasladan los resultados de la gestión **al conjunto de los medios de comunicación, los parlamentos y el público en general**. La Declaración de París promueve la rendición de cuentas de socios y donantes a parlamentos y sociedad: (i) Los donantes se comprometen a proporcionar información transparente sobre la ayuda y en tiempo; (ii) Los socios y donantes evalúan conjuntamente a través de mecanismos existentes nacionales (Toledano, 2008:27).

---

ferir de forma voluntaria un poder adquirido hacia otros menos poderosos, sobre todo si la cesión de ese poder puede incluso implicar la apertura de espacios de rendición de cuentas e incluso de sanciones.

#### 4.2.1.1. La realidad de las intervenciones de la CE

En estos momentos en las intervenciones de la CE sigue existiendo un claro doble desequilibrio o asimetría que, por un lado, prima la rendición de cuentas sobre el aprendizaje; y por otro lado prima en especial la rendición de cuentas de abajo a arriba sobre las demás clases de rendición de cuentas.

Algunas evidencias fruto del tipo de seguimiento y evaluación existentes en la CE son que (1) los **indicadores de las intervenciones son poco útiles** para medir resultados; (2) la valoración de los técnicos de los Departamentos Públicos del seguimiento de las ONGD es **más descriptiva que analítica, sin existir** una reflexión profunda sobre la utilidad de la información para cada agente; (3) Además en las Departamentos Públicos de la CE en general **no existen objetivos** estratégicos internos o de desarrollo que sean verdaderamente operativizables; (4) Por otro lado de forma estructural en el entorno institucional de la cadena de la ayuda de la CE prima la planificación y **control del presupuesto**, sobre la planificación por o para resultados; (5) Finalmente la propia **percepción de los actores involucrados en estos procesos nos indica que** el seguimiento es rendición de cuentas (de abajo a arriba únicamente) (Rodríguez-Ariza, 2009).

#### 4.2.1.2. Los desequilibrios entre actores

En un sector como el de los agentes del desarrollo que se ven a sí mismos como conducidos por una misión, hay un imperativo de tomarse en serio la evaluación del desempeño, para justificar y mejorar sus actividades con evidencias claras más que con percepciones y anécdotas. Desde los donantes debería haber más énfasis en que las ONGD desarrollen sus propias herramientas de evaluación a largo plazo, más que pedir informes de seguimiento de naturaleza preestablecida, que en pocos casos ayudan a internalizar la evaluación desempeño en las propias ONGD. La **rendición de cuentas** no es sólo exigencia externa de responsabilidades sino también “ser responsable” y necesita mecanismos especiales (como por ejemplo la auditoría social y la autorregulación). Estos mecanismos precisan unos lineamientos conductores que pueden ser externos (como requisitos legales para memorias anuales o sanciones en caso de no cumplir requisitos de información) o internos (valoración del entorno social y ético de las actividades internas).

Es problemática la actual exigencia de rendición de cuentas, externa y funcional, que implica relaciones asimétricas y desequilibradas, en las que llegado el caso los donantes pueden abusar de su poder de castigo amenazando a las ONGD con la pérdida de fondos, la imposición de condicionalidades o erosionando su reputación<sup>44</sup>. De forma parecida la rendición de cuentas funcional tiende a premiar acciones tangibles de corto plazo y no otras de largo plazo que busquen cambio político y social (y más intangibles pero de mayor ambición en su contribución al desarrollo).

Por lo tanto se debería entender la rendición de cuentas no sólo como la exigencia externa de responsabilidades, sino como la exigencia interna de responsabilidad y respuesta. Esta visión de la rendición de cuentas implica responsabilidades a diferentes niveles y de forma bidireccional y mutua entre diferentes actores, utilizando diversos patrones de desempeño (externo e interno, legal y voluntario) y diferentes niveles de respuesta organizacional (funcional y estratégica). El reto de la rendición de cuentas es encontrar un equilibrio entre sus enfoques: externo- interno, hacia arriba- hacia abajo, funcional-estratégico y entre su carácter político (control a los decisores), legal (normas, incentivos y sanciones) y administrativo (de gestión de recursos).

---

<sup>44</sup> También es cierto que las ONGD aceptan, a cambio de financiación, este “juego”, lo que las sitúa aún más en un proceso de continua búsqueda de legitimidad y adaptación a una agenda en la que a veces no han participado.

#### 4.2.1.3. Retos de la rendición de cuentas mutua y doméstica

La rendición de cuentas en la ayuda internacional es la forma de gestionar las relaciones de poder entre diversos actores que interactúan o se afectan mutuamente. Incluye determinadas preguntas: ¿ante quién, sobre qué, con qué mecanismos y qué consecuencias (más o menos) se derivan? La rendición de cuentas es un concepto en la práctica difuso que varía en función del agente que rinde cuentas y la audiencia ante la que rinde cuentas. En la CE existe un gran desequilibrio entre las exigencias derivadas de una rendición de cuentas hacia arriba y la poca relevancia de la de arriba a abajo (donantes a socios y sociedad) e interna (hacia los subordinados).

Dos ideas centrales de la rendición de cuentas en la declaración de París, relacionadas con la responsabilidad u obligación de justificar decisiones y acciones son: (1) disponibilidad de información (sobre el desempeño) y (2) mecanismos para (i) usar la información de manera eficiente (la sola disponibilidad de información no es suficiente, debe haber capacidad para analizarla y usarla en la evaluación del desempeño y en el dialogo de políticas); (ii) La exigibilidad o posibilidad de asegurarse de que una organización adopte las medidas concertadas; (iii) mecanismos de reparación si no lo hace (Toledano, 2008: 27).

Pero la “mutua” rendición de cuentas (MRC) es más que la tradicional rendición de cuentas “desde la perspectiva de los donantes”, ya que trata de crear un asociación más equilibrada entre donantes y gobiernos receptores vinculando a los actores a través de valores compartidos y compromisos en un proceso voluntario. Algunos elementos críticos en el proceso de mutua rendición de cuentas serán hacer realidad el marco y los procesos para: (1) **Generar una agenda compartida**; (2) **El seguimiento y revisión de estos compromisos y acciones**; (3) **El debate, diálogo y negociación**. Por tanto, en la CE tenemos el reto de pasar de la actual débil rendición de cuentas a los retos internos y externos de la rendición de cuentas doméstica (incluida la interna y vertical) y mutua.

#### 4.2.2. El refuerzo de la GpRD

Recordemos que aunque el principio de GpRD puede ser intuitivo, en el momento de llevarlo a la práctica no lo es tanto. Para ello, para hacerlo práctico, habría que mejorar el proceso de decisiones en base a evidencias y, sin duda, reforzar las capacidades de la CE: (1) Para centrar el diálogo en los resultados hay que asegurar que se crean los espacios y los entornos adecuados para centrar menos el diálogo en la financiación o en otros intereses de los actores de la CE (individuales o políticos), y más en los resultados de desarrollo de los socios, acercando en la medida de lo posible a este diálogo a la sociedad civil de donantes y socios por medio de la mejora de la representación y del conocimiento (de la complejidad) del sector de la cooperación (sus objetivos, resultados e instrumentos); (2) Para alinear la programación, el seguimiento y la evaluación con los resultados de los socios, se debe previamente aumentar la toma decisiones en base a evidencias y ajustar de forma coherente y práctica el contenido de las estrategias de desarrollo de todos los actores de la CE, de forma que exista alta coherencia y pertinencia con lo que y de lo que alinearse. Para ello hace falta voluntad política y dotar de capacidades al sistema de CE o, en su caso, mayor concentración y priorización; (3) Para promover y mantener la medición y la información sencillas, se deben conseguir marcos legales e institucionales que permitan a las administraciones públicas cierto margen de flexibilidad, para basarse no sólo en el control de financiero, sino también en resultados de desarrollo. Pero además han de dotarse de la capacidad necesaria para medir de forma sencilla problemas complejos y demandar a las ONGD información lo más sencilla posible, pero sobre todo útil, para dichas AAPP. Para ello hace falta reflexionar más profundamente sobre para qué se quiere la información en nuestros departamentos públicos de desarrollo; (4) Para gestionar para, no

por, resultados habría que avanzar en la CE (actores públicos y privados) en la apropiación del principio de Gestión para resultados de desarrollo, por medio del fortalecimiento de la capacidad instalada, creando los incentivos reales para hacer realidad la GpRD en el medio-largo plazo; (5) Para usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y para la toma de decisiones, los sistemas de información de las administraciones públicas y ONGD se deberían basar no sólo en la ejecución financiera y el control de cuentas sino en la GpRD. A esto contribuiría (i) basar más las decisiones de gestión de la CE en evidencias y (ii) crear incentivos para el aprendizaje y la asunción de errores (fuente de grandes aprendizajes). Pero sobre todo, siendo conscientes de que las AAPP, dado nuestro marco normativo, no pueden dejar de lado el tipo de control actual, es importante plantearse las capacidades necesarias para hacer realidad la nueva gestión de la información necesaria.

