

Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto

Limits of the logic framework and deficiencies of the traditional evaluation in cooperation for development to asses impact

Premio Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza al mejor artículo presentado al II Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo 2014

María José VÁZQUEZ-

DE FRANCISCO

mjvazquez@uloyola.es

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

Principal contact for editorial

correspondence

Mercedes TORRES-JIMÉNEZ

Universidad Loyola Andalucía

Pedro CALDENTY-DEL POZO

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

ResumenAbstract

1. Introducción
2. Hipótesis, método y marco teórico de la investigación
 - 2.1. Hipótesis y metodología de investigación
 - 2.2. La evaluación tradicional y la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo
 - 2.3. El marco lógico, el enfoque de marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto: límites y deficiencias
3. Resultados y discusión del estudio
 - 3.1. Influencia de los límites asociados a la propia naturaleza del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto
 - 3.2. Influencia de los límites asociados al uso del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto

Limits of the logic framework and deficiencies of the traditional evaluation in cooperation for development to assess impact

Premio Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza al mejor artículo presentado al II Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo 2014

María José VÁZQUEZ-

DE FRANCISCO

mjvazquez@uloyola.es

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

Principal contact for editorial

correspondence

Mercedes TORRES-JIMÉNEZ

Universidad Loyola Andalucía

Pedro CALDENTHEY-DEL POZO

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

Resumen

De los criterios tradicionalmente utilizados para evaluar la cooperación al desarrollo, por razones relacionadas con costes, metodologías, tiempos y dificultad para atribuir efectos, la medición del impacto es el eslabón más débil de este ejercicio, necesario en términos técnicos y morales, especialmente para quienes reciben la ayuda.

El uso del marco lógico como instrumento de gestión de la ayuda ha eludido la medición del impacto, síntoma revelador de su ineficacia. Son precisamente los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda los que evidencian las limitaciones de las prácticas habituales de evaluación.

Este artículo mostrará una reflexión sobre tales limitaciones a partir de una sistematización de la literatura académica, y planteará una revisión conceptual de los indicadores de medición del impacto.

Palabras clave: cooperación, evaluación, impacto, eficacia.

Abstract

Measuring impact has traditionally been the weakest step in the traditional evaluation of aid, because of its costs, methodologies, time and difficulties in attributing effects. But this exercise is necessary both in technical and moral terms, especially for those benefitting from the aid.

The use of a logical framework as the most accepted tool for aid management has not helped in impact measuring, which is a revealing reflection of aid effectiveness. It is precisely those international commitments for aid effectiveness that highlight the limitations of traditional evaluation practices.

This paper intends to reflect upon those limits through a systematic academic review, and will propose a conceptual revision of impact evaluation indicators.

Keywords: cooperation, impact, effectiveness, evaluation.

1 Introducción

A punto de alcanzarse el año meta fijado por la agenda internacional que rige los designios del desarrollo en los albores del siglo XXI, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el interés de los agentes de la cooperación por conocer los impactos reales de esa inversión (en términos *contables* es preferible considerarla así) va más allá de la mera medición de los indicadores concretos que se fijaron en la citada agenda, considerados por muchos como un reduccionismo o simplificación de la compleja realidad del mundo en desarrollo (Ramalingam 2013,¹ Jones 2013a,² 2013b, Williams 2010³).

La relevancia de este tema, además de su oportunidad, por el momento idóneo en que se produce, cuando se está debatiendo el contenido de la próxima agenda del desarrollo, la *Agenda post 2015*, y midiendo lo realizado hasta el momento, la encontramos en la necesidad moral de conocer si lo que se está haciendo, supuestamente en pro del desarrollo humano, realmente sirve o no para esa finalidad.

La utilización del marco lógico como herramienta principal de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación al desarrollo, ha tenido y tiene una influencia definitiva en la dificultad y limitación para realizar evaluaciones de impacto.

La bibliografía que ha dedicado esfuerzos a analizar el marco lógico es abundante y relativamente reciente (más numerosa desde los años 80 y 90); en ella encontramos además numerosas guías metodológicas que publican las agencias de cooperación o las ONGD. Pero no es tan numerosa aquella que enfoca el análisis hacia la valoración del efecto que su propio uso provoca en la escasa práctica de la medición de impacto. Por esa razón nos planteamos analizar este problema como una de las raíces de la casi total ausencia de este tipo de evaluaciones, aunque debemos decir que empiezan a extenderse en los últimos años, por los motivos que más adelante se mencionan.

La presente comunicación se inscribe en el contexto de la realización de una tesis doctoral acerca del impacto de la ayuda al desarrollo. En ella se revisarán las metodologías para medir los resultados o impactos de la ayuda, focalizando los esfuerzos en el análisis de la cooperación universitaria al desarrollo. Sin embargo, hemos considerado importante estudiar la que podría ser una de las principales fuentes de problemas y dificultades para realizar evaluaciones de impacto: la propia formulación y planificación de los proyectos y la principal herramienta utilizada para ello, el marco lógico.

- 1 Ramalingam, B. (2013).
- 2 Jones, H. (2013).
- 3 Williams, B. (2010), en Fujita (2010).

En el marco de esta investigación, se ha realizado una revisión bibliográfica para construir el marco teórico sobre el enfoque de marco lógico y su evolución, así como acerca de la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo. Tanto la hipótesis, como el método y el marco teórico de la investigación, se presentan en el apartado 2.

Lo descubierto a través de la revisión bibliográfica se ha aplicado, además, al análisis de un total de 51 informes de evaluación realizados por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación para el Ayuntamiento de Córdoba, entre los años 2000 y 2009. Sus resultados se presentan en el apartado 3.

Para finalizar, y cerrando el artículo, en el apartado 4 se presentan las principales reflexiones y conclusiones que se derivan de este estudio.

2 Hipótesis, método y marco teórico de la investigación

2.1. Hipótesis y metodología de investigación

Como ya se ha apuntado en la introducción a este artículo, consideramos que una de las fuentes de problemas y obstáculos para realizar evaluaciones de impacto de la cooperación al desarrollo se encuentra en el origen de las intervenciones, es decir, en la propia planificación de los proyectos, debido en buena parte a la utilización de una herramienta que es recurrentemente usada pero que consideramos poco adecuada para este tipo de intervenciones: el marco lógico.

Por tanto, la hipótesis de este trabajo es que la herramienta del marco lógico no es adecuada, porque dificulta la posterior realización de evaluaciones de impacto, no solo por su mal uso, sino también por su propia naturaleza.

La metodología de trabajo utilizada ha consistido en:

- a) una revisión de la bibliografía académica principal que ha tratado acerca del marco lógico como herramienta de planificación y gestión de la cooperación al desarrollo, así como su vinculación con la evaluación de impacto de esta;
- b) el contraste de la problemática mencionada por los autores más importantes en lo que respecta al marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto, así como la evaluación tradicional y la evaluación de impacto, con el contenido de 51 informes de evaluación realizados por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación entre los años 2000 y 2009, financiados por el Ayuntamiento de Córdoba a través

de su convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo, ejecutados por organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas y multilaterales. Para ello se ha construido una base de datos con información cuantitativa y cualitativa acerca de aspectos que hemos considerado relevantes para nuestro objeto de estudio, entre otros, la formulación de los objetivos general y específico, los resultados formulados y ejecutados, que se han revisado en las evaluaciones, y los indicadores utilizados en la formulación y en la evaluación.

