
APRENDIZAJE A TRAVÉS DE EVALUACIONES EN LAS ONGD ESPAÑOLAS: ¿UNA UTOPIA?

INKA STOCK*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es documentar y describir la práctica de la evaluación en las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en España y analizar su contribución al aprendizaje organizacional desde la perspectiva de los trabajadores en estas organizaciones. Se basa en los resultados de un proyecto de investigación cualitativo con integrantes de 19 ONGD que contribuye a debates actuales sobre la aplicación del concepto de evaluación en la cooperación internacional¹. La investigación demuestra que la evaluación en las ONGD españolas es una actividad esporádica y todavía no se utiliza de manera eficaz para el aprendizaje organizacional. Existen obstáculos institucionales, contextuales y personales que influyen en esta situación, pero se considera que las mismas ONGD pueden provocar cambios sustanciales a través de la adaptación de sus estructuras y procedimientos organizacionales, la dedicación de nuevos recursos técnicos, humanos y financieros para la evaluación y fomentando una cultura de trabajo basada en la autocrítica y la reflexión interna.

ABSTRACT

The aim of this article is to document and describe current evaluation practice in Spanish Non Governmental Development

* Socióloga, actualmente asistente de investigación en COMPAS, Universidad de Oxford. Anteriormente representante de país en Marruecos y Sudán para Intermon Oxfam y acompañante de Brigadas Internacionales de Paz en Colombia.

1. Tesis presentada a la Universidad de Nottingham, UK, en diciembre 2002 para la obtención del título "Master by Research and Thesis in Evaluation Research" (Maestría en Investigación y Tesis en Investigación de la Evaluación)

Organisations (NGDOs) and examine practitioner's views on learning through evaluation. It is based on results of a qualitative research project of members of 19 NGDOs that contribute to current debates on the application of the concept of evaluation in development assistance. The study demonstrates that evaluation is a sporadic activity in Spanish NGDOs and not efficiently used for organisational learning. There are institutional, contextual and personal obstacles that lead to this situation, but it is considered that NGDOs themselves could cause positive changes through the adaptation of their organisational structures and procedures, the dedication of new technical, human and financial resources for evaluation and the promotion of a working culture based on auto-critique and internal reflection.

RÉSUMÉ

Cet article a pour but de documenter et décrire la pratique d'évaluation actuelle dans les organisations non gouvernementales de développement (ONGD) en Espagne ainsi que le positionnement des travailleurs d'ONGD vis à vis de l'apprentissage et l'évaluation. Il est basé sur les résultats d'une étude qualitative auprès de 19 membres d'ONGD qui contribuent aux débats actuels sur l'application du concept d'évaluation et l'apprentissage dans la coopération internationale. L'étude montre que l'évaluation est une activité peu développée dans les ONGD espagnoles et ne contribue guère aux processus d'apprentissage organisationnel. Il existe des obstacles institutionnels, contextuels et personnels qui contribuent à cette situation. Cependant, on assume que les ONGD peuvent provoquer elles mêmes des changements positifs en adaptant leurs structures et procédures si elles dirigent des ressources additionnelles au niveau technique, financier et humain ainsi qu'en promouvant une culture de travail basée sur l'auto-critique et la réflexion interne.

Introducción

Las ONGD pretenden promover un modelo de desarrollo alternativo que se proyecte hacia estructuras políticas, económicas y sociales más justas. Para conseguir este objetivo, apuestan por el desarrollo social y humano y no solamente por la transferencia de recursos materiales y/o humanos. A lo largo de los años, sin

embargo, las ONGD no han sido muy convincentes a la hora de demostrar el impacto de su estrategia a sus colaboradores y demás apoyos. Las ONGD han sido criticadas por académicos, sociedad civil y políticos por la escasa documentación acerca del cambio provocado por sus actividades. Esto se ha traducido en una pérdida de influencia en los procesos de elaboración de las políticas oficiales de desarrollo en el ámbito nacional e internacional. Muchas ONGD se han convertido en simples proveedoras de servicios, ejecutando políticas de desarrollo elaboradas por otros en vez de introducir alternativas en los procesos de “policy making” para avanzar hacia un sistema económico y político diferente.

Una explicación de esta situación se encuentra en que las dimensiones de los factores económicos, sociales y políticos de la pobreza son cada vez más globales e interdependientes. En estos contextos complicados, se requiere que las ONGD den respuestas a situaciones de conflicto y subdesarrollo cada vez más complejas. Para poder desarrollar e implementar soluciones a estas situaciones, que a la vez conducen a impactos más allá de lo local, las ONGD tienen que invertir más esfuerzo que antes para obtener la información actualizada y necesaria que les permite entender los contextos, actores y otros factores que confluyen en una realidad social determinada (Edwards & Hulme, 1995). Debido a esto, algunos estudiosos proponen que ha llegado el momento de desarrollar cambios organizacionales en las ONGD (Fowler, 1997).

Adaptando modelos organizativos del mundo de las empresas y del management, varios autores sugieren que las ONGD deberían convertirse en organizaciones abiertas al aprendizaje para poder adaptarse a los cambios constantes de contextos y circunstancias en el mundo de hoy, así como para poder encontrar mejores soluciones a problema sociales cambiantes y complejos (Britton, 1998). Pero no se trata solamente de un cambio en los modelos de gestión, porque hablamos de organizaciones basadas en valores muy distintos a los de las empresas privadas. Estas últimas orientan sus modelos de gestión a maximizar su propio beneficio económico. Las ONGD deberían orientar sus modelos a maximizar el beneficio social de sus destinatarios. Para conseguirlo, el objetivo último del aprendizaje organizacional en ONGD debería incluir la mejora de la conexión entre su rol como proveedora de servicios con su rol de activista política. Esto significaría que el aprendizaje institucional serviría sobre todo para optimizar el trabajo de los ONGD en el ámbito de la sensibilización pública y cívica sobre los problemas del subdesarrollo a través de la campaña política. De este modo, las ONGD contribuirían de manera más eficaz a cambios “macro” en los sistemas económicos, políticos y sociales de este mundo. Para que estos cambios se produzcan, deben nutrirse de las experiencias obtenidas a un nivel más “micro”, como puede ser el trabajo en el nivel de los proyectos individuales (Fowler, 1997).