### 4.3. El reto del aprendizaje en base al seguimiento y evaluación de las intervenciones de desarrollo

Respecto al aprendizaje en base al seguimiento y evaluación, en estos momentos sigue existiendo una gran distancia ("gap") entre la teoría y la práctica. En la mayoría de los casos, la lógica de intervención descrita en los documentos de identificación permanece inalterada durante todo el proceso de seguimiento. La mayoría de los indicadores del diseño inicial no se modifican. Dicho desde otro punto de vista: rara vez un indicador inicialmente identificado, por un lado, no fue alcanzado o, por otra parte, fue mejorado, completado o sustituido por otro porque se considerase de mejor desempeño. Es decir, lo previsto en la identificación y formulación se convierte en realidad, en un ejercicio "increíble" y generalizado de (pre)visión de futuro.

El que los objetivos o indicadores inicialmente identificados permanezcan inalterados, no se modifiquen, durante todo el ciclo de seguimiento, no se puede interpretar ni positiva ni negativamente. Sin embargo, la modificación en dichos objetivos o indicadores (aunque la modificación fuera consecuencia de una mala o negligente identificación inicial), puede sugerir varias ideas: (1) la modificación es una muestra de que el sistema de indicadores se utiliza; (2) la propia modificación señala un interés o necesidad de mejorar el seguimiento; (3) hay procesos de desarrollo que requieren nuevos indicadores o la modificación de los iniciales; (4) la falta de modificación del modelo lógico puede, a veces, estar asociado a cierta falta de utilidad o flexibilidad para valorar (o describir) la evolución de la realidad, es decir, de sistemas complejos y que cambian continuamente.

La "posibilidad" de modificar el marco lógico debería ser una "norma" o la norma si se tiene en cuenta que está basado en conjeturas y predicciones. Deberían incentivarse los cambios en el marco lógico que ayuden a representar mejor el cambio, haciendo en esta adaptación más patente cómo las realidades locales y las fuerzas externas pueden influenciar el proceso de cambio. Es importante seguir trabajando en la línea de incentivar la comprensión por parte de los agentes implicados de aspectos que no están previstos y sistematizados en la matriz de planificación del enfoque del marco lógico.

Sería necesario, por tanto, incentivar la flexibilidad y cierta libertad de objetivos como una manera de fomentar la habilidad de los agentes de reflejar el cambio y los resultados no previstos<sup>45</sup>. La necesidad de

---

<sup>45</sup> De hecho la posibilidad de dicha flexibilidad existe, aunque el nombre de modificación sustancial, alteración o dificultad grave no parezca incentivar a dicha flexibilidad. En la Orden de Bases de Convenios de la AECID (AECID, 2005), donde señala respecto a las modificaciones de las ONGD que (1) "cuando durante la ejecución de la intervención se manifiesten circunstancias que alteren o dificulten gravemente el desarrollo de la misma, en el terreno o en la sede la ONGD, se considerarán modificaciones sustanciales solamente aquellas que afecten a objetivos, resultados, población beneficiaria, ubicación territorial o socio local. Para proceder a dichas modificaciones será necesaria la presentación, a la Unidad gestora de la AECL, de solicitud motivada, en un plazo

flexibilidad es una percepción patente en el sector de las ONGD (Rodríguez-Ariza, 2009 y Cordobés et al., 2008:208). Sin embargo, como también señalaremos, el marco legal e institucional de la administración pública española es a veces difícil de ajustar con la flexibilidad necesaria o deseada.

Algunos de los problemas antes mencionados tienen que ver con la aplicación práctica de la metodología del enfoque del marco lógico, que es el eje central de la implementación de las intervenciones de la CE. Como hemos visto, hay una extensa literatura y revisiones bibliográficas referentes al “EML utilizado en contextos no adecuados” (algunos de los más recientes son Bakewell y Garbutt, 2005; Neufeldt, 2007 y Rodríguez-Ariza, 2008). Algunas de las principales críticas al EML están interrelacionadas entre sí, sin embargo, antes hay que indicar que a pesar de ellas, numerosos autores señalan que no hay alternativas “mejores o menos malas” (Sainz, 2007). En cualquier caso estas críticas vienen a señalar la necesidad de búsqueda de equilibrios y compromisos en la aplicación del EML.

El enfoque del marco lógico sirve para ayudar al pensamiento lógico y para hacer un trabajo racional, pero no puede sustituirlo, ni su descripción refleja todo el contexto o incluso aspectos fundamentales de las intervenciones. Es decir, el enfoque del marco lógico es una “simplificación” que inevitablemente se vuelve peligrosa cuando no es esperada, vista o tratada como tal o es utilizada para otros fines (como por ejemplo la mera petición de financiación). La utilización de formatos fijos tiende a producir resultados ilógicos; y están sujetos a la rigidez y al bloqueo, más que a ayudar a la adaptación.

A pesar del continuo cuestionamiento y reflexión en torno a “determinadas” utilizaciones del enfoque del marco lógico, a día de hoy todavía no existe una herramienta extendida para sustituirlo. **Lo realmente criticable es la forma de utilizar esta herramienta**, y que sea **potencialmente fácil de utilizar mal** (marcos lógicos hiper-rígidos, sobrecargados o vacíos de contenido); además se señala la importancia de considerar en su utilización el tipo de contexto y programa, y considerar para qué tipo de público (se podrían delimitar las normas o instrucciones obligatorias, opcionales, simplificadas y sugerencias). En este sentido el EML no puede ser “fiel reflejo” de una realidad compleja, cambiante e imposible de predecir.

El EML es una metodología claramente incompleta si no se acompaña de otras metodologías y no es suficiente para planificar y gestionar, para identificar intervenciones, no hace valoraciones sobre la pertinencia, la viabilidad, o sobre la relación entre costes y beneficios (eficiencia) (Wiggins & Shields, 1995). Es decir el enfoque del marco lógico es “**una herramienta entre otras muchas**” (y no siempre la mejor) de las que se pueden usar para la preparación, la ejecución y la evaluación del proyecto; y no sustituye el análisis del grupo beneficiario, la planificación de tiempos, el análisis del impacto. Además hay algunas variables que complican su utilización, y que tienen que ver con los puntos de vista adoptados, los componentes a evaluar, los diferentes criterios y estilos de marcos lógicos, el origen, el destino y las técnicas para tomar, procesar y difundir los datos o la información.

Para pensar en el empleo del enfoque del marco lógico es necesario distinguir las fases del ciclo del proyecto, y el grado de utilización efectiva hasta la actualidad. En *planificación y diseño* ha sido una herramienta importante (pero limitada) para buscar claridad, realismo y consistencia. Para evaluación *ex ante o valoración previa ha tenido la* relevancia de posibilitar un primer análisis de alternativas, aunque ha sido débil para la selección, ya que **no examina posibles efectos no esperados ni compara usos alternativos de los recursos**. En

---

no superior a dos meses desde la manifestación de dichas circunstancias, así como su aprobación previa y su incorporación al cuerpo del Convenio o del expediente del proyecto. El Acta de acuerdo posterior a la evaluación intermedia de los Convenios de Cooperación se considerará así mismo como acuerdo de modificación sustancial, si lo hubiese; (2) El resto de las incidencias y modificaciones que se produzcan durante la ejecución de las intervenciones se comunicarán en los informes de seguimiento o finales correspondientes.

*seguimiento, evaluación intermedia y ex post, ayuda a* observar la evolución de las previsiones, con el riesgo y peligro de alentar una visión demasiado estrecha, centrada sólo en los efectos esperados y lo que aparece en el marco.

Por tanto el EML no es el culpable de las deficiencias estructurales de la cadena de la ayuda, más bien el uso que se le da es un reflejo de la complejidad en las prácticas y las relaciones marcadas por la asimetría e intereses particulares (no colectivos). Está por ver si las nuevas alternativas y mejoras técnicas al EML, que desde hace tiempo se demandan, no se tendrán que enfrentar a los mismos problemas o incluso a otros nuevos. En la CE hacen falta más espacios de reflexión y aprendizaje. Si no se sistematizan los aprendizajes del pasado sobre el seguimiento y evaluación realizados (¿Qué tipo? ¿Por qué?), estaremos de nuevo cayendo en una huida hacia adelante en la que volveremos a repetir los mismos errores del pasado.

#### 4.4. La utilidad y las demandas de información en los Departamentos Públicos

(...) 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).

La carencia, por un lado, de elementos esenciales de los indicadores, fuentes y factores externos, y, por otro, de las entrevistas a técnicos, podemos concluir que la información demandada por los departamentos públicos que gestionan ONGD no es intrínsecamente útil, pudiéndose mejorar dicha utilidad a través de la gestión de la información. Hay poca evidencia de la utilización de la información procedente de la gestión del ciclo de las intervenciones dentro del ciclo de decisión estratégica de los departamentos públicos que financian ONGD, empezando porque habitualmente no hay objetivos estratégicos de desarrollo (ya sean organizacionales o geográficos).

Algunos estudios manifiestan la dudosa capacidad en la práctica para determinar desde las agencias donantes la validez de los informes de seguimiento y sus sistemas de indicadores, a partir de una simple valoración ex ante por medio de estudio de gabinete (Holvoet & Renard, 2002). Algunas alternativas para aumentar la validez de esas valoraciones desde los donantes podrían ser (i) optar por aumentar el nivel de control al aumentar la fiscalización sobre el terreno (disminuyendo con ello –quizás– la confianza en los actores), o bien (ii) optar por aumentar la calidad del control por medio de procesos que co-responsabilicen más a las partes y reducir (priorizar y concentrar) el número de intervenciones y “confiar” en las ONGD con las que se trabaja. La primera opción puede llevar a un exceso de reglamentación, a creciente burocracia y a la insistencia en los indicadores objetivamente verificables como un fin y no como un medio; mientras que la segunda opción, en contextos no adecuados, puede caer en el exceso de flexibilidad y descontrol. Sin duda, de nuevo, la solución óptima pasa por un equilibrio entre las dos.

