

---

# METODOLOGÍA EVALUATIVA PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. EL CASO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

ANDRÉS J. CARBONERO MARTÍNEZ\*  
JOSÉ M<sup>a</sup> MAULEÓN ECHEVARRÍA\*\*

---

## I. Introducción

La Cooperación al Desarrollo, se realice de la manera que se realice, es una actividad que implica una relación recíproca y equitativa entre donantes y receptores. Los países del denominado Tercer Mundo tienen la responsabilidad de su propio desarrollo y la ayuda no puede ser más que un elemento subsidiario y complementario de sus propios esfuerzos. Los resultados de los proyectos dependen de las acciones que realicen tanto los donantes como los países de acogida. Unos y otros tienen interés en que los fondos públicos sean empleados de la mejor manera y deben vigilar por su correcta utilización. Por tanto ambas partes deben interesarse por la evaluación, considerada ésta como un ejercicio que permita, no solamente racionalizar el empleo de los recursos destinados al desarrollo a la luz de la propia experiencia en su aplicación, sino también justificar las actividades ante las autoridades políticas y la opinión pública (CAD-OCDE, *Principios del CAD para una Ayuda Eficaz*, OCDE-Mundi Prensa, Madrid, 1995, principio n° 453).

España, como miembro de la OCDE, pertenece a su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), estando obligada a seguir las orientaciones que a tal efecto emanan de él. En este sentido, la planificación de la Cooperación Española

---

\* Psicólogo social, jefe de la Sección de Cooperación al Desarrollo, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

\*\* Sociólogo, becado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

sigue las directrices del CAD sobre la eficacia de los programas de ayuda al desarrollo.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra se vienen realizando actividades de cooperación desde hace varios años.

En la década de los setenta se habían realizado algunas “donaciones” oficiales con la finalidad de colaborar en el sostenimiento financiero de proyectos de cooperación; a mitades de los años ochenta se inicia la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Navarra (en 1989 figura la primera línea presupuestaria destinada a financiar un proyecto promovido por Medicus Mundi Navarra en Ruanda, al año siguiente se incrementan los fondos así como las líneas presupuestarias) En esta época se efectúa la cooperación de un modo descoordinado desde tres Departamentos del Gobierno de Navarra (Presidencia, Salud y Bienestar Social).

A finales de 1991 se inicia una nueva fase, la de creación y organización del programa en sentido estricto, se unifican las competencias en el Departamento de Bienestar Social, se dota de una unidad administrativa específica y, a principios de 1992, se regula la financiación de los proyectos de cooperación al desarrollo mediante un Decreto Foral (D.F. 95/1992, de 9 de marzo), diseñándose las líneas básicas que caracterizan el programa en su concepción actual. Las notas esenciales de nuestro programa de Cooperación al Desarrollo pueden resumirse en los siguientes puntos.

1. El modelo de cooperación asumido es de acción indirecta, es decir, el Gobierno de Navarra se reserva la competencia de selección y control de los proyectos de cooperación a financiar, pero los actores de los mismos son las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) asentadas en Navarra y sus socios o contrapartes locales. Estos actores se han visto ampliados en 1998 con la inclusión de las empresas públicas navarras. Este modelo de actuación responde al principio de “subsidiariedad”, de tal manera que aquello que la propia comunidad pueda realizar no debe ser suplantado por la administración pública.
2. Una segunda característica es su naturaleza bilateral, es decir, no se participa en programas multilaterales, y ello como consecuencia de la característica anterior.
3. En tercer lugar, el programa se dirige a la potenciación de lo que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) define como “Desarrollo Humano”; en concreto, el 100% de la ayuda del Gobierno de Navarra se dirige a sectores prioritarios de desarrollo social tales como la

atención médica primaria, la educación básica, la planificación familiar y el suministro de agua a zonas rurales, por citar los principales sectores de cooperación.

En 1996 se planificó el período 1997-1999, periodo que significa la “mayoría de edad” de la AOD en nuestra Comunidad Foral. Esta planificación se ha realizado partiendo de las características señaladas, y tomando en consideración tanto el principio constitucional de unidad en la acción exterior española como el marco comunitario diseñado en Maastricht. Las líneas de actuación que orientan nuestra política de Cooperación Internacional al Desarrollo son las siguientes:

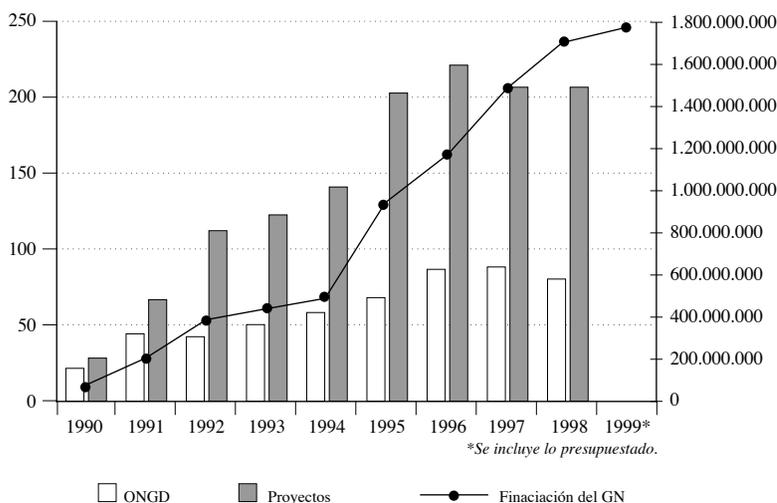
1. Regulación de la Cooperación al Desarrollo en nuestra Comunidad Foral de Navarra. Tenemos previsto regular los principios y objetivos de la Cooperación de Navarra, sus prioridades, el marco Institucional y de Participación Social, las modalidades y agentes de la cooperación y la regulación del personal implicado en la misma.
2. Financiación de proyectos promovidos por las ONGD implantadas en la Comunidad Foral de Navarra, así como por empresa públicas navarras, mediante el crédito que a tal efecto se ha aprobado en los Presupuestos Generales de Navarra, y que asciende a 1.739 millones de pesetas en 1999, de modo que se respete la voluntad de este Parlamento de Navarra expresada en su Resolución de 25 de octubre de 1994, “*sobre la cooperación y ayuda al desarrollo del Tercer Mundo*”, en la que entre otros extremos se declaraba “*el compromiso firme de nuestra región con la solidaridad de los países del Tercer Mundo, con los millones de personas condenadas al hambre y a la miseria, mediante el fomento de planes de cooperación y solidaridad activa con dichos países*”, y se instaba al Gobierno de Navarra a destinar los siguientes porcentajes del importe de Gastos de los Presupuestos Generales: el 0,5% en 1996, el 0,6% en 1997 y el 0,7% en 1998 (descontando tres conceptos de gasto: aportaciones al Estado, trasferencias a los Entes Locales de Navarra y devolución de la deuda pública, lo que se ha cumplido hasta la fecha).
3. Mantenimiento y potenciación de las Relaciones Institucionales con las Administraciones Comunitaria, Central, Autonómica y Local, establecidas en este área de intervención con la finalidad de colaborar en actuaciones de interés mutuo referentes a programas conjuntos de actuación, sensibilización y evaluación de acciones de cooperación.
4. Implicación y sensibilización de toda la sociedad navarra en esta materia, de modo que la Cooperación Internacional al Desarrollo sea realmente “algo” de todos los navarros y navarras y de sus instituciones públicas y privadas.

**Tabla 1**  
**Evolución del Programa de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra**

Año	ONGD	Proyectos	Financiación del G.	Media por ONGD	Media por proyecto
1990	25	30	89.500.000	3.580.000	2.983.333
1991	43	68	210.250.000	4.889.535	3.091.912
1992	41	114	413.732.890	10.091.046	3.629.236
1993	52	126	436.381.398	8.391.950	3.463.344
1994	56	139	484.268.000	8.647.643	3.483.942
1995	70	203	943.483.177	13.478.331	4.647.700
1996	84	214	1.211.193.603	14.418.971	5.659.783
1997	87	204	1.480.293.575	17.014.869	7.256.341
1998	80	205	1.658.284.495	20.728.556	8.089.193
1999*			1.739.273.000		

\* En 1998 se contabiliza el total presupuestado.