En este contexto, la evaluación ha sido descubierta como una herramienta potencial de aprendizaje organizacional en la cooperación para el desarrollo. Lo que en el pasado constituía sobre todo un mecanismo de rendición de cuentas a donantes, se ha convertido en una herramienta para medir el impacto, para mejorar la eficiencia de las intervenciones y —recientemente— también como mecanismo promotor de cambios organizacionales que favorecen la adaptación a un mundo globalizado (CRDA, 2001).

Del mismo modo que en otras regiones del mundo, no se sabe mucho sobre la actividad evaluativa de las ONGD en España. Es bastante difícil conceptualizar el uso y el objetivo de la evaluación en las ONGD hoy en día y no existen publicaciones o estudios que investiguen las políticas y estrategias de evaluación en las ONGD españolas. Por otro lado, no sabemos lo que piensan los integrantes de las ONGD sobre la utilidad de la evaluación para el sector en general². Sin embargo, paralelamente al esfuerzo de regularizar e institucionalizar la ayuda oficial española al desarrollo desde la segunda mitad de los años 90, la evaluación ha empezado a transformarse en un tema fundamental en torno al debate de las políticas de ayuda oficial española y culminó en la primera metodología de evaluación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), publicada en 1998 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998) y en la creación de la Oficina de Planificación y Evaluación. También por ello parece que ahora es el momento apropiado para que las ONGD reflexionen sobre sus propias prioridades en cuanto a la evaluación de la ayuda al desarrollo. En primer lugar, para poder incrementar sus mecanismos de rendición de cuentas destinadas a la sociedad civil en general, y segundo para poder proponer a la administración pública alternativas sobre cómo debería valorar las actividades de las ONGD. Por último, las ONGD deberían posicionarse ante la posibilidad de transformar la evaluación en una herramienta para el aprendizaje organizacional, a la vez que cuestionando su utilidad como mecanismo de control de donantes, papel que muchas veces se le atribuye.

Este artículo pretende contribuir con apuntes preliminares sobre algunos aspectos de la práctica de la evaluación en las ONGD españolas, para orientar futuros estudios y debates acerca del tema. La primera parte del artículo presenta la metodología de la investigación y los métodos de investigación empleados. La segunda parte presenta y analiza la práctica de

2. Hay primeras aproximaciones, como las que se recogen en la memoria de las Jornadas 11-16 de Junio de 2001 "La evaluación de la Cooperación para el Desarrollo: Temas, problemas e instrumentos", 2001, Cruz Roja, que sin embargo, representan inicios de un debate.

la evaluación en las ONGD españolas, seguida por una exploración de los principales obstáculos que impiden su utilización para el aprendizaje organizacional. El artículo concluye con algunas recomendaciones sobre cómo se podría promover el aprendizaje organizacional a través de la evaluación en las ONGD.

Marco conceptual para el estudio del aprendizaje organizacional a través de la evaluación

No existe ninguna teoría coherente que conecte el aprendizaje organizacional y la evaluación como método para conceptualizar los resultados en un marco comprensivo. Por ello, en esta investigación se recurrió a la conceptualización del “aprendizaje” a través de teorías convencionales de aprendizaje individual y organizativo (Kolb, DA, 1984, Garvin, 1993, Forss, 1985)³. Para analizar el aprendizaje a través de la evaluación, se eligió un marco ecléctico que se construyera sobre varios criterios utilizados en la literatura sobre evaluación y aprendizaje.

Se partió de la idea de que el aprendizaje se produce si se registran cambios notables dentro de la organización, bien sea en sus actividades, estrategias, estructuras o en sus procedimientos. En consecuencia, los resultados del aprendizaje se pueden medir a través de los diferentes niveles de cambio dentro de la organización o mediante la contribución de la evaluación a modificaciones en sus políticas (Forss, 1985). Estos resultados del aprendizaje pueden ser cambios incrementales o totales, lo que Argyris (1990) denominaba aprendizajes “single loop” y “double loop”⁴. Partiendo de este concepto, podemos investigar el nivel de aprendizaje generado por la evaluación, estableciendo una conexión directa entre “resultados del aprendizaje” (Argyris, 1990) y el “uso de la evaluación” (Patton, 1997). Por ello el estudio se centra en la investigación de la relación de los cambios organizacionales con el uso

3. El proceso de aprendizaje puede ser descrito empezando con la experiencia concreta que ha sido documentada y discutida, más tarde, la información es integrada en la estructura existente de conocimiento a través de conceptualización abstracta. El aprendizaje se da cuando este conocimiento influye en los procesos de toma de decisiones y en la práctica a través de experimentos prácticos. El aprendizaje es, por lo tanto, un proceso en el cual se convierte información en conocimiento y más tarde en sabiduría (Britton, 1998:4).

