

---

# EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO MÁS ALLÁ DE LOS PROYECTOS: EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA EN EMERGENCIAS COMPLEJAS

DES GASPER\*

---

## RESUMEN

*Este artículo se plantea la revisión de la utilidad del Enfoque del Marco Lógico, y especialmente de las matrices de planificación, para la evaluación de la ayuda en emergencias complejas. Para ello, describe ampliamente las características principales de esta herramienta, diseña originalmente para la planificación en un contexto militar, y analiza los rasgos principales de las condiciones extremas en la que, en ocasiones, deben trabajar las agencias de ayuda.*

*Las propuestas finales plantean la utilización de técnicas complementarias y la revisión de la matriz, con la finalidad de aprovechar sus potencialidades y solucionar, aunque sea en parte, sus fallos, relativos sobre todo a la excesiva simplificación, la negación de aspectos fundamentales pero no cuantificables, la rigidez y el olvido de los efectos no deseados.*

---

\* Profesor Asociado de Políticas Públicas, *Institute of Social Studies* (ISS), La Haya. Versión reducida de un documento de trabajo del ISS (diciembre de 1998), preparado como estudio de fondo para la Secretaría de ALNAP (ODI, Londres). Una versión anterior sintetizada apareció en Apthorpe (ed., 1998). Gasper (1999a) ofrece un tratamiento más completo de la mayor parte de las secciones 2 y 6 sobre evaluación y sobre el Enfoque del Marco Lógico en general. El autor desea agradecer a John Telford por sus valiosos comentarios. Traducción: Florencio Gudiño.

## I. Introducción: propósito y alcance del artículo

¿Puede el “Marco Lógico”, una herramienta concebida originalmente para el seguimiento de proyectos en entornos relativamente estables, comprensibles y controlables, ser útil para la planificación y especialmente para la evaluación de la ayuda humanitaria en convulsas y caóticas “emergencias complejas”? En la actualidad se afirma que sí, y es generalmente adoptado para este tipo de situaciones. En este artículo presentaré algunas cuestiones e hipótesis generales sobre el Enfoque del Marco Lógico (EML) y las matrices de planificación (MP), basándome en la experiencia de programas *no* de emergencia. Las MP habitualmente alientan el análisis en términos de objetivos, supuestos y datos, pero pueden ser menos útiles a medida que se pasa de la planificación al seguimiento y a la evaluación. Incluso resultan severamente limitantes si los efectos no previstos son muy importantes y si existen diferentes prioridades entre los implicados en el proyecto. Posteriormente, en las secciones 3 a 5, se pone en cuestión la buena o mala adaptación del EML y las MP a los programas de ayuda humanitaria de emergencia (AHE). Espero proporcionar una base de discusión sobre la que otros puedan considerar su propia experiencia.

Esta introducción establece mis ideas básicas sobre estos temas. En primer lugar, enfocaré el análisis, dentro de las etapas del ciclo de los proyectos, en el seguimiento y, sobre todo, en la evaluación *ex post*. En segundo lugar, me concentraré en la MP, que representa la culminación del EML en todas sus versiones. La matriz contiene:

- una jerarquía de niveles de objetivos para una intervención, proyecto o programa;
- indicadores (y, habitualmente, también metas y fuentes de información) para cada uno de estos niveles de objetivos;
- un conjunto de supuestos relativos a la vinculación entre los diferentes niveles de objetivos.

Los niveles de objetivos y los supuestos deben estar conectados coherentemente a través de una “lógica vertical”. En cada nivel, asimismo, los objetivos e indicadores deben estar vinculados mediante una “lógica horizontal” (ver, por ejemplo, Coleman, 1987). La tabla 1 muestra una versión reciente de la matriz.

Un “proyecto” es un sistema que convierte recursos en productos, en un enclave protegido (aunque no aislado) de fuerzas externas, que busca conseguir un impacto en los niveles de objetivos más altos, aunque a medida que se asciende en la matriz es mayor la influencia de las cuestiones ajenas al control del proyecto. El requisito impuesto actualmente por algunas agencias

financiadoras (como el Departamento para el Desarrollo Internacional británico) para que se utilice el EML en propuestas de AHE y en su evaluación *ex post* significa, sobre todo, la recomendación de preparar y utilizar una matriz de planificación. Los otros elementos que forman parte de este enfoque, como el análisis de participación y los árboles de problemas y objetivos, no son obligatorios. Si se realizan, en todos los casos deben culminar en un formato de matriz de medio-fines predeterminada. La MP es vista como *el* diseño del proyecto, y no meramente como una ayuda visual que resume, a veces crudamente, algunos de sus aspectos más importantes.

**Tabla 1: La Matriz de Planificación del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (junio de 1997)**

Resumen	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
<b>Objetivo General:</b> ¿Qué grandes problemas se pretende resolver?	Maneras de medir o juzgar el alcance del objetivo general	Fuentes de información.	(Del objetivo general al objetivo final). ¿Qué factores externos son necesarios para que sea posible garantizar la sostenibilidad del alcance de los objetivos en el largo plazo?
<b>Objetivo Específico:</b> ¿Qué efectos, beneficios o cambios inmediatos producirá el proyecto?	¿Qué medidas o pruebas permitirán juzgar los logros?	Fuentes de información (¿es necesaria una estrategia de recopilación de datos para recursos y productos?)	(Del objetivo específico al objetivo general). ¿Qué factores externos al proyecto son necesarios para que el cumplimiento del OE lleve al logro del OG?
<b>Resultados</b>	¿Qué tipo y cantidad de resultados, y cuándo?	Fuentes de información.	(De los resultados al OE). ¿Qué factores externos al control del proyecto pueden impedir el paso de los resultados al OE?
<b>Actividades</b>	Insumos / Recursos	Fuentes de información	(De las actividades a los resultados). ¿Qué factores externos son necesarios para la puesta en marcha del proyecto y para obtener los resultados planeados en los tiempos previstos?

En tercer lugar, la ayuda humanitaria, en este análisis, denota una preocupación por el salvamento inmediato y el mantenimiento de vidas humanas. Las emergencias implican una concentración de estas necesidades en grupos o individuos identificables que sabemos que morirán o sufrirán severamente en el corto plazo si se ven desprovistos de ayuda; esto contrasta, por ejemplo,

con los programas de prevención de la malaria, en cuya ausencia se sabe con certeza que algunas personas morirán en el futuro inmediato, pero es mucho más difícil predecir quiénes. La ayuda humanitaria de emergencia se centra en los trabajos directos de *ayuda*, pero también puede incluir la *prevención*, la *alerta temprana* y la *rehabilitación y reconstrucción*. Las secciones 3 a 5 considerarán hasta qué punto es diferente el uso de matrices en el alivio de las emergencias y la rehabilitación, específicamente en casos complejos (derivados de conflictos) y no tanto los de respuesta a catástrofes naturales (inundaciones, sequías, terremotos o huracanes). Sin embargo, la línea de división entre las emergencias naturales y las no naturales es poco clara. Muchas emergencias de alimentación y enfermedades son causadas por conflictos violentos que tornan vulnerables a algunas poblaciones, y agravadas por la presión extra provocada por acontecimientos “naturales” (ver los casos citados en De Waal, 1997, y en Middleton y O’Keefe, 1998).

Una cuarta consideración que define el alcance de este artículo es que para la valoración de un enfoque de planificación y evaluación se debe considerar la teoría del programa y la teoría del cambio que utiliza: sus perspectivas sobre la naturaleza de los programas y políticas y aquello sobre lo que pretenden influir, lo que los hace exitosos, los principales factores de cambio y, por lo tanto, lo que es preciso analizar. Shadish, Cook y Leviton (1991) llaman a esta aproximación la “teoría de la programación social”<sup>1</sup>. Típicamente, la evaluación es influida por supuestos acerca del cambio deseado que reflejan y derivan de sectores, períodos y países particulares, y que requieren una verificación. Padaki (1995), Honadle y Cooper (1990) y Marsden y Oakley (1990) son ejemplos de autores que sistemáticamente basan sus recomendaciones para la evaluación de programas *de desarrollo*, no tanto en los productos y la provisión de servicios en el corto plazo, cuanto en los impactos sobre la capacidad y, por lo tanto, la adaptabilidad y viabilidad, incluyendo efectos sobre los comportamientos, capacidades, confianza y modos de trabajo, así como el fortalecimiento de organizaciones e instituciones.

Aunque rechazo la suposición de que la voluntad de salvar vidas de los programas de ayuda humanitaria presupone que cualquier intención de evaluarlos o de considerarlos con criterios de coste - eficacia sería indecente, es claro que la ayuda humanitaria es ciertamente diferente. Las aproximaciones a su evaluación deben estar vinculados a la consideración de los factores clave y los procesos típicos de esta actividad. Para conocerlos, habrá que analizar

---

1. Esto es diferente a lo que Chen denomina “teoría del programa”, que es un modelo de cómo debe funcionar un programa, considerando los supuestos y teorías que están detrás de él; en otras palabras, una matriz de planificación elaborada que incluye un conjunto muy detallado de premisas sobre los factores externos y su influencia.

evaluaciones previas (como, por ejemplo Harrel-Bond, 1986, y JEARR, 1996). Las evaluaciones posteriores deben aprender de las anteriores, ya que todos los estudios se enfrentan a limitaciones de recursos y deben intentar concentrarse en las variables clave. La sección 3 subraya la cuestión de los factores clave de la ayuda de emergencia que influyen sobre la evaluación.