**Figura 1**  
**Evolución de la AOD de Navarra**



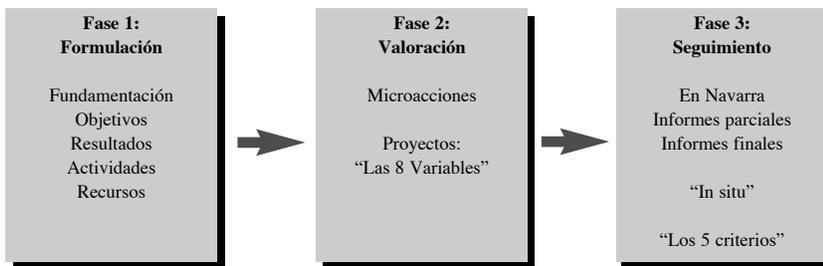
Como puede observarse en la figura y tabla 1, se ha pasado de financiar 30 proyectos en 1990 a 205 en 1998. Las entidades que han obtenido financiación han pasado de 25 a 80 en dicho periodo. En cuanto al volumen económico del programa podemos constatar un crecimiento desde los 89,5 millones de comienzos de la década hasta los ya indicados 1.739,2 millones del presente ejercicio 1999.

## II. Aspectos metodológicos de la intervención de la administración pública en el ciclo de un proyecto

Dejando al margen las características específicas del programa de Cooperación Internacional del Gobierno de Navarra, es de resaltar que la intervención de las Administraciones Públicas, como es nuestro caso, debe estar orientada por dos objetivos principales: La **asignación eficiente** de los recursos públicos y la **distribución equitativa** de los mismos<sup>1</sup>.

La manera de hacer efectivos estos principios está estrechamente ligada a los procedimientos y la metodología de trabajo. Haremos hincapié en algunos de los elementos, que desde nuestro punto de vista nos parecen esenciales y que quedan reflejados en el procedimiento de cofinanciación esquematizado en la figura 2.

**Figura 2**  
**El procedimiento de cofinanciación: Aspectos Metodológicos**



Tomando en consideración el ciclo de un proyecto y las fases en las que la Administración interviene en alguna medida, podemos simplificarlo en tres momentos:

La *fase I*, que representa la formulación de los proyectos, es una etapa de colaboración estrecha entre beneficiarios del proyecto, el Socio Local (organizaciones de base, ONG del Sur, etc.) y la Entidad que representa ante la Administración el Proyecto. Esta primera fase puede desarrollarse sin intervención alguna de la Administración, como es en nuestro caso. En ella se debe identificar, formular y planificar el proyecto, debiendo contar con un procedimiento interno de evaluación de diseño.

1. ALBI, E., CONTRERAS, C., GONZÁLEZ PARAMO, J.M. y ZIBIRI, I, *Teoría de la Hacienda Pública*, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.

En la *fase II*, por el contrario, la intervención de la Administración Pública es central, el objetivo principal debe ser la selección de aquellos proyectos que sean potencialmente más eficaces y eficientes, y a su vez se debe garantizar el acceso equitativo de todos los interesados a los recursos públicos. En nuestro caso, todo ello queda recogido en las convocatorias anuales, la última publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 12, de 27 de enero de 1999 (Orden Foral nº 3/1999, de 13 de enero). En las mismas se ha realizado una diferenciación entre “microacciones” y “proyectos”, dando un trato diferenciado al análisis de ambas categorías. La metodología evaluativa puesta en escena en esta fase es la que se comenta y analiza en el presente artículo.

Finalmente (*fase III*), y una vez que los proyectos se están realizando, la intervención de la Administración se halla presente a través de los diferentes procedimientos de evaluación de resultados y de procesos. Esto, en nuestro caso, se concreta en la revisión de los informes parciales y finales de seguimiento que las entidades beneficiarias de las subvenciones están obligadas a presentar, y en algunos casos en visitas de seguimiento a los proyectos. Esta fase se basa en metodologías evaluativas que utilizan como criterios de análisis la eficacia, la eficiencia, el impacto, la viabilidad y reproductibilidad, la valoración de las estrategias utilizadas y el análisis de la participación y satisfacción de los beneficiarios.

### **III. Principios normativos de la actividad evaluativa**

El programa de Cooperación al Desarrollo está dotado de un instrumento reglamentario, el Decreto Foral 95/1992 de 9 de marzo, por el que se establece el régimen de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales para la realización de proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo (BON nº 37, de 25 de marzo de 1992). En su motivación se hace referencia a la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de Hacienda Pública de Navarra, en tanto que norma básica de referencia en el ámbito de las subvenciones. En este sentido, el artículo 61 de esta Ley Foral señala que los “*beneficiarios de las ayudas y subvenciones a que se refiere el artículo anterior vendrán obligados a justificar, en la forma que reglamentariamente se determine la aplicación de los fondos recibidos*”. Por su parte, el citado Decreto Foral establece en su artículo 11 que “*las subvenciones concedidas serán objeto de control y seguimiento en la ejecución de los proyectos, en cualquier fase de su desarrollo, a través de los propios medios de la Administración, mediante la creación de una agencia específica, encomendando el seguimiento a otra ONG, o mediante informes de expertos internacionales independientes. A esta finalidad*

*podrá destinarse hasta un máximo del 2% del total de las consignaciones presupuestarias previstas para estas subvenciones”.*

Por otra parte, y desde 1997, el citado Decreto Foral ha sido desarrollado mediante Órdenes Forales por las que se convocaban específicamente las subvenciones anuales a los proyectos de Cooperación al Desarrollo y a las que se hizo referencia más arriba.

Asimismo, en ese año se publicó la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos (BON n<sup>o</sup> 74 de 20 de junio de 1997). Es de interés en lo que respecta a la parte evaluativa lo dispuesto en su Capítulo V sobre el seguimiento y control de las subvenciones públicas.

#### **IV Criterios para la valoración previa de proyectos de cooperación al desarrollo**

El sistema de valoración previa de proyectos de la Sección de Cooperación del Gobierno de Navarra (SCGN) adopta un modelo numérico mediante el cual se puntúan de 0 a 100 cada uno de los siguiente criterios, ponderándose estas puntuaciones según los porcentajes que se indican<sup>2</sup>. (Ver tabla anexa final).

##### **Variable 1: Origen de la Demanda.**

**Peso específico:** 13%.

**Definición:** *Se trata de valorar el origen de la iniciativa que se propone. Es decir, analizar la demanda que da pie al proyecto propuesto, priorizándose las acciones que surgen desde los propios beneficiarios.*

**Comentario:** En los últimos años existe un consenso generalizado entre las principales instituciones internacionales dedicadas a las diversas modalidades de cooperación al desarrollo (PNUD, CAD, etc.) y las diferentes organizaciones y agentes implicados sobre la necesidad de involucrar a los futu-

2. Ver CARBONERO, A.J., *Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo*, Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud, Gobierno de Navarra, 1998, p. 27, donde aparecen los criterios de valoración previa de proyectos de cooperación financiados por el Gobierno de Navarra.

ros beneficiarios y beneficiarias de las acciones de desarrollo en todo el ciclo de los proyectos, desde su diseño a la evaluación, como garantía de viabilidad social y ajuste a las necesidades más sentidas por dichos beneficiarios, con el fin último de procurar un desarrollo democrático.

Con frecuencia, son determinadas ONG técnicas locales y grupos pertenecientes a diversas instituciones, iglesia, universidades, colegios, etc., los principales agentes en el diseño y evaluación del proyecto, reservando la participación de los beneficiarios a la fase de implementación. Si bien es cierto que cada vez es más frecuente la participación de los beneficiarios, muchas veces se trata más de una voluntad que de una realidad. Mientras se asegura que los beneficiarios han dado el visto bueno a los proyectos y han participado en su diseño, rara vez se especifica de manera concreta su participación en la toma de decisiones, en la capacidad de ejecutar y controlar la gestión del proyecto y lo que es más importante, en el grado de prioridad que ellos otorgan a la acción<sup>3</sup>.

En ocasiones, por las características propias de los proyectos, resulta muy difícil garantizar la participación de los beneficiarios en la fase de diseño y evaluación de los mismos. Piénsese en proyectos de hogares infantiles para niños de la calle, o de atención a grupos marginales en general, con escaso nivel de organización y/o recursos socioculturales.