4. La diferencia entre cambios radicales e incrementales es parecida a la de aprendizaje “single loop” y “double loop” (Argyris, 1990). Los cambios radicales son la consecuencia natural de un proceso de aprendizaje “double loop” y los cambios incrementales pueden ser el resultado de aprendizajes “single loop”. Cambios incrementales significan que las estructuras y conocimientos existentes son meramente adaptados y refinados. Son cambios dentro de los límites del sistema existente para prevenir la desorganización. Los cambios radicales se refieren al cambio en estructuras, funciones, conocimientos o actitudes. Implica la desestabilización del sistema, pero pueden ser muy importante en determinados momentos de la vida de una organización.

de la evaluación. Para ello se hicieron patentes diferentes niveles de cambio organizacional (estatus quo, cambios incrementales y cambios radicales) así como diferentes usos de la evaluación (uso instrumental, uso persuasivo y uso conceptual).

Asimismo, además de los resultados del aprendizaje, el estudio documenta los procesos de aprendizaje. Esto se hizo a través de la comparación y descripción del nivel de institucionalización de la función de evaluación dentro del sistema de la organización. Se examinaba la existencia de procedimientos y políticas claras de evaluación, la existencia de estructuras organizacionales y financieras adecuadas y la función de los mecanismos de retroalimentación (“feedback mechanisms”), como puede ser la difusión de los resultados de las evaluaciones dentro y fuera de la organización.

El tercer elemento de la investigación es el estudio de una cultura de aprendizaje y evaluación dentro de las ONGD. Para ello, se analizó la actitud frente a la evaluación de los integrantes de las plantillas y de los encargados de la gestión en ONGD. La cultura de aprendizaje parece ser un factor importante en la configuración de sistemas de aprendizaje organizacional en ONGD, porque las ONGD se diferencian de otras organizaciones en que cuentan con unas estructuras y procedimientos muy poco definidas. En este contexto, los valores y actitudes de los actores de la organización adquieren mucha importancia en los procesos de cambio organizacional (Van der Meer, 1999, Gold and Watson, 2001).

Para poder estudiar los obstáculos al aprendizaje organizacional en diferentes niveles, se eligió un marco realista de investigación. (Pawson and Tilley, 1998).⁵ Este distingue obstáculos en tres niveles: nivel de contexto, nivel de las estructuras y procedimientos de la organización, y nivel de perspectivas de los individuos y sus valores.

En este sentido, el estudio adopta una perspectiva estructuralista de la práctica de la evaluación y considera que esta es dependiente de factores contextuales y organizativos, aunque también considera que la perspectiva de los actores individuales es relevante para cambiar y fomentar la práctica y los sistemas de evaluaciones.

5. Gran parte de la literatura existente parece coincidir en que los obstáculos al aprendizaje se encuentran en factores organizacionales de las propias ONGD y por ello, es importante incorporar esta perspectiva al diseño de la investigación (Thin, 1999, Van Brabant, 1999). Sin embargo, los estudios demuestran también que las ONGD son entidades muy dependientes de su entorno (Fowler, 1998, Britton, 1998), y que es importante considerar también factores estructurales y su impacto en el aprendizaje organizacional.

Metodología

El estudio se basa en un diseño metodológico cualitativo. Los resultados provienen de datos obtenidos en 15 entrevistas semi-estructuradas, acompañadas por un análisis documental y un cuestionario distribuido a 17 ONGD durante los meses de abril a junio de 2002. La mayoría de los entrevistados fueron coordinadores de áreas o directores de departamentos, en algunos casos responsables de unidades de evaluación. En todos los casos, su trabajo incluye la contratación, gestión y financiación de evaluaciones. Todo el proceso de investigación ha sido anónimo y confidencial a petición expresa de los participantes. Por ello, ninguno de los nombres de los participantes en el estudio es mencionado en este artículo.

Para poder optimizar la generalización de los resultados, se optó por una estrategia de muestreo basada en criterios de tipicidad (Shofield, 1993, in Hammersley, 1993:210). El marco del muestreo de las instituciones contactadas para el estudio se basó en la probabilidad de una actividad evaluativa de las ONGD afiliadas a la CONGDE (Coordinadora de ONGD Españolas). Por lo tanto, sólo las ONGD más grandes fueron consideradas, según los niveles de financiación pública o privada que dedicaron a proyectos⁶. Fueron contactadas 30 ONGD inicialmente. El muestreo final incluía 19 ONGD, 14 de las cuales pertenecían a las 20 más grandes en términos de fondos públicos recibidos entre 1998-2000.

Resultados de la investigación

Lo que las ONGD evalúan

Es evidente que la evaluación es una actividad reciente y limitada a algunas ONGD⁷. Sólo doce de las treinta ONGD afiliadas a la CONGDE originalmente contactadas llevan a cabo evaluaciones de manera regular. Asumiendo

6. Esta elección se basa en ciertas hipótesis acerca de evaluación en las ONGD. En la literatura sobre evaluación en ONGD en el Reino Unido, por ejemplo, se destaca que la evaluación ha sido durante mucho tiempo una actividad concentrada en proyectos y programas financiadas con fondos públicos, porque era controlado por los donantes (Elzinga, 1981, Evison, 1999, Mansfield, 1996, Davis, 1996). Esto puede significar que es probable que ONGD con altos niveles altos de financiación pública evalúen más que otros. A parte, las existentes (y escasas) publicaciones de ONGD sobre evaluación, se concentran en las más grandes ONGD internacionales con elevadas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas (Edwards M & Hulme, d, 1995).