La pregunta sobre si el EML es apto para la evaluación de la ayuda y la rehabilitación en emergencias complejas está siendo abordada por las agencias que todavía no lo han adoptado, e incluso por las que ya lo han hecho. La cuestión, como muchas otras en la Cooperación para el Desarrollo, es muy amplia. Una conclusión generalizable que ignorase las diferencias entre distintos casos es de valor limitado y de considerable peligro. Es preciso distinguir entre diferentes fases y tipos de evaluación, tipos de EML, diferentes entornos de operación, valores políticos, tipos y fases de emergencias complejas, y así sucesivamente. Por ejemplo, es muy diferente un EML utilizado como i) una herramienta mas de análisis, capaz de adoptar formatos variados y con sus propias limitaciones, o ii) un formato fijo obligatorio contemplado como la herramienta predominante en el diseño y la evaluación de proyectos. Este artículo también se pregunta, por lo tanto, cómo evaluar un enfoque de evaluación. ¿Se observan las mejores, las buenas o las peores prácticas? ¿Qué se puede hacer con una herramienta que requiere una defensa constante para advertir acerca de la necesidad de hacer uso de ella de manera inteligente y cuidadosa, y que sus fallas son contingentes y no inherentes? ¿Qué presunciones debemos hacer sobre las habilidades y la motivación del usuario medio de esta herramienta? Y ¿qué comparaciones deberíamos hacer con aproximaciones alternativas? La sección 6, de conclusiones, volverá sobre estas preguntas.

## **II. Sobre la utilización de matrices de planificación para el seguimiento y la evaluación**

Las MP tienen una serie de potencialidades. Pueden aportar rigor a la planificación y la evaluación de proyectos con productos de corto plazo. En otras versiones —dadas otras relaciones de poder, ideologías de desarrollo y habilidades disponibles— pueden ayudar a guiar el pensamiento estratégico y los procesos de aprendizaje y creación de capacidades. En teoría pueden ser utilizadas para ayudar a los planificadores a que consideren más cuidadosamente los modelos normativos y positivos de cambio, aunque no sin herramientas complementarias. Pueden ser empleadas como una ayuda para la discusión y conceptualización de un proyecto, o como un formato rígido que determina sus productos, o como unos estatutos para su control. El equilibrio

entre ventajas y desventajas (y para quiénes) dependerá de la naturaleza del problema que se enfrente y los estilos (y localizaciones) de los actores del programa. Un artículo anterior (Gasper, 1997) presenta esta argumentación con detalle (véase también Gasper, 1999a). La tabla 2 resume las fortalezas y debilidades del EML. La razón de la existencia de columnas separadas para “dificultades” y “fallos” es la consideración de que los problemas sobre los que no es posible actuar (y que no se pueden superar) se transforman en fallos.

**Tabla 2**  
**Fortalezas y debilidades potenciales del EML**

<b>Debates sobre el EML</b>	<b>Objetivos y fortalezas potenciales</b>	<b>Dificultades habituales</b>	<b>Fallos potenciales</b>
Sobre la lógica vertical	1) Una visión sinóptica e integrada, relativamente completa pero concisa de los objetivos y las actividades del proyecto, y de su vinculación con el entorno. 2) Distingue niveles secuenciales y jerarquías de valores. 3) Alienta el examen de las interconexiones y los supuestos.	a) Problemas intelectuales y políticos para clarificar y lograr consensos sobre objetivos. b) Interpretación y aplicación de los términos en diferentes niveles. c) Determinación de objetivos como una cadena lineal. d) Excesiva generalización, especialmente en los niveles superiores. e) Demasiados supuestos presentes. f) Requiere mucho tiempo.	i) Excesiva simplificación de objetivos. ii) Oculta desacuerdos y resalta la perspectiva de los más poderosos. iii) Rigidez de objetivos. iv) Ignora o infravalora efectos no esperados. v) Degrada los valores que no son presentados como eslabones finales de la cadena. vi) Muchas veces se transforma en un ejercicio de completar casillas sin tener en cuenta los análisis de problemas.
Sobre la lógica horizontal	1) Proporciona puntos de referencia operativos y claros para la selección, la gestión y la evaluación. 2) Profundiza el examen acerca del significado de los objetivos.	a) Obtener indicadores prácticos, válidos y cuantificables, especialmente para los niveles superiores y proyectos de tipo “social”. b) Separar la influencia de factores complementarios.	i) Infravaloración de objetivos difícilmente cuantificables. ii) Mala manipulación de efectos co-determinados. iii) Puede requerir un trabajo desproporcionado. iv) Rigidez en las metas y en los indicadores. v) Fetichismo de los indicadores y distorsión de incentivos.

Debates sobre el EML	Objetivos y fortalezas potenciales	Dificultades habituales	Fallos potenciales
Sobre su formato y utilización	1) Visualmente accesible y relativamente fácil de comprender. 2) Permite compartir enfoques entre diferentes partes. 3) La matriz puede (y debe) estar sistemáticamente ligada a un análisis de situación (como en el ZOPP). 4) Puede ser aplicado de manera participativa (como en el ZOPP y sus derivados).	a) Puede ser preparado demasiado tarde. b) Presión para utilizar un formato predeterminado, a riesgo de distorsionar la realidad. c) El análisis de supuestos puede ser marginal. d) ¿Qué supuestos son considerados? e) Necesidad de formación y motivación para la aplicación del método.	i) Excesiva simplificación de los casos, con un resumen parcial elevado a la categoría de realidad. ii) Puede eliminar la reflexión y promover la copia. iii) Puede transformarse en un método para imponer una perspectiva determinada, más que una herramienta de debate. iv) Puede alienar al personal. v) Puede excluir a aquellos con una formación o estilo de pensamiento diferente.

Las consideraciones anteriores se refieren al EML como una herramienta de gestión de proyectos con múltiples propósitos. Para pensar con más detalle sobre su empleo en la evaluación *ex post* es necesario distinguir claramente las fases. El EML es pertinente en varios momentos del ciclo de los proyectos:

- en la *planificación y el diseño*, como una herramienta importante aunque limitada para buscar claridad, realismo y consistencia;
- en la *apreciación y valoración previa*, donde es relevante para un primer análisis de alternativas aunque resulta débil para la selección ya que no examina posibles efectos no esperados ni compara usos alternativos de los recursos;
- en el *seguimiento*, para observar la evolución de las previsiones, aunque con el riesgo de alentar una visión demasiado estrecha, centrada sólo en los efectos esperados;
- en la *evaluación intermedia o ex post*, aunque aquí el EML es menos importante que en la planificación, e incluso que en el seguimiento, ya que la estrechez de miras es todavía más peligrosa.

Para ser más precisos, en términos de la evaluación, Patton (1997) sugiere la existencia de tres finalidades principales: a) clarificación y valoración de la teoría del programa, su *diseño* y su lógica; esto, como en el procedimiento de “evaluación de la evaluabilidad” de Wholey, es equivalente a la preparación de una matriz de planificación para un proyecto que carecía de ella, o que poseía una matriz deficiente o desactualizada; b) descripción, comprensión y valoración de los *procesos*; c) identificación y valoración de los *efectos* de un proyecto o programa.

*Dos preguntas centrales: ¿cómo analizar efectos y caminos no esperados? y ¿los objetivos de quién?*

Las MP son centrales en las evaluaciones del diseño, y más débiles en estudios de procesos o de efectos. Por sí mismas no son herramientas de identificación, medición o interpretación, centrándose más bien en el grado de cumplimiento de objetivos pre-diseñados en distintos niveles. Esta rutina orientada hacia el seguimiento es demasiado estrecha para la evaluación, ya que los caminos y efectos no previstos son normalmente de gran importancia (ver, por ejemplo, Hirschman, 1967; Thomas y Grindle, 1990). El EML parece subestimar la consecución de objetivos de alto nivel por caminos no planificados y los efectos no previstos, tanto buenos como malos. Un programa de protección de refugiados puede lograr esta meta en parte a través de un camino no previsto: por la provisión de armas a los refugiados, pagadas en parte por una desviación de recursos del programa; por la movilización de otros recursos externos hacia grupos que ahora se han vuelto visibles; o por su propio trabajo. Los efectos no esperados del programa pueden incluir, por lo tanto, el fomento de una guerra civil en marcha, aunque también se pueden producir otros más deseables.

La utilización del EML en la evaluación *ex post* produce una “evaluación basada en objetivos”, en términos de Michael Scriven (1991). La referencia exclusiva a efectos esperados es más aceptable en el seguimiento, aunque incluso en esta actividad resulta problemática. La negación de ciertos efectos no esperados —el impacto en colectivos que no sean el grupo meta— puede ser coherente en organizaciones que sólo se preocupan por sí mismas, pero es cuestionable en proyectos públicos.

La adopción del EML como la herramienta central en la evaluación de efectos e impacto presupone la posesión de importantes poderes de predicción, ya que ni los caminos no considerados ni los efectos no previstos son importantes. Si esto no es así, se revela la existencia de una perspectiva “privada” y restringida acerca de lo que se considera como efectos significativos, en lugar de una preocupación pública más general.

La MP surgió de un contexto corporativo y militar de planificación interna caracterizado por una autoridad central y un control fuerte, alrededor de un grupo de objetivos relativamente claros. Los programas de desarrollo y ayuda en los que participan múltiples organizaciones son diferentes. Las ONGD, por ejemplo, no son meramente canales baratos para la entrega de recursos que sirven para realizar las ideas de otros, sino que reducen los costes precisamente por poseer su propia visión, valores y creencias. Para los programas

en los que participan múltiples agencias sería necesario especificar y comparar múltiples marcos lógicos.

Las dos razones esenciales para realizar evaluaciones *ex post*, por lo tanto, militan en contra de la confianza en las MP como marco exclusivo para la evaluación. La primera —la necesidad de adquirir conocimientos sobre la marcha ya que carecemos de un saber previo perfecto que garantice el gobierno total de los acontecimientos— implica la inadecuación de un enfoque basado solamente en efectos esperados. La segunda razón esencial —la demanda de informes y control, por la presencia de varios grupos con diferentes intereses y puntos de vista (y con escasa confianza entre ellos)— implica límites a los informes planteados en términos de “los objetivos del proyecto.”