En estos casos, el estudio exhaustivo de su realidad social<sup>4</sup>, como medio de conocer sus verdaderas necesidades y la mejor manera de atenderlas, es una garantía para el éxito del proyecto. Se puede constatar que, allí donde se garantiza la participación real de la población beneficiaria o cuando, en ausencia de ésta, se realiza un diagnóstico preciso de la realidad social y de las necesidades sentidas por ella, las posibilidades de éxito crecen de manera muy importante<sup>5</sup>.

---

3. De la muestra de proyectos analizada en el estudio *Evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo: El caso de Navarra*, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999, se llega a la conclusión de que en muy pocos proyectos financiados por el Gobierno de Navarra se especifica la forma de participación en la toma de decisiones de los grupos sociales interesados a la hora de diseñar los proyectos de los que posteriormente serán beneficiarios.

4. En este sentido, resulta especialmente interesante el libro de ODA, *A guide to Social analysis for projects in Developing Countries*, ODA, Londres, 1995, donde se describen de forma precisa los marcos conceptuales y metodológicos para acercarse a la realidad sociocultural de los países en desarrollo, y diseñar las diferentes acciones de forma realista y ajustada a las necesidades prioritarias de los posibles beneficiarios.

5. Para entender la importancia de la participación real de los beneficiarios o, en su defecto, el análisis preciso de su realidad social y cultural, puede verse el estudio de CERNEA, M. (Coord.), *Primeros la gente. Variables sociológicas en el Desarrollo rural*, F.C.E., México, 1995, donde se analiza una muestra de proyectos financiados por el Banco Mundial en la que se correlaciona la participación y la adaptación cultural con los éxitos y fracasos, constatándose diferencias importantes en el éxito de aquellos proyectos en los que se tiene en cuenta la opinión y formas culturales de los beneficiarios en todas las fases del ciclo.

Por todo ello, consideramos prioritario el trabajo encaminado a potenciar la *cogestión* y el *acompañamiento técnico-formativo*.

La *cogestión* es entendida como la participación en pie de igualdad en la toma de decisiones entre la ONG y los beneficiarios (sería más propio llamarlos agentes), y el *acompañamiento técnico-formativo* que debe insistir en la formación específica, dependiendo del sector de cooperación de que se trate, pero también en la formación para la gestión, en el camino hacia la autogestión exclusiva de los beneficiarios de sus propias acciones de desarrollo.

## **Variable 2: Actores del Proyecto**

**Peso específico:** 11%.

**Definición:** *Se analiza la estructura, curriculum, solvencia, papel que desempeñan las entidades solicitantes, en los niveles de ayuda, apoyo y acción. Igualmente con las ONG del Sur, Asociaciones de Base, Entidades Gubernativas, etc. que concurren como Socio Local.*

**Comentario:** Las ONG del Norte desarrollan diferentes actividades dependiendo del lugar de actuación que se tome como referencia. Una de las principales características de estas organizaciones es su compromiso con la sensibilización de la opinión pública de las sociedades en las que se inscriben, de tal manera que se vaya creando un estado de opinión favorable tanto a la transmisión de fondos públicos, como privados, en materia de Cooperación al Desarrollo.

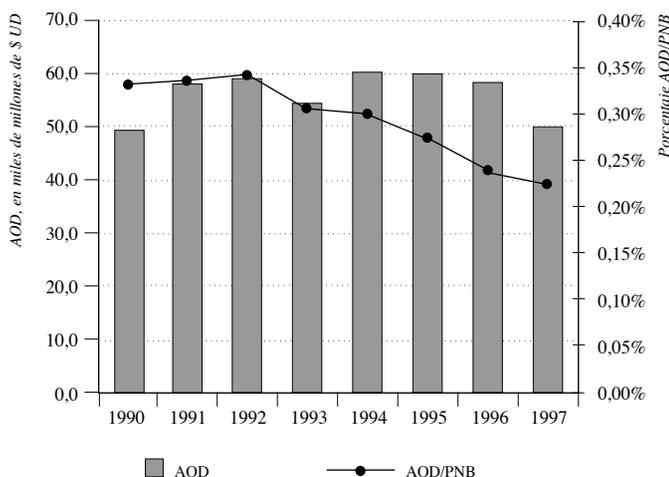
El fenómeno que se ha dado en llamar “*la fatiga de la Ayuda*”, haciendo referencia al escepticismo creciente entre la clase política y la opinión pública de los países miembros del CAD sobre sus efectos reales, desde nuestro punto de vista de escasa justificación,<sup>6</sup> ha llevado en los últimos años a una

6. “Pese a que la Ayuda al Desarrollo ha estado guiada en ocasiones por oportunismo político, enfrentamiento ideológico e interés comercial, la realidad es que ha tenido una serie importante de éxitos” por lo que, como afirma el PNUD, “la crítica legítima, debería propender a una mejora, y no a la desesperanza”. El hecho de que hoy día exista un número superior de personas por debajo del umbral de pobreza en el conjunto de los llamados países en desarrollo que en años precedentes, parece más oportuno atribuirlo a otra serie de factores además de a la presumible ineficacia de la ayuda. “Las relaciones entre los países industrializados y en desarrollo han sido con frecuencia profundamente desiguales y las pérdidas que los países en desarrollo han experimentado como consecuencia de esa desigualdad a menudo han desbaratado las contribuciones de la AOD.” “Debido al servicio de la deuda externa, los países en desarrollo desembolsan más de lo que reciben”, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundi Prensa, Madrid, 1994. En este sentido ver el artículo de IGLESIA-CARUNCHO, M. “La Cooperación al Desarrollo deseable en el año 2000”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº 0, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1997, donde, entre otras cuestiones, se justifica la necesidad de incrementar la cantidad y calidad de los fondos que los países de la OCDE destinan en concepto de AOD.

tendencia global de paralización en el camino de conseguir esa mítica cifra del 0,7 % del PNB para Ayuda Oficial al Desarrollo, e incluso un pequeño retroceso, que hace que hoy se cuente con una cantidad inferior de recursos a la que se disponía para este fin hace unos años (ver tabla 2 y figura anexa).

**Tabla 2**  
**Evolución de la AOD de los países miembros del CAD (OCDE)**

Año	AOD*	AOD/PNB
1990	50,6	0,33%
1991	57,4	0,33%
1992	58,6	0,34%
1993	56,0	0,31%
1994	60,3	0,30%
1995	59,8	0,27%
1996	57,9	0,25%
1997	49,6	0,22%



\* Volumen de la AOD en miles de millones de \$ US.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del CAD/OCDE 1998 sobre Cooperación al Desarrollo.

Convencer a la opinión pública de la importancia de la cooperación y de la necesidad de incrementar las partidas destinadas a ella, como garantía no sólo de solidaridad, sino también de justicia e incluso de estabilidad social y política a corto y medio plazo, es un propósito indispensable tanto para ir avanzando en sus objetivos de cooperar para el desarrollo del Tercer Mundo, como

para garantizar su propia supervivencia como agentes de una sociedad civil que aspira a la participación democrática<sup>7</sup>.

Si tenemos en cuenta su otra característica principal, esto es, como entes de financiación directa e intermediarios de proyectos de cooperación al desarrollo, el énfasis debe ser puesto en la profesionalidad. Garantizar la eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un requisito necesario tanto desde el punto de vista de los beneficiarios de esa ayuda, como desde el punto de vista de las sociedades aportadoras de unos fondos que exige sean gestionados con la máxima eficiencia y transparencia posibles.

La autoformación continua por parte de las ONG del Norte para la gestión de todo el ciclo clásico que sigue un proyecto de cooperación es la garantía necesaria para ir mejorando en esa labor tan importante, propia de la cooperación descentralizada<sup>8</sup> para la cooperación con los países del Sur: asesorar y capacitar en la medida de sus posibilidades a las ONG del Sur y sus beneficiarios, de cara a mejorar la eficacia de la cooperación.

En cuanto a las ONG del Sur, sus principales propósitos no difieren demasiado de los de las del Norte.

La formación continua es la garantía para ir mejorando en la eficacia de la cooperación. A esto, como vimos más arriba, debe ir unida inexorablemente la capacitación directa de los beneficiarios de cara a que puedan ser ellos mismos los propios agentes de su desarrollo, en un proceso continuo de acción, formación y asesoramiento.

