
PRESENTACIÓN

JUAN MANUEL TOLEDANO NIETO*

Con la edición de este número correspondiente al verano de 2007 se cumplen diez años de la publicación del número cero de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Sería tal vez el momento de hacer balance de lo publicado hasta ahora y agradecer su esfuerzo a los lectores, suscriptores, patrocinadores, autores y, especialmente, a todos aquellos que se han responsabilizado durante estos años de su publicación, con lo que generaríamos un listado interminable de personas e instituciones, y contaríamos con un documento repleto de elogios a todos los que de una u otra forma han colaborado para que hayan sido posibles los diecinueve números anteriores, captando de esta manera la benevolencia del público que en algún instante tuviese a bien ojear la revista.

Frente a esta posibilidad, y debido al azar y no a la planificación, nos corresponde presentar un número que probablemente genere controversia sobre algunos de sus contenidos, por lo que nos vemos en la obligación de justificarnos ante el Consejo de Redacción, descargo para el que nos apoyamos en uno de los principios inspiradores de la revista, establecido por sus directores en el número cero:

“Atendiendo a su espíritu universitario, nace con la vocación de cumplir con las exigencias de rigor y la calidad científica, sin que ello suponga, recogiendo una expresión de Mario Bunge, que alcancemos el “rigor mortis”. Al mismo tiempo, como cualquiera otra área del IUDC, está al servicio de la configuración de un espacio abierto y plural, que contribuya al enriquecimiento del debate y la

* Colaborador asociado en el IUDC.

elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional, especialmente desde la perspectiva española y europea”.

Se trata de un número dedicado en exclusiva al tema de “Planificación y Desarrollo”. Algunas cuestiones muy comentadas actualmente en el sector, como la popularización de los llamados “nuevos instrumentos”, las dudas sobre la conveniencia de continuar con el enfoque de proyectos y la utilización del marco lógico, la inflación de planificaciones estratégicas, los alcances y las limitaciones de las evaluaciones, etcétera, justifican la oportunidad de realizar un ejercicio de reflexión compartida sobre las relaciones, no siempre fáciles, entre los sistemas de planificación y la promoción de procesos de desarrollo.

Teniendo en cuenta que se trata de un tema muy amplio y sobre el que es posible efectuar aproximaciones muy variadas, se optó por proponer a reconocidos profesionales del sector la elaboración de unos artículos más breves de lo que suele ser habitual en la revista, en los que priman la descripción y el comentario sobre aspectos prácticos y en los que no se rehuye la valoración polémica. Evidentemente este tratamiento más ágil de los temas no significa renunciar a un cierto rigor en la justificación de las opiniones que se defienden en cada caso.

Para realizar la presentación de los temas incluidos en esta revista tuvimos la tentación de intentar una aproximación al concepto de planificación para, desde ese punto, centrar los contenidos en la planificación del desarrollo y la evolución del concepto en la última década. Decidimos abandonar este esfuerzo al darnos cuenta de que más que presentar los temas íbamos cayendo en la preparación de un artículo adicional a los que ya teníamos disponibles, que si bien nos resultaba muy gratificante al crearnos la necesidad de documentarnos con las últimas aportaciones al respecto, poco o nada aportaba a lo establecido por autores más experimentados y con mayor conocimiento y facilidad para estas cuestiones. Nos planteamos, por tanto, cambiar el enfoque de esta presentación, pensando al mismo tiempo en poner en marcha para el futuro alguna variante de “centro de recursos” sobre la materia con el fin de no perder el esfuerzo realizado.

En un intento más modesto por ordenar las diferentes aportaciones recibidas, procedimos a establecer una agrupación de los cambios en las relaciones entre la planificación y el desarrollo en los últimos diez años en tres bloques de cuestiones o categorías diferentes, conscientes de que esta clasificación podía ser tan buena o tan mala como cualquier otra alternativa:

- La evolución de la visión internacional sobre el desarrollo en la última década, reflejada en los documentos derivados fundamentalmente de las Cumbres de las Naciones Unidas y de la “doctrina” del Comité de Ayuda al Desarrollo, y marcada entre otras cuestiones por el establecimiento de unos objetivos comunes en la lucha contra la pobreza (Objetivos del Milenio), el contar con nuevas iniciativas en materia de financiación del desarrollo, la puesta en marcha de nuevos instrumentos para la aplicación de la ayuda, las propuestas para mejorar la eficacia de la ayuda (apropiación, armonización, alineamiento...), la apuesta por la gestión basada en resultados, etcétera.
- Los cambios en la planificación de la Cooperación Española, desde la entrada en vigor de la Ley de Cooperación del año 1998 hasta los recientes esfuerzos por poner en marcha un sistema de planificación y evaluación.
- Los distintos tratamientos de los instrumentos de cooperación para el desarrollo y las herramientas para gestionar dichas intervenciones.

Finalmente, antes de presentar y comentar los artículos contenidos en estos tres bloques, quedarían dos asuntos por señalar. En primer lugar, que las aportaciones solicitadas, y por tanto los temas tratados, fueron casi el doble de los finalmente publicados, no porque se realizase ningún tipo de filtro o selección entre ellos, sino que simplemente algunos colegas excusaron su participación por razones fundamentalmente de agenda y exceso de trabajo. Muy unido a lo anterior, cabe señalar también que resulta evidente que las cuestiones que se presentan a continuación ofrecen una versión parcial y sesgada de la totalidad de temas y posibilidades que ponía a nuestra disposición un número bajo el título de “Planificación y Desarrollo”.