Es decir, si se optara de forma efectiva por el enfoque del aprendizaje y la mutua rendición de cuentas, se deberían concentrar las áreas de intervención (acotando socios y población objetivo) y aumentar y mejorar las relaciones (intercambio de conocimiento, confianza, colaboración, y cómo no: cooperación) con las ONGD con las que se trabaja. Algunos elementos de esta “confianza” serían: (1) La "posibilidad" de modificar el marco lógico debería ser una "norma"; (2) Incentivar cierta libertad de objetivos; (3) Entender la rendición de

cuentas no sólo como la exigencia externa de responsabilidades, sino con la exigencia interna de responsabilidad y respuesta.

La visión respecto a la demanda de información que tienen los departamentos públicos que financian ONGD es, por una parte, “realista”, es decir saben que a nivel de rendición de cuentas también como instituciones públicas tienen sus obligaciones, y deben pedir información a las ONGD. También se ha observado en base a entrevistas cómo los técnicos de los departamentos públicos que financian ONGD tienen una visión “intervencionista”, al exigir información de calidad a cambio de la cofinanciación, considerando que el seguimiento está no enfocado a los propios departamentos que financian ONGD, sino a las ONGD. Es decir, los departamentos públicos que financian ONGD (o sus técnicos) piensan que el proceso de demandar información puede tener impacto positivo en el desarrollo institucional de las ONGD (aumentando su responsabilidad).

La información debe pasar a ser una prioridad estratégica en los departamentos públicos, asociándolo a la misma estrategia de la organización, a lo que quiere conseguir y cómo; y al tipo de utilización de las tecnologías de la información. Los departamentos públicos que financian ONGD debería pensar en términos de para qué y qué información se requiere; y en último lugar cómo tratarla (TICs). El uso estratégico de las tecnologías de la información requiere considerar el factor humano, esto es, conseguir un equilibrio entre el para qué, cómo manejar, procesar o gestionar la información y las TIC de las que se puede disponer.

Para una información más funcional y transparente (a nivel estratégico y operativo) se debe planificar y presupuestar el proceso de gestión de la información (cantidad y calidad) en cada una de los siguientes aspectos: (1) diagnosticar las necesidades de información actuales y futuras de la organización; (2) analizar posteriormente la información ya almacenada y la no existente (para qué/para quién), es decir qué información está disponible y qué uso se hace de ella; (3) Determinar la calidad de la información (seguimiento y evaluación); (4) considerar diferentes necesidades de información para diferentes actores: (i) criterios de funcionalidad (¿para qué? ¿para quién?); (ii) unidades de análisis (¿cómo?); (iii) niveles de agregación (¿dónde y cómo?); (5) identificar cómo los actores implicados generan, utilizan e intercambian información; y fomentar la participación de los agentes implicados en el diseño, implementación y seguimiento de la estrategia de información; (6) sistematizar los aspectos relacionados con la precisión, el detalle, la frecuencia, el formato, la ubicación y mantenimiento de la información; (7) comprender los vínculos entre información, participación y poder; (8) generar información de calidad como pre requisito para su gestión; (9) estimar los recursos necesarios para poner en práctica la estrategia de información; (10) establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia de información.

Para concluir, aunque pueden encontrarse más desarrollados en anexos, a continuación se resumen algunos elementos que pueden ayudar a desarrollar motivaciones, medios y oportunidades para que el aprendizaje organizacional “no sea un crimen” en las organizaciones de desarrollo:

**Tabla 11** Desarrollo de una estrategia para el aprendizaje organizacional (Fuente Britton, 2005: 37)

Desarrollo de una estrategia planificada	Crear condiciones para posibilidades emergentes
Desarrollo de Motivaciones para el Aprendizaje Organizacional	
<p>Crear una visión clara sobre cómo el aprendizaje organizacional puede contribuir a la mejora del desempeño organizacional.</p> <p>Identificar barreras para el aprendizaje y desarrollar formas de superarlas.</p> <p>Construir objetivos relacionados con el aprendizaje.</p>	<p>Compartir ejemplos prácticos de beneficios del aprendizaje organizacional.</p> <p>Compartir e incentivar iniciativas exitosas.</p> <p>Desmitificar el aprendizaje al familiarizar la plantilla con modelos conceptuales útiles.</p> <p>Enfatizar la importancia de aprendizaje a pequeña escala.</p>
Desarrollo de Medios para el Aprendizaje Organizacional	
<p>Identificar la expertise en la organización.</p> <p>Desarrollar trabajo en equipo.</p> <p>Introducir el mentoring, coaching, aprendizaje acción y comunidades de prácticas.</p> <p>Desarrollar infraestructura para la gestión del conocimiento apropiada.</p> <p>Si es necesario, crear puestos para apoyar el aprendizaje organizacional o la gestión del conocimiento.</p>	<p>Desarrollar competencias individuales.</p> <p>Reconocer la importancia de la dimensión cultural del aprendizaje al determinar competencias y desarrollar métodos y herramientas.</p> <p>Fortalecer las relaciones interpersonales y la construcción de confianza.</p>
Desarrollo de Oportunidades para el Aprendizaje Organizacional	
<p>Crear espacios para el aprendizaje.</p> <p>Introducir el aprendizaje en los procedimientos y sistemas existentes.</p> <p>Introducir requisitos de aprendizaje en el diseño, seguimiento y evaluación de intervenciones.</p> <p>Introducir tiempo y recursos para la reflexión y el aprendizaje dentro de las propuestas de intervenciones.</p> <p>Utilizar un sistema de informes anuales sobre lo aprendido de las evaluaciones.</p> <p>Uso de revisiones de aprendizaje de tipo temático.</p> <p>Implicar al personal junto a consultores externos en las revisiones y evaluaciones.</p>	<p>Introducir interconexiones dentro de la organización y con otras organizaciones para animar al trabajo en red y el desarrollo de comunidades de prácticas.</p> <p>Introducir tiempo sin viajes o muchas actividades, de trabajo en casa y períodos de reflexión.</p>

#### 4.5. El desempeño de las organizaciones públicas de desarrollo

Hemos tratado de responder a preguntas como: ¿Qué elementos organizacionales de los departamentos públicos pueden ayudarnos a comprender el tipo de gestión de la información existente? Pues bien, para reforzar la **capacidad y motivación organizacional** de los departamentos públicos que trabajan con ONGD, se debería reforzar el liderazgo estratégico, la estructura, la gestión de recursos humanos, la gestión de programas y procesos, la gestión del conocimiento, la cultura del seguimiento y la evaluación y los incentivos para hacer todo ello posible.

### 1. El entorno organizacional:

Independientemente de las relaciones asimétricas debido a la asimetría de poder en la “cadena de la ayuda”, el marco jurídico e institucional de los “departamentos que financian ONGD” es bastante heterogéneo. Además, en general, los procedimientos administrativos generales de estos Departamentos no contemplan el enfoque de la gestión por o para resultados de desarrollo o hacia el aprendizaje.

### 2. La capacidad organizacional:

“Éste debe ser el Plan Director de las capacidades de la Cooperación Española, consolidando unas perspectivas profesionales, una formación y cualificación de primer nivel, la dotación del personal adecuado y necesario – en el sector público y privado – que responda a las particularidades del trabajo en cooperación. Pero también del refuerzo de las capacidades organizativas” (III Plan Director-DGPOLDE, 2009:3).

Los recursos financieros en estos departamentos han aumentado considerablemente sin aumentar proporcionalmente la atención a la gestión y la calidad de los recursos humanos entre los técnicos de cooperación. Por otra parte la capacidad de gestión y el liderazgo estratégico al más alto nivel de los departamentos públicos de la CE deberían fortalecerse y ser de más largo plazo.

Como indican los aprendizajes del IIPD, “la concentración y priorización deben ser los principios guía (...) para facilitar la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores” (DGPOLDE, 2009:11). Si no se realiza una definición selectiva para la concentración y priorización de los escenarios de trabajo tras un importante proceso de diálogo con los socios y las ONGD y otros actores que las financien, será imposible conseguir una concentración que, dadas las capacidades existentes, permita una ayuda de calidad. Por tanto la división del trabajo no sólo a nivel internacional, sino al interno de la CE es uno de nuestros mayores retos.

### 3. La motivación organizacional:

Como hemos indicado se deben desarrollar los incentivos adecuados para hacer realidad el reto de la eficacia de la ayuda. Estos incentivos sin duda tienen relación con la creación de los marcos y procesos que hagan realidad las actitudes para una ayuda eficaz, especialmente en los más altos niveles de decisión. Ello es debido al efecto multiplicador de la “actitud” de los decisores tanto a nivel externo como interno de la organización: como indica el III Plan Director, la culminación de un modelo que integre y concrete (la integración de planificación, seguimiento y evaluación), requiere de un liderazgo estratégico claro y fuerte que ponga en marcha un sistema de incentivos para el aprendizaje y la gestión para resultados de desarrollo (III Plan Director –DGPOLDE, 2009:10).