En cuanto que agentes de la sociedad civil, el trabajo en cooperación para el desarrollo debe ir acompañado de una sensibilización de su propia opinión pública y de una presión política a las diferentes instituciones, para que se correspondan de manera más eficaz en el desarrollo de sus sociedades, desde el combate a la pobreza y el respeto por los Derechos Humanos entendidos en un sentido global, requisitos, todos ellos, para un desarrollo democrático<sup>9</sup>.

7. Actualmente, las ONG de los países del Norte consideran un logro alcanzar el destino del 4% de sus presupuestos a Educación para el Desarrollo. Algunas voces críticas consideran que sería necesario invertir al menos una proporción significativa de entre el 30% y el 40% de los recursos disponibles. ARGIBAY, M., "La Educación para el Desarrollo: Un Reto del Norte." *El Sur*, N° 4, Medicus Mundi, Junio, 1997.

8. Ver IEPALA, "Las ONGD: Cooperación No gubernamental versus Cooperación oficial", IEPALA, Departamento de Cooperación, ICE N° 702, febrero de 1992, donde se establece una comparación entre la llamada Cooperación Oficial, propia de las instituciones centrales, y la No Gubernamental, entre la que se incluye la cooperación de las Comunidades Autónomas canalizada a través de ONG.

9. La función principal de las ONG del Sur es tratar de "ir entramando los grupos de base fundamentalmente popular y las instancias que están a su servicio, para generar conciencia de sus realidades y de sus posibilidades,

### **Variable 3: Beneficiarios del Proyecto**

**Peso específico:** 12%.

**Definición:** *Se trata de calibrar quiénes y cuántos se van a beneficiar del proyecto, las condiciones de acceso a los servicios y prestaciones, su participación. Igualmente se valorarán los excluidos de la acción.*

**Comentario:** Uno de los elementos más positivos que se ha destacado como característica de la cooperación descentralizada llevada a cabo por parte de las ONG ha sido el hecho de que han demostrado una mayor eficacia para beneficiar a los sectores que más duramente sufren la pobreza y la falta de recursos económicos y sociales de todo tipo.

En este sentido, la prioridad de las ONG sigue siendo procurar que los proyectos atiendan a los sectores sociales más desprotegidos, desde el objetivo prioritario de aliviar la pobreza extrema. De esta manera, se ha de procurar atender a la máxima cantidad de gente posible con los escasos recursos con que se cuenta, siendo especialmente sensibles con los sectores sociales que habitualmente padecen la peor situación social, esto es, determinados grupos de mujeres, los pueblos indígenas de los diversos países del Sur, los niños, los ancianos, los discapacitados, los parados y los grupos de escasos recursos en general.

Ser conscientes de las principales necesidades y problemas que padecen, en ocasiones de carácter diferenciado según condicionantes de género, etnia, religión o condición social, de cara a desarrollar acciones comunes o diferenciadas, para que no queden excluidos precisamente aquellos sectores “menos visibles” sin recursos económicos y socioculturales suficientes como para “hacerse oír”, es un elemento fundamental de calidad de los proyectos.

Por todo ello, es interesante que todos los proyectos, independientemente del sector en el que se actúe, describan detalladamente en qué medida las acciones previstas afectan a los diferentes grupos sociales que necesariamente se ven influenciados por los proyectos de cooperación de manera directa o indirecta.

---

movilizar a esos colectivos en torno de objetivos y tareas concretas, y abrir el campo para que, en su día, si se diesen las condiciones favorables, las poblaciones pudieran incorporarse participativamente al desarrollo entendido como un proceso global”, IEPALA, Op. Cit.

#### **Variable 4: Adecuación a las prioridades sectoriales de cooperación.**

**Peso específico:** 15%.

**Definición:** *Se trata de valorar hasta qué punto el proyecto se adecua a las metas y objetivos que las diversas organizaciones internacionales proponen para hacer más eficaz el desarrollo (ONU, CAD, etc.), así como a los sectores enunciados como prioritarios en el artículo 3º del Decreto Foral 95/1992, de 9 de marzo: inmunización completa de todos los niños y niñas, reducción de la tasa de mortalidad infantil, eliminación de la desnutrición severa y reducción en la desnutrición moderada, matrícula escolar primaria universal para todos los niños y niñas en edad escolar primaria, reducción de la tasa de analfabetismo adulto haciendo especial mención al analfabetismo femenino, y acceso universal al agua potable. Asimismo, se consideran con especial interés los proyectos de desarrollo productivo que persigan el progreso económico de pequeñas comunidades, los de formación de recursos humanos y los de asistencia técnica. Igualmente, se consideran prioritarios los dirigidos a la protección y desarrollo de los Derechos Humanos.*

**Comentario:** Centrar los escasos recursos de la cooperación descentralizada en los sectores mencionados es una de las mejores contribuciones que este tipo de cooperación puede realizar. Como ha quedado patente en numerosos informes sobre los destinos sectoriales de la AOD de los miembros del CAD, ni siquiera un 20% de ésta es destinada a sectores de prioridad humana,<sup>10</sup> por lo que difícilmente se puede luchar a favor de lo que debería ser el principal objetivo de la cooperación, aliviar la pobreza de recursos no solo económicos sino también educativos, sanitarios, alimenticios y de agua potable. En este sentido, la lógica más apropiada es seguir los criterios de lo universal y básico, a lo más reducido y especializado, como modo de garantizar el acceso más democrático posible a los mismos.

Especial mención requiere la garantía de los Derechos Humanos de carácter universal, requisito imprescindible, como decíamos, para un desarrollo democrático. En este sentido, el modelo de cooperación descentralizada a través de ONG se encuentra en una situación en la que por la escasa cuantía de los fondos

---

10. Según el PNUD, los países donantes asignan como promedio sólo un 7% de su ayuda a las cuestiones de seguridad humana. "El problema en este caso no es tanto la proporción de la ayuda que se destina al sector social (16% de promedio) como la distribución dentro del sector social". Menos de un 20% del gasto en educación se destina a educación primaria, menos del 20% de los recursos destinados a abastecimiento de agua y abastecimiento va a los sectores rurales, y aproximadamente un 30% de los gastos en salud se destinan a las instalaciones básicas de salud. PNUD. "Una nueva forma de cooperación al desarrollo" en *Informe sobre Desarrollo Humano*, op. cit., 1994.

que se gestionan, difícilmente puede presionar directamente a los gobiernos de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) para el respeto de los Derechos Humanos. Sin embargo, cuenta con la ventaja de poder colaborar con diferentes entidades y organizaciones que, dentro de estos países, trabajan por el respeto de dichos derechos, como requisito básico para las acciones de desarrollo.

### **Variable 5: Adecuación a las prioridades geográficas I (países)**

**Peso específico:** 15%.

**Definición:** *Se trata de valorar hasta qué punto el proyecto se adecua a las necesidades del país en general. Se tiene en cuenta el Índice de Desarrollo Humano más actual para cada país beneficiario (de modo que se asignan entre 1 y 100 puntos proporcionalmente al IDH de cada país).*

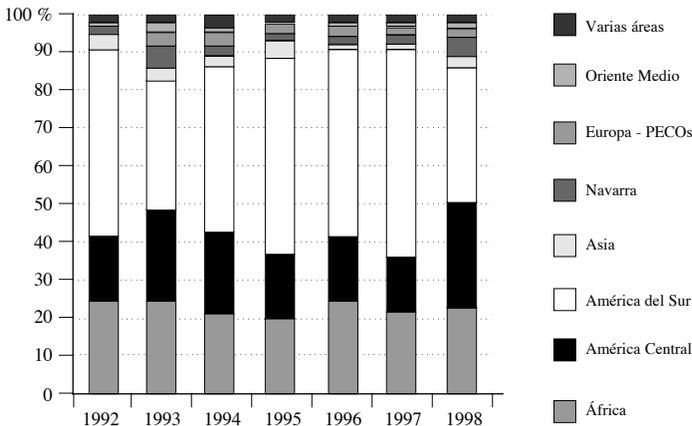
**Comentario:** Conceder prioridad a aquellos proyectos de desarrollo que se implementan en los países de menor Índice de Desarrollo Humano es uno de los retos de la AOD, avalado por las recomendaciones explícitas de organismos como el CAD y el PNUD, que establecen directrices en este sentido.