Visión internacional

Sobre el primero de los bloques contamos con las aportaciones de Ana Rosa Alcalde y Almudena Moreno, que analizan las repercusiones de los elementos clave de la Declaración de París sobre la planificación de donantes y receptores, y Mauricio Gómez que nos da una visión de todos estos cambios desde su actuación como uno de los responsables de la planificación para el desarrollo en Nicaragua en el periodo contemplado.

En el primero de los artículos que presentamos, las autoras describen las principales consecuencias que tiene la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la planificación de la cooperación internacional para el desarrollo, revisando cuales son las principales medidas que deberán adoptar los

donantes en cuanto a la incorporación de los cinco principios contemplados en dicho compromiso.

Así, en cuanto al principio de apropiación indican que será necesario que los procesos de planificación estratégica de los donantes respeten el liderazgo de los países socios y contribuyan a reforzarlo, para lo que resultará imprescindible que las agencias de desarrollo tengan conocimiento suficiente de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo de los receptores y de los procesos políticos que los respaldan; es por ello que la planificación estratégica debe ser fruto del diálogo con el país socio y del diálogo con el resto de donantes y actores del sector privado y la sociedad civil bajo la coordinación del gobierno socio.

Por lo que se refiere al principio de alineamiento, comentan que la planificación estratégica deberá vincularse directamente con las estrategias de reducción de la pobreza, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo, y deberá tener en cuenta los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos nacionales. Para ello, recomiendan una definición de modalidades de ayuda y montantes en función de los compromisos adoptados por los socios, la adopción de marcos presupuestarios a medio plazo (previsibilidad de la ayuda), la inclusión del marco de indicadores y condiciones negociado con los gobiernos socios, suficiente flexibilidad para orientarse en función de los cambios de política, reflejar en las planificaciones los resultados de los diagnósticos y marcos comunes y armonizados de evaluación de los sistemas y procedimientos nacionales, flexibilidad para orientarse en función de los cambios en dichos procedimientos e incluir un enfoque de desarrollo de capacidades del socio en los ámbitos de políticas públicas, gestión de finanzas públicas, etcétera.

Al comentar el principio de armonización sugieren que se debe emprender un proceso de desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes. Para lo anterior será necesario: evitar formatos rígidos, únicos y exclusivos de planificación estratégica, dotar de autonomía a las oficinas de terreno para participar en los procesos de planificación conjunta, flexibilizar los tiempos de la planificación estratégica, confiar y utilizar los análisis y diagnósticos realizados por otros donantes o por los socios, aumentar el diálogo con el resto de donantes, actores y socios y construir prioridades conjuntas y analizar y conocer las ventajas comparativas de cada donante.

En cuanto a la gestión basada en resultados la planificación estratégica se debería vincular a los marcos de resultados de los países socios, para lo que es imprescindible la inclusión de objetivos e indicadores previstos en los marcos

de resultados de los socios, la adopción de mecanismos conjuntos de revisión y seguimiento de la planificación estratégica, acompasados a los procesos y tiempos de los socios, evitar introducir otros indicadores de desempeño, analizar, conocer y utilizar los sistemas estadísticos de los socios y adoptar sistemas de gestión orientada a resultados dentro de las agencias.

Finalmente, por lo que se refiere a la mutua responsabilidad la planificación estratégica debe incluir indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al Gobierno socio y a su ciudadanía, por lo que será necesaria la inclusión de indicadores relacionados con la Declaración de París, asegurar la evaluabilidad de las estrategias, difundir y publicar las estrategias y sus evaluaciones e incluir mecanismos de diálogo con el socio sobre el cumplimiento de los compromisos de la Declaración.

A continuación, Mauricio Gómez describe la evolución de la planificación en la cooperación internacional para el desarrollo vista desde los países receptores. Así, comenta la transición que se está dando en los últimos años desde una planificación del desarrollo, fundamentalmente exógena y basada en una posición de autoridad de los donantes, hacia una planificación donde prima el liderazgo del país receptor y el empleo de instrumentos que permiten mejores ajustes con los planes de desarrollo y los presupuestos de los países en vías de desarrollo. Plantea el caso específico de Nicaragua y sostiene por medio de varios ejemplos que esa transición entre modelos de planificación no está exenta de dificultades y de dudas entre los agentes encargados del liderazgo del proceso. Incluso va más allá y se pregunta si existe verdadera voluntad para el cambio en los actores y comenta que aun si la respuesta a la cuestión anterior fuese positiva no sería sencillo calcular los beneficios añadidos por los nuevos modelos aplicados.

Aparece aquí por primera vez en la relación de textos incluidos en la revista una significativa mención a uno de los temas más comentados entre los técnicos y los responsables de la cooperación para el desarrollo en los últimos meses, consistente en la difícil, cuando no imposible, resolución del problema de la atribución en la aplicación de los denominados nuevos instrumentos. De forma muy sencilla se puede reducir este problema a las dificultades para asignar los cambios en los grandes indicadores socioeconómicos de los países a la cooperación de los donantes. Aparentemente, cuando la intervención de desarrollo es un proyecto podrían darse una serie de condiciones para resolver el problema de la atribución, pero en la medida en que la intervención no cuente con unidades de financiación separadas, cada una de ellas encargada de llevar a cabo una serie de actividades tendentes a uno o varios resultados

medibles cuyo producto genera un efecto también contrastable, las dificultades para atribuir a esa intervención los cambios en los indicadores del desarrollo aumentan de forma significativa.

Finalmente en lo que se refiere a este bloque, Florencio Gudiño comenta que uno de los procesos con notables influencias sobre el desarrollo de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación es la incorporación de la estrategia de gestión basada en resultados en las agencias y organizaciones de cooperación internacional. Analiza la evolución de esta tendencia y, desde una perspectiva práctica y posibilista, avanza algunas sugerencias acerca de las posibilidades de integrar la gestión por resultados en la Cooperación Española, un mandato legal que emana de la recientemente aprobada Ley de Agencias Estatales.