### **III. Características de la ayuda para emergencias (complejas) y posibles implicaciones para la planificación, el seguimiento y la evaluación**

Como se sugiere en la sección previa, las matrices de planificación pueden ser útiles o problemáticas para casos de proyectos de desarrollo “estándar.” Es esperable que también lo sean para casos de emergencia, aunque con todavía más dificultades, requiriendo dar prioridad a la lógica vertical (pensando en objetivos de largo plazo) sobre la lógica horizontal (la elaboración de indicadores como si los fines fueran claros y las condiciones estables). Primero clarificaremos por qué las emergencias pueden requerir una discusión particular acerca de la planificación, el seguimiento y la evaluación.

#### **El seguimiento y la evaluación en condiciones de emergencia**

Gosling y Edwards (1995: 117) discuten “algunas de las maneras en las que las condiciones de trabajo en una situación de emergencia afectan los procesos de apreciación, seguimiento, revisión y evaluación.” En su trabajo utilizan los siguientes subtítulos, sobre los cuáles he realizado una elaboración posterior:

1. Escasez de tiempo; condiciones cambiantes rápidamente.
2. Relación complicada entre los objetivos de corto y largo plazo (por ejemplo, cómo entregar ayuda sin causar daños de largo plazo, como la generación de una mayor dependencia o la degradación de la agricultura local).
3. Coordinación con un gran número y variedad de organizaciones diversas.

4. Grandes presupuestos (financiación, materiales, personal) y problemas de comunicación y acceso; pero también, habitualmente, escasez inicial de personal y vehículos.
5. Trabajo en zonas cuya soberanía se encuentra en disputa.
6. Los errores conllevan consecuencias excepcionalmente graves.

Una ausencia tal vez sorprendente en esta lista es la carencia de información confiable, aunque esto, en realidad, es en parte una consecuencia de la escasez de tiempo, la rapidez del cambio y la soberanía incierta, así como de las situaciones de vida o muerte que acarrear exageraciones. Las estimaciones acerca del número de personas afectadas varían en proporciones muy importantes; incluso las estimaciones acerca de las personas atendidas son poco creíbles, dado el movimiento de población desde un punto de distribución a otro, lo cual resulta en una contabilidad doble o múltiple. Irónicamente, esta movilidad significa que cuanto más eficaces son los puntos de distribución en la entrega de recursos, menos confiables son las estimaciones acerca del número de personas atendidas (Benini, 1997). Benini muestra esta situación para el caso de la ayuda distribuida en Bahr el Ghazal, Sudán, en los noventa. Otra causa de la incertidumbre creciente es que la expansión de la ayuda de emergencia requiere la contratación de monitores sin experiencia. “La ignorancia de los novatos desacreditó las valoraciones ante la población: la escasa receptividad de la gente agotó a los monitores, que debieron ser reemplazados tras misiones cortas, muchas veces por otros sin experiencia” (Benini, 1997, p. 348).

*Naturaleza e implicaciones de las “emergencias complejas”: ¿es la ayuda demasiado caótica y la rehabilitación muy experimental para esquemas lineales?*

¿Son significativamente diferentes las “emergencias complejas” para los fines del seguimiento y la evaluación? El quinto factor de Gosling y Edwards, la soberanía en disputa, les agrega un rasgo distintivo. Los otros cinco se aplican tanto a las emergencias complejas como a otras. ¿Sería posible concluir, por lo tanto, que la complejidad solamente implica un incremento de las dificultades que enfrenta la evaluación? Sin embargo, Hallam y Borton (1998) elaboran ese quinto elemento en una larga lista de características especiales: conflicto intra-Estado más que entre Estados, dificultades para diferenciar a los combatientes y los civiles, violencia dirigida hacia estructuras y personas civiles, falta de mecanismos normales e contabilidad nacional y, finalmente, economías basadas en la guerra. En estas condiciones, los datos, para no hablar de la verdad, se transforman en un bien escaso.

La necesidad de prestar atención a objetivos de largo plazo, factor mencionado por Gosling y Edwards, también asume una importancia especial en las emergencias complejas. Si aceptamos la centralidad de la “vinculación de la ayuda con operaciones preventivas de largo plazo” (Apthorpe et al., 1995: 19), la atención hacia esos vínculos o su ausencia debería ser esencial en las evaluaciones de la ayuda ¿Puede el EML ser útil en estas circunstancias?

Otro tema grave en las emergencias complejas es la proliferación de agencias independientes, en paralelo o colaborando para la realización de una sola actividad. Esto hace la separación de sus contribuciones, deseable en una matriz de planificación, casi imposible. Y cuanto más exitosas son algunas organizaciones para controlar áreas de actividad determinadas (inicialmente) y para alcanzar sus objetivos preestablecidos, más efectos colaterales no deseados ocurren por la respuesta de otros actores y agencias. “...La adición de nuestra ignorancia sobre los grupos necesitados y la incertidumbre generada por las agencias una vez que la ayuda está en marcha siempre supera un mínimo. Cuando uno de los componentes se sitúa por debajo de ese umbral, el otro crece, y viceversa...” (Benini, 1997: 341).

Christoplos señala otras dudas fundamentales. Gosling y Edwards podrían no haber avanzado más allá del modelo tradicional de la ayuda de emergencia. “En lugar de referirse a la complejidad, la definición de una emergencia se asocia automáticamente con la ‘falta’ de elementos perdidos por causa de la guerra, la sequía, la inundación, etc... (Una vez que la ayuda ha cubierto) el déficit de que se trate (alimentos, o incluso la salud y otros servicios) durante un período dado de tiempo (se supone) que todo será normal nuevamente” (Christoplos, 1998: 3). En muchos casos esto es seriamente engañoso. “Hay una conciencia creciente de que el desarrollo económico estable que crea una plusvalía sobre la que es posible cobrar impuestos para financiar servicios sociales para los pobres no sucederá. Si esto es verdad, incluso sin guerra y el colapso de la ética pública consecuente, no se puede dar por sentado que en una situación post conflicto ocurrirá un proceso lineal ayuda – desarrollo” (ibidem). Es preciso ir más allá de la discusión acerca de la soberanía en disputa cuando el Estado nacional y las infraestructuras han desaparecido totalmente en la zona de emergencia, y se ha producido una fuga del personal cualificado. Muchos países parecen estar atrapados en conflictos derivados de emergencias de duración futura indefinida; podrían enumerarse Angola, Afganistán, el antiguo Zaire, Ruanda, Burundi, Sudán, Somalia, y posiblemente también Liberia, Sierra Leona, partes de Uganda y la ex Yugoslavia, entre otros.

Estas cuestiones hacen dudar acerca de la utilidad de una herramienta de planificación simple como la matriz del EML, que precisa una trayectoria de más

largo plazo, consenso sobre los objetivos y precisión sobre los efectos, para los casos de emergencias complejas. Las operaciones de *ayuda*, en este contexto, son un territorio especialmente inhóspito para modelos lineales de predicción del cambio. Todo puede variar sin previo aviso, incluyendo las personas que controlan el área o quienes viven allí. La fase de *rehabilitación* puede ser más acogedora, pero incluso en esta etapa el propio término “rehabilitación” implica que “sabemos que la ayuda es cada vez más inadecuada, pero también que el desarrollo, según las definiciones modernas, tampoco es posible. Es una señal del hecho de que no sabemos qué estamos intentando hacer además de mantener vivas a las personas mientras se busca la manera de incrementar la capacidad institucional local y reducir la dependencia” (Christoplos, 1998, 10). Es, por ejemplo, normalmente imposible determinar cuáles son las instituciones que son percibidas por los diferentes actores implicados como viables y/o que vale la pena restablecer, en parte por las dificultades para consultarlos. No tenemos un “modelo estructural para reconstruir una burocracia desmantelada. En Estados pequeños y caóticos esto no es posible. No hay modelos replicables comprobados.” (Christoplos, 1998: 6). En otras palabras, las actividades de rehabilitación deben ser diseñadas y evaluadas desde una aproximación centrada en el aprendizaje y no en la donación.

Los proyectos centrados en el aprendizaje pueden en principio ser diseñados con una matriz de planificación, pero las presiones de los donantes para centrarse en la entrega inmediata de los bienes y servicios, apoyadas por una necesidad aparente de creer en algún modelo vigente de entrega u otro, son enormes. Esta preocupación de los financiadores externos por conseguir resultados físicos con la rehabilitación —edificios— refleja cierta ingenuidad sobre su impacto, pero también supone escudarse detrás de la asignación de responsabilidades (en forma de personal y utilización) a los gobiernos locales imposibles de cumplir. Asimismo, podría significar una falta de conocimientos acerca del fortalecimiento institucional, incluyendo la manera de motivar al personal local. Adicionalmente, los donantes no poseen la confianza necesaria para dejar un espacio local de decisión, lo que a su vez permitiría un aumento de la confianza entre la población (Christoplos, 1998, citando a Anderson, 1993). Si la (re)construcción de instituciones y relaciones éticas, más que edificios, es la clave, “¿cómo se integra la preocupación moral en la matriz de planificación?” (1998:10).

Utilizada rígidamente, como un intento de controlar a otros, la matriz de planificación no ayuda. Su concentración en resultados tiende a negar la importancia de construir redes de relaciones morales con los clientes. Posiblemente, el marco lógico utilizado de manera flexible y participativa puede ser útil para la planificación, pero ¿habrá tiempo y recursos disponibles suficientes

durante la emergencia para llevar a cabo las reuniones necesarias? La necesidad de alcanzar acuerdos sobre los objetivos significa la existencia de foros intra e inter-organizaciones para la construcción de consensos sobre los problemas y las respuestas, así como una lealtad hacia las organizaciones que sólo se puede conseguir mediante la promoción de sentimientos de identidad y pertenencia.