2.2. La evaluación tradicional y la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo

La práctica de la evaluación tradicional en el ámbito de la cooperación al desarrollo se extendió durante la última década del siglo xx, acompañada del incremento del número de intervenciones en esta materia, el incremento de fondos destinados a ella, y de la mano de la definición de guías metodológicas como la elaborada por la agencia de cooperación noruega, NORAD,⁴ o ETEA.⁵ Según esta metodología, que sigue siendo la que más frecuentemente se practica para proyectos y programas ejecutados por agencias de cooperación y por organizaciones no gubernamentales de desarrollo, las evaluaciones deben realizarse conforme a cinco criterios, a saber: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad. Además, se han ido incorporando algunos otros criterios complementarios a los anteriores, a partir de los discursos sobre eficacia de la ayuda, como son coherencia, coordinación, complementariedad, alineamiento y armonización. Como se puede observar, ya en estos criterios se incluye el de impacto, si bien los análisis que habitualmente se han realizado para extraer conclusiones sobre este aspecto son, en general, livianos y carentes del contenido real que se le supone. También el criterio de eficacia en la evaluación tradicional es un elemento interesante para la evaluación del impacto, puesto que con este se pretende confirmar si los objetivos y resultados esperados se han cumplido conforme a lo previsto en la planificación del proyecto.

Sin embargo, en la primera década del siglo xxi, fundamentalmente, a partir del año 2008, se ha producido un auge de las evaluaciones de impacto, coincidiendo con el inicio de la crisis económico-financiera y con la disminución de los fondos disponibles para la ayuda al desarrollo.

En este fenómeno ha tenido también no poca importancia el discurso de la *eficacia de la ayuda*, que emana de la Declaración de París,⁶ donde se hace especial énfasis en la gestión por resultados, la rendición de cuentas y la mutua responsabilidad. La agenda de la eficacia nace del cuestionamiento sobre los beneficios de varias décadas de cooperación internacional al desarrollo y asume dos prin-

4 NORAD (1990).

5 ETEA (2001, 2003).

6 OCDE (2008).

cipios de fondo que explicarían las dificultades que la cooperación tiene para asegurar impactos positivos. Por una parte, la falta de protagonismo de los países receptores de la ayuda al definir los objetivos y contenidos de la cooperación, y por otra parte, la falta de coordinación entre las propias intervenciones de la cooperación internacional y de estas con las políticas nacionales de desarrollo de los receptores.

En este entorno, existe un importante debate en torno a la evaluación de impacto de la ayuda al desarrollo, pues suscita desacuerdos no solo en su propia definición, sino en los métodos y estándares para llevarlas a cabo, y en la verdadera utilidad que se le puede atribuir. Incluso algunos autores plantean dudas sobre su sentido «ético», dependiendo de la metodología que se utilice.⁷ Aun así, existe un consenso generalizado alrededor de la necesidad de evaluar el impacto de la ayuda ya prestada.

Existen varias definiciones de impacto y de evaluación de impacto, desarrolladas por financiadores de la ayuda al desarrollo, *think tanks* e institutos de investigación. La más extendida y aceptada es la realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque existen otras definiciones que van ocupando un lugar importante en la literatura relacionada con el tema, como la aportada por *3ie*.⁸

Entre las *definiciones* más extendidas se encuentran las siguientes:

- Según el CAD, determinación de los efectos buscados y no buscados, positivos y negativos, a corto y a largo plazo, no solo sobre la población objetivo, sino sobre la sociedad o comunidad en su conjunto.
- Según Alonso (2012), comprobación de la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa.
- Según Gertler (2011), aquella que pretende establecer de forma nítida las relaciones de causalidad asociadas a la intervención, de modo que pueda determinarse hasta qué punto los cambios en las condiciones de vida de la población pueden ser atribuidos a los efectos del proyecto, programa o política en cuestión.
- Según *3ie*, impacto es el resultado de la siguiente relación: $I = Y_1 - Y_0$, siendo Y_0 la situación alcanzada por los indicadores de desarrollo cuando no se ha producido ninguna intervención e Y_1 la situación alcanzada por los indicadores de desarrollo cuando sí se ha realizado una intervención.

7 Alonso, J.A. (2012).

8 *3ie International Initiative for Impact Evaluation* financia la realización de evaluaciones de impacto y revisiones sistemáticas que generen evidencias sobre qué funciona en programas de desarrollo y por qué.

Por tanto, el principal objetivo de una evaluación de impacto es determinar los efectos de una intervención. Pero en nuestra opinión, y compartiendo la visión de Stern y el DFID⁹ (Department for International Development, cooperación oficial británica), la evaluación de impacto no debe quedar ahí. También es importante inferir y entender las causas particulares de los cambios producidos.¹⁰

Como se puede observar, cada definición implica una visión (y por ende, un *lugar hermenéutico* de la institución) de la evaluación de impacto, unas más holísticas e incluyentes de todos los efectos posibles, frecuentemente encaminadas a la comprensión de los procesos y al aprendizaje, con las que nos alineamos, y otras que focalizan su atención en el método y la relación causal pura, orientadas normalmente a medición de resultados y la rendición de cuentas.

En cuanto a los *métodos* para la evaluación de impacto, los investigadores han definido una amplia variedad de metodologías que se pueden categorizar en los siguientes grupos: experimentales, cuasi experimentales y no experimentales.

Stern¹¹ propone una clasificación de las metodologías de evaluación de impacto en cuatro categorías principales:

1. *Regularity frameworks*: en las que se contabilizan las frecuencias y correlación entre causas y efectos (métodos estadísticos).
2. *Counterfactual frameworks*: con presencia de grupos de control, entre los que se observan diferencias de comportamiento con y sin intervención de desarrollo (métodos experimentales o cuasi experimentales).
3. *Multiple causation*: en las que se despeja la combinación de causas que llevan a un efecto (métodos configuracionales).
4. *Generative causation*: en las que se identifican los mecanismos que provocan determinados efectos (evaluación basada en la teoría, evaluación realista o naturalista, estudios de caso).

Se puede decir que no existe un patrón ideal en las metodologías para la realización de evaluaciones de impacto. Es más, si existe un consenso sobre algo en este tema, es que no hay consenso sobre cuál es la mejor metodología, y que la elección de una u otra dependerá de cada situación concreta que se pretenda evaluar. Y no en menor medida, del propósito que se persiga con la realización de la evaluación de impacto.

No se puede decir que los métodos estadísticos o experimentales sean mejores en cualquier caso que aquellos en los que se puede aplicar un mayor y concienzudo estudio de las relaciones causa-efecto, aunque estos carezcan de representatividad numérica. El «experimentalismo», entendido como el esfuerzo por la determinación de una muestra representativa en la que se puedan controlar los efectos de una intervención de desarrollo, no tiene por qué ser la mejor opción.

9 Stern, E. (2012).

10 Con este enfoque de aprendizaje también se han publicado interesantes guías de evaluación de impacto, como la de Kusters (2011).