## 4.6. Reflexiones finales

Recordemos de nuevo el doble reto que afrontan las agencias y departamentos públicos: deben al tiempo de reforzar sus débiles motivaciones y capacidades organizacionales de gestión para resultados de desarrollo por un lado, asumir, por otro, el compromiso de reforzar esa misma capacidad de gestión en los países socios. Por tanto la arquitectura de la ayuda española tiene el reto de internalizar París y Accra al tiempo que “(e)l énfasis ahora radica en desarrollar capacidades sostenibles en los países socios mediante la asistencia técnica focalizada y orientada a las necesidades para fortalecer la gestión pública (...) Las agencias deben (...) asegurar

que las agencias u organizaciones del sector público puedan ejercer una gestión eficazmente enfocada para resultados de desarrollo” (OCDE, 2006:7). La pregunta es clara y queda abierta para la discusión, ya que no se puede dejar eternamente aparte, en algún momento habrá de ponerse sobre la mesa y discutirse de forma realista y transparente: ¿Cómo vamos a reforzar la capacidad de los socios con unas motivaciones y capacidades para GpRD tan débiles? ¿Cómo vamos a reforzar el liderazgo de los posibles “campeones” de la GpRD en los países socios si la Cooperación Española carece de motivaciones e incentivos realistas en tiempo y forma? ¿Cómo vamos a desarrollar procesos de rendición mutua de cuentas si las instituciones y organizaciones españolas de desarrollo adolecen de demasiada verticalidad y poca capacidad de escuchar la voz de sus profesionales? ¿Cómo vamos a mejorar nuestro desempeño como una cooperación eficaz si no se fortalecen los espacios para el aprendizaje, y si en la práctica los enfoques son más reflejo o se explican como sistemas rígidos y cerrados que como sistemas abiertos y flexibles? ¿Volveremos a cambiar los enfoques, las metodologías, a sustituir unos conceptos por otros sin evaluar por qué los anteriores no funcionaron o cuándo-cómo-por qué pudieron funcionar mejor?

Como ya hemos dicho, en los departamentos públicos –especialmente los que trabajen asociados a ONGD– para trabajar en la dirección de mejorar la utilidad de la información se debería transformar la información manejada en conocimiento, para lo cual la gestión de la información y la gestión del conocimiento debe pasar a ser una **prioridad estratégica** en las agencias donantes, asociándolo (1) a la misma estrategia de la organización; (2) a lo que quiere conseguir y cómo y (3) (finalmente) al tipo de utilización de las tecnologías de la información.

Muchos de los axiomas o principios en torno a la gestión de la información son intuitivos o evidentes, sin embargo la realidad demuestra que no lo son tanto. Existen numerosos retos para traspasar a la práctica los elementos esenciales para un buen desempeño de la gestión de la información en base al seguimiento y evaluación.

Algunos de ellos como ya se ha explicado son: (1) El reto de superar la falsa participación, participación mal entendida o no real: fallos en la representación y en la responsabilidad de los participantes; (2) El reto de superar las debilidades organizacionales: Motivación, capacidad y entorno; (3) Los retos relacionales y estructurales respecto a la complejidad de la cadena de la ayuda y a la débil apropiación, armonización, alineamiento, rendición de cuentas “interna” de la CE; (4) Los retos institucionales, legales y administrativos relacionados con la rigidez de las AAPP frente a la necesidad de flexibilidad y adaptación de la agenda y política de desarrollo.

# Bibliografía

Abad 2004, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONGs en la nueva sociedad global*, Cideal edn, Madrid.

Abbot, J. & Guijt, I. 1998, "Cambiando perspectivas para observar el cambio: Enfoques participativos para el monitoreo del medio ambiente", *SARL Discussion Paper IIED* no. 2.

AAA, 2008, Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. 2-4 Septiembre. Ghana. Accra.

AECID 2005 Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

AECID 2009 Guía para evaluaciones de proyectos y convenios de ONGD. Versión Septiembre de 2010. Disponible en [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/ongds/descargas/Guxa\\_evaluacixn\\_sept09def.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/ongds/descargas/Guxa_evaluacixn_sept09def.pdf)

Alcalde, A. 2007, *Las tareas de planificación. ¿Cómo llevar a cabo una planificación enfocada a los procesos de desarrollo?* En "Calidad de las intervenciones de Desarrollo". Pp 95-156. Ed. Cideal y Eptisa, Madrid.

Alex & Byerlee 2001, *Monitoring and Evaluation for AKIS projects: framework and options. AKIS Good practice note (Draft 1/23/01)* Washington DC.

Alvarado, F., 2004, *Mayan Organisation and Management*, PraxisNote nº 5, Oxford: INTRAC, London.

Ayuso, A. & Cascante, K. 2009, *La rendición de cuentas en el sistema español de la Cooperación al desarrollo y la participación de la sociedad civil*, Fundación Alternativas, Madrid.

Bainbridge, V., Foerster, S., Pasteur, K., Pimbert, M., Pratt, G., & Yaschine, I. 2004, "Transforming Bureaucracies: Institutionalising participation and people centered processes in natural resource management-an annotated bibliography,".

Bakewell O. and Garbutt, A. 2005. *The use and abuse of the logical framework approach. SIDA*. Disponible en <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=LFA-review.pdf&a=21025>

Baumann, P. 1999, "Information and power: implications for process monitoring. A review of the literature, ODI Working Paper, vol. 120. Disponible en <http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/working-papers/120-information-power-implications-process-monitoring.pdf>

Baumann, P. 2000. "Sustainable Livelihoods and Political Capital: Arguments and Evidence From Decentralisation and Natural Resource Management in India". ODI Working Paper vol 136. Disponible en <http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/working-papers/136-livelihoods-decentralisation-natural-resource-management-india.pdf>

Baumann, Pari & Subir Sinha. 2001. "Linking Development With Democratic Processes in India: Political and Sustainable Livelihoods Analysis" ODI Natural Resource perspectives 68. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/specialist/natural-resource-perspectives/68-india-political-capital-sustainable-livelihoods-analysis.pdf>

Beaudoux, E. 1992, *Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo*, IEPALA edn, Madrid.

Bellanet 2000, *Knowledge Management for development organisations (KM4DO)* Report of the Knowledge Management Brighton Workshop, 26-28 Jun 2000, at the University of Sussex. Sussex.

Biggs, S. & Smith, G. 1998, "Beyond methodologies: Coalition Building for participatory technology development", *World Development*, vol. 26, no. 2, pp. 239-248.

Biggs, S. & Smith, S. 2003, " A Paradox of learning in Project Cycle Management and the role of Organizational Culture", *World Development*, vol. 31, no. 10, pp. 1743-1757.

Blauert, J. & Quintanar, E. 1999, "En busca de indicadores locales: Autoevaluación participativa de proyectos "De campesino a campesino" en México. En *Construyendo políticas desde las bases*. Plaza y Valdés edn, J. Blauert & Zadeck, eds., Ciudad de México.

Boni, A., Peris, J., Calabuig, C., Hueso, A., Acebillo, M., Mc Gee, R., 2009, Los discursos de la "accountability" en el sistema de Cooperación Español, UPV/GEDCE, En borrador.

Britton, B., 2005, NGO and Organisational learning, Praaxis Note, nº3, INTRAC, London.

Carbonero, A. J. 2008, Evaluación y Seguimiento. Elementos para una discusión en el seno de la Cooperación Descentralizada. Encuentro de Zaragoza de Cooperación Descentralizada. Papel de Discusión.

Casley, D. & Kumar, K. Seguimiento y evaluación de proyectos de agricultura. 1990, BM.

Chambers, R. 1997, *Whose reality counts?*. Putting the first last. ITDG Publishing, London.

Charlish, D., David, R., Foresti, M., Knight, L., & Newens, M. 2003. "Towards Organisational Performance Assessment: experiences of strengthening learning, accountability and understanding social change". DAC Conference March 2003 – BOAG.

Coleman, G. 1992, "Monitoring and Evaluation in Agricultural and Rural Development Projects: Lessons and learnings", *Journal of International Development*, vol. Vol 4, No 5, pp. 497-510.

CONGDE, 2009, La gestión para resultados en el Nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo, Grupo de GpRD de la Coordinadora, 2º encuentro de las ONGD, Transformación y retos del sector en una sociedad en cambio, 4 y 5 de Junio, Madrid.

Conlin, S., Lundgren H., 2006, Evaluation and Development Policies.

Cooke, Kothari, Cook, B., Kothari, U., Mosse, D., Cleaver, F., Hildyard, N., Hedge, P., Wolvekamp, P. R. S., Francis, P., Hailey, J., Cooke, B., Taylor, H., Kothari, U., Mohan, G., Henkel, H., & Stirrat, R. 2000, *Participation. The new tyranny?*, Edited; Cooke and Kothari Zed Books, New York edn.

Cordobés M., Iglesias M., Sanz B., 2009, *Repensando el seguimiento y la evaluación en las ONGD españolas*, ESADE, Obra social de la Fundación Caixa.

Cornwall, A. 2007, *Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse*, *Development in Practice*, 17, 471-484.

Cracknell, B. E. 2000, *Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions*, Sage edn, Sage.

Danida. 2009. Thematic Evaluation of support by Danish NGO's to civil society in Ghana and Ethiopia. Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs/Danida, Denmark. Copenague.

Dalkir, K. 2005, *Knowledge Management in theory and practice*, Elsevier.

Davies, R. 1998, *An evolutionary approach to facilitating organisational learning. An experiment by the Christian Commission for Development in Bangladesh*. in *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*, ed. D Mosse and J. Farrington: Routledge/ODI, 68-83.