### **De las teorías sobre la gente y el cambio a las teorías para la evaluación**

La teoría que se posea acerca de la naturaleza de las emergencias complejas y del continuo ayuda —rehabilitación— desarrollo moldeará las ideas acerca de cómo planificar, seguir y evaluar los trabajos realizados en estos contextos. Hallam y Borton, por ejemplo, adoptan el consejo de la reunión de trabajo de Canberra en 1998 (Apthorpe y Nevile, ed., 1998) de destacar la aproximación de la historia narrativa cualitativa para evaluar la ayuda en emergencias complejas. La verdad es tan discutible, los actores y factores tan diversos y co-determinantes, que los juicios fidedignos sobre relaciones de causa-efecto son muchas veces inalcanzables. Dada la multitud de otras agencias y fuerzas actuantes, es casi imposible conocer la cantidad de beneficios que produjo el trabajo de la agencia “A” por sí misma, incluso si desea conocer desesperadamente una respuesta para satisfacer a financiadores y opinión pública. Más bien deberemos preguntar, a la manera de un historiador, qué sucedió y, a grandes rasgos, por qué, con el fin de “centrarnos en acciones e intenciones; y (...) en las agendas en competencia de los distintos tipos de actores.” (Hallam y Borton, 1998:9).

Un viejo ejemplo es el estudio de Harrel-Bond sobre los refugiados ugandeses en el sur de Sudán a principios de la década de los ochenta, que documentó los enormes costes psico-sociales y las oportunidades perdidas por tratar a los refugiados como personas incapaces e indignas de confianza que debían ser guiadas, controladas y ayudadas en campos por funcionarios que estaban demasiado ocupados —y tal vez demasiado pagados de sí mismos— para consultarlos, en lugar de como innovadores experimentados y motivados que pueden administrar y ocuparse de sus propios problemas si se les proporciona algunas facilidades para hacerlo. (Desde entonces, en las crisis de refugiados en, por ejemplo, Afganistán y el ex-Zaire se adoptó, aunque más no fuera por economía frente a los enormes flujos humanos, la auto-administración de los campos). La evaluación debe centrarse, entonces, en cómo y qué tan bien fueron identificadas, movilizadas, complementadas y fortalecidas las capacidades de los refugiados, para aplicarlas a la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo de más largo plazo. Si las matrices de planificación implican un sesgo hacia las cosas más fáciles de entregar y medir —por ejemplo, cuando

se demanda que el proyecto tenga un solo objetivo específico— una meta más mensurable relacionada con la entrega de bienes o servicios suele desplazar a otra más escurridiza referida al fortalecimiento institucional o a las capacidades de la poblaciónæ pueden distorsionar y entorpecer los programas de ayuda humanitaria.

Consideramos dos perspectivas ideales (y no mutuamente excluyentes), que denominaré Teoría A y Teoría B (tabla 3).

**Tabla 3**  
**De las teorías de la ayuda a las teorías de la evaluación**

	<b>Teoría A</b>	<b>Teoría B</b>
Teoría de relaciones medios – fines en ayuda y desarrollo.	Los recursos hacen a la gente. La información producida centralmente puede ser suficiente. Las incertidumbres pueden ser reducidas mediante un buen análisis. Los temas principales son: la entrega de recursos; el control de individuos y agencias poco fiables; uso de metas para exigir a las personas.	Las personas son un recurso. La información producida centralmente es inevitablemente limitada y distorsiona. Las incertidumbres siguen siendo enormes. Los temas principales son: la creación de actitudes positivas; la construcción de instituciones y equipos; la acción sobre las causas subyacentes, etc.
El seguimiento, la evaluación y el uso del EML debe centrarse en...	El análisis a través de expertos. Los indicadores y las meras (más premios y castigos). La rendición de cuentas (interpretada como respeto a procedimientos y metas preestablecidas).	Análisis participativo y auto-análisis. Análisis de implicados. Análisis de supuestos. Aprendizaje.

Desde una posición de tipo “Teoría B”, Christoplos demanda un cambio de enfoque desde la ejecución de un plan de entrega al hallazgo de maneras para construir confianza entre el personal local sobre el terreno y los clientes. Cita a Tendler y Freedheim (1994) y a otros estudios recientes sobre organizaciones de servicios para concluir que, a su interior, el compromiso del personal y la confianza del cliente surgen de dar a los primeros una cierta discrecionalidad para responder a las necesidades cambiantes de los segundos. Todo esto requiere, en su opinión, dar un paso al costado en el uso de las metodologías lineales tipo EML en condiciones turbulentas.

## IV. Consecuencias, peligros y preguntas para el EML

Esta sección convierte las preocupaciones expresadas más arriba en una serie de preguntas que deben continuar siendo exploradas.

La tabla 4 resume las posibles implicaciones de varios rasgos de las situaciones de ayuda de emergencia para la utilización del EML. Posteriormente, un ejemplo hipotético ilustra tanto las contribuciones como los peligros, más específicamente para las emergencias complejas.

**Tabla 4: Especificidad de la Ayuda de Emergencia y posibles implicaciones para el uso del EML**

Especificidad de las situaciones de ayuda de emergencia	Posibles implicaciones para el uso del enfoque del Marco Lógico
Urgencia, grandes intereses en juego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La urgencia puede generar acuerdos sobre los objetivos, pero también puede intensificar los desacuerdos; la función de la MP es más global y no más simple en un contexto de altas incertidumbres y los intereses en juego.</li> </ul>
La vida y la muerte están en juego; la preocupación pasa, muchas veces, por minimizar el deterioro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es valioso contar con una herramienta para pensar sobre lo importante y sobre lo urgente.</li> <li>• El seguimiento es vital.</li> <li>• Gran peligro de desinformación (ver, por ejemplo, Kern y Ryle, ed., 1996) y MP débiles.</li> </ul>
Grandes lagunas de información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peligro de precisión imaginaria.</li> <li>• Inexistencia de datos de base, aunque el interés es más sobre la situación general que sobre el impacto neto del programa.</li> </ul>
Crisis y operaciones de gran escala.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es valiosa la visión única y compacta, pero existen riesgos de simplificar excesivamente.</li> </ul>
Gran número de implicados (en la toma de decisiones, ejecutores, población beneficiaria nominal).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoltijo de acciones, unas superpuestas a las otras, que generan imposibilidad de predecir.</li> <li>• Prioridad al análisis de implicados o de participantes.</li> <li>• Son fundamentales las preguntas: ¿los objetivos de quién? ¿la matriz de quién? ¿quiénes reciben la información?</li> </ul>
Mayores desequilibrios de poder y distancia existencial entre beneficiarios nominales y planificadores / ejecutores. Mayor sensación de importancia de quienes detentan el poder.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor peligro de imponer las perspectivas de los más poderosos.</li> </ul>
Alta politización de los temas (especialmente en emergencias complejas).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor desinformación.</li> <li>• ¿Mayor uso oportunista de las MP? (por ejemplo, indicadores inválidos y análisis banal de supuestos).</li> </ul>

Especificidad de las situaciones de ayuda de emergencia	Posibles implicaciones para el uso del enfoque del Marco Lógico
Grandes presiones laborales en situaciones complejas e incontroladas que cambian rápidamente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco tiempo y personal para actualizar las MP.</li> <li>• Mayor peligro de generar y utilizar MP rígidas y desactualizadas.</li> <li>• Se debería otorgar prioridad al análisis de supuestos.</li> <li>• Los indicadores de resultados y las metas deberían ser tratadas, como máximo, como indicadores provisionales, ya que son más difíciles de establecer y, en muchos casos, potencialmente más dañinos.</li> </ul>
Preeminencia de facto de la toma de decisiones sobre el terreno y la improvisación.	
Las operaciones de ayuda de largo plazo son insostenibles e indeseables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiencia de mediciones de productos de corto plazo; se requiere prestar atención a los determinantes de la recuperación en el largo plazo. El EML parecería ser demasiado simple para esto.</li> </ul>

Este es el ejemplo. Una lección esencial de la ayuda en emergencias complejas ha sido que una parte de los recursos, normalmente grande, pasa inevitablemente a las partes en conflicto (Slim, 1997; de Waal, 1997). En un caso extremo como el de los refugiados de Ruanda en el Zaire y Tanzania, entre 1994 y 1996, los líderes y ejecutores del genocidio precedente —en el que, en gruesas estimaciones, fueron asesinadas entre 500 y 800 mil personas— controlaban los campos de asilo y la distribución final de los recursos de ayuda, que utilizaron para mantener su poder y continuar con el genocidio y la guerra civil. Si los recursos de ayuda provocaron, de hecho, efectos positivos en términos netos, si se mira más allá de los campos y se compara con posibles usos alternativos, es una cuestión abierta a debate.

La MP imaginaria de la tabla 5 se refiere a dos sub-proyectos hermanos para proporcionar alimentos y seguridad a personas desplazadas en campos. Los sub-proyectos tienen los mismos objetivos específico y general. Los supuestos mencionados en cada nivel son aquellos necesarios para llegar a él desde el inmediatamente inferior. Para analizarlo como una secuencia planificada de acontecimientos, este tipo de formulaciones debe ser leído desde abajo hacia arriba. Si se ve como las etapas de preparación de un diseño, deben ser leídas de arriba hacia abajo, ya que los medios derivan, paso a paso, de los fines superiores, sujetos al control de los supuestos y a la comparación con medios alternativos.

Las situaciones y escenarios presentados son obviamente complicados e imposibles de describir completamente en términos de cuatro o cinco niveles de relaciones de medios a fines. Sería posible mencionar muchos otros aspectos y factores. Sin embargo, el formato de la matriz aporta una *base*

*potencialmente útil para la discusión del diseño del proyecto*, incluyendo: i) las prioridades de alto nivel, y no solamente los planes de provisión de recursos; ii) la lógica y los supuestos; y iii) las alternativas, o los caminos diferentes para alcanzar los objetivos superiores. Por ejemplo, en el nivel del objetivo específico del ejemplo las personas sanas y seguras de los campos pueden estar preparándose para realizar (o incluso haciéndolo) actividades de violencia empleando recursos entregados en los campos; un apoyo adelantado a las víctimas potenciales podría ser un camino más coste-efectivo para mejorar el estado global de seguridad y nutrición, el objetivo general planteado.