11 Stern, E. (2012).

Entre los métodos experimentales, una de las formas más extendidas para identificar los efectos o impactos de una acción de desarrollo es la determinación de un grupo de control (*counterfactual*) con el que poder comparar los indicadores de desarrollo alcanzados por la población beneficiaria de una acción.

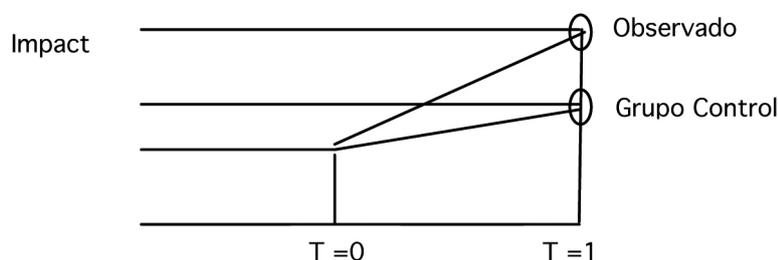


Figura 1

Representación de la definición de impacto utilizando el método experimental.

El origen de estos métodos se puede encontrar en la investigación médica, donde un fármaco se prueba en una muestra de población, mientras se determina un grupo de control al que no se administra, para observar los efectos del mismo en el grupo tratado. Pero en una acción de desarrollo, utilizar este tipo de metodología no resulta sencillo, por el simple hecho, entre otros factores, de que encontrar un grupo humano exactamente igual a otro es, si no imposible, ciertamente muy complicado.

Por tanto, la cuestión clave en la determinación de la metodología más adecuada es poder identificar correctamente los efectos de un proyecto o programa (*programme attribution*), que en algunos casos tan solo podrán definirse como «contribuciones» del programa, por la dificultad de aislar los efectos de aquel de otras actuaciones, o incluso de la evolución propia e inherente a la población con la que se trabaja. Porque no se debe olvidar que cualquier colectivo humano tiene sus propios mecanismos y tendencias de desarrollo y que habrá cambios inherentes a su propia naturaleza, no debidos necesariamente a las acciones externas.

La realidad es cada vez más compleja: las relaciones de causalidad son múltiples y no lineales, los sistemas de causalidad están abiertos a influencias externas y las causas interactúan unas con otras. El contexto lo cambia todo, por tanto, se necesita una teoría para entender cómo, cuándo y dónde las causas marcan una diferencia.

Pero normalmente las evaluaciones se focalizan en una parte muy pequeña de la realidad, aquella que es más fácil de medir y, en consecuencia, donde la posibilidad de obtener información rigurosa es más factible. Sin embargo, esta forma de evaluar pierde la «captura de datos» de los efectos intangibles o cualitativos, en los que

recae una buena parte de los efectos de la ayuda al desarrollo que consideramos de vital importancia. Estos efectos, que resulta fundamental descubrir y valorar para aprender, se producen andado el tiempo y tras un proceso de cambio, que normalmente responde a una estrategia,¹² que implica un plazo considerable (de ahí la importancia de *cuándo* evaluar).

Por otra parte, como ya hemos comentado, en el caso de los métodos experimentales en el contexto de las acciones de desarrollo, existen detractores de estas metodologías que hablan de los problemas éticos que implica el privar a un grupo de personas de los beneficios de una acción de desarrollo por la búsqueda del simple rigor estadístico.

Como métodos alternativos a aquellos, y en los que se garantiza el aprendizaje de la experiencia y su posible réplica, han surgido otras formas de evaluación¹³ (aunque no es el objeto de estudio de este artículo, no queremos dejar de mencionar la valiosa aportación que supondría la práctica habitual de sistematizaciones por parte de los organismos ejecutores de proyectos de cooperación al desarrollo¹⁴):

- Evaluación realista (*realist evaluation framing*): basada en la identificación de los factores y mecanismos causa-efecto en cada caso (estudios de caso), según el contexto, para la formulación de una teoría causal.
- Análisis de contribuciones (*contribution analysis*): basada en la identificación y confirmación de los procesos causa-efecto. Tanto el anterior método como este están fundamentados en la evaluación basada en la teoría.¹⁵
- Entrevistas y encuestas de actitudes (*people's narratives and surveys for attitudes*).
- Análisis cualitativos comparativos (*qualitative comparative analysis*).
- Evaluación participativa enfocada al aprendizaje (*participatory impact assessment and learning approach*), valoración rural participativa (*PRA-Participatory Rural Appraisal*).

Sobre la *utilidad* de la evaluación de impacto, existen diferentes motivos por los que en los últimos años ha aumentado el interés por este tipo de estudios, entre los que se encuentran: la crisis de la cooperación, el cuestionamiento de la eficacia de la ayuda, la crisis financiera, los cambios en el escenario de la cooperación al desarrollo (actores y factores económicos), entre otros. Pero en nuestra opinión, los motivos más importantes son el aprendizaje y la rendición de cuentas, no solo a financiadores, sino también a la parte interesada más importante en cualquier acción de desarrollo, los sujetos de la ayuda: los destinatarios del bien o servicio o beneficiarios.

12 Fitz-Gerald, A. et al (2002).

13 Stern, E. et al (2012).

14 Jara, O. (2012).

15 Carter, B. (2012).

Según Guijt (2013),¹⁶ se puede considerar que la evaluación de impacto es útil en los siguientes casos:

- Cuando se esté probando una innovación y su posible «multiplicación».
- Cuando se esté invirtiendo en cooperación en contextos complejos y arriesgados.
- Para rendir cuentas a financiadores, de cara a una posible continuidad o aumento de la ayuda.
- Para rendir cuentas «hacia abajo», a beneficiarios finales, contrapartes, etc.
- Como parte del proceso de aprendizaje en las intervenciones de desarrollo, tanto para actores del Norte como del Sur.
- Cuando se trate de intervenciones amplias o escalables.

Pero si existe un motivo principal y fundamental para la puesta en marcha de un proceso de evaluación de impacto, este es la contribución a la definición de una *teoría de cambio* para mejorar los niveles de desarrollo en una población específica a través de una acción de desarrollo.

Por último, en cuanto a los *estándares*, existen opiniones contrapuestas, todas ellas relacionadas con el rigor de los resultados obtenidos: utilidad versus exactitud, relevancia frente a objetividad, reivindicados con fuerza por quienes abogan por los métodos estadísticos y experimentales. En nuestra opinión, un profundo conocimiento de la realidad y el contexto y un buen análisis causal, realizado con rigor en los procedimientos, aun no basado en métodos cuantitativos exhaustivos, pueden conducir igualmente a la identificación de las relaciones causales y, principalmente, a la comprensión, y por ende al aprendizaje, de los mecanismos que las han provocado. Pero la bibliografía existente y nuestra propia experiencia nos hacen dudar de que esto pueda conseguirse con la utilización exclusiva del enfoque de marco lógico durante el proceso de planificación y gestión de los proyectos.