Los cambios en la planificación de la Cooperación Española

En este bloque agrupamos una serie de colaboraciones que repasan los esfuerzos realizados en el sector por contar con un sistema de cooperación que contemple la cooperación y la evaluación.

En el primero de los artículos, Luis Cámara y José Manuel Puras analizan los diferentes documentos de estrategia que el sistema ha generado en los últimos 20 años. Comienzan por dar una breve referencia del PACI como instrumento de planificación en los primeros diez años del periodo de análisis, hasta la entrada en vigor de la Ley de Cooperación, y describen el marco planificador propuesto por esta última norma: planes directores (con una periodicidad cuatrienal), planes anuales y la incorporación al Plan Director de “los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la Cooperación”.

En el esquema del marco de planificación fijado por la Ley, los autores valoran el primer Plan Director (2001 – 2004) caracterizándolo como “de escaso valor estratégico y técnico que se limita a ratificar las actuaciones y prioridades que, de facto, venía desarrollando la Cooperación Española”, lo que con la aportación de otra serie de cuestiones les lleva a calificar el periodo entre la aprobación de la Ley (1998) y la elaboración del segundo Plan Director (2004) como oportunidad perdida desde el punto de vista de la planificación de la Cooperación Española.

A continuación se indica que el segundo Plan Director (2004 – 2008) ha supuesto un salto de calidad sobre el primero, especialmente en lo que se

refiere a la preocupación que expresa por mejorar la cantidad y la calidad de la ayuda. Adicionalmente se valora, de manera simultánea como virtud y como debilidad de este Plan, la búsqueda de participación, coordinación y complementariedad entre actores para su elaboración. También se valoran de forma positiva los Planes Anuales derivados del Plan Director, si bien se indica que los problemas surgen en el intento de hacerlos operativos, apuntando a una de las principales conclusiones del artículo, la existencia de “una clara disociación entre los ejercicios de reflexión teórica y una gestión mucho más preocupada por hacer frente a la ejecución de un incremento presupuestario progresivo con recursos muy limitados, tanto cuantitativa como cualitativamente”.

Los siguientes elementos del sistema de planificación en ser valorados por los autores son los Documentos de Estrategia País (DEP), los Planes de Actuación Especial (PAE) y las estrategias sectoriales, de los que se apunta que, además de incurrir en la misma problemática anterior fortaleciendo el efecto de disociación entre la reflexión teórica y la gestión, fueron elaborados en periodos muy cortos y unilateralmente.

Una vez descritos estos elementos de la planificación, los autores utilizan una aproximación a la estrategia de las organizaciones de Henry Mintzberg para intentar caracterizar la de la Cooperación Española. En primer lugar indican que toda estrategia debería contener algo de las perspectivas apuntadas por Mintzberg; así, sería planificada (estableciendo una dirección, rumbo u orientación), “(...) resultado del aprendizaje y la adaptación continua a las circunstancias (...), reflejo de un determinado posicionamiento ventajoso y enmarcada en una perspectiva organizacional concreta”, y tratan de determinar cuál es el rasgo predominante de la estrategia que analizan.

Respecto a la primera característica concluyen que la estrategia de la Cooperación Española es escasamente “planificada” ya que si bien contiene algunos objetivos a largo plazo, éstos son excesivamente “declaratorios” y rara vez se acompañan de indicadores operativos. Adicionalmente, vuelven a insistir en que se trata de una planificación que no fija un rumbo claro, pues a las debilidades de objetivos y metas se unen las de los criterios para establecer prioridades, de forma que prácticamente la totalidad de países, sectores y acciones resultan prioritarios para la Cooperación Española. Como causa de esto último se apunta que en muchas ocasiones “se ha sacrificado la priorización para obtener un marco común de actuación en donde los diferentes actores puedan sentirse cómodos”, o lo que es lo mismo: “la ausencia real de prioridades es probablemente el precio que hay que pagar para lograr un consenso básico entre los distintos actores”. Tampoco, indican, se trata de una cooperación especializada desde un punto de vista temático, si bien existe un dis-

curso oficial asentado en la idea de “ventajas comparativas”, que para los autores viene definido más por el trabajo realizado que por la planificación y que para que cristalice en un verdadero liderazgo debería centrarse en unos pocos ámbitos de especialización. Por otro lado, comentan que los principios que sostienen la estrategia de la Cooperación Española, si bien alineados con los acuerdos básicos de la comunidad internacional, resultan excesivamente “declaratorios” y escasamente útiles para hacer operativas las políticas de desarrollo.

Derivado de todo lo anterior concluyen que “las estrategias de la Cooperación Española no orientan suficientemente la práctica, no marcan un rumbo claro de acción, no responden a una perspectiva o patrón específico de comportamiento, no terminan de concretar el posicionamiento singular en función de nuestras experiencias y capacidades y no son consecuencia del aprendizaje organizacional”, lo que conlleva toda otra serie de efectos entre los que destacan “un excesivo desarrollo en lo formal, el divorcio entre la estrategia y la práctica de la gestión, la dificultad de identificar patrones específicos de conducta o posiciones efectivas basadas en criterios de especialización para nuestra cooperación, la ausencia de una perspectiva propia o la consideración de demasiados ámbitos geográficos o sectoriales como prioritarios”.