Siguiendo la lógica aplicada en el resto de criterios de apoyar a los sectores sociales más desfavorecidos, la distribución geográfica por países debería seguir este mismo principio. Pese a ser conscientes que dentro de un mismo país existen diferencias muy importantes en el grado de bienestar y desarrollo según la zona geográfica o región de que se trate (ver siguiente criterio), parece lógico pensar que esas diferencias son en gran parte responsabilidad de las instituciones del país en cuestión, que dejan desatendidas determinadas regiones más por falta de voluntad política, que de recursos disponibles para un desarrollo más equitativo.

Un reto para las ONG que operan en Navarra es acercarse más a aquellos países con menor Índice de Desarrollo Humano, con la finalidad de que la distribución geográfica de la ayuda sea más coherente con este criterio; esto es, gran parte del África Subsahariana, Centroamérica y parte de Asia. Hoy día, la distribución geográfica de la ayuda al desarrollo gestionada por dichas ONG es la que se presenta en la tabla 3.

**Tabla 3**  
**Áreas geográficas**

Año	África Central	América del Sur	América	Asia	Navarra PECO	Europa Medio	Oriente	Varias áreas
1992	102.833440	67.889619	205.748.870	15.360.961	8.400.000	2.400.000	0	11.100.000
1993	108.962.879	99.248.281	152.629.271	16.328.467	20.462.500	19.400.000	7.250.000	12.100.000
1994	105.634.671	105.070.199	201.465.281	16.697.843	14.433.951	18.773.703	4.592.352	17.600.000
1995	186.335.720	158.334.389	494.038.282	40.971.318	11.807.192	27.051.473	2.955.500	21.898.304
1996	286.726.745	206.088.723	611.141.597	16.666.896	17.468.700	43.297.182	7.500.000	22.303.761
1997	338.255.924	202.746.084	764.601.086	37.089.571	36.568.421	53.758.000	14.730.000	32.544.489
1998	402.494.849	425.005.415	576.111.412	68.984.242	78.294.317	42.328.000	24.500.000	40.566.260



Fuente: Sección de Cooperación al desarrollo, Gobierno de Navarra

### Variable 6: Adecuación a las prioridades geográficas II (zonas)

**Peso específico:** 8%.

**Definición:** *Se trata de valorar hasta qué punto el proyecto se adecua a las necesidades de la zona en particular, valorándose la zona concreta en relación a sus características (rural, urbana marginal, etc.)*

**Comentario:** Salvando las diferencias concretas entre países, como norma general las poblaciones que habitan las zonas rurales de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) padecen una mayor escasez de servicios y recursos básicos

de todo tipo, bien sean sanitarios, educativos, de acceso al agua potable, económicos, etc., fruto de su alejamiento de los centros de toma de decisiones, de la escasa descentralización administrativa de los Estados, o por dificultades añadidas de acceso, tanto físico, como de posibilidades económicas, dispersión de población, o de otro tipo.

En este sentido, se consideran prioritarios aquellos proyectos que centran sus actividades en el desarrollo de las zonas rurales, con especiales dificultades económicas, o de acceso a servicios sociales básicos.

Paralelamente, se consideran igualmente prioritarias las zonas marginales de las grandes ciudades, por sus características concretas de dificultad de obtener los recursos básicos mencionados. La emigración constante de población rural a estas zonas en busca de oportunidades de empleo, las dificultades económicas y, en muchos casos, la desatención por parte de las instituciones, hacen que las condiciones de vida sean allí especialmente difíciles.

Impulsar aquellos proyectos que se ajusten a las necesidades y oportunidades propias de las diferentes regiones y zonas rurales, especialmente las que padecen una serie de agravios comparativos en cuanto a las posibilidades de desarrollo y los problemas derivados de estos, junto a las zonas urbanas marginales, es el propósito de este criterio de valoración, buscando como objetivo un desarrollo más armónico e igualitario dentro de las diferentes regiones de los PVD.

### **Variable 7: Coherencia Interna**

**Peso específico:** 12%.

**Definición:** *Se trata de valorar los aspectos técnicos del diseño del proyecto, especialmente la correcta adecuación entre fundamentación, objetivos, actividades y recursos. Igualmente se valora su presentación, redacción y desglose presupuestario.*

**Comentario:** Describir de forma detallada el contexto social, económico, político, cultural y geográfico de la zona donde se inscribe el proyecto, identificar de la forma más profesional y ajustada a la realidad posible sus problemas y las soluciones que se pretenden dar a los mismos, planificar adecuadamente los objetivos del proyecto, las actividades y los recursos necesarios y disponibles, utilizando en la medida de las posibilidades la metodología Enfoque del Marco Lógico<sup>11</sup> (EML), para la planificación, seguimiento

---

11. Esta metodología, pese a los diferentes modelos existentes, es recomendada por las principales instituciones internacionales de la cooperación al desarrollo como el CAD o el Banco Mundial, así como por la

y evaluación de proyectos, puede contribuir a mejorar la profesionalidad de la cooperación, buscando siempre la mayor eficacia y eficiencia posibles en los resultados a obtener.

Como ha quedado patente en el reciente estudio elaborado por esta sección, los proyectos de cooperación gestionados por las ONG ubicadas en Navarra carecen habitualmente de una adecuada descripción del contexto social, político, económico y cultural de la zona, que hace muy dificultosa la valoración de la prioridad de la acción de desarrollo propuesta. Describir más detalladamente la situación del sector en que se interviene, sea en educación, salud, desarrollo agrícola, etc., es un requisito imprescindible pero no suficiente.

Cuando se definen los objetivos específicos del proyecto, a menudo se carece de una adecuada descripción de las actividades y su relación con los fines propuestos, así como la previsión de los resultados esperados. Todavía más habitual resulta la carencia en la descripción de los indicadores precisos para medir las metas propuestas de desarrollo y sus correspondientes fuentes de verificación, como requisito imprescindible para realizar el seguimiento y la evaluación, y poder medir adecuadamente el grado de cumplimiento de los objetivos.

### **Variable 8: Viabilidad y proyección temporal**

**Peso específico:** 14%.

**Definición:** *Se trata de valorar la viabilidad del proyecto a largo plazo, y en especial una vez que se retire la ayuda externa. Esta viabilidad se analiza a nivel técnico, económico y social. Asimismo, se trata de valorar la duración a corto, medio y largo plazo de la acción que se pretende llevar a cabo.*

**Comentario:** Uno de los aspectos fundamentales que diferencia la cooperación al desarrollo mediante proyectos es la viabilidad de las mejoras económicas y sociales que generan, a diferencia de otras como la ayuda humanitaria y de emergencia, donde se trata de atender temporalmente a determinados grupos de población que han sufrido algún tipo de catástrofe social o natural.

---

AECI. Para ver uno de los manuales existentes: HAUGLAND, C. y otros. *El Enfoque del Marco Lógico: Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, CEDEAL, Madrid, 1993. Igualmente interesante resulta el libro de BEADOUX, E. y otros. *Guía metodológica de apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo. De la Identificación a la Evaluación.*, IEPALA, Madrid, 1992, donde se describen de forma detallada las características propias de las diferentes fases del ciclo de los proyectos de cooperación, junto con una serie de herramientas metodológicas muy útiles para la gestión de todo el ciclo del proyecto.

La viabilidad de los proyectos de cooperación no sólo depende del grado de eficiencia técnica y económica con que se gestionen, sino que se ven influenciados por una serie de “factores de desarrollo”<sup>12</sup> que serán determinantes a la hora de garantizar la duración en el tiempo de los logros del proyecto. La SECIPI y la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD) consideran la existencia de seis grupos de factores de desarrollo:

1. Las políticas de apoyo.
2. Los aspectos institucionales.
3. Las condiciones económicas y financieras.
4. Los factores tecnológicos.
5. Los factores socioculturales.
6. Los factores medioambientales y ecológicos.

Las *políticas de apoyo* hacen referencia a la necesaria complementariedad de los objetivos de donantes y receptores de la cooperación en cuanto a sus prioridades.

En este sentido, se debe intentar armonizar las políticas del país donante con las de los países beneficiarios en diferentes niveles, nacional, regional, y local, dependiendo del tipo de intervención de que se trate, y teniendo en cuenta las posibles discrepancias, conflictos y variaciones temporales de prioridades que puedan surgir.