7. De las treinta ONGD originalmente contactadas, siete no querían participar en el estudio porque no hacían evaluaciones. De las 19 que finalmente participaron en el estudio, cuatro declararon que no realizaban evaluaciones. En seis organizaciones, se denominaba "evaluación" a los informes finales elaborados a demanda de los donantes.

que sólo las más grandes ONGD realizan evaluaciones regularmente, estimamos que no más del 15% de todas las ONGD pertenecientes a la CONGDE realizan evaluaciones regularmente⁸.

El estudio también demuestra que se evalúan sobre todo proyectos y programas, pero muy pocas estrategias, planificaciones y políticas de intervención. Entre los proyectos evaluados destacan los que tienen elevados niveles de financiación, y sobre todo, los programas de ayuda humanitaria. Por ejemplo, hay cuatro organizaciones que realizaron sus primeras evaluaciones después de las intervenciones en los Balcanes (1993-1994), el genocidio de Rwanda (1994-1996) y el Huracán Mitch en Centroamérica (1998-2000). Todas estas intervenciones se caracterizan por sus altos niveles de financiación y la complejidad de sus operaciones, que se realizan en varios países a la vez. Según los entrevistados, se evalúan sobre todo intervenciones en los países o sectores estratégicos para la organización, y es frecuente evaluar actividades novedosas y experimentales, donde la organización tiene poca experiencia. Sin embargo, ninguna organización evalúa de forma sistemática todos sus proyectos y programas, sin contar los informes finales destinados a los donantes.

Procesos y procedimientos de evaluación

Muy pocas organizaciones participantes tienen criterios claros sobre cuándo, cómo y para qué evaluar, y solamente tres organizaciones tienen políticas o procedimientos claros de evaluación⁹. En ninguno de los tres documentos sobre políticas que se revisaron para el estudio se describen los procedimientos y circuitos institucionales necesarios para implementar evaluaciones. Lo que sí es evidente, según la opinión de los entrevistados, es que la decisión de evaluar está muy raras veces motivada por las demandas de los donantes. Normalmente es la misma ONGD quien lo decide a la hora de planificar los proyectos. Los costes para las evaluaciones están integrados en el presupuesto del proyecto, posteriormente presentado a financiación. En tres organizaciones existen líneas presupuestarias específicas a nivel interno para poder planificar las evaluaciones con recursos ajenos para los próximos cinco años. En seis organizaciones, la planificación de evaluaciones se realiza en base a la asignación de recursos propios, que se reservan para ello, y son substituidos por financiación pública en los casos en que los proyectos se pueden presentar a financiación externa. El resto de las organizaciones limita la planificación de

8. La CONGDE tiene alrededor de cien miembros y sabemos que las treinta ONGD más grandes se reparten alrededor del 80% de los recursos públicos disponibles para la cooperación (García Izquierdo, 2000).

9. Cabe mencionar que durante la investigación, 10 de las 17 organizaciones participantes estaban en proceso de elaboración de políticas y procedimientos que todavía no se habían aprobado internamente.

las evaluaciones previstas para los próximos años a su integración en los presupuestos de los nuevos proyectos. Normalmente, es el personal de la organización quien redacta los términos de referencia y busca al evaluador adecuado. Los criterios de evaluación se basan casi siempre en los resultados y objetivos formulados en la matriz del marco lógico del proyecto. Así, normalmente se evalúan los resultados esperados y los objetivos alcanzados. Pocas veces hay evaluaciones de procesos o de impactos a largo plazo.

Los participantes en el estudio claramente prefieren la utilización de métodos participativos en las evaluaciones, involucrando a las contrapartes y a los actores locales. Sin embargo, no está claro si estas metodologías se están utilizando efectivamente en la realidad, sobre todo en programas que no fueron diseñados de manera participativa. Aunque todos los participantes consideran que es importante tener en cuenta factores institucionales y de contexto en las evaluaciones, también admiten que la mayoría de las evaluaciones fracasa en este aspecto, sobre todo porque existen pocos datos fiables sobre contextos locales e institucionales, así como líneas de base de muy poca calidad en la mayoría de los proyectos.

Nueve organizaciones de un total de diecisiete encuestadas trabajan con evaluadores externos y/o realizan evaluaciones mixtas cuando evalúan sus proyectos. Las tres organizaciones que han evaluado sus estrategias de intervención prefieren para ello evaluaciones internas y mixtas. Llama la atención que las evaluaciones realizadas junto con contrapartes o a través de personal de organizaciones locales, no son habituales y sólo tres organizaciones dicen haberlo hecho alguna vez, según datos de la encuesta. A pesar de estas tendencias, no existen criterios claros en ninguna organización que especifiquen los procesos de selección de evaluadores o las competencias necesarias de los mismos.

Estructuras institucionales

En 17 de las 19 organizaciones encuestadas es difícil determinar a través de su estructura quién es el responsable de decidir sobre qué, cuándo y por qué se evalúa. La evaluación está muy raras veces formalmente integrada en los circuitos de toma de decisiones. En el nivel financiero, ninguna evaluación tiene un presupuesto específico, a pesar de que esta posibilidad está contemplada por algunos. Sólo dos de las ONGD entrevistadas cuentan con una unidad de aprendizaje o evaluación¹⁰. La poca institucionalización de

10. En algunas organizaciones existen grupos informales, compuestos de voluntarios u otros miembros de la organización que están desarrollando políticas y procedimientos de evaluación. También trabajan para sistematizar experiencias de evaluaciones anteriores.

la evaluación también se reconoce examinando los mecanismos de retroalimentación que existen y donde la evaluación proporciona información a otros subsistemas, como el de planificación o de ejecución. Para ello, se pueden analizar los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones. Existen mecanismos internos de disseminación de los informes de evaluaciones en casi todas las organizaciones. Sin embargo, estos se caracterizan por su informalidad. En ninguna organización hay mecanismos que traduzcan las recomendaciones de las evaluaciones en planes de acción para aquellos que toman decisiones, delimitándose las responsabilidades y períodos de aplicación. En muy pocas ocasiones se comparten informes de evaluación con otras ONGD o con la sociedad civil, y según la experiencia de los informantes, son contadas las ocasiones en las que se han discutido informes de evaluación con los donantes oficiales¹¹.