2.3. El marco lógico, el enfoque de marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto: límites y deficiencias¹⁷

El marco lógico es una herramienta de planificación por objetivos que se ha convertido en el principal instrumento de planificación en cooperación al desarrollo. Los antecedentes remotos de este método los encontramos en el uso militar de la planificación por objetivos¹⁸. Los antecedentes y evolución más cercana los clasifica Sartorius¹⁹ en tres generaciones. En la Primera Generación (1970-1980), a partir del trabajo de diseño realizado por la agencia estadounidense de cooperación (USAID), se utilizaba tan solo la matriz de planificación del proyecto (MPP); durante la Segunda Generación (1980-1990), el

16 Guijt, I. (2013).

17 Para la redacción de este apartado se han tenido como referencias principales cuatro autores: Gasper 1997, 1999, 2000; Ferrero 2003; Biggs 2003 y Stern 2012. Ferrero resulta de especial relevancia en este estudio, pues su tesis doctoral fue dirigida por el Dr. José Juan Romero en ETEA. Por tanto forma parte de una de las líneas de investigación principales de esta institución universitaria desde hace 25 años: el desarrollo y la cooperación.

18 Hummelbrunner, R. (2010).

19 Sartorius, R. (1996), en Ferrero (2003).

marco lógico se amplía al enfoque de marco lógico, en el que se hace un mayor énfasis en el proceso de planificación, estructurando este en diferentes fases y con la participación de diferentes agentes interesados (la agencia alemana de cooperación GTZ crea el método ZOPP); finalmente, en la Tercera Generación, en la que nos encontramos, se incorpora la gestión del ciclo del proyecto, lo que implica una forma específica no solo de planificar, sino también de gestionar, hacer seguimiento y evaluar la cooperación al desarrollo.

En la bibliografía consultada sobre marco lógico, enfoque de marco lógico y gestión del ciclo del proyecto, hemos podido identificar dos grupos de autores claramente diferenciados: aquellos a favor o levemente críticos del uso de esta metodología de planificación y gestión y otros claramente en contra y a favor de una planificación de los proyectos basada en el proceso y el aprendizaje (ver figura 2).

La matriz de marco lógico

La matriz de marco lógico²⁰ (MML) o matriz de planificación del proyecto (MPP) es una tabla de cuatro filas por cuatro columnas en la que se recogen diversos componentes ordenados según dos lógicas complementarias: la lógica vertical (las columnas), basada en relaciones de causa-efecto y medios-fines; y la lógica horizontal (las filas), encaminada a la comprobación o medición de los resultados alcanzados (*accountability*), a través de la definición de indicadores (indicadores objetivamente verificables) y las fuentes donde verificar su cumplimiento (fuentes de verificación). En la lógica vertical se encuentra además una casi siempre denostada última columna de hipótesis, en la que se plasman posibles contingencias, imponderables o premisas que, en caso de producirse, o no, romperían la correcta consecución de la lógica vertical e impedirían, por tanto, que se pudieran alcanzar los resultados u objetivos previstos. Esta última columna, generalmente olvidada, es sin embargo fundamental de cara a la realización de futuras evaluaciones de impacto, precisamente por la razón anteriormente expuesta.

En la primera columna de la matriz, de arriba abajo y en cuatro niveles, se recogen los elementos principales definitorios de un proyecto de cooperación al desarrollo, consistentes en: 1) el objetivo general, o fin último al que se pretende contribuir con una intervención de desarrollo, que suele hacer referencia a una mejora en el nivel de bienestar de una población, territorio, etc.; según la terminología inglesa, este sería el impacto (*impact*) de la intervención, por tanto es esencial tenerlo en cuenta en una futura evaluación de impacto: una mala o errónea formulación del objetivo general supondría ya de por sí un obstáculo o la imposibilidad de realizar la evaluación de impacto de la intervención (proyecto o programa); 2) el objetivo específico (pueden ser varios, aunque no es recomendable según esta metodología) o propósito concreto del proyecto (*outcome*); 3) los resultados (*outputs*) o productos o servicios que el pro-

20 Gasper, D. (1997, 1999, 2000a, 2000b).

Autores y publicaciones a favor o levemente críticos del EML	Año	Autores y publicaciones críticos del EML, a favor del proceso
	1967	Hirschman
Baum	1970	
Biggs	1981	Slade
Casley and Lury	1982	
Guttinger	1982	
Rondinelli	1983	
Cracknell	1986	Clay and Schaffer
Casley and Kumar	1987	Chambers
Solem	1987	
Coleman	1987	
Daniels	1987	
NORAD	1990	Coleman
Eggers	1992	Coleman
Crittenden y Lea	1992	
Eggers	1993	
Cameron	1993	
ISNAR	1993	
Eggers	1994	Maddock
Analoui	1994	Bell
MacArthur	1994	
Chambers	1995	Eyben and Ladbury
Wiggins and Shields	1995	Davis
Sartorius	1996	
Cracknell	1996	
Toffolon-Weis et al.	1996	
Farrington et al.	1997	Gasper
Cummings	1997	Platt
Coles et al.	1998	Mosse, Farrington and Rew
Horton	1998	Horton
IDS	1998	Guijt and Shah
	1998	Thin
	1998	Wood
Eggers	2000	
Cracknell	2000	
Gasper	2000	Gasper
Bell	2000	Cooke y Kothari
HARP	2000	Horton et al.
Horton, Mackay, Anderson & Dupleich	2000	
Alex and Byerlee	2001	Amis
HARP	2001	Hummelbrunner
	2002	Den Hayer
	2003	Ferrero
	2005	Bakewell y Garbutt
	2005	Davis
	2007	Chambers
	2008	Mayne
	2009	Woolcock
	2010	Hummelbrunner
	2010	Fujita
	2011	Collier
	2011	Fors et al.
	2011	Gauk
	2011	Holma et al.
	2012	Picioto
	2012	Stern
	2012	Delahais et al.
	2012	Wimbush et al
White	2013	

Figura 2

Autores a favor y en contra del uso del EML.

Fuente: Elaboración propia a partir de Biggs (2003), Ferrero (2003), Stern (2012).

yecto va a generar; y 4) las actividades y acciones que es necesario llevar a cabo para conseguir generar esos productos o servicios.²¹

Al respecto de estos cuatro niveles, uno de los problemas que presenta esta simplificación de la realidad es la sobre-agregación de conceptos (lo que Gasper ha llamado *jamming*²²) en los niveles de resultados y objetivos, resultando en muchas ocasiones confusos y mal formulados (se confunden resultados con objetivos y viceversa²³) o faltan niveles para representar correctamente las relaciones de causa-efecto (*lack-frames*²⁴). Además, esa simplificación de la realidad representa de manera muy pobre los procesos de cambio,²⁵ pues el marco lógico no incorpora la dimensión temporal (Gasper 1997).

Los elementos anteriormente mencionados pueden ser divididos en dos estratos o pisos de importancia distinta, de cara a una futura evaluación de impacto de una intervención, en la medida en que lo realmente relevante en esta será la comprobación del alcance o contribución a la consecución del objetivo general y el objetivo específico. Sin embargo, la práctica nos dice que, donde las entidades ejecutoras de proyectos focalizan los esfuerzos durante una intervención de desarrollo es en la consecución de los resultados y las actividades necesarias para ello, pues es donde los financiadores pondrán mayor atención para revisar que el proyecto se ha ejecutado conforme a lo planificado y para lo que se entregaron los fondos.²⁶ Es más, autores como Solem (1987), Cracknell (1989) y Gasper (2000), afirman que los formuladores muchas veces cumplen la matriz de marco lógico después de haber concebido el proyecto, para cumplir con el requisito exigido por los financiadores, obteniendo así matrices ilógicas que pierden las relaciones de causalidad entre niveles, a lo que Gasper llama *logic-less frames* o marcos lógicos sin sentido.