**Tabla 5**  
**Matriz de un proyecto de ayuda en campos de refugiados durante una guerra civil**

Niveles de objetivos	Subproyecto Alimentación	Subproyecto Seguridad	Supuestos
<b>Objetivo General</b>	Mejora global de la seguridad y la nutrición (de la población total y a largo plazo)	la nutrición	Los residentes en el campo no son: desincentivados, más traumatizados, movilizados y entrenados en el odio y la violencia.
<b>Objetivo Específico</b>	Personas seguras y alimentadas (en los campos)		La comida y la protección van hacia aquellos que la necesitan. Las personas aceptan el tipo de comida distribuido. Los guardianes del campo no agreden a los residentes.
<b>Resultados</b>	La comida es recibida en los campos	La comida y las personas son protegidas de fuerzas externas.	El gobierno y otras fuerzas no roban comida o promueven la violencia.
<b>Actividades recursos</b>	Actividad de distribución. Comida. Personal. Vehículos.	Actividades de protección. Soldados. Equipos.	Suficientes capacidades, motivación, etc. Las Agencias reciben autorización y financiación a tiempo.

Debemos decir “potencialmente útil” porque el formato por sí mismo no provee las ideas o garantiza la conciencia en estas áreas. Más aun, el uso del diseño para considerar y reconsiderar los planes para el futuro difiere de la consideración de la matriz como *la* base para futuras revisiones y evaluaciones del desempeño pasado con referencia a indicadores y metas preestablecidas. Sería posible hacer una evaluación basada en la matriz de la ayuda en los campos y no mencionar el efecto fundamental, aunque no previsto: la provisión de recursos

a “señores de la guerra”; por ejemplo, si (para citar un donante) una “relación positiva (entre el objetivo específico y el general) es (considerada) evidente por sí misma, no necesita ser evaluada en profundidad”. En otras palabras, si los supuestos no son cuidadosamente especificados o revisados.

Me gustaría desarrollar cuatro preocupaciones más en detalle. ¿Provoca la utilización de matrices en la ayuda de emergencia de manera obligada y no meramente heurística: I) una simplificación excesiva; II) un sesgo hacia lo más mensurable en detrimento de lo más importante; III) rigidez; y IV) una visión estrecha?

### **I) ¿Simplificaciones peligrosas?**

De los muchos tipos de simplificación posibles —como la presunción de influencias separables y aditivas que provocan que el impacto de un factor puede ser medido individualmente— tomemos una. Los manuales y defensores del EML insisten a menudo en que un proyecto sólo puede tener un objetivo general y, a veces, incluso sólo un objetivo específico. Sin embargo, muchos proyectos de ayuda humanitaria pueden estar intentando simultáneamente cubrir: a) necesidades de corto plazo de alimentación, vestido, vivienda y cuidados médicos, y b) necesidades de largo plazo vía la construcción o movilización de capacidades e instituciones. Mientras sea posible, se intentará realizar las actividades orientadas al corto plazo contribuyendo (o, al menos, sin perjudicar) a los objetivos de largo plazo. Pero ambos tipos de trabajo no siempre encajarán. No todas las actividades de tipo (a) serán insumos para las de tipo (b), y viceversa. El trabajo que apunta al largo plazo muchas veces no puede ser incluido en la misma matriz que las actividades de corto plazo, aunque la agencia y el personal sean los mismos. Si algunos de los participantes ven al programa de ayuda como una entrega en el corto plazo y otros como una construcción de sistema de largo alcance, ambas perspectivas pueden superponerse y confundirse en una sola matriz de planificación.

Por lo tanto: *¿puede la insistencia en formular solamente un solo objetivo general o específico marginar o malinterpretar los objetivos de largo plazo?* Los defensores del EML podrían replicar que es posible realizar una matriz de planificación diferente —e implícitamente sugerir un proceso separado de financiación— para cada una de las orientaciones básicas. Adelman (1998) concede que la ayuda humanitaria y la gestión de conflictos exigen sus propias jerarquías de objetivos. Idealmente, debería haber matrices de corto, medio y largo plazo para el mismo proyecto con la finalidad de evitar la simplificación excesiva. Esto también podría evitar los conflictos en dos secuencias: de lo más específico a lo más general y de lo que sucede más temprano a lo

que ocurre con posterioridad. Esta propuesta requiere la existencia de tiempo suficiente para una planificación de este tipo, y que se perciban claramente esquemas de cambios deseables, previsibles y que no se superponen entre ellos.

## II) ¿Sesgo hacia lo más mensurable en detrimento de lo más importante?

Este sesgo se puede producir al menos por dos caminos. En primer lugar, puede venir de la insistencia sobre el uso de indicadores cuantificables. Sin embargo, se está llevando adelante mucho trabajo interesante para desarrollar buenas medidas numéricas de construcción de capacidades y de instituciones, o para sustituir hitos y señales cualitativas operativas. El formato de matriz de DfID para la ayuda de emergencia acepta “las maneras cualitativas de juzgar el alcance de objetivos a tiempo” (1997: 17). El problema es que la mayoría de estos indicadores son específicos para un lugar y un momento determinados, y que el espacio y las habilidades necesarias para establecerlos pueden ser escasas en una situación de emergencia. Por lo tanto: *¿cuán pertinentes son los indicadores cualitativos preparados y aceptados en la práctica?*

En segundo lugar, el sesgo puede provenir de una simplificación excesiva de la idea de proyecto como una entidad unitaria con sólo una orientación. Los temas menos concretos pueden ser subestimados u omitidos cuando todo debe ser especificado en pocas palabras en un diagrama de pocas páginas. Las matrices pueden ser tratadas no tanto como representaciones incompletas sino como *el* diseño del proyecto, o su esencia. Por lo tanto, cada matriz de planificación debería estar fechada, firmada y acompañada de una definición de las limitaciones más importantes. Por lo tanto, *¿son tan evidentes los sesgos hacia lo más mensurable en la práctica?*

## III) ¿Rigidez?

El cambio de matrices de planificación tiende a ser desalentador para los donantes. Esta situación es incluso presentada en regulaciones por escrito. Por ejemplo:

“¿Qué sucede sin el proyecto cambia estando en marcha? Cualquier cambio en su *objetivo específico* o en los *resultados* exige el consentimiento previo de DfID. Las modificaciones en las *actividades* que implican una variación de más de un 10% en alguna línea presupuestaria también requieren la aprobación previa” (DfID, 1997:5).

“Las correcciones (en un informe de proyecto) de una matriz de planificación son normalmente admisibles en los niveles de actividades y resultados: cualquier propuesta para realizar cambios significativos en el objetivo específico de un proyecto normalmente necesita un examen adicional de la donación original de DfID” (Ibid., p. 15)<sup>2</sup>.

También se espera que los indicadores permanezcan estáticos, lo cual supone la existencia de un conocimiento previo suficientemente grande y preciso y que no se producirán cambios en la relación entre una variable y su indicador. Así: “identificando indicadores para resultados y objetivos en la etapa de planificación, el seguimiento y la evaluación deberían ser relativamente sencillos” (Gosling y Edwards, 1995: 183)<sup>3</sup>.

Sería necesario investigar qué sucede en la práctica.

*¿Actúa el trabajo necesario para cambiar las matrices de planificación, especialmente la consulta a donantes en sitios lejanos, como una barrera y un desincentivo y, por lo tanto, aumenta la rigidez del diseño de los proyectos? Si la respuesta es afirmativa, ¿son los efectos particularmente perjudiciales en los proyectos de ayuda de emergencia debido a las circunstancias y condiciones rápidamente cambiantes?*

*¿O, en la práctica, el diseño de los proyectos es más bien honorífico, y se actualiza ex post para asemejarlo a las actividades reales, por lo que su adaptación no es una restricción significativa?*

En el encuentro de mayo de 1998 de ALNAP se presentaron sentimientos y experiencias encontrados. Algunos participantes temían la pérdida de flexibilidad si los donantes insistían en las matrices de planificación. Otros informaban situaciones positivas. “Dos ONG británicas que trabajan en Sri Lanka tuvieron una experiencia muy positiva en el desarrollo de un programa plurianual con funcionarios de DfID establecidos en la región, que resultó en una mejor comprensión mutua y en un proyecto mejor. Sin embargo, en este caso el donante estaba comprometido en una relación de largo plazo y dentro del marco global había flexibilidad para responder a las necesidades cambiantes” (ALNAP. 1998: 13).

---

2. La agencia sueca SIDA parece ser más flexible: “los cambios de objetivo y actividades son permitidos si la agencia (la ONG ejecutora) lo solicita” (ALNAP, 1998: 10)

3. Contradictoria pero sabiamente, los autores agregan más adelante: “Las metas y los indicadores deben ser revisados continuamente durante el proyecto en respuesta a su desarrollo y a los cambios en la situación externa” (Gosling y Edwards, 1995: 191).

#### IV) ¿Visión estrecha?

“El informe narrativo debe utilizar la matriz de planificación (...) desarrollada en la propuesta original del proyecto como la base para la valoración y los informes de progreso” (DfID, 1997: 14).

“El informe de resultados debe: —ser analítico; —estar de acuerdo con la descripción del proyecto en la solicitud y estar organizado de la misma manera y con los mismos títulos” (SIDA, 1997: 16).

El intento de restringir la evaluación de la ayuda a una matriz es parte de la invasión de auditores en muchos países donantes donde la cooperación es cuestionada. Sugeríamos antes que las matrices orientan la mirada durante el seguimiento y la evaluación hacia el logro de efectos esperados por caminos previstos. Las líneas directrices de SIDA para la financiación de la ayuda de emergencia por lo menos solicitan que se contemplen los posibles efectos negativos no esperados (1997:14), pero el formato para la presentación de informes posteriores no tiene espacio para el impacto no previsto, sea negativo o positivo. Por ejemplo, la ayuda financiada y gestionada externamente puede suprimir los esfuerzos locales de auto-ayuda; la ayuda alimentaria puede desincentivar la producción local, y los alimentos distribuidos gratuitamente en los campos pueden producir daños en el largo plazo a la comunidad local y los sistemas de producción; cualquier ayuda puede, directa o indirectamente, ser utilizada por una de las partes en conflicto (ver, por ejemplo, Apthorpe et al. , 1995). Estos efectos alguna vez fueron no previstos y ahora son bien conocidos, pero no gracias a la evaluación basada en las matrices de planificación.