Dadas las características propias de la cooperación descentralizada, donde principalmente se trabaja con instituciones y grupos que no necesariamente tienen que estar en sintonía política con los responsables de las diferentes administraciones públicas, es muy importante tratar de garantizar, si no el apoyo de estas, al menos el respeto a las acciones de desarrollo, siendo conscientes de que pueden surgir determinados conflictos que impidan la viabilidad de la acción.

Especialmente importante resulta la coordinación con dichas instituciones cuando los proyectos tratan de implementar servicios sociales básicos de salud, educación u otros, cuya capacidad de autosostenimiento mediante la venta de servicios resulta dificultosa, si paralelamente se desea atender a la población que cuenta con menos recursos.

La *capacidad institucional* y los *aspectos socioculturales* hacen referencia a lo que hemos definido anteriormente como “actores del proyecto” y participación de los beneficiarios.

---

12. MAE-SECIPI, *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, SECIPI, 1998, pp. 57 y ss. NORAD, *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo*, IUDC - CEDEAL, Madrid, 1997, pp. 50-64.

En cuanto a los *factores tecnológicos* nos referimos al grado de adaptación de la tecnología<sup>13</sup> utilizada en un proyecto a las condiciones existentes en la zona donde se ejecuta. Para medir este grado de adaptación es interesante entender los siguientes elementos: el grado de utilización de factores locales de producción, el aumento de la capacidad productiva, si se basa en tradiciones existentes y respeta o complementa los usos tecnológicos indígenas o locales, si reduce el trabajo duro, con riesgo o rutinario, si genera o disminuye puestos de trabajo, si se ahorra o genera capital y energía, si aumenta o disminuye la dependencia tecnológica del exterior, si contribuye a la reducción de desigualdades sociales, si es la más eficiente en su relación coste/ beneficio, etc.

Los *factores medioambientales* se definen como la capacidad de un proyecto de abastecerse de los recursos naturales necesarios de forma indefinida en el tiempo. Para esto, lógicamente, los recursos no pueden ser utilizados sin tener en cuenta su grado de auto-reproducción.

Por todo ello, un proyecto viable desde el punto de vista medioambiental debe garantizar la durabilidad de los recursos naturales y minimizar los impactos de los bienes o servicios producidos en forma de basuras o residuos.

La viabilidad *económico - financiera* se puede definir como la capacidad de obtención de los recursos necesarios para garantizar la operación y el mantenimiento de las estructuras, actividades y servicios financiados con la ayuda externa

La realización de estudios de viabilidad o prefactibilidad económico-financiera<sup>14</sup> es un elemento muy importante a la hora de valorar con rigor la viabilidad de los proyectos.

Los estudios de prefactibilidad<sup>15</sup> consisten en el estudio de las alternativas viables para la concreción del proyecto. Los principales aspectos a incluir son: el estudio del mercado, que incluye la demanda prevista para los bienes que generará o los servicios que prestará el proyecto y la oferta existente para los mismos; el análisis tecnológico centrado en el estudio de los costes de inversión

---

13. Se entiende por tecnología apropiada los "métodos, procedimientos, técnicas y equipos que están adaptados a las necesidades locales, son aceptables para quienes los utilizan o se ven afectados por su uso, científicamente válidos, y que pueden ser mantenidos y utilizados con los recursos que la comunidad o el país puede obtener." MAE-SECIPI, op. cit., cita de pie de página número 37.

14. Ver MAE-SECIPI, op. cit., p. 68, donde aparecen diferentes modelos para medir la viabilidad económico-financiera, u otros más detallados como COHEN, E. y FRANCO, R., *Evaluación de Proyectos Sociales*, Siglo XXI, Madrid, 1993 o CCE, *Methods and instruments for project management*, n<sup>o</sup> 2, *Financial and economic analysis of development projects*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1998.

15. Ver COHEN, E. y FRANCO, R.. op. cit., pp. 177-178.

y de capital de trabajo que implica el proyecto; la localización y escala, con todas las restricciones y condicionantes que pueden incidir sobre ellas; la determinación de los ingresos y gastos para toda la vida del proyecto; y los requerimientos organizacionales y condicionantes legales que puedan afectar al proyecto, utilizando las metodologías apropiadas para ello.

### **V. Análisis comparativo de los sistemas de valoración previa de proyectos de cooperación (Gobierno de Navarra y Agencia Española de Cooperación Internacional)**

Como hemos visto más arriba, el modelo metodológico para la valoración previa de proyectos de cooperación realizada por la SCGN toma como sistema la “valoración numérica”, que consiste en asignar una puntuación determinada a cada una de las áreas a revisar en los proyectos presentados a financiación, y sumar el total de puntos obtenidos de forma ponderada según el porcentaje de valor asignado a cada criterio, con el propósito de poder seleccionar una jerarquía precisa de proyectos a financiar.

De esta manera, se trata de garantizar la asignación más eficiente posible de los escasos recursos disponibles, sobre la base de una valoración que objetive el análisis de los criterios de selección de manera numérica.

La AECI, por contra, se inclina por la utilización de un modelo metodológico de “valoración comentada”,<sup>16</sup> cuyo principal propósito es “adoptar un sistema de valoración lo más amplio y dinámico posible, integrando en el análisis de los proyectos en las diferentes circunstancias que concurren en cada situación”.

Con ello se pretende evitar la excesiva rigidez de la valoración numérica, que “reduce de manera tajante el margen para incorporar criterios especiales de valoración para cada proyecto considerado individualmente”.

Sin entrar a valorar las ventajas e inconvenientes de los diferentes modelos, nos gustaría en un principio comparar los “criterios de selección y valoración” propuestos por ambas instituciones, de tal manera que se describan sus diferencias y similitudes, con el propósito de realizar posibles propuestas de

---

16. Para entender este apartado ver “Orientaciones para la valoración previa de Proyectos” dentro de: AECI. *Guía para la Gestión de Proyectos*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1998. Las citas de este apartado corresponden a dicha publicación.

mejora en el modelo de la SCGN, buscando la mejor adaptación posible a las circunstancias propias de la cooperación al desarrollo que financia en la actualidad.

### V.1 Comparación de Criterios

El modelo de “valoración comentada” propuesto por la AECI parte de un análisis general en tres etapas para el grueso de proyectos a valorar, con variaciones dependiendo del sector de cooperación en que se encuadre el proyecto. Estas tres etapas son las siguientes:

- 1) Análisis del grado de cumplimiento de los *aspectos básicos* que debe reunir cualquier actividad de cooperación al desarrollo.
- 2) Las previsiones realizadas en cuanto a la *viabilidad económica y sostenibilidad*.
- 3) Otras cuestiones de *calidad* incorporadas en el diseño del proyecto que completan la caracterización del mismo.

#### *Análisis Básico del Proyecto*

Este análisis básico comprende diferentes criterios de valoración descritos en el modelo de la SCGN.

- a) Se trata de un análisis de la *coherencia interna* del proyecto, es decir, que el mismo cuente con una adecuada justificación de los objetivos propuestos en función de un estudio preciso de los problemas que estos pretendan resolver, “una adecuada relación entre objetivos y los resultados previstos y las actividades marcadas para conseguirlos”. Paralelamente deberán estar bien ajustadas las previsiones en materia de recursos económicos, técnicos y humanos con las actividades a realizar.
- b) Igualmente, este análisis básico comprende una valoración positiva de la máxima *participación* posible de las comunidades receptoras, como garantía para que el proyecto responda a las *necesidades reales de la comunidad beneficiaria*. Como se puede ver, este criterio se asemeja a lo que la SCGN define como *origen de la demanda*, donde se prima aquellos proyectos que surgen directamente de los beneficiarios, o en su defecto, se les garantiza la máxima participación posible en el diseño y la formulación de los mismos.

Un aspecto interesante del modelo de la AECI no mencionado explícitamente por la SCGN es la necesidad de analizar por separado los roles de género, de cara a implementar actividades tendentes a potenciar la igualdad entre los sexos. Si atendemos las recomendaciones de diferentes

instituciones como la OIT cuando afirma que “se ha hecho sobradamente evidente que, si no se integran explícitamente en todas las fases del ciclo de programación las cuestiones que atañen a las mujeres, es probable que su situación tenderá más bien a empeorarse que a mejorar”<sup>17</sup> parece importante especificar este elemento como prioritario para la valoración de *los beneficiarios del proyecto*.