Volviendo a los indicadores, también aquí encontramos una fuente de futuros problemas para cuantificar el impacto de los proyectos, pues los formuladores de intervenciones diseñan indicadores poco realistas y difíciles de medir, no solo por su propia definición, sino también por el alto coste que supondría su valoración (Chambers 1995).

El enfoque de marco lógico

El enfoque de marco lógico (EML) es una versión más avanzada del método, pues a la matriz se añade una metodología de trabajo, estructurada en diferentes fases y en la que se espera que participen no solo a un equipo técnico que diseña el proyecto, sino la población destinataria; se basa en lo que se conoce como diagnóstico y planificación participativos. Fruto de ese diagnóstico se obtiene el amplio y complejo conjunto de problemas que afectan a una población concreta, que se disponen en un simple esquema según relaciones lineales de causa-efecto, que se conoce como árbol de pro-

21 Hemos querido añadir la traducción inglesa de los diferentes componentes por dos razones: en primer lugar, porque es más abundante la literatura inglesa sobre este campo y para los castellano-hablantes resulta a veces confusa esta terminología; en segundo lugar, porque a nuestro entender, es mucho más evidente que el objetivo general es el impacto esperado o la contribución al mismo, y por tanto, una buena definición del mismo es fundamental de cara a la realización de una futura evaluación de impacto.

22 Gasper, D. (1997).

23 Cracknell, B. (1986); Eggers, H. (1992, 1994); Cordingley, D. (1995).

24 Gasper, D. (2000).

25 Davis, R. (2002).

26 Solem, R.R. (1987).

blemas. Estos problemas, formulados en positivo, como situación ideal a la que aspirar, y combinando acciones que se relacionan mediante la lógica de medios-fines, se convierten en el árbol de objetivos. Elegida una alternativa de intervención, esta se traslada a la primera columna de la matriz de marco lógico, que supone, por tanto, el corazón de esta herramienta de planificación. Las críticas principales que se hacen a esta metodología hablan del falso consenso que se alcanza a través de las metodologías participativas para la elección de una alternativa de intervención, así como de la imposición por parte de los diseñadores de los proyectos de una forma de discursar propia del pensamiento occidental, que no es válida y universal para todas las culturas.²⁷

Esta simplificación de la realidad,²⁸ si bien ayuda a la hora de focalizar las acciones de cooperación, supone la pérdida de grandes cantidades de información, de cara a una futura evaluación de impacto. La realidad no consiste en relaciones lineales unívocas de causas y efectos y no responde a una lógica piramidal.²⁹ Los problemas reales aparecen como nudos o marañas en los que una multitud de factores, sociales, económicos, culturales, políticos, institucionales... (según Crittenden y Lea 1991,³⁰ esta metodología está más orientada hacia los aspectos físicos —infraestructuras— y cuantitativos de los proyectos), tanto internos como externos, controlables e incontrolables, afecta al resto. Esto tiene un triple efecto: por una parte, habrá impactos no previstos, tanto positivos como negativos, que ocurrirán; por otra parte, habrá impactos previstos que, a pesar de alcanzar los resultados esperados formulados en el proyecto, no lleguen a producirse; por último, a la hora de medir el impacto del proyecto, se planteará el problema de si se podrá medir el efecto neto del proyecto sobre la realidad (atribución) o si el evaluador tendrá que asumir su incapacidad para ello y conformarse con considerar el efecto bruto o contribución al cambio.³¹

En todos los casos anteriormente descritos estaría jugando un papel importante tanto la cadena de resultados como la columna de hipótesis, si se hubiera tenido suficientemente en cuenta; pero como ya mencionó, esta columna se olvida, una vez diseñado el proyecto.³² La simplificación de la realidad en pro de la eficacia hace concebir esta como un túnel normativo, útil para el diseño y la planificación, pero poco ventajoso durante la ejecución o de cara a una evaluación de impacto.

La gestión del ciclo del proyecto

Finalmente, la gestión del ciclo del proyecto (Biggs y Smith, 2003) es la forma de gestionar la cooperación al desarrollo, en la que el mismo enfoque de marco lógico se utiliza para las diferentes fases de la gestión, desde la planificación hasta la evaluación, pasando por la ejecución y el seguimiento. El trasfondo de esta forma de gestionar es incorporar los procesos de aprendizaje y la corrección de errores en las distintas etapas del ciclo, de cara a futuras

27 Chambers, R. (1995, 1996, 1997).

28 *Ibid*; MacArthur, J. (1994).

29 Gasper, D. (1997).

30 Crittenden y Lea (1991), en Wiggings y Shields (1995).

31 Ferrero (2003), Stern (2012).

32 Cracknell y Rednall (1986); Solem, R. (1987); Gasper, D. (1997); Wiggings y Shields (1995).

intervenciones, lo cual vendría a solventar el problema anteriormente mencionado sobre la falta de dimensión temporal en el EML.³³ Por eso es habitual encontrar representaciones gráficas del ciclo del proyecto de manera circular, como su propio nombre indica. No obstante, a lo largo de los últimos años se han venido proponiendo otras metodologías de planificación que atienden mejor el enfoque de proceso y aprendizaje en las intervenciones de cooperación al desarrollo, aunque no las trataremos en este artículo.³⁴

Sin embargo, la realidad es que muy escasas veces la gestión del ciclo del proyecto es realizada con fines de aprendizaje y en raras ocasiones un proyecto planificado según la metodología de marco lógico sufre alguna modificación o corrección. La razón la encontramos en que los financiadores de los proyectos no facilitan esta práctica, pues quieren mantener bajo control aquello para lo que se concedieron los fondos, sin que se pueda dar lugar a desviaciones importantes de lo ejecutado con respecto a lo planificado. El marco lógico se convierte así en un corsé (*lock-frames*³⁵) para la compleja realidad social y económica que rodea cualquier intervención de desarrollo, cuando lo que se necesita es huir del enfoque de *blueprint* o diseño del proyecto y dotar de flexibilidad a la intervención,³⁶ para adaptarla a la realidad. Asociado a esa rigidez del marco lógico, presionadas las organizaciones ejecutoras de proyectos por las instituciones financiadoras, aparece el problema de encontrar indicadores de logro de los resultados y objetivos mal o ambiguamente enunciados, poco ambiciosos y poco cerrados cuantitativamente, lo que supone un obstáculo más a la hora de realizar una evaluación de impacto.

Por último, queremos mencionar que en el ciclo del proyecto el eslabón de la evaluación (y, por ende, la evaluación de impacto) aparece en el último lugar. Esto significa que las organizaciones no incorporan desde el inicio de la planificación de una intervención la lógica de la evaluación de impacto, con lo cual difícilmente se dan las condiciones óptimas para que se puedan acometer transcurridos unos años desde el cierre de un proyecto o programa. Como ejemplo de ello podemos mencionar al hecho de que el marco lógico no exige la formulación de un indicador para el objetivo general, por lo que difícilmente se podrá dar seguimiento a una variable que no ha sido pensada desde el principio.