Esta visión estrecha es insuficiente incluso para el seguimiento, y claramente engañosa para la revisión y la evaluación. Es, conscientemente o de facto, un intento para trazar una línea que restringe las responsabilidades de la agencia donante (Slim, 1997), expresando un “no es nuestro problema” si los recursos entregados son usados incorrectamente. La ayuda es definida como una actividad, o una manera de ganarse la vida, y no como una mejora global de la vida de (otras) personas. Al tiempo que se adjudican la propiedad del progreso, las agencias tienden a culpar a otros cuando la ayuda es mal empleada. Pero buscar culpables no es la principal motivación de la evaluación dirigida a la mejora; la pregunta es, más bien, si debería continuar entregándose recursos a destructores (Gasper, 1999b).

En principio, las matrices de planificación pueden ser tratadas como una ayuda durante el seguimiento y especialmente la evaluación.<sup>4</sup> Las líneas directrices de DfID también especifican otra sección en los informes de proyectos denominado “Nueva valoración de la situación y lecciones aprendidas”. Aquí es necesaria una aproximación más amplia similar a la que se sigue en los grandes estudios como el de JEEAR (1996). Incluso en esta situación, el análisis fue realizado, por insistencia de los donantes, con un estilo marco lógico, especificando totalmente los tiempos y los viajes de los evaluadores “antes de que tuviéramos las ideas claras acerca de los temas que demandarían una investigación más detallada y las posibilidad de realizar el trabajo en la región de los Grandes Lagos” (Borton, 1998: 2). En cambio, una parte de una aproximación mayor debería ser:

“Una primera fase o “estudio previo” (que pudiera) construir las líneas y las narraciones de base e identificar los temas clave a ser enfocados en la etapa principal. La experiencia ha demostrado que las cuestiones más importantes que surgen en las evaluaciones de ayuda humanitaria raramente son percibidas en el inicio del proceso... La preparación de la situación de base debe ser el punto de partida de cualquier estudio.” (Hallam y Borton, 1998: 13 a 16).

Esta construcción de base saca a la luz muchas cuestiones, preguntas y criterios para el examen, más allá de aquellos previstos en la matriz de planificación realizada con anterioridad a la acción.

Por lo tanto, *¿ha llevado la preparación de informes basada en matrices de planificación a una visión estrecha que reduce la evaluación a una continuación del seguimiento? ¿O estas tendencias han sido efectivamente contrarrestadas por la existencia de otros incentivos y por la existencia de ciertas secciones en los formatos?*

Estas preguntas deben ser consideradas por las organizaciones y el personal vinculado con la ayuda de emergencia. Sería posible comparar agencias que han exigido matrices completas, como el DfID, como otras que no lo han hecho, como el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos o la SIDA sueca. SIDA (1997), por ejemplo, exige una jerarquía de objetivos (“cadena lógica”) pero no una matriz en toda regla.

---

4. Si podemos asumir los criterios no especificados como partes del proyecto, como lo hace el código de conducta de la Cruz Roja, el Proyecto Esfera y la ley humanitaria internacional (Hallam y Borton, 1998: 14 y 15), la matriz de planificación deja de ser la pieza central de la evaluación.

## V. Reconsiderando las lógicas vertical y horizontal en situaciones de ayuda humanitaria en emergencias complejas

En los casos en que se utilizan matrices para planificar las actividades en emergencias humanitarias, ¿cómo potenciar sus aspectos positivos y reducir sus peligros? Observar las posibilidades de “buenas prácticas” con esta herramienta, añadiendo lo que realmente se realiza tal como se ha prefigurado en la sección IV, proporcionará una base mejor de recomendaciones que el análisis de cualquiera de estas dos vías aisladamente.

Consideremos las prioridades relativas de la “lógica vertical” y la “lógica horizontal” en la matriz de planificación. ¿Pueden la lógica vertical, esa “escalera al cielo” de jerarquía de objetivos, y el “marco de hierro” que configura la panoplia de indicadores y metas impedir o promover la flexibilidad, la innovación y la improvisación necesarias requeridas en situaciones de emergencia? Idealmente, el análisis de las lógicas de formulación debería facilitar y no suprimir el aprendizaje y la adaptación, pero esto depende de cómo sea realizado. Los procesos de aprendizaje —y, en relación, de movilización de energías y esfuerzos no previstos y de construcción de nuevas fortalezas para enfrentar los desafíos— ensalzados en las teorías de proyectos y programas de Hirschman (1963, 1967, 1971) y en la teoría B planteada precedentemente, podrían ser facilitados prestando atención a la “lógica vertical”, aunque sustancialmente con menos frecuencia en una “lógica horizontal” de rendición de cuentas con indicadores y metas. Esta prioridad de la lógica vertical es compatible con la advertencia de Cracknell (1984) posterior a la revisión de múltiples evaluaciones: la adaptación “a la Hirschman” no puede superar los errores fundamentales de diseño, por ejemplo una lógica vertical débil. De manera similar, cuando Hallam y Borton (1998) resumen las ventajas de las matrices de planificación para las evaluaciones de la ayuda de emergencia, la mayoría se refiere a la lógica vertical: “El empleo del marco lógico parece incrementar significativamente la transparencia en la definición de objetivos; hace más explícitos los marcos conceptuales que subyacen en las intervenciones; ayuda a evitar la confusión entre medios y fines y destacan el ‘nivel’ en el que interviene la organización” (Hallam y Borton, 1998: 10).

Dada la intensidad de las incertidumbres que se enfrentan, el análisis de supuestos requiere una especial atención en la ayuda de emergencia. Suponiendo que el estudio exigido pueda ser adaptado a las categorías y formatos del EML, o que las exigencias para intentarlo continuarán, estos pasos pueden ser de ayuda.

En primer lugar, sería posible *evitar la marginación del análisis de supuestos en la MP colocando las columnas correspondientes por delante*. Sin interferir con la situación de la columna de indicadores (al lado de la de objetivos), este cambio haría más evidente la vinculación entre (1) la jerarquía de objetivos, que supuestamente constituye una cadena de medios y fines, y (2) el conjunto de supuestos asociados que afectan la validez de los eslabones de la cadena. Para subrayar esta relación, si los supuestos son colocados en la izquierda del diagrama las casillas de esa columna pueden ser diseñadas para que cada una de ellas cubra dos niveles de la columna de objetivos. Algunos manuales sugieren que el análisis de supuestos debería preceder a la especificación de indicadores; esta prioridad tiene que quedar clara también de manera visual. Si no es así, en general se deja este análisis, si queda tiempo, para el final.

El esquema convencional de la MP puede llevar a la definición de indicadores con anterioridad a la realización de un adecuado análisis de causalidad (especificación de la lógica vertical), y el análisis de supuestos se transforma en un procedimiento tardío de generación de confianza, ya que para entonces la mayor parte de las energías fue utilizada para el resto del diseño. Sería posible afirmar que no se pueden discutir los supuestos seriamente hasta que la jerarquía de objetivos está completamente clara, y que esto sólo surge después de haber hecho operativos los conceptos a través de los indicadores. Yo sugiero, en cambio, que sólo sacando a la superficie cuáles son los factores externos involucrados es posible discutir los indicadores, ya que se supone que éstos medirán los logros debidos al proyecto o la política dejando de lado las externalidades.

En segundo lugar, podríamos *incrementar el número de columnas dedicadas a los supuestos*. Una modificación sugerida hace tiempo (USAID, 1973) era agregar una columna sobre comentarios referidos a las hipótesis. Pero además se podría añadir otra para indicadores que permitan realizar un seguimiento de los factores externos clave. En algunos casos, estos indicadores pueden tener la función de señales de alerta temprana.

Posiblemente habrá una multiplicidad de factores externos importantes que no estarán reflejados en la matriz; una descripción de proyecto de una o pocas páginas implica la presunción de que serán pocos. Pero cualquiera que sea el esquema adoptado —tal vez un diagrama más amplio o separado— dar prioridad al análisis de supuestos es esencial para las organizaciones. Este debe ser acompañado con el mantenimiento de, al menos, un nivel de objetivos situado sobre el de objetivo específico para que se consideren los significados de más alto nivel; de otro modo, los indicadores simplemente nos dirán qué

tan bien se alcanzó un propósito no cuestionado. Enormes cantidades de recursos empleadas tardíamente podrían contribuir al mantenimiento de los niveles de empleo en la agencia de que se trate, a la cobertura de prensa y a la catarsis moral internacional, pero seguramente habrán llegado demasiado tarde y se concentrarán en el alcance de metas equivocadas.

Una tercera variación posible subestima los indicadores y las metas para los objetivos y modifica una de las columnas para prestar *atención obligatoria a efectos no deseados*, tanto previstos como no.

La tabla 6 combina estos tres cambios para presentar una matriz de planificación modificada que presta mayor atención a los factores externos y a los efectos no esperados, considerando la importancia que poseen en situaciones de AHE.