Uso de la evaluación y aprendizaje

Según el estudio, quince ONGD utilizan las evaluaciones sobre todo para la toma de decisiones en el nivel de gestión de proyectos y programas, y diez entrevistados opinan que no influyen en su relación con los donantes o en la elaboración de políticas de intervención. Esta es una utilización meramente instrumental de las evaluaciones porque no se pretende ni influir en estrategias o actividades de terceras partes, como por ejemplo donantes o autoridades locales (utilidad persuasiva), ni desarrollar nuevas estrategias o políticas de intervención internas, incorporando nuevos conocimientos (utilidad conceptual y aprendizaje).

Análisis y discusión de los datos: ¿Existe aprendizaje?

¿Cuál es entonces la aportación de las evaluaciones a los procesos de aprendizaje interno? Según el estudio, las ONGD reconocen la utilidad potencial de los informes de evaluación para el aprendizaje (utilidad conceptual), pero raras veces los utilizan para este fin.

Weiss (1978) ha demostrado que los tomadores de decisiones generalmente prefieren otras fuentes de información a la evaluación para poder escoger entre diferentes alternativas de acción. En la misma línea, Carlsson (2000) ha estudiado el uso de evaluaciones en la SIDA¹², y concluye que normalmente

11. Durante la investigación fue imposible acceder a los informes de evaluación de ninguna de las ONGD contactadas a través de vías oficiales (Se ha intentado a través de contactos con la CONGDE, la AECE, las páginas web de las ONGD, y a través del contacto directo con el servicio de información de la entidad).

12. Swedish International Development Agency

sólo sirven para confirmar decisiones ya tomadas porque no hay mecanismos eficaces que inciten a una utilización más decisiva de las mismas. En nuestro caso, todo apunta a una situación parecida en las ONGD españolas y esto también significa que las evaluaciones contribuyen poco a la incorporación de nuevos conocimientos en las actividades futuras de las organizaciones. Esto tiene que ver, en parte, con la cantidad limitada de evaluaciones que se realizan en las ONGD. Como no es una actividad institucionalizada, no puede generar información suficiente para influir en la toma de decisiones en los niveles estratégicos de la organización. Además, se evalúan sobre todo macro-proyectos y programas de ayuda humanitaria, dejando al margen las intervenciones de desarrollo, sobre todo las más modestas en términos de recursos financieros.

Este escenario es poco propicio para cualquier estrategia real que pretenda promover el aprendizaje organizativo a través de la evaluación, porque las evaluaciones son selectivas y no representativas del trabajo en conjunto. Es también cuestionable si la evaluación de proyectos puede sustituir una evaluación más amplia de campañas, estrategias y políticas de cooperación. Estas últimas deberían hacerse para poder incidir en las decisiones estratégicas de las organizaciones y provocar cambios de orientación política. Los datos también demuestran que los procedimientos de diseño, implementación y difusión de evaluaciones están raras veces basados en criterios institucionales sobre su utilidad. Es posible que esto influya en el uso limitado de estas evaluaciones y significa que los resultados y recomendaciones no pueden contribuir de manera significativa a los procesos de aprendizaje interno más allá de las actividades de planificación de proyectos individuales.

La utilización de las evaluaciones está además restringida porque la difusión de los informes depende de la iniciativa personal de los coordinadores de proyectos o áreas y no de una normativa institucional. Se puede concluir que las evaluaciones son de utilidad limitada para el aprendizaje dentro de las ONGD españolas porque están poco institucionalizadas y porque la actividad evaluativa es poco promocionada por sus integrantes.

Los obstáculos para hacer evaluaciones y para aprender de ellas

Según la opinión de los entrevistados, podemos distinguir entre tres bloques de obstáculos importantes que impiden el aprendizaje: los internos a la organización, los obstáculos relacionados con las actitudes y culturas de trabajo de las personas y el entorno institucional en el que trabajan las ONGD.

Paralelamente, se deberían diferenciar también estos factores que impiden a las ONGD *hacer* evaluaciones de los que influyen en su *utilización para aprender*. Por lo tanto, la siguiente sección se estructura describiendo primero los obstáculos para hacer más evaluaciones, y después los obstáculos que impiden aprender de ellas.

Los obstáculos para hacer más evaluaciones

Según los entrevistados, hay algunos factores contextuales que influyen en la escasa actividad evaluativa dentro de las ONGD. De estos, hay dos factores claves: la falta de recursos financieros para invertir en evaluaciones y la poca importancia dada a la evaluación por parte de actores importantes en temas de cooperación como son los donantes y la sociedad civil.

Sin embargo, los entrevistados creen que son sobre todo factores internos a las organizaciones los responsables de la poca actividad evaluativa. Señalan que la competición de un número creciente de organizaciones, provocada por los escasos recursos disponibles, ha conducido a muchas ONGD a preocuparse por su imagen pública y la confianza de sus donantes. Por ello, muchas ONGD —sobre todo cuando son organizaciones jóvenes, con poca experiencia y limitada base social— quieren mantener un discurso de éxito ante sus donantes y la sociedad civil para ganar apoyos y alianzas. En este discurso, la fórmula “aprender de los errores” no encaja y la prioridades son otras, notablemente, asegurar la supervivencia de la organización a corto plazo. Algunos entrevistados explican que las “evaluaciones para aprender” no son una prioridad en estas organizaciones y no hay mucho interés por dedicar esfuerzos a la evaluación.