- c) La *entidad ejecutora* del proyecto cuenta con suficiente experiencia y medios para realizar el conjunto del proyecto en los términos previstos. Este criterio se asemeja a lo que la SCGN ha definido como *actores del proyecto*. En este sentido la novedad que incorpora la SCGN es un análisis de solvencia e implantación de la ONG financiadora del Norte que, como estipula la orden foral 396/1997 del 12 de diciembre, debe estar ubicada en Navarra o contar con una delegación estable en la comunidad, lo cual atiende al propósito de fortalecer y estructurar el papel de la sociedad civil navarra, en la que las ONG juegan un papel cada vez más importante.

El hecho de que la mayor parte de los fondos de cooperación del Gobierno de Navarra sean gestionados a través de ONG ubicadas o que operan en Navarra hace pertinente que el análisis de la “capacidad institucional” sea extendido tanto a la ONG del sur encargada de la gestión directa del proyecto, como a la del Norte, que es la encargada de elegir o identificar los proyectos a financiar, cuando no es ella directamente la que los gestiona.

Igualmente adecuada es la valoración de la memoria de actividades de educación para el desarrollo de dichas ONG del Norte, como parte imprescindible de una política de cooperación que pretenda legitimarse y afianzarse dentro de la sociedad que en definitiva es la que aporta los fondos para su financiación.

- d) Deben estar bien formulados los *indicadores para la verificación* del cumplimiento de resultados y objetivos, y estar previsto un sistema para realizar el seguimiento del proyecto a lo largo de su ejecución.

En el modelo de la SCGN, estos criterios forman parte de lo que se ha definido como *coherencia interna*. En cualquier caso, como confirman los resultados de nuestra reciente investigación, estas dos características de los proyectos son algunos de los principales problemas o lagunas detectados en la muestra analizada. Insistir en su necesidad y pertinencia para mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación, además de la presentación de resultados y objetivos cumplidos, sigue siendo un reto para los diferentes agentes de la cooperación.

---

17 OIT, *Pautas para integrar las cuestiones de género de las personas en el diseño, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la OIT*, Unidad de Evaluación, OIT, Ginebra, 1995.

- e) Otros aspectos que merecen ser considerados en la valoración del proyecto: la *oportunidad en relación con el entorno social y político, efecto multiplicador de los resultados, comentarios sobre formulación, deficiencias metodológicas o dificultades técnicas para el seguimiento*.

Estos elementos entran igualmente en lo que la SCGN define como *coherencia interna* a excepción de la *oportunidad del proyecto en relación al entorno social y político* que se mide en el criterio de *adecuación a las prioridades geográficas II (zonas)*.

Como veíamos, en este criterio, además de medir el grado de adecuación del proyecto al entorno en que se inscribe, se establecen zonas preferenciales (zonas rurales y urbano-marginales), en tanto que suelen contar con una serie de dificultades añadidas en el acceso a recursos sociales, económicos y políticos. Priorizar las zonas más desfavorecidas va en la línea de contribuir en la medida de lo posible a aliviar la pobreza que sufren los sectores más desprotegidos de las diferentes sociedades, en coherencia con una política de cooperación que prima un desarrollo humano lo más equitativo posible.

### ***Análisis de la Viabilidad económica y de Sostenibilidad del Proyecto***

La AECI hace referencia a “la posibilidad de que los resultados y objetivos alcanzados se mantengan una vez cese la ayuda exterior”. Este criterio se asemeja al propuesto por la SCGN definido como *viabilidad y proyección temporal*. Al igual que el modelo de la SCGN, además de atender a la viabilidad económica y financiera de los proyectos, la idea de *sostenibilidad* hace referencia al “análisis de las previsiones *generales* adoptadas para el mantenimiento de los resultados esperados”, es decir, se tienen en cuenta factores sociales, políticos, institucionales, medioambientales y tecnológicos además de económicos, a la hora de valorar la viabilidad y proyección temporal de los proyectos.

En el modelo de la AECI, este sistema de medir la viabilidad en un sentido global es complementado con un análisis diferenciado por sectores de cooperación. Se parte de la idea de que existen diferentes actividades o sectores de cooperación, a los que no se les puede aplicar un análisis de viabilidad estándar, por tratarse de acciones que tienen sentido por sí mismas. Entre otros, se destacan los proyectos de ayuda de emergencia, alfabetización y buena parte de los de sensibilización y formación no reglada. Igualmente, dentro de aquellos sectores en donde sí es pertinente el análisis de viabilidad, se distinguen tres grandes áreas en función de las peculiaridades de cada sector: producción, salud y servicios.

Si bien no es momento de revisar el análisis diferenciado por áreas, parece importante resaltar que este elemento de medición de la viabilidad de manera diferenciada por sectores de cooperación podría ser incluido en el modelo de la SCGN, pues se trata de un sistema básico, genérico y sencillo de aplicar que complementaría el realizado hasta la fecha.

Hemos de reconocer que en los análisis de viabilidad realizados hasta el momento se ha seguido un esquema no especificado pero sí diferenciado por sectores pues, lógicamente, se entienden las diferentes necesidades de viabilidad de los proyectos según el sector en que se inscriben.

### ***Análisis de Calidad del Proyecto***

El análisis de *calidad* de los proyectos pretende complementar la valoración de los dos criterios anteriores, utilizando una serie de elementos que garantizan la calidad suficiente de los proyectos para lograr “una cooperación más eficiente e integrada en las comunidades que la reciben”.

Para ello se utilizan diferentes componentes que serán distintos según el sector de cooperación al que se refieran. Comparados con los criterios de valoración del sistema de la SCGN, los propuestos en el análisis de calidad atienden a distintos aspectos que afectan o son valorados por los ocho criterios del sistema mencionado.

En cualquier caso, al igual que ocurre con el análisis de viabilidad, el hecho de que éste se haga de forma diferenciada según el sector de cooperación ayuda a precisar la valoración de forma más contextualizada. Por ello, complementar los análisis con esta guía puede suponer una mejora en la valoración numérica realizada hasta el momento.

Dentro de los ocho criterios de valoración propuestos por la SCGN existen algunos que no aparecen en el modelo de la AECI o, si lo hacen, es de manera secundaria o poco precisa.

A destacar es el criterio que se ha definido como *adecuación a las prioridades geográficas I (países)*. Establecer un criterio de valoración diferenciado según los países hacia los que se dirige la ayuda, priorizando aquellos con menor Índice de Desarrollo Humano parece ajustado a una de las prioridades de la política de cooperación: la lucha contra la pobreza extrema.

Finalmente, podemos destacar otra diferencia, cuando menos en intensidad y grado de prioridad concedido, en dos de los criterios de la SCGN, esto es,

en el denominado *origen de la demanda* y en el de *beneficiarios del proyecto*, donde además de priorizar la participación y el ajuste a las necesidades de los beneficiarios, se prima el trabajo con aquellos sectores sociales más desfavorecidos, procurando evitar la exclusión de los mismos del beneficio del desarrollo. El hecho de que existan dos criterios que hagan referencia a estos aspectos otorga un valor ponderado muy importante en la puntuación final a aquellos proyectos que destacan por promover la participación y el desarrollo de los sectores sociales más desfavorecidos. Como vemos, estos criterios van igualmente en la línea de establecer una política de cooperación que toma como prioridad la lucha contra la pobreza.

## **V.2 Valoración numérica versus valoración comentada**

Como señalábamos más arriba, la AECI ha optado por un sistema de valoración comentada porque resulta más abierto y dinámico de cara a evitar las rigideces del modelo numérico y realizar una valoración más ajustada a la realidad y características concretas de cada proyecto.

Siendo cierta esta crítica a la rigidez de la valoración numérica, las características propias de la cooperación financiada por el Gobierno de Navarra, hacen recomendable seguir un modelo de este tipo al cual se le podría añadir una pequeña valoración comentada en los aspectos de viabilidad y calidad mencionados anteriormente, buscando un sistema mixto que se ajuste a las necesidades propias.