En cualquier caso, hay que señalar que su valoración del esfuerzo realizado por los diferentes actores es positiva, indicando las debilidades del resultado y sugiriendo las mejoras que consideran necesarias para mejorar el sistema. Apuntan algunas de las cuestiones que luego comentaremos y que de alguna forma aparecen en las diferentes aportaciones de los articulistas participantes en este número: la disociación entre la teoría y la práctica en la Cooperación Española.

Algo similar concluye Carlos Illán al valorar los avances realizados en cuestiones de planificación por la cooperación descentralizada. Comienza por destacar la importancia que ha alcanzado la AOD descentralizada desde un punto de vista cuantitativo para luego señalar algunos problemas del sistema, como la descoordinación y la heterogeneidad de intervenciones, que a juicio del autor han generado cierta ineficiencia. Esta primera conclusión le da pie para destacar la importancia de la planificación en la solución de dicho problema y para describir los intentos realizados, y las fortalezas y debilidades de dichos intentos.

Señala que el elemento común de todos esos intentos consiste en imitar el sistema de la cooperación bilateral de la Administración Central, estableciendo, por este orden, una ley de cooperación y planes cuatrienales y anuales.

Destaca algunas fortalezas y debilidades de estos procesos planificadores de la cooperación descentralizada, indicando que entre las primeras podrían identificarse un nivel de ventajas estratégicas y otras más operativas, destacando la posible reducción de la discrecionalidad en la asignación de fondos, un fortalecimiento de la ejecución de cooperación directa y una homogeneización de criterios, objetivos e incluso herramientas para la gestión de la ayuda.

Entre las debilidades que el autor señala se pueden citar la dificultad de articular unos objetivos muy ambiciosos con herramientas y medios relativamente modestos y la debilidad de indicadores y, consecuentemente, la posibilidad de contrastar efectos.

A continuación se sugiere limitar la elaboración de estrategias de menor alcance (sectoriales o geográficas) que las generales en cada uno de los sistemas, debido a que es posible que esa práctica conlleve una falta de coherencia con las estrategias estatales y fomenta nuevamente la fragmentación y excesiva heterogeneidad de la ayuda descentralizada.

El artículo finaliza con dos reflexiones acerca de la pertinencia de asumir modelos de gestión basada en resultados en la ayuda de las administraciones locales y de la factibilidad de articular los planes de la cooperación descentralizada con las estrategias del Estado en la materia.

Francisco Rey ofrece el análisis de la planificación en un instrumento o sector concreto, el denominado ámbito humanitario, mostrando algunas de las iniciativas de calidad puestas en marcha en los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector de la cooperación.

Resulta muy interesante la distinción que realiza entre lo que se podrían considerar los aspectos “macro” y “micro” en la planificación del sector. Respecto a los primeros, que podrían caracterizarse como los aspectos relativos a la gestión de las repuestas “globales” (iniciativa humanitaria en su conjunto), el artículo describe de forma cronológica, y realiza una valoración, desde la iniciativa del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP en sus siglas inglesas) hasta los Planes Globales de ECHO, incluyendo una mención a la futura Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

En otro apartado se analiza la planificación de las operaciones concretas, partiendo de las consideraciones de algunos autores “clásicos” en la materia (Des Gaspers) y proponiendo el trabajo con un ciclo de la intervención humanitaria gestionado al menos parcialmente mediante EML, con lo que se

podría avanzar hacia el uso de un lenguaje común no sólo en el campo de lo humanitario sino también con el resto de los implicados en el ámbito del desarrollo.

Finalmente, indica que todos estos esfuerzos en el campo de la planificación de la acción humanitaria tienen su expresión en el desarrollo que ha alcanzado la evaluación de estas materias.

Por su parte, Miguel Ángel Encinas y Vanessa Sayos del Castillo, desde la Oficina Técnica de Cooperación en Santo Domingo describen como se enfrenta desde las OTC la dificultad para hacer operativas las reflexiones más o menos teóricas que se definen en los documentos de estrategia de la Cooperación Española. Para ello analizan una experiencia concreta en la que “teoría y realidad se fundieron”, permitiendo la definición de un “marco operativo de actuación en el terreno”, enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI. Los autores comienzan el análisis del caso describiendo el marco estratégico de la Cooperación Española y estableciendo el Acta de Comisión Mixta como el elemento bisagra entre la planificación estratégica y la operativa, entre otras cuestiones porque se trata del primero de los elementos de la planificación que surge directamente de la negociación binacional. El Acta de Comisión Mixta fija una serie de prioridades geográficas y sectoriales en el país derivadas de la negociación bilateral puesta en marcha.

De esta forma, el primer problema que enfrentan los técnicos de las oficinas de cooperación para hacer operativas las estrategias no es tanto ese primer paso en el establecimiento de prioridades como el de identificar actuaciones prioritarias en esas áreas y sectores predefinidos. Entendamos que no se trata de identificar intervenciones concretas (sus objetivos y acciones), que sería el siguiente paso en la planificación, sino de seleccionar y priorizar previamente dentro de las áreas geográficas y sectores que establece el Acta de Comisión Mixta. Obviamente, si el Acta de Comisión Mixta establece que en un país es prioritaria sólo un área de intervención y sólo un sector, no existiría el problema que se plantea pasando directamente a la identificación de intervenciones concretas.