Davies, R. 2001, "Donor Information Demands and NGO Institutional Development". Disponible en <http://www.mande.co.uk/docs/ngoinst.htm>

Davies, R. 2002, *Improved representations of change processes: improved theories of change*. EES. Sevilla Oct. 2002. Disponible en <http://www.mande.co.uk/archives/200210001.htm>

Davies, R. 2003, *Network Perspectives In The Evaluation Of Development Interventions: More Than A Metaphor*. EDIAIS Conference. New Directions in Impact Assessment for Development: Methods and Practice. Disponible en <http://www.mande.co.uk/docs/nape.pdf>

Davies, R. 2003b "Mapping The Ecology Of Ideas: Social Network Analysis And The Evaluation Of Networks; An ideas paper by Rick Davies, Wednesday, 30 July 2003".

Davies, R, Dart, J, 2005, *The Most Significant Change (MSC) Technique, A guide to its use*.

Declaración de París, 2005, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 28 de febrero a 2 de marzo de 2005, París.

DGPOLDE 2007, *Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española*. MAEC-SECI, Madrid.

DGPOLDE 2008, *Evaluación del Segundo Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)* SECI-MAEC, Madrid, (Versión Octubre de 2008).

DGPOLDE 2009, *Tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* SECI-MAEC, Madrid, (Versión Febrero 2009).

DGPOLDE 2009b, Plan Annual de Cooperación Internacional 2009. SECI-MAEC, Madrid.

Drew R. 2002, Learning in Partnership: What constitutes learning in the context of south north partnerships? <http://www.healthcomms.org/pdf/learninginpartnerships.pdf> . BOND discussion paper.

Droop, J., Isenman, P., & Mlalazl, B. 2008, *Study of Existing Mechanisms to Promote Mutual Accountability (MA) Between Donors and Partner Countries at the international level* OECD / DAC, París.

Earl, S, Carden, F, & Smutylo, T, 2001, OUTCOME MAPPING, Building Learning and Reflection into Development Programs, IDRC, Disponible en [http://www.idrc.org/en/ev-9330-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.org/en/ev-9330-201-1-DO_TOPIC.html)

Ebrahim, A. 2005, *NGOs and organisational change. Discourse, reporting and learning* Cambridge University Press, New York.

Ebrahim, A. 2003, "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs", *World Development*, vol. 31, no. 5, pp. 813-829.

Edwards, M. & Hulme, D. 1995, *NGO. Performance and accountability. Beyond the magic bullet*. Earthscan Publications in association with SCF. (UK), London.

Edwards, M. 1999, "NGO Performance - What breeds success? New evidence from South Asia", *World Development*, vol. 2, no. 2, pp. 361-374.

Edwards, M. & Fowler, A. 2004, *The Earthscan Reader on NGO Management*, edited by Michael Edwards and Alan Fowler.

Espinosa, R. D. 2000, "Association of Indigenous Cabildos of Northern Cauca: an experience in Monitoring and Evaluation Territorial Development Plans and Projects, with Broad Community Participation," in *Learning from change: Experiences and lessons in Participatory Monitoring and Evaluation*, Estrella; Blauert edn, M. Estrella & J. Blauert, eds., IT Books, Londres.

Estrella, M. & Gaventa, J. 2001, "¿Quién da cuenta de la realidad? Monitoreo y Evaluación Participativos: Revisión Bibliográfica", *IDS working papers*, vol. 70. IDS, Brighton.

Eyben, R. 2004, *Relationships Matter for supporting change in favour of poor people. Lessons for Change in Policy & Organisations*, No. 8 IDS, Brighton.

Farrington, J., Thirtle, C., & Henderson, J. S. 1997, "Methodologies for Monitoring and Evaluating Agricultural and Natural Resources Research", *Agricultural Systems*, vol. 55, no. 2, pp. 273-300.

Farrington, J., Blench, R., Christophos, I., Balsgard, K., & Rudqvist, A. 2002, "Do area development projects have a future?", *ODI Natural Resource perspectives*. ODI. London.

Ferguson, J. 1994, *The antipolitics machine: "development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho"* University of Minnesota Press, Minneapolis.

Fowler, A. 1992, "Prioritizing Institutional Development: A New Role for NGO Centres for Study and Development", *IIED Gatekeeper Series*, vol. 35.

Fowler, A. 1996, "Assessing NGO performance: difficulties, dilemmas and a way ahead," in *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post war world*, M. Edwards & Hulme D., eds., Earthscan Publications-Save the children Fund., London.

Friedmann, J. 2001, *Planificación en el ámbito público*, Ministerio de Administraciones Públicas (INAP) edn. Madrid.

Gasper Des 1999, "El enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos: El Seguimiento y Evaluación de la Ayuda Humanitaria en Emergencias complejas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 4, no. 1999, pp. 32-51.

Gasper Des 2000, "Evaluating the Logical Framework Approach towards learning oriented development evaluation", *Public Administration and Development*.

Gasper Des. 2002, *Logical Frameworks: Problems and Potentials*.

Gaventa, J. 2005, *Reflections of the Uses of the 'Power Cube' Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement'* CFP Evaluation Series No 4.

Gómez Galán, M., Sobrino, José Manuel, Lasagna, M., Rey, & Francisco 2001, "La nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?," in *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Cideal, Madrid.

González, E. and N. Cornago. 2003. *Cooperación y Conflicto Entre ONG. Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 11: 19-26, IUDC, Madrid.

Guijt, I. & Sidersky, P. 1996, Agreeing on indicators. ILEIA Newsletter 12[3], 9. 1996.

Guijt, I. 1999, Participatory Futures: Contrasting visions and areas for critical innovation Keynote Presentation August 27, 1999.

Guijt, I. 2000 "Methodological Issues in Participatory Monitoring and Evaluation". In Estrella, M.; Blauert, M.; Campilan, D.; Gaventa, J.; Gonsalves, J.; Guijt, J.; Johnson, D. & Ricafort, R. (ed) 2000 *Learning from Change, Issues and Experiences in PM&E*. London: Intermediate Technology Publications.

Guijt, I. & Seiboldt, S. 2009, "The power of understanding power" Capacity.org.

Haley, J. 2003, "NGOs, Communication and Information Flows". Newsletter Article. Disponible en [http://intrac.client.fatbeehive.com/resources\\_database.php?id=29](http://intrac.client.fatbeehive.com/resources_database.php?id=29) INTRAC

- Harriss, J. 2000, *Depoliticizing development: The World Bank and social capital*, New Delhi.
- Heeks, R. 1998, "Information Technology and Public Sector Corruption", *Information Systems for Public Sector Management Working Paper Series Working Paper*, vol. 4. IDPM, Manchester.
- Heeks, R. 1999, "The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects", *IDPM Working Papers*, vol. 4. IDPM, Manchester.
- Heeks, R. 1999, "Centralised vs. Decentralised Management of Public Information Systems: A Core-Periphery Solution. Information Systems for Public Sector Management", *Working Paper Series Paper*, vol. 7. IDPM, Manchester.
- Heeks, R. 2002, "Failure, Success and Improvisation Systems Projects in Developing Countries", *IDPM Working Papers-Dev Informatics*, vol. 11. IDPM, Manchester.
- Heyer, M. 2001a, A Bibliography for Program Logic Models/Logframe Analysis. IDRC. Evaluation unit. Disponible en <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10553606170logframebib2.pdf>
- Heyer, M. 2001b, The temporal logic model. A concept paper. IDRC Evaluation unit. Disponible en <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10553603900tlnconceptpaper.pdf>
- Heyer, M. 2001c, Literature review from: the development of a temporal logic model.
- Heyer, M. 2002, Modelling learning programmes. *Development in Practice*, Volume 12, Numbers 3-4, 1. pp. 525-529(5), Routledge, part of the Taylor & Francis Group.
- Holvoet, N. & Renard, R. 2002 The limitations of project desk screening as an instrument of donor aid management. Paper presented at the European Evaluation Society Conference, Sevilla, October 10th - 12th 2002 Institute of Development Policy and Management (IOB) of the University of Antwerp, Belgium.
- Hombrados Martos, A. 2008, "Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española," Fundación Alternativas. OPEX. Madrid.
- Hovland, I. 2003, *Knowledge Management and Organisational Learning: An International Development Perspective. An Annotated Bibliography*, ODI Working Paper 224. Disponible en <http://www.odi.org.uk/rapid/publications/documents/WP224.pdf>, ODI, London.
- Howes, M. 1991, "Linking paradigms and practice: key issues in the appraisal, monitoring and evaluation of British NGO projects", *Journal of International Development*, vol. 4, no. 4, pp. 375-396.
- IDS 1998, "PME: Learning from change", *IDS Policy Briefing* no. 12. IDS, Brighton.
- IDS 2000, *Making impact assessment more participatory*. Improving the Impact of Microfinance on Poverty Action Research Programme. Disponible en [http://www.ids.ac.uk/UserFiles/File/poverty\\_team/social\\_protection/WP2PartIA.doc](http://www.ids.ac.uk/UserFiles/File/poverty_team/social_protection/WP2PartIA.doc), IDS, Brighton.

IDS 2001, "The new dynamic of aid: power, procedures and relationships", *IDS Policy Briefing* no. 15. IDS, Brighton.