Para finalizar, y sintetizando el contenido del marco teórico expuesto, según Ferrero,³⁷ las críticas al enfoque de marco lógico que diversos autores han hecho a lo largo de las últimas décadas, se pueden clasificar según las siguientes categorías: a) asociadas a la naturaleza del modelo lógico; b) asociadas a la definición de los elementos del marco lógico (contenidos en la matriz del proyecto); c) asociadas al método (EML-ZOPP); y d) asociadas a los efectos inducidos por el uso del EML sobre el carácter de las intervenciones. En algunos casos el problema está en el erróneo uso que se hace de la herramienta, pero en otros casos el problema es la propia herra-

33 Gasper, D. (2000).

34 Ferrero, G. (2003).

35 Gasper, D. (1997).

36 Solem, R.R. (1987); Cracknell, B. (1989); Chambers, R.

(1996); Gasper, D. (2000).

37 Ferrero, G. (2003).

mienta, es decir, su naturaleza, que no está diseñada para planificar intervenciones complejas de desarrollo. Esta clasificación o taxonomía será la que utilizaremos como base para nuestro estudio empírico de la problemática del marco lógico asociada a la evaluación de impacto en el apartado siguiente.

3 Resultados y discusión del estudio

Los resultados de la revisión bibliográfica que se ha realizado sobre el marco lógico, y sus implicaciones en la evaluación de impacto, se han contrastado a través del análisis de los 51 estudios de evaluación llevados a cabo por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación entre los años 2000 y 2009, para el Ayuntamiento de Córdoba.³⁸ Esto supone haber evaluado el 63% del total de proyectos financiados por la entidad local en los años de referencia.

Las intervenciones evaluadas fueron ejecutadas por ONGD relevantes del panorama español. En algunos casos fueron intervenciones pequeñas, financiadas únicamente por el ente local, pero en otras fueron proyectos de mayor calado para los que se solicitaba cofinanciación, por lo que estaban formulados como una acción más compleja y completa.

Por su parte, el Ayuntamiento de Córdoba ha sido emblemático como caso paradigmático de la cooperación descentralizada y como institución pública financiadora de acciones de cooperación al desarrollo. Lo ha sido tanto en términos cuantitativos (entre 2001 y 2009 destinó un total de 4.560.000 euros a las diferentes convocatorias anuales de cooperación internacional para el desarrollo) como en términos cualitativos, por su carácter pionero a nivel español, desde principios de la década de los 90 y por las innovaciones que fue introduciendo en la forma de gestionar su financiación, las formas novedosas de relacionarse con las ONGD, o la inquietud por aportar calidad y eficacia a su cooperación, desde mucho antes de que la agenda internacional del desarrollo comenzara a debatir acerca de la eficacia de la ayuda, entre otros aspectos. En ese perfil institucional del Ayuntamiento como agente de cooperación al desarrollo ha jugado un papel interesante e importante la Fundación ETEA, vinculada en la actualidad a la Universidad Loyola Andalucía, que le ha acompañado en su proceso de maduración institucional desde el año 98.

Debemos mencionar que, como casi todos los organismos financiadores de ayuda al desarrollo, el Ayuntamiento de Córdoba exige en sus bases de convocatorias que las ONGD presenten los proyectos formulados según el enfoque de marco lógico. Las evaluaciones realizadas se han basado por tanto en esa herramienta, es decir, han respondido al diseño de evaluación tradicional que se mencionó en el

38 Véase listado de proyectos y ONGD en Anexo 1.

Clasificación de las variables analizadas	Variables incluidas en la base de datos
Descriptoras del proyecto	Título del proyecto País de ejecución IDH del país de ejecución Año de la intervención Presupuesto Entidad que formula el proyecto y su antigüedad Entidad ejecutora y su experiencia Sector de la intervención
Sobre la claridad y contenido de la formulación	Formulación de objetivos (general y específicos) Formulación de resultados esperados Formulación de indicadores en los objetivos y los resultados
Sobre la evaluación y el impacto	Año de la evaluación Número de beneficiarios previstos y alcanzados, directos e indirectos Objetivos y resultados, previstos y alcanzados Impactos previstos e imprevistos Hipótesis

Tabla 1

Estructura de la base de datos de los proyectos evaluados.

segundo apartado. No obstante, en el año 2004, el Ayuntamiento solicitó a la Fundación ETEA que realizara tres evaluaciones país de las intervenciones que había financiado hasta ese momento en Nicaragua, Cuba y Marruecos, que fueron realizadas en 2004, 2006 y 2007. Y por primera vez se introdujo en el proceso el interés por evaluar el impacto de la cooperación, en un momento en el que esta práctica no estaba en absoluto extendida entre los agentes.

Para el estudio que se ha realizado, se confeccionó una base de datos con información relevante para emitir conclusiones acerca de las limitaciones del marco lógico como herramienta de formulación de cara futuras evaluaciones de impacto. La información de dicha base de datos se muestra en la tabla 1.

Nuestra aportación a la clasificación o taxonomía de Ferrero, descrita en el apartado anterior, y sobre la cual basamos nuestro análisis empírico, consiste en identificar y resaltar cuáles de los problemas detectados en la metodología del marco lógico y sus derivaciones podrían afectar y obstaculizar una futura evaluación de impacto de la intervención, diferenciando entre las limitaciones que son fruto de la propia naturaleza de la metodología y las que se derivan de un mal uso, los cuales hemos reagrupado en función de las posibles consecuencias. Hemos refrendado los resultados con el estudio de la base de datos confeccionada a partir de la información hallada de los informes de evaluación tradicional realizados por la Fundación ETEA.

3.1. Influencia de los límites asociados a la propia naturaleza del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto

Problemas en la identificación de los componentes principales de la lógica de intervención: los objetivos

Según hemos podido observar en los informes de evaluación analizados, en el 23,5% de los proyectos el objetivo general era una meta muy genérica o elevada, existiendo una distancia insalvable entre este y el objetivo específico. El objetivo general se convierte así en un elemento retórico, un «adorno» del proyecto, al que se vacía completamente de importancia. Esto supone ya en sí un problema básico a la hora de plantearse realizar una evaluación de impacto, pues se pretende medir un efecto o impacto macro de una intervención de cooperación que ha sido formulado de una forma genérica y poco aterrizada a la realidad concreta de esta. Por otra parte, se encontraron problemas de formulación del objetivo general como objetivo específico en el 32,3% de los casos.

Existe todo un debate intelectual en torno a la medición de los impactos macro de un proyecto o programa de desarrollo, cuando las intervenciones están formuladas en su mayoría desde un punto de vista micro; y no nos referimos solo a las que ejecutan las ONGD. También las agencias o los bancos de desarrollo desarrollan su labor en general a través de intervenciones de tipo micro.

En nuestra opinión, un objetivo específico bien formulado resultaría tanto o más interesante como objeto de estudio en una evaluación de impacto que un objetivo general vago e inconcreto.