A pesar de ello, piensan que esta situación está cambiando, sobre todo en las ONGD que se sienten más consolidadas y con mayor volumen de actividad. Muchas de éstas se encuentran en procesos de expansión y reestructuración dentro de los que cabe el interés por la evaluación para poder orientar sus nuevas estrategias y objetivos.

Los informantes también señalan la necesidad de capacitar al personal en temas de planificación, gestión y evaluación de las evaluaciones. Dicen que en muchas ONGD, la evaluación ha sido hasta ahora una parte añadida al trabajo de los —ya sobrecargados— coordinadores de programas o áreas. Además, la mayor parte del personal implicado en actividades de evaluación se forma “haciéndolo”. Según sus puntos de vista, esta falta de personal y posibilidades de capacitación obstruye el desarrollo de verdaderos sistemas de gestión de la evaluación dentro de las organizaciones.

Los entrevistados explican que la mayoría de donantes financia evaluaciones con un porcentaje del gasto de los presupuestos destinado a la financiación de proyectos y programas. A pesar de ello, muchas ONGD no tienen los recursos propios suficientes como para establecer un presupuesto de evaluación independiente de estas subvenciones ligadas a proyectos. Esta situación condiciona la institucionalización de la evaluación vía establecimiento de unidades de evaluación y la contratación de personal especializado para la coordinación de evaluaciones y el aprendizaje.

Factores organizacionales que influyen en el aprendizaje a través de las evaluaciones

Casi todos los entrevistados aseguraban que son también los factores internos de la organización los que condicionan sobre todo el nivel de aprendizaje institucional en los que las evaluaciones pueden influir. En primer lugar, señalan que las evaluaciones raras veces influyen en los planes estratégicos de las ONGD, simplemente porque son pocas las que utilizan planes estratégicos para la planificación de sus actividades a largo plazo. También consideran problemática la utilización de métodos de planificación de proyectos como el marco lógico porque obstaculizan la utilidad de las evaluaciones e influyen sobre su calidad. Aunque consideran que los métodos de planificación por objetivos y/o resultados son una herramienta útil para la gestión de proyectos, piensan que estos métodos de planificación se pueden convertir también en un obstáculo a la hora de querer evaluar resultados no esperados. También critican que estos métodos de planificación invitan a la evaluación de productos finales y no de procesos de implementación que muchas veces pueden ser más relevantes en cuanto a su contribución a la generación de cambios en actitudes o en el disfrute de derechos de la población afectada.

La preocupación por formular objetivos y resultados de manera cuantitativa influye negativamente en la evaluación de cambios cualitativos y menos tangibles, porque son más difíciles de describir. Según la opinión de los entrevistados es extremadamente difícil adaptar estos marcos de planificación sin la colaboración de donantes e instituciones multilaterales, porque son las metodologías utilizadas uniformemente por la mayoría de las instituciones internacionales de cooperación. A parte de ello, consideran también que muchas evaluaciones pierden calidad por falta de información adecuada sobre el contexto o por documentos de identificación de proyectos poco elaborados. Según los participantes en el estudio, la falta de líneas de base, evaluaciones *ex ante* o diagnósticos preliminares es una problemática a la que las ONGD no dedican suficiente capacidad, recursos y tiempo, y ello repercute negativamente en la calidad de las evaluaciones.

Los entrevistados critican también que las ONGD no sistematizan las diversas lecciones aprendidas en sus evaluaciones porque la diversidad del tipo de intervenciones, situadas en áreas geográficas muy distintas, dificulta la aplicación de criterios uniformes en su valoración. Es por lo tanto difícil extraer lecciones generales de las evaluaciones que puedan ser transferidas a otros proyectos, situados en otros contextos. Además, estos procesos de sistematización cuestan dinero y recursos que muchas ONGD no poseen.

Muchos entrevistados lamentan que existe poco espacio para reflexionar y pensar estratégicamente dentro de las organizaciones. Esto dificulta la implementación de sistemas de aprendizaje, que sumado a unos estilos de gestión que no valoran el aprendizaje y debate interno, derivan las acciones de muchos trabajadores de ONGD hacia lo que es más urgente, pero no hacia lo que es útil o deseable.

En general, los entrevistados están de acuerdo en que hay pocos procedimientos institucionales que regulen cómo los resultados de las evaluaciones pueden ser incorporados en los procesos de toma de decisiones. La mayoría cree que esto les lleva a una situación donde es la voluntad del individuo de implementar cambios la que determina las acciones de respuesta a las recomendaciones de las evaluaciones. La ausencia de circuitos y criterios claros sobre cómo se utilizan las evaluaciones también favorece una actitud por parte de los tomadores de decisiones de “olvidar” o de rechazar recomendaciones que apuntan hacia fallos o errores relativos a sus responsabilidades.

En este contexto, muchos entrevistados opinan que la autocrítica es una característica muy poco desarrollada entre el personal de las ONGD. Ocho entrevistados piensan, por ejemplo, que el personal de ONG tiene poca capacidad para adaptarse a cambios o críticas, porque son a menudo activistas con muy fuertes convicciones y con una motivación profesional altruista. Fácilmente, su trabajo se convierte en su identidad, y el programa evaluado se convierte en “su programa”, del cual se sienten responsables a pesar de las difíciles condiciones de trabajo y de los pocos beneficios materiales que perciben. Esto hace que en ocasiones, las evaluaciones se entiendan como ataques personales y no como un ejercicio de aprendizaje profesional.