INTRAC, 2003, *NGO Policy Briefing Paper INTRAC-NGO Research Programme*, vol. 4.

Jackson, T., 2003, *Cross cultural Management and NGO Capacity Building: Why is a Cross-Cultural Approach Necessary?*, Praxis Note n°1, Oxford: INTRAC, London.

Jacobs, A., 2008, *Practical alternatives for managing and reporting the performance of NGOs: an agenda for change*.

Keeble, S. 2002 *The Role of Northern Civil Society in International Development*. Speech by the Parliamentary Under Secretary of State for International Development at the BOND AGM, 11 July. London.

King, K. 2001 *Knowledge Agencies: Making the Globalisation of Development Knowledge Work for the World's Poor? Learning to Make Policy Working Paper No 9*, Centre of African Studies (CAS), University of Edinburgh, Edinburgh.

Lawrence, A. 1997. *Mapping Information Flows*. *ILEIA, Newsletter* 13, no. 1: 22-23.

Lawrence, A., Barr, J. & Hylor, G. 1999. *Stakeholder Approaches to Planning. Participatory Research by Multi Institutions Groups*. *ODI-AGREN* 91.

Lawrence, A., Hylor, G., Barahona, C. & Meusch, C. 2000. "Participatory Indicators to Understand Systems Changes Through Farmer Manager Trials in Bolivia and Laos" in *Learning from change: Experiences and Lessons in Participatory Monitoring and Evaluation*, ed. Marisol Estrella and Jutta Blauert.

Liverani, A. & Lundgren, H., 2007, *Evaluation synthesis in Development aid agencies. An analysis of DAC Peer review 1996-2004*, Evaluation Sage Publications, Vol 13(2): 241-256.

Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Carden, F.. 1999, *Enhancing Organisational performance. A toolbox for self assessment*, IDRC. Disponible en [http://www.idrc.ca/en/ev-9370-201-1-DO\\_TOPIC.html#](http://www.idrc.ca/en/ev-9370-201-1-DO_TOPIC.html#)

Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Carden, F & Plinio, G. 2002, *Organizational assessment: a framework for improving performance.*, BID-IDRC. Disponible en <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/123456789/31375>

Luttrell, C., Bird, K., Byrne, S., Carter, J., & Chakravarti, D. 2007, "The Power Cube Explained". The platform on livelihoods, equity and empowerment, Poverty-wellbeing.net.

Madon, S. 2000, *International NGOs: Networking, Information Flows and Learning*, IDPM Working Papers-Dev Informatics, v. 8, Manchester.

Neufeldt, R. 2007. "Frameworkers" and "Circlers" – Exploring Assumptions in Peace and Conflict Impact Assessment. Disponible en [http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/neufeldt\\_handbook.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/neufeldt_handbook.pdf)

NORAD 1997, *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-UCM edn. Madrid.

NORAD 1997, *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-UCM edn. Madrid.

North, D. 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press. Cambridge.

Oakley, P., Pratt, B., & Clayton 1998, *Outcomes and impact: Evaluating Change in Social Development* INTRAC, Oxford.

OCDE 2006, *Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión Para Resultados de Desarrollo*. DAC. París.

O'Malley, D. & O'Donoghue, G. (2001). NGO's and the Learning. Organisation. (online). (Junio de 2004). Papel para discusión.

O'Neill, T., Foresti, M. & Hudson, A., 2007, 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches', Department for International Development, London.

OPM 2008, "Study of existing mechanisms to promote mutual accountability between donors and partner countries at the international level: final report march 2008. Background paper African perspectives on mutual accountability at the international level" Documento de discusión presentado por DFID para el Joint Venture on Managing for Development Results 5-6 March 2008. DFID.

Picciotto, R. 2007, The new environment for development evaluation, *American Journal of Evaluation*, V. 28; 509-521.

Picciotto, R. 2009, "Evaluating Development. Is the country the right unit of account?," in *Country-led monitoring and evaluation systems. Better evidence, better policies, better development results*, Unicef, Ginebra.

Platt, A. 1997, "Donors pressure to demonstrate impact: help or hindrance?," *Appropriate technology*, vol. 24, no. 2, pp. 5-8.

Powell, M. 1999, *Information Management for Development Organisations*. Oxfam GB, Oxford.

Pretty, J. N. 1995, "Participatory Learning for Sustainable Agriculture", *World Development*, vol. 23, no. 8, pp. 1247-1263.

Ramalingam, B. 2005, *Implementing Knowledge Strategies: Lessons from international development agencies*, ODI Working Paper nº 244, ODI, London.

Riddel, R. C. 1990, "Judging Success. Evaluating NGO Approaches to Alleviating Poverty in Developing Countries.", *ODI Working Paper*, vol. 37. ODI, London.

Riddel, R. C. 1995, *Promoting Development by Proxy. An evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs. SIDA Evaluation Report. SIDA Scotocolm.*

Riddel, R. C., Kruse, S.-E., Kyllonen, T., Ojampera, S., & Vielajus, J. 1997, *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study. A Report produced for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation. Department for International Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs. Helsinki. .*

Riddel, R. C. 1998, *Evaluating NGO Development interventions, Seminario: Alonso & Mosley La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo UIMP Santander.*

Roche, C. 1998, "Organisational assessment and institutional footprints," in *Finding Out Fast*, A. Thomas, J. Chataway, & M. Wuyts, eds.

Rodríguez-Ariza, C. 2008a *Development interventions and the "Illogical Framework Approach": From Project to Program or Process Approach without capacity for thinking and learning.* European Evaluation Society Congress. Lisbon. Disponible en <http://www.europeanevaluation.org/download/?noGzip=1&id=7875641>

Rodríguez-Ariza, C., González Garcés, L, Rocha, C., Ruiz Villalba, A. & Touza, I 2008b *An internal evaluation of the II Master Plan for Spanish Cooperation (2005-8) as an input for the new Master Plan for Spanish Cooperation (2009-12).* European Evaluation Society Conference, Lisbon.

Rodríguez-Ariza, C. 2009, *Sistemas de información basados en indicadores de seguimiento de proyectos en organizaciones de cooperación descentralizada. Estudio de caso de los proyectos cofinanciados por la Comunidad de Madrid en Perú.* Tesis Doctoral. Departamento de Proyectos y Planificación Rural, UPM, Madrid.

Roper & Petit 2002, *Development and the Learning Organization* Oxfam GB, Oxford.

Schueber, M. 2002, *Information Management Strategies in Northern Development NGO.* Working Paper Series. Development Informatics. Nº 14. IDPM. Manchester. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015608.pdf>, IDPM, Manchester.

Steer, L. & Wathne, C. 2009, *Mutual Accountability at country level: emerging good practice. Background Note.* ODI, London.

Steer, L., Wathne, C. & Driscoll, R. 2009, *Mutual Accountability at the Country level. A Concept and Emerging Good Practice Paper.* ODI, London.

Stirrat, R. & Henkel, H. 1997, "The development gift: the problem of reciprocity in the ONG World", *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 554, p. 80.

Toledano, J. M., Guimaraes, J., Illán, C., & Farber, V. 2009, *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, La Catarata, Madrid.

Torres, V. H. 2000, "Monitoring Local Development with Communities: The SISDEL Approach in Ecuador," in *Learning from change: Experiences and Lessons in Participatory Monitoring and Evaluation*, M. Estrella & J.

Blauert, eds..

Touza, I. 2007, "Respuestas válidas a preguntas útiles: consecuencias de un diseño de evaluación orientado," in *Evaluación en la Cooperación para el Desarrollo*, Colección Escuela Diplomática Nº 12, Madrid.

Turner, M & Hulme, D. 1997. *Governance Administration and Development. Making the State Work*, Palgrave, Macmillan Press Ltd.

UNICEF 2006, *Bridging the gap: the role of M&E in Evidence based policy making*, UNICEF, Geneva.

UNICEF 2008, *Country -led Monitoring and evaluation Systems*. UNICEF, Geneva.

Wallace, T. & Chapman, J. 2003, "Some Realities Behind the Rhetoric of Downward Accountability, *INTRAC*, vol. Working paper presented at Intrac 5 th Evaluation Conference, Holland, 1 st April 2003.

Wallace, T., Borstein, L., & Chapman, J. 2007, *The Aid Chain. Coercion and commitment in Development NGOs* Practical Action Publishing, London.

Walliser, B., 1977, *Systèmes et modèles. Introduction critique à l'analyse de systems*, Éditions du Seuil, Paris.

White, H. 1996, "Evaluating Programme Aid. Introduction and Synthesis", *IDS Bulletin*, vol. 27 (4), no. 4, pp. 1-13. IDS. Brighton.

Wiggings & Shields. 1995. Clarifying the Logical Framework As a Tool for Planning and Managing Development Projects. *Project Appraisal* 10, no. 1: 2-12.

Zaffaroni, C. 1997, *El marco de desarrollo de base: la construcción de un sistema participativo para analizar resultados de proyectos sociales* Montevideo.

Zamora, E. 2003, *Gestión de conocimiento organizacional. Marco de referencia teórico para la "Investigación sobre los procesos de conocimiento en las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica"*, 2003.