**Tabla 6**  
**Ejemplo de posible modificación de matriz de planificación para emergencias complejas**

Indicadores y fuentes de información sobre factores externos	Comentarios sobre supuestos	Supuestos sobre factores externos clave	NIVELES DE OBJETIVOS	Indicadores para objetivos; fuentes de información	Metas (si existen) de alcance de objetivos	Efectos no esperados
			<b>Objetivo General</b>			
			<b>Objetivo Especifico</b>			
			<b>Resultados</b>			
			<b>Actividades</b>			
			<b>Recursos</b>			

¿Será ésta u otra matriz modificada útil y posible en casos de emergencias complejas, sobre todo si son impuestas como obligatorias y como formatos de resumen vinculantes, y no como un apoyo para la reflexión? Eijkenaer y Telford (1998: 38) se preocupan sobre la posibilidad de completarlas, dados los niveles actuales de conocimiento y aceptación por parte del personal. Estos autores proponen una cuarta posibilidad: una *matriz de planificación racionalizada* para la ayuda de emergencia, por ejemplo con solamente tres niveles —activida-

des, objetivos (resultados) y metas— y dos columnas —niveles de objetivos e indicadores—, y sin análisis de supuestos. Así, recomiendan el empleo de esta matriz simplificada como obligatoria en los proyectos (financiados por ECHO) de emergencia, con un análisis de supuestos optativo, dejando la utilización de matrices más complejas como una alternativa voluntaria.

No tengo objeción a la utilización de diferentes versiones de la matriz de acuerdo con los casos según las posibilidades concretas. Incluso podrían recibir nombres diferentes. También simpatizo con el deseo de desmitificar el EML, rompiendo con la idea de un formato universal impuesto que puede impedir que las personas piensen acerca de las peculiaridades de su propio caso. La justificación para la utilización de un solo nivel de objetivos por encima de los resultados es (como en Bridger, 1986) la factibilidad: hacer más fácil, y por lo tanto más soportable, a las personas en situación de emergencia la posibilidad de pensar —al menos periódicamente— si sus actividades y objetivos siguen siendo un camino bueno para alcanzar sus metas fundamentales. Desafortunadamente, las agencias de ayuda reducen sus metas a mantener vivas a las personas en los campos y no consideran qué es lo que puede hacer esta gente u otros medios disponibles (mucho más coste-efectivos) de salvar vidas (por ejemplo, con actividades de prevención de conflictos). La matriz reducida pierde entonces el mérito identificado más arriba como base potencial para la discusión del diseño del proyecto, incluyendo prioridades más altas y no solamente planes en el nivel de la entrega de recursos, actividades y resultados<sup>5</sup>.

La segunda propuesta de Eijkenaar y Telford —eliminar el análisis de supuestos, dar prioridad a los indicadores y por lo tanto a la rendición de cuentas sobre el aprendizaje— es también preocupante. Hemos visto que en las emergencias complejas —y ciertamente en la planificación y la evaluación *ex post*— resulta prioritario pensar en las implicaciones de largo plazo de la ayuda de corto plazo, lo que exige atención a los supuestos subyacentes, basados en un análisis de los problemas locales. En países afectados por emergencias de largo alcance producidas por conflictos políticos:

“La erosión de los recursos básicos de subsistencia crea bolsas

---

5. Aporthe (1997: 100) señala que la evaluación de la ayuda de emergencia es de alguna manera más fácil que la de proyectos de desarrollo, ya que el objetivo de mantener vivas a las personas afectadas es intrínsecamente bueno, mientras que los efectos de los procesos de desarrollo pueden ser virtualmente imposibles de percibir. Desafortunadamente para este argumento, no solamente existen medios más coste-efectivos de prevenir muertes que la ayuda de emergencia, sino que también sus posibles ramificaciones (por ejemplo, el sostenimiento de milicias de asesinos) es enorme (ver Gasper, 1999b).

crecientes de pobreza, la pérdida de la clase media capacitada y educada que podría gestionar la economía, la educación o los servicios de salud, una carencia de capacidades en los niveles de gobierno y toma de decisiones y la aparición de formas alternativas y extra - legales de supervivencia. A menos que estos temas sean abordados, las estrategias de ayuda actuales que se centran en la entrega de bienes y, como mucho, en la reparación de infraestructuras físicas, simplemente continuarán alimentando la emergencia.” (MacRae y Zwi, 1994, citados en Maier, 1998).

El éxito aparente en la distribución puede proporcionar recursos a los grupos en conflicto para mantener actividades bélicas y causar guerras ulteriores — a través de campañas de reclutamiento y al relevar a estos grupos de la necesidad de utilizar sus recursos propios para satisfacer sus necesidades humanitarias básicas. Estos temas pueden ser ignorados si la columna de supuestos y el nivel que está sobre el objetivo específico son eliminados. Sin embargo, la columna de indicadores no nos será útil en ninguno de estos casos.

## VI. Conclusión y agenda

Este artículo invita a agencias y evaluadores relacionados con la ayuda de emergencia a continuar la reflexión sobre las preguntas y las alternativas propuestas en las secciones IV y V. Llegar a una conclusión definitiva aquí sobre el empleo del EML en estas situaciones sería prematuro. Se han identificado interrogantes referidos a la simplificación excesiva, la negación de aspectos fundamentales pero no cuantificables, la rigidez y el olvido de los efectos no deseados... si ocurren y si pueden ser compensados a través de la modificación o las adiciones al EML. El paso siguiente es una discusión ampliada con trabajadores de la ayuda y un examen adicional de casos, para considerar qué forma de marco lógico podría haber sido útil en condiciones reales y no ideales.

Estas páginas también ponen en juego una cantidad de temas generales importantes referidos al EML y a la evaluación *ex post* a través del estudio de un caso extremo, como es el de la ayuda en emergencias complejas.

En primer lugar, el trabajo de evaluación debe ser motivado por la voluntad de *comprender* la naturaleza de aquello que es estudiado, lo que conlleva opciones acerca de la aproximación general, las preguntas y los enfoques, en lugar de comenzar con la selección de métodos, por más prestigiosos que sean. El recurso automático en la evaluación retrospectiva a un formato de

matriz universal parece contravenir este principio.

En segundo lugar, una de las alternativas principales en el diseño de una evaluación retrospectiva tiene que ver con el equilibrio entre aprendizaje y rendición de cuentas (vista como informes de cumplimiento de los planes originales; ver por ejemplo Lindhal, 1995). El aprendizaje puede ser utilizado para mejorar un programa en ejecución o para una utilización de más largo plazo. La tabla 7 representa un grupo de sugerencias del taller de Canberra en 1998 sobre tipos de evaluación *ex post* (basándose en contribuciones de Howard Adelman y John Borton; ver Aphorpe y Nevile, eds., 1998).

**Tabla 7**  
**Clasificación de tipos de situaciones evaluativas**

<b>Tipos de situación evaluativa</b>	<b>Evaluaciones centradas en la rendición de cuentas</b> (probablemente realizada por independientes)	<b>Evaluaciones centradas en el aprendizaje</b> (probablemente realizadas por implicados y facilitadores)
(Más) <b>SIMPLES</b>	(1) La evaluación es factible.	(2) Factible (dadas varias condiciones)
<b>COMPLEJAS</b> (mayor variedad y cantidad de personas, proyectos y agencias)	(3) Muy difícil, tanto intelectual como políticamente, la identificación y la atribución de efectos, especialmente entre muchos actores.	(4) Pertinente y necesaria, aunque exige una alta cantidad y calidad de recursos para el estudio (por ejemplo, narraciones investigativas e iluminadoras).

El EML es una aproximación originada en el cuadrante 1: estudios centrados en la rendición de cuentas en condiciones relativamente simples (digamos, una plantación de azúcar paraestatal). Su uso es problemático, incluso con el mismo propósito, en las circunstancias propias del cuadrante 3. A través de un análisis del árbol de problemas y de los supuestos más profundo podría ser de ayuda en el cuadrante 2, con la finalidad de fomentar el aprendizaje en condiciones simples, siempre y cuando el aparato de indicadores y metas no esté sobredimensionado. Esto también podría ser aplicado para el cuadrante 4, pero condicionado a una mayor exigencia de utilización sensible y cuidadosa y con menores expectativas acerca de la adecuación o suficiencia de cualquier matriz.

El auge del EML es la evaluación *ex post* puede ser analizado como parte de la “explosión de auditorías”, la extensión de controles públicos burocratizados del desempeño en relación con indicadores preestablecidos (Power, 1997). Es probable que la insistencia de algunos donantes en aplicar matrices

a la ayuda de emergencia, y la prioridad que a veces se otorga a la lógica horizontal sobre la vertical, refleje una necesidad política de mostrar símbolos de rendición de cuentas de grandes y repentinos gastos en poblaciones extranjeras<sup>6</sup>.

Power, profesor de Contabilidad en la *London School of Economics*, remarca que: “pese al predominio de la auditoría, existen otras maneras de rendir cuentas...”

ESTILO A (para la auditoría)	ESTILO B
Cuantitativo	Cualitativo
Mediciones únicas	Mediciones múltiples
Agencias externas	Agencias internas
Métodos de larga distancia	Métodos locales
Baja confianza	Alta confianza
Disciplina	Autonomía
Control posterior	Control en tiempo real
Expertos privados	Diálogo público

La explosión de la auditoría ha implicado una abrumadora prioridad por el estilo A” (Powers, 1997: 292), que es por supuesto el de la matriz de planificación. Pero las ganancias del estilo A son mucho más probables si se combinan con elementos del estilo B, que es predominante por ejemplo en el estilo japonés de gestión. Porque “no es el control sino la confianza lo que puede sustituir la incertidumbre. Las agencias confiables obtendrán apoyo para trabajar en entornos altamente inciertos.” (Benini, 1997: 351).

En tercer lugar, la importancia del aprendizaje refleja la trascendencia de los efectos no buscados. Como se señalaba antes, las MP muchas veces alienan el pensamiento sobre objetivos, supuestos y datos, pero son menos útiles a medida que nos trasladamos desde la planificación hacia el seguimiento y la evaluación. Pueden incluso ser muy limitantes si los efectos y caminos no previstos son importantes, cuando las interacciones en el contexto del programa son múltiples y la eficacia de los métodos propuestos no es comprendida y compartida desde el inicio, o si existen diferencias trascendentes entre los agentes implicados.