El contexto: actores externos y sus intereses por aprender de las evaluaciones de las ONGD

Además de los factores organizacionales, el entorno institucional en el que trabajan las ONGD y la prioridad de las evaluaciones en los mismos influyen sobre el potencial desarrollo de la actividad.

A pesar de que la AECI ha sido una de las primeras instituciones de la ayuda española en establecer criterios de evaluación de sus actividades y su estrategia, las ONGD sienten que la AECI no tiene voluntad política explícita para integrar los resultados de las evaluaciones en sus circuitos de toma de decisiones, menos aún si estas evaluaciones provienen de las ONGD. En la misma línea, cuatro entrevistados expresaron que el volumen de recursos que aporta la agencia de desarrollo es proporcional a la posibilidad de influir, a través de informes de evaluación, en sus políticas de intervención¹³.

La investigación de campo también demostró que las ONGD raras veces intercambian informes de evaluaciones con otras ONGD con el objetivo de aprender conjuntamente o para mejorar políticas y estrategias en el sector no gubernamental. Según varios informantes, el movimiento está caracterizado por una gran diversidad, una falta de cohesión general y por la desconfianza. Las enormes diferencias en el tamaño de las organizaciones y sus diferentes estilos de gestión y cargas ideológicas, hacen que haya pocos intereses en común dentro del sector y es cada vez más difícil la elaboración de principios de trabajo aplicables a todos. En este contexto, el intercambio de información y la actuación en conjunto sobre la base de esta información es un reto importante que no sólo concierne a las evaluaciones.

En tercer lugar, la actitud de sus miembros, socios o colaboradores influye sobre la manera en la que se comparte la información sobre los resultados de las evaluaciones con la sociedad civil. Algunos participantes opinan que la poca difusión de los informes de evaluación al público en general no es tanto un problema de falta de interés de la base social, sino más bien de una respuesta frente al bajo nivel de comprensión de la realidad de la ayuda por parte de la mayoría de los colaboradores. Se teme que la difusión masiva de informes de evaluación podría llevar a malas interpretaciones de su contenido y traducirse a su vez en críticas injustificadas dirigidas a las ONGD.

Discusión de los resultados: ¿Obstáculos externos o internos?

La investigación destaca que los obstáculos para hacer evaluaciones son una mezcla de factores organizativos internos y contextuales. Parece que los grandes problemas para hacer más evaluaciones son la falta de recursos y de capacidad técnica dentro de las ONGD, y esta situación está condicionada

13. Sin embargo, cinco entrevistados estiman que algunas de las provincias autónomas y sus ayuntamientos son mucho más flexibles y abiertos a entrar en debates e intercambios sobre los informes de las evaluaciones.

sobre todo por las políticas de los donantes externos y por su voluntad de apoyar a las ONGD en la financiación de actividades de evaluación. Parece probable que esta voluntad sea por ahora mínima, dado que tienen poco interés en los resultados de las evaluaciones¹⁴. Esto, en cambio, tiene consecuencias para las ONGD a la hora de incorporar la función de evaluación en sus propios sistemas de gestión porque estos están muy orientados hacia sus mayores donantes.

Sin embargo, colaborando más entre ellas, las organizaciones grandes y pequeñas podrían incrementar su actividad de evaluación significativamente y así desarrollar una cultura de evaluación en el sector de las ONGD en España que fuera diferente a la de las grandes agencias de cooperación. Debería estar enfocada a incrementar la importancia del papel político de las ONGD y no sólo la función de proveedoras de servicios. Sería importante que reconocieran el valor de compartir información estratégica de sus evaluaciones para la planificación de sus actividades *como movimiento y a largo plazo*. En estas circunstancias, la evaluación podría convertirse en una herramienta poderosa para el aprendizaje conjunto.

Los resultados del estudio también apuntan a que las ONGD no aprenden automáticamente la necesidad de llevar a cabo evaluaciones. Para que aprendan es imprescindible que la iniciativa surja desde dentro de la propia organización y que no sea una simple respuesta a las demandas de información de los donantes (Evison,1999:37).

En este contexto, es particularmente importante que las ONGD desarrollen metodologías alternativas de evaluación que tomen en cuenta la evaluación de procesos, contextos y las dimensiones institucionales de sus actividades. La evaluación participativa podría ser una herramienta útil para lograrlo. En este sentido, el uso de nuevas metodologías de evaluación está íntimamente conectado a la metodología de planificación utilizada en las ONGD.

Otro factor importante de aprendizaje sería que las ONGD adaptaran sus estructuras organizacionales. Para ello sería necesaria la especialización en sectores más delimitados, la mejora de los sistemas de planificación e identificación de actividades y el fomento de una cultura y estilo de gestión reflexiva que diera espacio para el análisis y el trabajo en equipo.

14. Este punto de vista coincide con los resultados de un estudio de Davies (1996), en el que se concluye que en comparación con informes de seguimiento, los informes de evaluación de ONGD no son de gran utilidad para los sistemas de planificación y rendición de cuentas de los grandes donantes.