En el caso que describen los autores el problema de seleccionar “áreas y sectores prioritarios dentro de las prioridades” se solucionó mediante la elaboración de un modelo de decisión multicriterio, que presenta la particularidad de establecer como alternativas la totalidad de municipios previamente establecidos en una de las regiones del Acta de Comisión Mixta. Como criterios de selección se acudió a dos fuentes. Por un lado se tomaron una serie de criterios / indicadores derivados del Plan Director y de los documentos de estrategia del

país, que se pueden considerar genéricos y relacionados con “pobreza” y “ventaja comparativa”. Por otro, se construyó otra batería de indicadores relacionados con el acceso a servicios municipales, pues se trataba de seleccionar entre municipios y entre acciones en el área del fortalecimiento municipal. Los criterios de selección fueron ponderados. De la valoración dada a las alternativas en función de los criterios se obtuvo un primer listado de prioridad de municipios, lo que, unido al esquema de posibles acciones dado por los criterios, sirvió de punto de partida para establecer el marco de intervención en la región y en el ámbito del fortalecimiento institucional. Desde este marco de intervención la identificación de acciones concretas resulta mucho más operativa.

De la experiencia referida, los autores concluyen indicando que existe mucho trabajo técnico desde el momento en que se construye una estrategia de intervención hasta que se hace operativa en un taller de identificación de una intervención concreta, e incluso desde esa identificación hasta la puesta en marcha de la intervención, y que en todo ese trabajo “las mejores ideas surgen gracias al diálogo y al intercambio de experiencias entre los actores implicados, por lo que el esfuerzo por contar en los talleres con el mayor número de actores es clave para la riqueza de las conclusiones”.

Instrumentos de aplicación de la cooperación y herramientas de gestión de las intervenciones

En el terreno de los instrumentos de la ayuda para el desarrollo, Manuel Gómez Galán analiza la relación entre los SWAp y los proyectos de desarrollo. Indica que “los SWAp constituyen más un instrumento de la ayuda al desarrollo complementario con otros instrumentos ya existentes que un sustituto real de los programas y proyectos”, y si bien comenta que tal vez sea un poco pronto para pronunciarse sobre esta materia, especialmente en el caso de la Cooperación Española, basa su conclusión en un análisis comparativo de las ventajas que presenta este tipo de instrumento frente a los “tradicionales” programas y proyectos, utilizando toda una batería de criterios para cotejar ambos elementos. Así, sostiene que desde el punto de vista de la pertinencia, de la participación y de la apropiación, los SWAp presentan ventajas en cuanto a las políticas de desarrollo de los Estados, a la mayor presencia de las diferentes instancias públicas de los países receptores y a la participación de estos Estados en la fijación de prioridades, mientras los proyectos resultan más adecuados en lo que se refiere a la respuesta a las prioridades de los beneficiarios, a su participación en la toma de decisiones y a la implicación de un mayor número de colectivos en la intervención de desarrollo.

Algo similar apunta en cuanto a la eficacia y el impacto de estos instrumentos. Los SWAp resultan más eficaces en su contribución a planes gubernamentales y, por tanto, en la generación de efectos sobre objetivos más ambiciosos de desarrollo, mientras programas y proyectos son más eficaces respecto a objetivos concretos pero tienen cierta debilidad en la generación de efectos, especialmente cuando no están correctamente vinculados a una planificación más amplia.

Estas mayores fortalezas de los SWAp resultan también muy evidentes cuando se valoran temas como la alineación de políticas, la predictibilidad de la ayuda, la condicionalidad y la corresponsabilidad, si bien los proyectos basan esa corresponsabilidad en la participación de un mayor número de actores y permiten una “mayor flexibilidad para continuar cooperando si no se cumplen ciertos requisitos” (condiciones).

No quedan tan claras esas ventajas, e incluso se sugiere una mayor fortaleza de programas y proyectos frente a los SWAp, cuando se tienen en cuenta los criterios de eficiencia y sostenibilidad, y cuestiones como la supervisión y control de los recursos, la evaluación (especialmente en su vertiente de rendición de cuentas, aunque también se comentan los problemas de la atribución) y la posible dependencia de la ayuda. Finalmente se apunta un posible efecto negativo de los SWAp respecto a la potenciación del centralismo y la menor participación de la sociedad civil.

Concluye su aportación recomendando la paulatina incorporación de los SWAp a la Cooperación Española, pero “habría que profundizar en algunos de sus aspectos para estar seguros de su eficacia y de su plena aplicabilidad” al mismo tiempo que “reforzarlo con herramientas específicas para que el instrumento en su conjunto alcance su plenitud”.

Por su parte, Héctor Sainz reflexiona sobre las críticas que han venido recibiendo en los últimos tiempos tanto los proyectos de desarrollo como instrumento de la ayuda, como el denominado enfoque de marco lógico en su papel de herramienta de planificación, si bien es en este segundo aspecto en el que centra la mayor parte de su aportación.

Comienza su argumentación indicando que el enfoque del marco lógico no es más que una herramienta para gestionar el ciclo de los proyectos y que buena parte de las intervenciones de la Cooperación Española no cumplen con las características mínimas que se le pueden exigir a un proyecto de desarrollo, por lo que concluye que en la medida en que esas intervenciones se alejen de lo que se considera “proyecto” la utilidad del método de planificación tiende

a disminuir, por lo que no se le puede exigir que responda en su utilización “fuera del ámbito para el que fue concebida”.

En el siguiente epígrafe del artículo comenta la errónea aplicación del enfoque del marco lógico tanto en los ámbitos en que se ha utilizado (proyectos que en el fondo no lo son), como en la forma concreta de llevarlo a la práctica, indicando que entre las causas de esta utilización incorrecta destaca el hecho de que “las exigencias administrativas se han impuesto por goleada a las exigencias de la planificación y que el EML se ha convertido en un sistema para cumplimentar formularios y ha dejado de ser un método de planificación (participativa) por objetivos”, sugiriendo finalmente la necesidad de basar la aplicación del método en la participación de los implicados, contar con un diagnóstico adecuado de la situación de partida, disponer de un correcto análisis de alternativas y elaborar una matriz de planificación lo más completa posible.