Para enfrentarse a los efectos no buscados, es posible aplicar los métodos útiles aunque imperfectos que existen para la investigación empírica, en lugar de ignorarlos o presuponerlos (ver, por ejemplo, Chambers, 1997; Dietz y Pfund, 1988; Honadle y Cooper, 1990; Padaki, 1995; Richards, 1985). Dietz y Pfund

6. Incluso han circulado propuestas de contratos para la realización de proyectos de ayuda de emergencia en las que cada indicador adoptado debía recibir el apoyo por separado, anticipado y firmado del financiador y de la agencia ejecutora.

describen los grupos de discusión estructurados como una herramienta factible para identificar los grandes tipos de efectos y problemas reales, y como una base para diseñar una evaluación posterior más elaborada. Aunque siempre hay espacio para debatir hasta dónde es preciso considerar los efectos, creo que para la evaluación *ex post*, especialmente sobre la utilización de fondos públicos, se debe tener un enfoque más amplio que el del seguimiento rutinario del que deriva originalmente el EML.

En cuarto lugar, y finalmente, existe la necesidad de preocuparse por evaluar los enfoques de evaluación. No existe una respuesta definitiva a la pregunta de si el EML sirve para la ayuda en emergencias complejas. Hay demasiados casos y factores, tipos y fases de evaluación y de EML. Cada caso exige su propia recomendación, que a su vez dependerá de las expectativas sobre las habilidades y motivación del usuario medio. Deberíamos estar prevenidos de una formulación así: "Como con cualquier herramienta, las dificultades asociadas con el marco lógico pueden tener más que ver con la manera en que es utilizado que con problemas inherentes a propia técnica" (ALNAP, 1998: 13). Distingamos las herramientas que son fácilmente mal utilizables y aquellas que no lo son: podríamos decir que el EML es potencialmente fácil de utilizar incorrectamente. Además, parte de la habilidad para su empleo debería estar relacionada con saber en qué momento no utilizarlo, o cuándo complementarlo con otros métodos. Las técnicas problemáticas que pueden ser fortalecidas con otras para cubrir sus debilidades son por supuesto preferibles a las que no tienen remedio. ¿Deberíamos buscar las buenas prácticas, las normales o las malas? La respuesta debe ser a todas ellas. Las mejores prácticas son instructivas, pero no siempre alcanzables; las peores son también instructivas, y no siempre inevitables; las prácticas normales son instructivas y tienen que ver con las condiciones reales, aunque ciertamente pueden ser mejoradas. Dependiendo de la sofisticación del público, el consejo puede transformarse en instrucciones simplificadas, o puramente en advertencias y sugerencias para aquellos que están en el terreno y que las pueden complementar con su propia información y análisis.

## Bibliografía

- ADELMAN, H., 1998. *Evaluating the Evaluation of the Evaluation - the case of the initiative in Zaire*. Ponencia para el Workshop on Evaluations of Emergency Relief, ANU, Canberra, Marzo de 1998.
- ALNAP, 1998. *Record of the Third Meeting*, Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance, 7-8 de mayo de 1998. Londres: Overseas Development Institute.
- ANDERSON, M., 1993. Development and the Prevention of Humanitarian Emergencies. En T. Weiss & L. Minear (eds.), *Humanitarianism Across Borders*, Boulder: Lynne Rienner.
- APTHORPE, R., 1997. *Some Relief from Development: Humanitarian Emergency Aid in the Horn of Africa*

- (including Sudan), Rwanda, and Liberia. *European J. of Development Research*, 9(2), 83-106.
- (ed.), 1998. *Towards Emergency Humanitarian Aid Evaluation*. Development Issues, no. 12. National Centre for Development Studies, Australian National University, Canberra.
- APTHORPE, R., & NEVILE, A., eds., 1998. *Managing Emergency Humanitarian Aid Evaluation: lessons from experience. Report from the Workshop on Evaluations of Emergency Relief, Canberra, 13 a 16 de Marzo, 1998*. Evaluación nº 12, Canberra: Australian Agency for International Development.
- APTHORPE, R., KETEL, H., SALIH, M., WOOD, A., 1995. *What Relief for the Horn? SIDA-Supported Emergency Operations in Ethiopia, Eritrea, Southern Sudan, Somalia and Djibouti*. Informe de Evaluación de SIDA 1995/3, Estocolmo: SIDA.
- BENINI, A.A., 1997. Uncertainty and Information Flows in Humanitarian Agencies. *Disasters*, 21(4), 335-53.
- BORTON, J., 1998. Some Reflections on Study III of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Paper to Workshop on Evaluations of Emergency Relief, Canberra, Marzo de 1998.
- BRIDGER, G., 1986. Rapid Project Appraisal. *Project Appraisal*, 1(4), 263-5.
- CHAMBERS, R., 1997. *Whose Reality Counts?* London: Intermediate Technology Publications.
- CHRISTOPOLOS, I., 1998. Humanitarianism and Local Service Institutions in Angola. *Disasters*, 22(1), 1-20.
- COLEMAN, G., 1987. Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. *Project Appraisal*, 2(4), 251-259.
- CRACKNELL, B., 1984. Learning lessons from experience: the role of evaluation in the administration of the U.K. aid programme. *Public Administration and Development*, 4, 15-20.
- DE WAAL, A., 1997. *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Londres: James Currey.
- DFID, 1997. *Guidelines for Humanitarian Project Proposals and Reporting* (May 1997). Londres: Department for International Development.
- DIETZ, T., & PFUND, A., 1988. An Impact Identification Method for Development Project Evaluation. *Policy Studies Journal*, 8(1), 137-45.
- EIJKENAAR, J., & TELFORD, J., 1998. *Applying Indicators in the Assessment, Monitoring and Evaluation of ECHO Funded Emergency Aid Projects: An Introductory Guide*. Versión Final. Bruselas: European Community Humanitarian Office (ECHO).
- GASPER, D., 1997. 'Logical Frameworks': A Critical Assessment. Documento de Trabajo no.278, La Haya: Institute of Social Studies.
- , 1999a. 'Evaluating the "logical framework approach" - towards learning-oriented development evaluation', *Public Administration and Development* (en prensa).
- , 1999b. 'Drawing a Line': Ethical and Political Strategies in Complex Emergency Relief. *European J. of Development Research* (en prensa).
- GOSLING, L., & EDWARDS, M., 1994. Assessment, monitoring, review and evaluation in emergencies. Ch.6 in Edwards, M., & Gosling, L., *Toolkits*, Londres: Save The Children Fund.
- HALLAM, A., 1998. *Key Issues: notes presented to the Workshop on Evaluations of Emergency Relief, Canberra, 13 al 16 de marzo de 1998*, National Centre for Development Studies, Australian National University, Canberra.
- , 1998b. *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes: A Good Practice Review* (borrador). Londres: Overseas Development Institute.
- , & BORTON, J., 1998. *Good Practice in the Evaluation of Humanitarian Assistance Programmes in Response to Complex Emergencies: Guidance for Evaluation Managers*. Informe encargado por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda del CAD de la OCDE. Borrador (mayo de 1998). Londres: Overseas Development Institute.
- HARRELL-BOND, B., 1986. *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford: Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, A., 1963. *Journeys towards Progress: Studies of Economic Policymaking in Latin America*, New York: Twentieth Century Fund.
- , 1967. *Development Projects Observed*. Washington: Brookings.
- , 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale Univ. Press.
- HONADLE, G., & COOPER, L., 1990. Closing the Loops: Workshop Approaches to Evaluating Development Projects. Pp.185-202 en *Methods for Social Analysis in Developing Countries*, eds. K. Finsterbusch et al. Westview Press.
- JEEAR (1996), Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. 5 volúmenes, Copenhagen: Steering Committee of JEARR.
- KEEN, D., & RYLE, J. (eds.), 1996. *Information in the Disaster Zone*. Número especial de *Disasters*.

- LINDAHL, C., 1995. *Evaluation methodology of disaster relief operations: some lessons from the evaluation of three SIDA financed projects*. Mimeo. Estocolmo: SIDA.
- MAIER, K., 1998. The Spoils of Humanitarianism. *London Review of Books*, 19 de febrero: 13-15.
- MARSDEN, D., & OAKLEY, P., 1990. *Evaluating Social Development Projects*, Oxford: Oxfam.
- MIDDLETON, N., & O'KEEFE, P., 1998. *Disaster and Development: the Politics of Humanitarian Aid*. Londres: Pluto Press.
- PADAKI, V., (ed.), 1995. *Development Intervention and Programme Evaluation - concepts and cases*, Nueva Delhi: Sage.
- PATTON, M.Q., 1997. *Utilization-Focused Evaluation*, 3ª edición. Sage.
- POWER, M., 1997. The Audit Explosion. Pp.286-93 in *Life After Politics*, ed. G. Mulgan, Londres: Fontana.
- RICHARDS, H., 1985. *The Evaluation of Cultural Action*. Londres: Macmillan.
- SCRIVEN, M., 1991. *Evaluation Thesaurus*, 4ª edición. Sage.
- SHADISH, W., COOK, T., & LEVITON, L., 1991. *Foundations of Program Evaluation: theories of practice*. Newbury Park, California.: Sage.
- SIDA, 1997. *Humanitarian Assistance through Swedish Non-Governmental Organizations (guidelines for Sida's grants)*. Estocolmo: Sida, Dept. para la Cooperación con ONGs y la Ayuda Humanitaria (SEKA).
- SLIM, H., 1997. Doing the Right Thing - Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War. *Studies on Emergencies and Disaster Relief*, no.6, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet. Versión reducida en *Disasters*, 21(3), 1997.
- TENDLER, J., & FREEDHEIM, S., 1994. Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil. *World Development*, 22(12): 1771-91.
- THOMAS, J.W., & GRINDLE, M., 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), 1163-81.
- USAID, 1973. *The Logical Framework: Modifications Based on Experience*. Washington, D.C.: A.I.D., Program Methods and Evaluation Division.