# ANEXO Aspectos prácticos de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional

## A. Desarrollo de motivaciones, medios y oportunidades para el aprendizaje organizacional (Adaptado de Britton, 2005)

¿Por qué es el aprendizaje organizacional importante en el desarrollo? Algunas de las razones son: (1) la propia naturaleza del desarrollo; (2) necesidad de eficacia organizacional; (3) desarrollo de capacidad organizacional; (4) hacer un mejor uso de recursos limitados; (5) aumentar asociaciones; (6) cerrar el gap entre seguimiento y evaluación y planificación; (7) crear una organización sana.

A continuación se desarrollan las motivaciones, medios y oportunidades para el aprendizaje organizacional:

### 1. Desarrollo de motivaciones: comprendiendo el aprendizaje y por qué es importante

1. Para asegurar un liderazgo efectivo es necesaria la: priorización, comunicación, legitimación de la importancia del aprendizaje. Ejemplo: reconocimiento y cultura del aprendizaje.

2. Para desarrollar y apoyar una cultura que apoye el aprendizaje, las organizaciones con una cultura del aprendizaje han de demostrar que el aprendizaje es: (1) una actividad legítima; (2) incentivada y apoyada; (3) apoyada con recursos; (4) premiada; (5) debe superar barreras internas.

## 2. Desarrollo de Oportunidades

Elementos que las organizaciones pueden realizar para crear espacios para el aprendizaje

	<b>Nivel Individual en la Organización</b>	<b>Nivel Colectivo en la Organización</b>
<b>Formal</b>	<p>Legitimar el aprendizaje al incluirlo en la descripción de los puestos.</p> <p>Gestionar la sobrecarga de trabajo.</p> <p>Utilizar mecanismos de gestión de RRHH como supervisión de la plantilla para valorar la contribución de los individuos al aprendizaje organizacional.</p> <p>Asegurarse que cada persona tiene un plan individual para su propio aprendizaje y desarrollo.</p> <p>Desarrollar competencias de práctica reflexiva.</p> <p>Desarrollar el mentoring y el coaching.</p> <p>Animar la asistencia a capacitaciones, cursos, talleres, conferencias, encuentros.</p> <p>Dar oportunidades a los individuos para representar a las organizaciones en las redes.</p> <p>Animar a los individuos a escribir artículos para publicaciones.</p>	<p>Diseñar objetivos referidos al aprendizaje dentro de la planificación de las intervenciones y dentro de la estrategia organizacional.</p> <p>Desarrollar trabajo en equipo como una forma indispensable de trabajo.</p> <p>Desarrollar mecanismos para el establecimiento de responsabilidades colectivas por resultados.</p> <p>Desarrollar espacios de aprendizaje acción, aprendizaje en grupo y comunidades de prácticas.</p> <p>Organizar cursos de formación, talleres, conferencias, encuentros.</p> <p>Introducir tiempos sin viajes o carga excesiva de trabajo, semanas/días de trabajo en casa y períodos de reflexión.</p> <p>Encargar revisiones del aprendizaje para examinar los temas de trabajo.</p> <p>Crear equipos transversales para desarrollar guías y procedimientos.</p> <p>Incluir explícitamente una sección de lecciones aprendidas en todos los formatos de comunicación regular.</p>
<b>Informal</b>	<p>Conseguir un tiempo de reflexión al final de cada día o en determinadas etapas o partes del trabajo.</p> <p>Sumarse a redes de trabajo informales.</p> <p>Unirse a foros de discusión informal.</p> <p>Desarrollar hábitos que apoyen la práctica reflexiva (por ejemplo tener un diario de aprendizajes) Facilitar un espacio físico que anime al trabajo en red de forma informal.</p> <p>Desarrollar revistas, intranets u otros para mantener a la gente informada sobre el trabajo de los demás.</p>	<p>Facilitar un espacio físico que anime al trabajo en red de forma informal.</p> <p>Desarrollar revistas, intranets u otros para mantener a la gente informada sobre el trabajo de los demás.</p>

Factores esenciales que contribuyen al dotar de oportunidades para el aprendizaje organizacional: (1) Aumentar el perfil del aprendizaje organizacional al transformarlo en un objetivo organizacional; (2) Integrar el aprendizaje dentro del ciclo de planificación y evaluación; (3) Invertir en infraestructura para la gestión del conocimiento; (4) Construir relaciones de confianza. Pasamos a desarrollarlos:

(1) Aumentar el perfil del aprendizaje organizacional al transformarlo en un objetivo organizacional;

(2) Integrar el aprendizaje dentro del ciclo de planificación y evaluación: ello supone superar ciertas barreras y seguir ciertos principios;

2.1. Barreras al aprendizaje: (1) Competencias limitadas para analizar los resultados del seguimiento; (2) Barreras estructurales para realizar cambios en las intervenciones en curso por las limitaciones de EML rígidos; (3) mecanismos inefectivos para discutir e identificar puntos de acción surgidos de los datos de seguimiento y evaluación; (4) La información está disponible pero lo que faltan son los incentivos para hacer cambios basados en una valoración equilibrada de los hallazgos o para cuestionar las inercias organizacionales.

2.2. Principios para aumentar la utilidad del aprendizaje: (1) identificar los futuros usuarios al principio de la evaluación; (2) diseñar la evaluación con la mente puesta en la utilización; (3) los actores implicados deben implicarse en todo el proceso, no sólo en la recolección de datos; (4) difundir y poner en práctica las recomendaciones.

(3) Invertir en infraestructura para la gestión del conocimiento;

3.1. La generación de gestión del conocimiento en ocasiones no tiene el impacto requerido porque se centra casi exclusivamente en tecnología y falla en reconocer la importancia de la gente y los procesos en el diseño de la infraestructura y ponerlo en práctica.

3.2. La infraestructura a desarrollar debería responder previamente: (1) ¿qué información está documentada en la organización y dónde puedo encontrarla?; (2) ¿qué expertice hay en la organización y dónde puedo encontrarla?; (3) ¿qué expertice importante hay fuera de la organización y cómo puedo encontrarla?; (4) ¿cómo puedo tener acceso a la información que necesito?

(4) Construir relaciones de confianza: (1) propósitos y principios; (2) expectativas, derechos y responsabilidades; (3) rendición de cuentas; (4) procesos de largo plazo; (5) redes y comunidades de prácticas.

### 3. Desarrollo de medios para el aprendizaje organizacional

(1) Modelos para asegurar la claridad conceptual; (2) métodos para apoyar las competencias necesarias para aprender; (3) herramientas para dotar de métodos que puede utilizarse; (4) apoyo especializado; (5) inversión de recursos financieros adecuados.

#### 3.1. Modelos para asegurar la claridad conceptual

Los modelos son simplificaciones que dotan a los individuos con un rango de formas de dar sentido a sí mismos, a sus organizaciones y al mundo. La mayoría de los modelos de desarrollo organizacional y de gestión, vienen desde una perspectiva de la cultura occidental. Se exponen algunos modelos en relación con los campos principales de los que se originan, siendo: (1) psicología del comportamiento; (2) aprendizaje organizacional y desarrollo organizacional; (3) desarrollo de estrategias; (4) gestión del conocimiento;

(1) Psicología del comportamiento;

1.1. Ciclo del aprendizaje experimental (Kolb, 1984 en Britton, 2005:20).

1.2. Aprendizaje en bucles simple, doble y triple (Agryis & Schon, 1996 en Britton, 2005:20).

(2) Aprendizaje organizacional y desarrollo organizacional;

2.1. Las cinco disciplinas de Senge (Senge en Britton, 2005:22): los líderes deben tener en cuenta las siguientes competencias para el aprendizaje organizacional: (i) maestría personal; (ii) modelos mentales; (iii) visión compartida; (iv) aprendizaje en equipo y (v) pensamiento de sistemas.

2.2. Niveles de aprendizaje (Wakins & Marsick, 1993 en Britton, 2005: 20): el aprendizaje tiene lugar en cinco niveles de aprendizaje colectivo: (i) individual; (ii) equipo; (iii) departamento; (iv) organización e (v) inter organización. Así (1) el aprendizaje en las organizaciones es social pero también individual; (2) esencial (a.) la colaboración y el trabajo en equipo; (b.) invertir en mecanismos y procesos que animen a la comunicación y cooperación dentro y entre las estructuras de la organización.

2.3. La organización que aprende se caracteriza por: (i) facilitar el aprendizaje a todos sus miembros y transformar continuamente dicho aprendizaje (Pedler, Burgoyne & Boydell, 1991 en Britton, 2005: 21); (ii) capacitar para adquirir y transferir conocimiento y modificar los comportamientos para reflejar el nuevo conocimiento (Garvin, 1993 en Britton, 2005: 21) y (iii) construir y mejorar su propia práctica consciente y continuamente desarrollando los medios para crear aprendizaje desde la experiencia (Taylor, 2002 en Britton, 2005: 21).

2.4. El modelo de las ocho funciones (Britton, 1998 en Britton, 2005: 21) incorpora ideas desde el desarrollo organizacional y el pensamiento de sistemas y se ha plasmado en un cuestionario: (1) observar experiencia interna; (2) acceso a experiencia externa; (3) sistemas de comunicación; (4) desarrollo de conclusiones; (5) desarrollo de una memoria organizacional; (6) integración del aprendizaje en las estrategias y políticas; (7) aplicación del aprendizaje y (8) creación de una cultura de apoyo.

(3) Desarrollo de estrategias planificadas y emergentes (Mintzberg y Quinn en Britton, 2005:21);

(4) Gestión del conocimiento;

4.1. Jerarquía del conocimiento: el modelo de los cinco niveles en función del progresivo aumento de valor añadido desde: (1) datos; (2) información; (3) conocimiento; (4) comportamiento inteligente y (5) saber.