A continuación, una vez descrito el escenario actual, repasa las principales críticas que se realizan al enfoque del marco lógico (superadas las que se refieren a su aplicación a intervenciones para las que no está diseñado y las relacionadas con los errores de utilización), centrándose en las que indican que es un instrumento que establece modelos muy simples de la realidad, en aquellas que indican que propone una visión excesivamente “occidental” de las realidades sociales, las que se refieren a la “rigidez” del método y las que inciden en la escasa validez de los indicadores para medir cambios sociales. Frente a todas estas críticas concluye que hoy por hoy, “más allá de sus debilidades y fortalezas no parece encontrarse disponible otro método que pueda ser presentado como una alternativa real” en la planificación de proyectos.

Rafael Cascante analiza los cambios producidos en la función de evaluación aportando sus reflexiones sobre los estudios realizados (e incluso alguno en elaboración) en intervenciones de microfinanzas en la Cooperación Española. Para ello parte de una descripción del instrumento y su evolución en los últimos 30 años, desde el enfoque inicial de subsidios públicos para el desarrollo rural a cargo de las administraciones de los países en vías de desarrollo de los años setenta, pasando por los microcréditos (o micropréstamos, como señala), subsidiados, dirigidos a colectivos específicos y administrados por ONG locales o de países donantes, hasta llegar a los últimos modelos de servicios microfinancieros (o sistemas financieros incluyentes en la terminología de la CGAP) de la actualidad, e intenta situar en estos modelos las iniciativas puestas en marcha por distintas instancias de la Cooperación Española. También extiende este intento de clasificar las actuaciones puestas en marcha por la Cooperación Española a la tipología de niveles micro, meso y macro de

la CGAP, concluyendo que el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) de la Cooperación Española no encaja en ninguno de esos niveles, si bien ha tendido a reforzar el nivel micro (el que “se relacionan directamente con las personas que obtienen los servicios financieros: beneficiarios o clientes”).

A continuación describe los diversos procedimientos de evaluación de microfinanzas, destacando las contribuciones iniciales de Hulme y Mosley, recordando que el primero de ellos insiste en “la dificultad de atribuir con un alto nivel de certidumbre determinados impactos al consumo de ciertos servicios financieros”. Repasa también algunas publicaciones realizadas en España reflejando que se trata más bien de sistematizaciones de otros esfuerzos. Concluye este capítulo indicando que actualmente se manejan dos líneas de evaluación de impacto que tal vez sean complementarias: la iniciada por Hulme dirigida a probar impactos (en la línea del CAD) y la de IMP-ACT tendente a mejorar las prácticas.

Después de citar las escasas evaluaciones de microfinanzas realizadas por la Cooperación Española realiza una serie de conclusiones pudiendo destacar entre ellas que la bondad de la evaluación de una intervención de este tipo estará en función del enfoque de la propia intervención (que “tendrá propósitos, instrumentos, destinatarios directos, criterios de éxito... diferentes atendiendo al enfoque al que pertenezca y a su propia singularidad”), de las preguntas que se realicen consecuencia de las especificidades anteriores y de los procedimientos concretos que se utilicen para responder a esas preguntas.

Conclusiones

Tal vez resulte inapropiado suplantar desde aquí el esfuerzo de los lectores por extraer una serie de ideas generales de los artículos presentados, pero no hemos encontrado otra forma que nos permitiese cerrar este capítulo y, simultáneamente, aportar algún comentario personal a este número centrado en la planificación y el desarrollo.

Una constante entre los textos incluidos en esta revista consiste en destacar el evidente avance en la planificación de la Cooperación Española para el desarrollo que ha tenido lugar en los últimos años, especialmente desde el momento en que se inició la elaboración del vigente Plan Director hasta el presente. Desde esta presentación nos sumamos a la consideración de los restantes autores y también coincidimos con ellos en que es de justicia alabar la calidad de los documentos en que se refleja dicha planificación en relación con sus predecesores y agradecer el enorme esfuerzo realizado por sus autores.

En términos generales, la aplicación de los cinco principios clave de la Declaración de París sobre la Ayuda para el Desarrollo está obligando a realizar un importante esfuerzo de adaptación de los marcos estratégicos de los donantes, con independencia de las exigencias que para sus agencias representa adoptar otro tipo de medidas relativas a cuestiones como cambios en los instrumentos, desligar la ayuda, etcétera.

Este esfuerzo referido a la planificación puede generar un cierto conflicto entre la recomendación de flexibilizar dichas estrategias y de adaptarlas a criterios y metas de los receptores al tiempo que se sugiere la puesta en marcha de mecanismos de gestión para los resultados y de instrumentos de mutua responsabilidad. Así, tener que contar con marcos flexibles de actuación, adaptados a los cambios de prioridades de receptores y emplear instrumentos en los que resulta menos visible la “cadena de efectos”, dificulta notablemente la rendición de cuentas por resultados, no sólo la mutua rendición sino también la “legitimación” de los donantes ante la ciudadanía y sus representantes en los parlamentos. Parece obvio que marcos estratégicos más flexibles, armonizados con otros donantes, e instrumentos con cadenas de efectos menos visibles conllevan mayores dificultades o incluso la práctica imposibilidad de resolver el problema de la atribución de unos esfuerzos al logro de determinados objetivos. Frente a esto, marcos estratégicos más estables en el tiempo, con resultados y objetivos que cuenten con indicadores cuantificables e instrumentos donde las cadenas de efectos, si bien sujetas a posibles factores externos, resultan más claras, pueden facilitar la posibilidad de atribuir al conjunto de las intervenciones puestas en marcha por una agencia los cambios que se produzcan en su área de intervención.