Enfoque reduccionista y simplificado de la realidad, sobre-agregación de conceptos en los niveles de resultados esperados y objetivo específico y falta de niveles en la matriz

El marco lógico tiene su origen en la planificación por objetivos para realidades concretas, controlables y poco cambiantes. Por eso se dijo en el epígrafe anterior que es muy adecuado para planificar proyectos de infraestructuras. Sin embargo, se ha adoptado la herramienta de manera general para la planificación de intervenciones de carácter socioeconómico, donde las relaciones causales son complejas, enredadas, recursivas, reticulares... La propia naturaleza de la herramienta resulta forzada. Se necesitarían no solo más niveles en la matriz, sino nuevos diseños, no matriciales, tanto de la matriz como de los árboles de problemas y objetivos: de redes, circulares, bi o multidireccionales, etc. (en definitiva, un nuevo diseño de herramienta).

En el 35% de los proyectos evaluados, los objetivos y resultados se confundían (y por tanto sus indicadores), pues trataban de adaptar la compleja realidad a un escueto esquema lineal, unidireccional, de causas y efectos. Tratar de realizar una evaluación de

impacto sobre un proyecto en el que no está claro cuáles son los objetivos o los resultados supondrá graves problemas, por ejemplo, a la hora de intentar establecer relaciones causales aplicando métodos cuantitativos poco flexibles. Estaríamos hablando entonces de desacoplamiento entre las metodologías y el objeto de trabajo o estudio. Por otra parte, podría resultar que el impacto alcanzado por un proyecto no estuviera ni tan siquiera en el diseño del proyecto, o que fuera muy distinto al previsto. Realizar una evaluación de impacto en este caso resultaría imposible con metodologías tan inflexibles como la propia herramienta del marco lógico.

Ausencia de la dimensión temporal en la matriz de marco lógico

Uno de los principales problemas detectados en los informes de evaluación revisados lo encontramos en el hecho de que la matriz de marco lógico no incorpora la dimensión temporal, es decir, es una herramienta estática de planificación. Este enfoque ha tratado de ser solventado con la incorporación del ciclo del proyecto, pero no se ha logrado, por los motivos que más adelante exponemos.

La matriz de marco lógico no refleja los procesos de cambio que se van sucediendo en el transcurso de una intervención (está por tanto relacionado también directamente con el problema del reduccionismo de la realidad); y mucho menos aquello que sigue ocurriendo una vez que el proyecto o programa se ha cerrado y que es importante detectar cuando se realiza una evaluación de impacto.

Cuando las intervenciones planificadas en los proyectos revisados eran concretas y específicas (por ejemplo, la construcción de casas), el marco lógico resultaba más adecuado (como dijimos antes, es apto para construcción de infraestructuras) y robusto para la evaluación que cuando lo que se acometían eran procesos más cualitativos y «sutiles», como el empoderamiento de las mujeres o el fortalecimiento de las organizaciones u otro aspecto relativo a las capacidades humanas (Nussbaum 2000).³⁹ En estos casos, los informes de evaluación enfocados solo desde la perspectiva del marco lógico resultaban pobres y limitados, y se trató de salvar esa carencia mediante la incorporación de metodologías de análisis cualitativo, como las entrevistas en profundidad y los grupos focales, para tratar de captar actitudes, preferencias, valoraciones, etc.

En cuanto a la posibilidad que ofrece el enfoque del ciclo del proyecto como forma de incorporar procesos y aprendizajes a las intervenciones de desarrollo, el principal problema encontrado en los informes de evaluación fue el hecho de que, aun a pesar de los cambios que se iban produciendo durante la ejecución, en ningún caso se reformularon las matrices de marco lógico para incorporar las modificaciones y adaptar el diseño a las nuevas realidades. En este caso, el problema está asociado no solo a la naturaleza estática de la herramienta, sino también al uso de la misma. Las entida-

39 Nussbaum, M. (2000).
En Gough (2007)

des, aun a pesar de contar con la posibilidad de cambiar las matrices a través de las llamadas «reformulaciones», se ven coaccionadas por los financiadores, y por tanto bloqueadas para incorporar los aprendizajes a su gestión, por miedo a que en una futura revisión de la intervención el financiador considere no adecuado el cambio y solicite la devolución de los fondos. En los informes revisados hemos encontrado el caso de una entidad que no llegó a ejecutar el proyecto que se había financiado, por graves problemas con la contraparte y la realidad que rodeaba el proyecto, y no remitió en ningún momento una nueva matriz de planificación incorporando estas nuevas circunstancias.

Falta de atención a la columna de hipótesis

Consideramos que esta es una de las grandes limitaciones del marco lógico. En un proyecto o programa del tipo de los que habitualmente se planifican y ejecutan, donde los aspectos sociales y humanos cobran el protagonismo, las hipótesis serían incontables y la mayoría de ellas imprevisibles e incontrolables. Sería prácticamente imposible recoger toda la casuística de posibles derivaciones que podría tener una intervención de desarrollo en la columna de hipótesis. Y precisamente en esta columna estriba buena parte del interés de los futuros impactos de las intervenciones, puesto que son determinantes en el cumplimiento o no de una cadena de resultados y necesario controlar estas variables, si se quiere aplicar una metodología de evaluación cuantitativa.

Sin embargo, tan solo en uno de los informes de evaluación revisados se hizo alusión a las hipótesis, por incumplimiento de algunas de ellas, que impidieron la correcta terminación del proyecto; y en todos los casos las formulaciones de los proyectos contenían una columna de hipótesis que reflejaba poca reflexión real.

3.2. Influencia de los límites asociados al uso del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto:

Dificultad de comprensión de los conceptos de los componentes, objetivos y resultados, y de formulación de sus indicadores

La confusión de conceptos es muy general en los proyectos evaluados, siendo habitual confundir objetivo general y objetivo específico (en nuestro estudio un 32,2% de los casos) y objetivos específicos con resultados (35% de los proyectos), pues en la realidad ambos niveles actúan de forma recursiva, influyendo unos en otros, y en muchos casos podrían aparecer en los diferentes pisos de la matriz.

Este aspecto, íntimamente relacionado con el que ya se ha expuesto sobre el reduccionismo de la realidad y los fallos en la lógica vertical, tiene una relación directa con la errónea formulación de los

indicadores para todos los niveles. Si los indicadores no están bien definidos para objetivos y resultados, no será posible medir al final de la intervención los alcances realizados, por lo que será imposible determinar el impacto de aquella. Por otra parte, si no existe una variable indicadora del logro del objetivo general formulada desde el inicio, no será posible medir su avance, una vez ejecutado el proyecto. En los últimos años se ha tratado de resolver este problema con los estudios de la línea de base; pero también en este caso hemos encontrado problemas derivados de que estos estudios se basan en información secundaria poco aterrizada en las zonas de intervención, por lo que el impacto tampoco podrá ser evaluado de forma exhaustiva, sino aproximada (el 21% de los proyectos tenían un diagnóstico realizado con información secundaria y otro 21% apenas incluía información utilizable de base para una futura comparación de la situación; tan solo el 9% de los proyectos contenían información relevante para una futura evaluación de impacto).

El problema de los indicadores está también muy relacionado con la falta de pericia de los formuladores a la hora de diseñarlos. Y con la falta de interés real de los financiadores por controlarlos. Reflejo de esto es el hecho de que en las evaluaciones realizadas no se logró medir el avance de los indicadores de los objetivos específicos en un 50% de los casos y, por tanto, la eficacia se midió en términos de resultados obtenidos.