4.2. Conocimiento tácito y explícito (Polanyi, 1966 en Britton, 2005: 22): (1) explícito: (i) expresado en palabras o números; (ii) compartido por medios verbales o escritos; (2) tácito: (i) altamente personal; (ii) dimensiones a. técnica (know how); b. cognitiva (ideales, creencias, valores y modelos mentales); (iii) inconsciente y difícil de comunicar verbalmente (pero puede ser compartido y aprendido a través de observación personal, experiencia compartida).

4.3. Modelo de las personas, el proceso y la tecnología: tres elementos principales para la gestión del conocimiento; (1) la importancia de (i) conectar gente que tiene el conocimiento de (ii) ayudarse entre sí, y

desarrollan su deseo de preguntar, escuchar y compartir; (2) proceso de simplificar el compartir, validar y destilar conocimiento y (3) una tecnología amigable para facilitar la comunicación.

4.4. Tres generaciones de gestión del conocimiento: (1) focalizada en el compartir información y memoria organizacional; (2) importancia de las relaciones al introducir los conceptos de conocimiento tácito, aprendizaje colectivo y comunidades de prácticas y enfatizando que la gestión del conocimiento tiene que ver con el enfoque de sistemas para el cambio organizacional; enlace entre conocimiento y acción (crear las condiciones para la creación de conocimiento e innovación que están ligadas a la gestión de la incertidumbre y el riesgo).

4.5. Matriz de Gartner de la empresa: herramienta analítica para comprender cómo las tres fases progresivas de la gestión del conocimiento (compartir, aplicar y crear) están sometidas a dos barreras en la organización (de proceso y culturales) que hay que reconocer y superar para llegar a dar valor añadido al conocimiento.

4.6. Espiral de creación del conocimiento (Nonaka y Takeuchi, 2001 en Britton, 2005: 22): cuatro procesos necesarios en la organización para generar y utilizar la tecnología. La creación de conocimiento implica la integración entre conocimiento tácito y explícito en una espiral de (1) socialización; (2) externalización; (3) combinación e (4) internalización.

### 3.2. Métodos para apoyar las competencias necesarias para aprender

Los métodos de GC son procedimientos que ayudan a las organizaciones a salvar el vacío entre teoría y práctica, entre la claridad de los modelos conceptuales y la borrosa realidad de la organización. Podemos destacar algunos:

(1) Aprendizaje antes, durante y después (Collison y Parcell, 2001 en Britton, 2005: 25). Trata de evitar la reinención del conocimiento existente;

(2) Comunidades de prácticas: trabajo en red de colegas con intereses comunes. Habitualmente son virtuales (TICs);

(3) Aprendizaje acción: mecanismos para utilizar un enfoque de aprendizaje acción. Pequeños grupos de 5-8 personas que asisten voluntariamente para discutir temas de la experiencia de sus trabajos.

### 3.3. Herramientas para dotar de métodos que pueden utilizarse

Una herramienta de GD es un medio para llevar a cabo una función particular. Sin embargo aunque las herramientas pueden comunicar el mensaje de que simplemente se puede seguir una receta para conseguir el cambio deseado, al elegir una herramienta se debe mantener un equilibrio entre el peligro de sobre simplificar, la necesidad de desmitificar y la capacidad de adaptar para ajustar el contexto organizacional y cultural.

(1) Mapas de redes de asistencia (Krackhardt y Hanson, 2001 en Britton, 2005:26): Redes informales no visibles en los organigramas pero que son muy influyentes. El conocimiento de estas redes puede identificar qué personas solicitan o dan apoyo;

(2) Estudios de caso: elección de una situación de la experiencia de la organización que ilustra una serie de asuntos a discutir;

(3) Indicadores de desempeño individual;

(4) Mapas de aprendizaje para visualizar la creación y el flujo interno de aprendizaje y conocimiento, desde la perspectiva de procesos (ciclo del proyecto, reclutamiento...);

(5) Cuestionario de aprendizaje;

(6) Herramientas TIC: páginas amarillas (Biografía, conocimiento, bases de datos, sistemas de gestión de documentos y bases de datos asociadas).

### 3.4. Habilidades para el aprendizaje y Apoyo especializado

(1) Habilidades: (i) relaciones interpersonales (comunicación...); (ii) estrategias de aprendizaje colectivo (prácticas de trabajo en equipo, comunidades de prácticas y redes).

(i) Competencias individuales necesarias para el aprendizaje y una práctica reflexiva: (1) conocimiento sobre cómo la gente aprende; (2) comprensión de su rol y su lugar en la organización; (3) habilidades para la comunicación interpersonal; (4) utilización de diferentes niveles de pensamiento; (5) trabajo en equipo; (6) humildad; (7) construcción de relaciones y redes; (8) habilidades de facilitación.

(ii) Enfoque de proceso en el aprendizaje: Un reto es cómo desarrollar planes de aprendizaje individual para asegurar que cada miembro tiene la oportunidad de desarrollar estas competencias. Estos planes pueden utilizar el marco "A a E" (Wright, 2004 en Britton, 2005:24): alerta, básico, competente, distinguido, experto.

(2) El problema es decidir exactamente dónde la organización necesita apoyo; (1) actividades de programa; (2) gestión del conocimiento y TIC; (3) recursos humanos.

### 3.5. Inversión de recursos financieros adecuados

## B. Modelos de Gestión y Fases del Ciclo del conocimiento (Adaptado de Dalkir, 2005)

### 1. Modelos de GC

Modelos más importantes: (1) epistemología organizacional (von Krogh y Roos); (2) espiral del conocimiento (Nonaka y Takeuchi); (3) construcción de sentido (Choo); (4) construcción y utilización del conocimiento (Wiig); (5) espacial (Boissot); (6) sistema adaptativo complejo.

### 2. Fases del ciclo del conocimiento

#### FASE 1: Captura, creación y codificación

Captura del conocimiento tácito: (1) a nivel organizacional; (2) a nivel individual y grupal: 1. entrevista a expertos; 2. entrevistas estructuradas; 3. historias; 4. aprendizaje por escucha; 5. aprendizaje por observación; 6. otros.

Codificación del conocimiento explícito: (1) mapas cognitivos; (2) árboles de decisión; (3) taxonomías del conocimiento.

Herramientas: (1) de creación de contenido; (2) exploración de datos y descubrimiento de conocimiento; (3) blogs; (4) gestión de contenidos.

#### FASE 2: diseminación, compartir conocimiento y comunidades de prácticas.

Comunidades para compartir el conocimiento: Tipos de comunidades; roles y responsabilidades;

Aprendizaje organizacional y capital social: medición del valor del capital social.

Herramientas: (1) herramientas de colaboración y grupware; (2) wikis; (3) tecnologías de trabajo en red.

#### FASE 3: aplicación y adquisición del conocimiento

A nivel individual: (1) características de los trabajadores individuales del conocimiento; (2) taxonomía de Bloom de los objetivos del aprendizaje; (3) análisis y modelización de tareas.

A nivel grupal y organizacional: (1) reutilización; (2) reposición.

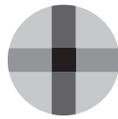
Herramientas: (1) filtrado inteligente; (2) tecnologías adaptativas.

### 3. Estrategias y medición de la GC

Estrategia de GC: (1) auditoría del conocimiento; (2) análisis de situación; (3) hoja de ruta de la GC.

Elementos clave:

(1) La gestión de la memoria organizacional; (2) Equilibrio de innovación y estructura organizacional; (3) Medición de la GC: (i) método del benchmarking; (ii) método del balanced scorecard; (iii) El espacio del método.



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



## Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD):

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

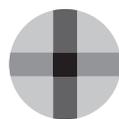
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

[info@cecod.org](mailto:info@cecod.org)

[www@cecod.org](http://www@cecod.org)

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





**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*

## Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “CECOD” del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo:

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Nº                      Título

.....

.....

.....

.....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

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](mailto:info@cecod.org)

[www@cecod.org](http://www@cecod.org)

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



# Números Publicados

## Serie Unión Europea

- Nº 1 / 2000** “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000** “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001** “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001** “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001** “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001** “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002** “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002** “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002** “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002** “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002** “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002** “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002** “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003** “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2 / 2003** “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”  
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004** “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2 / 2004** “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004** “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004** “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004** “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005** “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005** “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005** “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006** “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006** “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006** “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007** “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007** “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008** “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008** “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Caroco Amaro
- Nº 31 / 2009** “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”  
Anne Van Nistelrooij

- Nº 32 / 2009** “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”  
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2009** “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la  
Presidencia Española”  
Román Escolano
- Nº 34 / 2010** “Los Derechos Fundamentales en los Tratados Europeos. Evolución y situación actual”  
Silvia Ortiz Herrera



## Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001** “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001** “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001** “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002** “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002** “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002** “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002** “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002** “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002** “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003** “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003** “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003** “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”  
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”  
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia

## **Serie Economía Europea**

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”  
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo



## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”  
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”  
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”  
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”  
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”  
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”  
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”  
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”  
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad  
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

**Nº 10 / 2009**

“Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”

Gonzalo Delamaza

## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1 / 2007**      “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008**      “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008**      “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009**      “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”  
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009**      “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”  
Sarah Grimmer

**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: 978-84-92989-18-8