Debemos tener en cuenta que la cooperación navarra es gestionada principalmente a través de ONG, y que anualmente concurren una gran cantidad de posibles proyectos a financiar (270 en 1998), de dimensiones y características muy variadas. De todos ellos, aquellos que no superan los 4.500.000 pts. de subvención solicitada concurren como microacciones sobre las cuales no se realiza una valoración numérica sino comentada, estimando o desestimando su financiamiento en función de los criterios generales para valorar toda la cooperación. La cuantía destinada a estas microacciones no puede superar el 10% del total de la consignación presupuestaria de las diferentes convocatorias.

Del resto de proyectos, tienen una diferente consideración aquellos que solicitan financiación durante un solo año y que por el monto solicitado entran en la categoría de proyectos de cooperación, de aquellos que lo hacen mediante una propuesta de cofinanciación plurianual, los cuales deben suscribir un convenio con el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, que no puede exceder de tres años de duración.

El hecho de que se presente una gran cantidad de proyectos a financiar con costes más bien escasos y, pese a ello, por encima de las posibilidades de financiación, y la necesidad de establecer una jerarquía de prioridades, hacen que el sistema de valoración numérica facilite el procedimiento y objective dicha valoración.

Sin embargo, además de la mencionada rigidez, el sistema de valoración numérica tiene un problema añadido a la hora de sumar las puntuaciones asignadas a cada criterio. Puede darse el caso de que un proyecto con importantes carencias en una o dos de las variables puntuadas obtenga una puntuación global positiva y, por tanto, le sea asignada la correspondiente financiación. Especialmente críticos pueden ser los criterios de viabilidad y coherencia interna, en tanto que elementos básicos e imprescindibles para garantizar un mínimo éxito en el proyecto.

En este sentido, sería interesante establecer un baremo mínimo para los dos criterios comentados, que podría equivaler al que se exige para el conjunto del proyecto (un mínimo de 60 puntos sobre 100 posibles), como garantía imprescindible para su buen desarrollo.

En la actualidad la valoración numérica está acompañada de una escueta valoración comentada, donde se describe básicamente en qué consiste el proyecto, destacando las principales deficiencias y virtudes del mismo. En la línea de mejorar y flexibilizar el procedimiento de valoración, de tal manera que se ajuste más detalladamente al contexto específico de cada proyecto, podría ser interesante ampliar la valoración comentada a aquellos proyectos de mayor cuantía, que pudieran coincidir como criterio más objetivo con los que solicitan un convenio plurianual, pues son precisamente los que suelen solicitar una mayor cantidad de fondos.

El reciente establecimiento de esta modalidad de cooperación en forma de convenios plurianuales ha sido un acierto importante en la línea de dar una mayor flexibilidad y seguridad a las entidades encargadas de la gestión de los proyectos, que han sufrido en repetidas ocasiones la incertidumbre y rigidez de tener que presentar, año tras año, un mismo proyecto para financiación.

Por todo ello, en tanto que proyectos de mayor envergadura y posible impacto, parece apropiado establecer un sistema de valoración más concreto en función de las características de cada uno, de tal manera que se refuercen los resultados positivos que ya están cosechando hoy día los proyectos financiados por esta modalidad. De esta manera, se contribuye a evitar la rigidez del sistema numérico, pudiendo desestimar aquellos proyectos que, pese a obtener

una buena puntuación general, no obtengan una mínima puntuación en lo que hemos llamado “criterios críticos” (viabilidad y coherencia interna), todo ello para garantizar la eficacia de la cooperación. Establecer un modelo mixto de valoración numérica y comentada puede generar buenos resultados si se extrae lo más positivo de cada uno de los sistemas.

**Figura 5: Criterios AECI y SCGN para la valoración previa proyectos**

Criterios AECI:			
Criterios SCGN	Análisis Básico	Viabilidad y Sostenibilidad	Análisis de calidad
Origen de la Demanda	•		
Actores	•		
Beneficiarios			
Sectores			
Países			
Zonas	•		
Coherencia Interna	•		
Viabilidad		•	

■: Equivale a los aspectos en los que los dos sistemas de valoración coinciden directamente.

■: Hace referencia a aspectos donde la coincidencia es indirecta, es decir, no aparecen en los criterios como tales, pero se les tiene en cuenta a la hora de asignar la puntuación en cada criterio.

## Bibliografía

- AECI: *Guía para la Gestión de Proyectos*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1998.
- ALBI, E., y otros: *Teoría del a Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona, 1994.
- BEAUDOUX, E. y otros: *Guía metodológica de apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo. De la identificación a la evaluación*, IEPALA, Madrid, 1992.
- C.A.D.: *Publication Review of the development co-operation policies and programmes of Spain*, C.A.D., París, 1998.
- CASLEY, D.J. y KUMAR, K: *Recopilación, análisis y uso de los datos de Seguimiento y Evaluación*, Mundi-Prensa, Madrid, 1990.
- CASLEY, D.J. y KUMAR, K: *Seguimiento y Evaluación de proyectos en agricultura*, Mundi-Prensa, Madrid, 1990.
- CCAIJO: *Manual de monitoreo y evaluación*, CCAIJO, Cusco, Perú, 1990.
- CERNEA, M. (Coord.): *Primero la gente. Variables sociológicas en el Desarrollo rural*, FCE, México, 1995.
- CRACKNELL, H: *The evaluation of aid. Projects and Programmes*, ODA, 1983.
- FAVERSTEIN, M.T.: *Partners in Evaluation. Evaluating Development and Community Programmes with Participants*, Londres, 1986.
- FISAS, V.: “La AOD y el desafío de las Naciones Unidas”, *Papeles* n° 55, 1995.
- GERMAN, T. y RANDEL, J.: *La realidad de la ayuda 1997*, Intermon, Barcelona, 1997.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO RURAL DEL CAC DE LAS NACIONES UNIDAS: *Seguimiento y Evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*, Roma, 1984.
- HAUGLAND, C. y otros: *El Enfoque del Marco Lógico: para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, CEDEAL, Madrid, 1993.
- HEGOA: *Taller de evaluación de proyectos desde el Género*, (Curso de formación de expertas en Mujer y cooperación al desarrollo) IPADE-HEGOA, Madrid, 1989.

- HEGOA: *Curso de cooperación municipal al desarrollo: gestión de programas y proyectos de cooperación*, HEGOA, Bilbao, 1995.
- ICE: "El CAD de la OCDE. Objetivos y prioridades para los 90. La incorporación de España", *Boletín ICE*, nº 702, Febrero 1992.
- ICE: "La participación empresarial en la cooperación al desarrollo", *Boletín ICE* nº 702, febrero 1992.
- IEPALA: "Las ONGD: cooperación no gubernamental versus cooperación oficial", Departamento de Cooperación, *Boletín ICE* nº 702, febrero 1992.
- MARSDEN, D. y OAKLEY, P.: *Evaluating social development projects*, Oxfam, 1990.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.M. (Coord.): *Visión global de la cooperación para el desarrollo*, ICA-RIA, Barcelona 1995.
- MORALES, A.: "Democracia y ONG en Centroamérica", *Papeles* nº 55, 1995.
- NORAD: *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo*, IUDC-CEDEAL, Madrid, 1997.
- ODA: *A guide to social analysis for projects in Developing Countries*, ODA, Londres, 1995.
- OCDE: *Manual de la ayuda al desarrollo: principios del CAD para una ayuda eficaz*, OCDE, Mundi-Prensa, París, 1995.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Mundi-Prensa, Madrid, 1994.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN: Número 0, IUDC, 1997.
- RUGH, J.: *Self-evaluation. Ideas for participatory evaluation of rural community development projects*, World Neighbors, 1986.
- SECIPI: *Metodología de evaluación de la cooperación española*, SECIPI, Madrid, 1998.
- SABALSA, M.: *Ciclo integral de los proyectos de cooperación al desarrollo*, HEGOA, Bilbao, 1995.
- SABALSA, M.: Referencias para la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo realizados por ONG, *Estudios Económicos* nº 153, Universidad Comercial de Deusto, Bilbao, 1994.
- SANDOVAL, G.: *ONG de desarrollo. Planificación y evaluación*, Unitas, La Paz, 1987.
- SANSET, K.: *Learning from experience. A case study of the feedback from Evaluations and Reviews in Norwegian bilateral aid*, 1993.
- SISTEMA: Número 127-128, monográfico sobre cooperación al desarrollo, Madrid, 1995.