Será necesario que de manera paralela a la puesta en marcha de estos principios se impulsen esfuerzos para mejorar la transparencia en la gestión de las agencias de desarrollo y se facilite la realización de estudios cuyos resultados orienten la forma en que se puedan rendir cuentas a los ciudadanos más allá de la información sobre niveles y lugares de inversión (“inputs”), aproximando algunos mecanismos que faciliten la información sobre efectos en un contexto en el que va a ser prácticamente imposible resolver el problema de la atribución¹.

1. En el seminario realizado en Madrid el 12 de junio de 2006, organizado por el CeALCI de la Fundación Carolina, tanto Ann Stodberg de SIDA con Julia Compton de DFID pusieron de manifiesto la imposibilidad de resolver el problema de la atribución con marcos estratégicos flexibles y con el empleo de los denominados nuevos instrumentos, lo que según indicaron puede conllevar dificultades en el medio plazo para explicar a la ciudadanía la contribución al desarrollo de los esfuerzos que ambas agencias están llevando a cabo, lo que según las autoras obligará a esfuerzos suplementarios en la rendición de cuentas.

Por otro lado, al tiempo que se recomiendan esos marcos estratégicos más adaptables a los cambios, dotados de mayor flexibilidad y armonizados con el resto de los donantes, se solicita el establecimiento de una serie de objetivos para la gestión (y no sólo “de la gestión”) de las agencias donantes y la mutua rendición de cuentas con receptores. Asumir este proceder obligará a reducir la discrecionalidad de las agencias donantes en la asignación de los recursos y aumentar su transparencia, con lo que será imprescindible hacer explícitos todos sus objetivos. Así, establecer un marco de resultados no sólo de la ayuda en términos generales sino también de cada uno de los departamentos de las agencias, cuando de forma simultánea los objetivos generales de la política de desarrollo deben alinearse con los de los receptores, demandará una capacidad de coordinación y de comunicación que no parece existir por el momento en la mayor parte de las agencias.

Paradójicamente este contexto podría suponer una serie de riesgos para la calidad de la ayuda, entre los que se pueden citar una posible evolución hacia resultados y objetivos con elevados niveles de indefinición, derivados de la necesidad de contar con un marco flexible, la excesiva proliferación de foros y espacios de coordinación escasamente productivos entre departamentos de las agencias donantes, entre estas agencias y sus iguales y entre los donantes y receptores, con lo que supone de despilfarro de recursos, una posición final de subordinación de los receptores ante unos donantes “armonizados” en unas posiciones irreductibles y una rendición de cuentas, tanto mutua como hacía los ciudadanos de los países donantes, basada más en la comunicación, e incluso aproximándose a la propaganda, que en la información generada por estudios rigurosos.

Si se intenta insertar en este marco general la planificación de la cooperación para el desarrollo de España, nos podemos encontrar con una situación que ya apuntan algunos de los autores de este número: una grave ruptura entre los equipos dedicados a generar pensamiento y aquellos departamentos responsables de hacer operativos los marcos estratégicos. Probablemente esta situación tenga su origen en un conjunto de elementos entre los que la necesidad de asumir los principios de la ayuda para el desarrollo comentados anteriormente y la oportunidad de poner en marcha los nuevos instrumentos no sean, ni de lejos, los más importantes. La propia estructura del sistema de la Cooperación Española y la obligación de establecer un acuerdo de mínimos entre los actores que participan en dicho sistema de forma que todos vean reflejadas sus demandas en forma de participación en los recursos, son con toda probabilidad cuestiones que provocan esa disociación entre el discurso y la práctica. Por otra parte, esta ruptura entre “el pensamiento y la acción” dificulta la necesaria especialización (sea geográfica, sectorial o temática) de la Cooperación Española.

Es posible que la presunta ruptura entre los ámbitos estratégico y operativo en la Cooperación Española haya existido siempre y que se haga más evidente en los últimos tiempos ante la mayor capacidad de adaptación a los nuevos escenarios del primero de los niveles y las mayores dificultades del segundo, que para adaptarse necesita cambios en las estructuras cuya realización va más allá de sus competencias.

La escasa especialización de la Cooperación Española y la citada desconexión entre los encargados de generar orientaciones y los responsables de ejecutar las políticas se manifiesta muy claramente en el ámbito de los instrumentos de la ayuda y las herramientas para gestionarlos. Mientras los encargados de la elaboración de estrategias establecen marcos y esperan que los responsables de la gestión los “doten” de intervenciones (sean programas, proyectos o cualquier otro instrumento), los responsables de las operaciones ponen en marcha intervenciones esperando que los “planificadores” construyan sus estrategias a partir de ellas.

Participar en la respuesta internacional a los problemas de dispersión y escasa previsibilidad de la ayuda y de la fijación de prioridades por los donantes, supone en el caso de la Cooperación Española una cierta renuncia de la discrecionalidad, del “todo vale” si con ello se contenta al conjunto de los actores participantes en el sistema. Una estrategia de la Cooperación Española que contemple (casi) todas las áreas geográficas, todos los sectores y todos los temas, por mucho que se armonice con otros donantes, se enfrentará en cada uno de los casos a una estrategia o plan de desarrollo del receptor que también contempla todas las áreas, sectores y temas. Si se realiza ese tipo de negociación basado en enfrentar toda la demanda con toda la oferta es probable que se llegue a un acuerdo sobre una multiplicidad de intervenciones en todos los sectores, temas, áreas e instrumentos, con lo que nos encontraremos con la situación que se desea evitar: multiplicidad de pequeñas intervenciones, ineficiencia, control por el donante, etcétera.