Conclusión

Según los resultados del estudio, hay muy poca actividad evaluativa en las ONGD españolas y su contribución al aprendizaje organizativo es mínima. La mayoría de las evaluaciones se realizan en las ONGD más grandes y se concentran en las áreas de proyectos y/o programas de ayuda humanitaria. Sin embargo, muy pocas organizaciones cuentan con las estructuras, mecanismos y procedimientos adecuados para promover el aprendizaje interno. Su personal no siempre promueve una cultura de trabajo basada en el aprendizaje, la autocrítica y la reflexión estratégica. Los entornos institucionales más influyentes, así como la sociedad civil, no muestran demasiado interés y el suficiente apoyo como para facilitar el desarrollo de la evaluación como herramienta de aprendizaje. Sin embargo, los datos también señalan que la evaluación, el aprendizaje organizacional y la conexión entre ambos, son temas de creciente importancia y de debate en muchas organizaciones, sobre todo en las más grandes. En ellas se reconoce el aporte potencial de los mismos para los procesos de reestructuración interna necesarios para la adaptación a un contexto internacional cambiante.

Se reconoce que existen muchos otros actores involucrados en la evaluación de las ONGD que deberían ser considerados para poder dibujar el cuadro completo de la situación. Todavía hay muchas preguntas por resolver al respecto: ¿Qué piensan las contrapartes? ¿Cómo pueden hacer uso de la evaluación y aprender de ella? ¿Cuál es la opinión del personal en el terreno y cuáles son sus prioridades? ¿Qué es lo que piensan los donantes? En los últimos años, se realizaron los primeros estudios para investigar la conexión entre evaluación y aprendizaje, sobre todo en el mundo anglosajón (Guijit, 1998, Mardsen, Pratt and Oakley, 1994, Estrella and Gaventa, 1998, Roche, 1999). Sería interesante hacer un análisis de estudios similares en España, que tuviera en cuenta aquellos que hayan sido resultado de la colaboración entre ONGD, instituciones académicas y donantes, para poder contribuir a la elaboración de un enfoque adecuado a la situación de las ONGD españolas en temas de evaluación.

Bibliografía

- ARGYRIS, C., 1990, *Overcoming organisational defences: facilitating organisational learning*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- BRITTON, B., 1998, "The learning NGO", *Occasional Papers Series, no. 17*, Oxford: INTRAC.
- CARLSSON, J. y WOHLGEMUTH, L., 2000, "Learning in Development co-operation", *EGDI Study, 2002*, Stockholm: EGDI.

- COMMUNITY DEVELOPMENT RESOURCE ASSOCIATION (CDRA), 2001, "Measuring development-Holding Infinity-"*Annual Report, 2000/2001*, Woodstock, South Africa: CDRA.
- DAVIES, R., 1996, "Donor Information Demands and NGO Institutional Development (online). Disponible en: <http://www.swan.ac.uk/dcs/rd/ngoinst.htm>, a 5 de mayo de 2002.
- DAVIES, R, 1998, Order and Diversity: Representing and assisting organisational learning in non-government aid organisation, PHD, University of Swansea, Wales.
- EDWARDS, M. y HULME, D., 1995, *NGO performance and accountability-Beyond the magic bullet*, London: Earthscan.
- ELZINGA, A, 1981, "Evaluating the Evaluation Game: on the methodology of project evaluation with special reference to development co-operation", *Report no. 1*, Stockholm: SAREC.
- ESTRELLA, M. y GAVENTA, J., 1998, "Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: literature review", *IDS Working Paper No. 70*, Brighthon: IDS.
- EVISON, I., 1999, *Learning from Evaluation in Christian Aid*, London: Christian Aid.
- FORS, K., 1985, *Planning and Evaluation in Aid Organisations*, Stockholm: Stockholm School of Economics, The Economic Research Institute (EFI).
- FOWLER, A., 1997, *Striking a balance*, London: Earthscan Publications.
- GRACIA IZQUIERDO, B., 2000, "Análisis del sector de las ONGD Españolas: Fortalezas, Debilidades y Retos" en HEGOA,"*Globalizar la Solidaridad, Construir el Desarrollo humano*", *Octubre 2000*, Bilbao, HEGOA.
- GARVIN, D.A., 1993, "Building a learning organisation" *Harvard Business Review*, vol. 71, no. July-August, pp. 78-91.
- GASPER, D., 1999, "El enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos. El seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 4., primavera/verano, pp.51-82.
- GOLD, J. P. y WATSON, S., 2001, "The value of a Story in organisational learning", *Futures*, vol. 33. pp. 507-518.
- GUIJT, I., 1998, "Participatory Monitoring and Impact Assessment of sustainable agriculture initiatives" *SARL Discussion Paper*, no.1, July 1998, London: IIED.
- HAMMERSLEY, M. (ed), 1993, *Social Research, Philosophy, Politics and Practice*, London: Sage.
- KOLB, D.A., 1984, *Experimental learning as the Source of Learning and Development*, New Jersey: Prentice Hall.
- MARSDEN, D. OAKLEY, P. y PRATT, B. (eds), 1994, *Measuring the process: Guidelines for Evaluating Social Development*, Oxford: INTRAC.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (MAE), 1998, *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*, Madrid: MAE-SECIPI.
- PATTON, M.Q., 1997, *Utilisation-focused evaluation*, Thousand Oaks: Sage.
- PAWSON, R & TILLEY, N. ,1998, *Realistic Evaluation*, London: Sage Publications
- ROCHE, C., 1999, *Impact Assessment for Development Agencies- Learning to Value Change*, Oxford: Oxfam with Novib.
- SMLIE, I. y HELMICH, H. (et.al), 1999, *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, London: Earthscan Publishers
- THIN, N., 1992, *Social Development Policies, Results and Learning Experiences from European Agencies*, London: Social Development Division, DFIP, Department of International Development
- VAN DER MEER, F. B., 1999, "Evaluation and the social Construction of Impacts" *Evaluation*, vol. 5, no. 4, pp.387-406.
- WEISS, C., 1973, "When Politics and Evaluation meet", *Evaluation*, vol. 1, pp.37-45.