Los creadores de pensamiento y marcos estratégicos ante la necesidad de contentar a todos los actores pueden tener la tentación de optar bien por preparar planes que contemplen todo lo posible o bien por esperar y adoptar la estrategia del resto de los donantes que ya se encontrará alineada con la del receptor (“que planifique otro”), lo que de paso les resolvería el problema de la rendición de cuentas (“hacemos lo que hacen los que saben”).

En esa situación, la decisión de los gestores, de los responsables de las operaciones, probablemente se centre en ampliar el “tamaño” de las intervenciones, seguir haciendo lo mismo que antes, que es lo que se sabe hacer, pero con

más recursos; convertir el “proyecto” en una especie de ayuda sectorial por el procedimiento de “flexibilizar” la estructura lógica de intervención y asignarle muchos más recursos, limitando su actuación al control y la justificación del gasto realizado.

Frente a todo esto hay una vía de actuación más agradable para todos, que pasaría por que los decisores de la Cooperación Española estableciesen unas pocas y muy claras prioridades en cuanto a áreas geográficas de intervención, sectores y temas (aunque no se viesen reflejados en ellas todos los actores) y desarrollasen lo antes posible el cuerpo teórico y los procedimientos de los instrumentos a aplicar. Con este esquema y tras la negociación con otros donantes y alineados a las políticas de desarrollo de los receptores, se apoyarían las intervenciones en la medida en que el receptor está interesado en esas prioridades del donante y se renuncia a actuar en caso contrario, sin olvidar en ningún caso que lo más importante de todo esto es la participación en todo el ciclo de gestión de esas intervenciones de los destinatarios últimos de la ayuda, no sólo de sus representantes. Planificar el desarrollo significa tomar decisiones sobre la asignación de recursos, y los destinatarios de esos recursos son en todos los casos los que deben decidir sobre esa asignación.

En ese escenario es donde puede tener más sentido la discusión sobre los instrumentos concretos que van a ser utilizados y sobre las herramientas más idóneas para gestionar las diferentes acciones. Hasta ahora, las valoraciones sobre las bondades y las debilidades del enfoque de proyectos y del método utilizado para su gestión (el EML) han sido de una superficialidad abrumadora, sin apenas aportar datos concretos que permitan justificar las opiniones que se enuncian. Para abordar una cuestión tan compleja y que tiene tantas repercusiones prácticas, hay que comenzar solicitando un mínimo de prudencia. En ese sentido, puede ser útil reunir de una manera sistemática informaciones sobre la experiencia acumulada y analizar la estructura de trabajo de la Cooperación Española y, sólo entonces, proponer cambios que puedan ser asumidos efectivamente y que no vuelvan a provocar esa disociación entre el discurso y la práctica que ya ha sido puesta de manifiesto.

No parece realista pensar que, al menos a corto y medio plazo, los denominados nuevos instrumentos puedan ser vistos como una alternativa radical frente al enfoque tradicional de programas y proyectos. Más que opciones enfrentadas deberían ser consideradas como dos estrategias complementarias. En ese sentido, la dinámica no debería ser la de “nuevos instrumentos frente a proyectos” sino más bien la de “nuevos instrumentos junto a proyectos”. Las incertidumbres sobre los nuevos instrumentos y la propia estructura funcional

de la Cooperación Española en las áreas de intervención vuelven muy problemática la primera opción.

Hay dos temas que, más allá de las estrategias de intervención que se prioricen, deberían ser irrenunciables. El primero de ellos hace referencia a la participación y al enfoque de demanda. Cualquier estrategia de cooperación para el desarrollo debe basarse en la más amplia participación de las personas y los grupos beneficiarios. Éstos son los verdaderos protagonistas de los procesos de cambio y establecer un sistema de mediaciones entre ellos y las intervenciones constituye el primero y más habitual de los errores que se cometen. En ese sentido, hay que reconocer que los gobiernos nacionales son un actor fundamental para la cooperación para el desarrollo, pero no el único. La idea central (sobre la que se pueden aceptar las excepciones que se quieran) es que una intervención de desarrollo debe ser puesta en marcha, en términos generales, cuando existe una demanda por parte de los afectados. Una cuestión clave en cualquier proceso de cooperación para el desarrollo es analizar los medios para promover esa participación y reforzar el protagonismo de los colectivos beneficiarios.

El otro tema fundamental que no debe ser olvidado es que las intervenciones de cooperación para el desarrollo deben lograr determinados objetivos que, además, tienen que estar vinculados en una cadena lógica que relaciona los más específicos con los generales. En la medida en que esos objetivos sean concretos, mensurables y consensuados entre todos los actores involucrados (especialmente con los beneficiarios), la solidez y la coherencia de las intervenciones aumentarán.

Estas dos hipótesis previas constituyen una buena base para efectuar una valoración sobre la utilidad del enfoque del marco lógico (y de otros métodos de planificación) en la nueva situación. Las indagaciones que se realicen deberían orientarse hacia determinar mecanismos que promuevan y amplíen la participación de los colectivos beneficiarios en los procesos de desarrollo, que garanticen el respeto a los diferentes intereses y puntos de vista, que establezcan cómo y de qué manera pueden definirse objetivos realistas y consensuados, que permitan precisar estrategias adecuadas para su logro (con los niveles de flexibilidad que se consideren convenientes), etc. Si asumimos que la participación y la planificación por objetivos son puntos de partida irrenunciables, podemos establecer las bases de una indagación útil que permita proponer herramientas técnicas aplicables a las realidades en las que trabaja la cooperación para el desarrollo.