La eficiencia por encima de la eficacia y el impacto

La mayoría de los proyectos revisados, aun a pesar de contener cuantiosos y profundos problemas de formulación de sus modelos lógicos, fueron bien valorados en los procesos de evaluación. Cuando la evaluación se centra en el logro de los resultados, la ejecución de las actividades y en el control de los recursos utilizados, se pierde el interés por la medición de la consecución de los objetivos, que además casi siempre resulta difícil, precisamente por la errónea formulación de estos y sus indicadores. Se entra así en un bucle no virtuoso en el que los formuladores empiezan el diseño de las intervenciones por las actividades, en lugar de por los objetivos, y es en ellas donde depositan sus mayores esfuerzos; mientras que los financiadores se centran en controlar los recursos empleados. Se deja de atender el proyecto desde la lógica del impacto. Y si en la planificación no se cuida la formulación de los niveles superiores de la matriz, difícilmente se podrá hacer una correcta evaluación de impacto.

Para finalizar, también se ha detectado un fenómeno que apunta a un error común en la formulación de una tipología de proyectos y que, junto a los antes mencionados, supone una limitación del marco lógico para la realización de evaluaciones de impacto. En las intervenciones más fácilmente controlables, como la construcción de viviendas, donde el objetivo es cubrir una necesidad básica concreta como la falta de hogar, las matrices de marco lógico resulta-

ban infladas y, en parte, ridículas, pues se trataba de incorporar artificialmente impactos no directamente derivados del proyecto (por ejemplo, «mejorar el bienestar de la población nicaragüense [...], mediante la construcción de 25 viviendas») y «adornar» su contenido con objetivos e indicadores de desarrollo humano que resultaban superfluos, cuando la intervención era tan sencilla como necesaria para cubrir una necesidad social básica (Muñoz 2014).⁴⁰

4 Conclusiones

Las limitaciones del marco lógico, unas por el mal uso y otras por la propia naturaleza de la metodología, analizadas a través del estudio de la bibliografía académica sobre el marco lógico y la evaluación de impacto, refrendadas mediante el análisis de 51 informes de evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo financiados por el Ayuntamiento de Córdoba entre 2000 y 2009, suponen un grave problema y un obstáculo para la realización de evaluaciones de impacto basadas en métodos cuantitativos, donde las variables deben estar claramente controladas, definidas, ser cuantitativamente mensurables y susceptibles de ser relacionadas matemáticamente entre sí.

Aunque la naturaleza de la cooperación descentralizada ejecutada por ONGD que hemos utilizado como caso de estudio tiende a exacerbar las limitaciones del marco lógico, el análisis refrenda que es una metodología poco propicia para planificar intervenciones con capacidad para provocar cambios en la realidad sobre la que trabaja, así como para evaluar su impacto.

El análisis que hemos realizado permite señalar varios puntos críticos en torno a la metodología de planificación de la cooperación, si queremos promover intervenciones con impacto real y susceptible de ser evaluado. Destacan, entre otras, las siguientes necesidades: contar con una línea base centrada específicamente en las variables sobre las que se interviene; articular la información de antecedentes y contexto en torno a las políticas de las administraciones públicas en el ámbito de la intervención; revisar la enunciación del objetivo general para ajustar las posibilidades de la intervención y convertirlo en variable crítica de la formulación y de la valoración de la propuesta de intervención; revisar, en función de las convocatorias y programas, la conceptualización de los objetivos específicos, los resultados y las actividades, para asegurar su coherencia entre sí y con los impactos previstos por el proyecto; trabajar especialmente la elaboración de indicadores centrándolos en aquellos más coherentes con las políticas públicas e iniciativas privadas de desarrollo de la zona o ámbito de intervención; definir a priori mecanismos de flexibilidad en la formulación y ejecución de

40 Muñoz, Y. (2014).

las intervenciones que respondan especialmente a las hipótesis de riesgo, cuya formulación debe ganar relevancia en la práctica, dado que suelen convertirse en factores críticos para explicar los impactos obtenidos.

Algunas de las deficiencias que para la evaluación de impacto plantea el marco lógico como herramienta generalizada de la planificación de la cooperación al desarrollo, se reducirían, aunque no quedarían eliminadas, con la utilización de metodologías cualitativas de evaluación de impacto. Con su uso no solo se trata de desentrañar qué efectos ha producido una intervención en concreto, sino también conocer los mecanismos por los que los cambios se han producido. En este caso, la falta de rigor que se atribuye a estas metodologías se subsanaría con un profundo conocimiento del contexto, una clara explicación de la metodología y los datos utilizados y un buen seguimiento de las relaciones causa-efecto que se hayan establecido a través de una previa evaluación basada en la teoría. No queremos decir con ello que el tratamiento de datos cuantitativos sea innecesario; al contrario, en aquellos casos en los que sea posible su utilización, recomendamos que así se haga, para refrendar las conclusiones que el conocimiento de la realidad aporta a los evaluadores. Estaríamos por tanto en la corriente de académicos y «practicantes» que aboga por un adecuado balance entre ambos métodos, es decir, por métodos mixtos de evaluación de impacto. Pero para ello es importante no olvidar la necesidad de incluir la lógica de la evaluación desde el inicio del ciclo del proyecto, es decir, desde la fase de planificación.

Con esta investigación no pretendemos hacer un ejercicio teórico o intelectual sobre el uso del marco lógico como herramienta de planificación y gestión y sobre su influencia en la escasa práctica de la evaluación de impacto. Por el contrario, pretendemos contribuir a la mejora no solo de la gestión de la ayuda, sino a incorporar la necesidad de conocer si lo que se está haciendo, realmente tiene un efecto positivo y relevante en las poblaciones a las que se destina. En definitiva, contribuir al debate de la eficacia de la ayuda, en un momento en el que se tienen serias dudas sobre esta.

Nos planteamos aquí una cuestión más de fondo en torno al debate sobre el impacto esperado de la cooperación al desarrollo. Consideramos que este se centra en la medición de los efectos macro de la cooperación, cuando la medición del impacto se realiza en ámbitos muy reducidos de la cooperación internacional y en algún caso de la cooperación descentralizada o vía ONGD, y por tanto no se gestiona, a través de intervenciones macro, sino micro. Se quiere medir un impacto mayor (crecimiento económico, fundamentalmente) del que realmente la cooperación puede conseguir. Es decir, se está planteando una evaluación de la cooperación sobre un impacto para el que no está pensada.

En nuestra opinión, y sin querer resultar complacientes, la cooperación no se enfrenta a una crisis de resultados, sino de expectativas. Las consecuencias de esto pueden llegar a ser muy graves, como ocurre en el caso de la cooperación con los países de renta media, donde se plantea que la cooperación desaparezca, ya que no es relevante. Y sin embargo, los debates sobre la agenda del desarrollo post 2015 apuntan un claro consenso sobre la importancia de atender a las grandes bolsas de pobreza y exclusión que no dejan de crecer en los países de renta media.

Para finalizar, consideramos que, acompañando a la nueva agenda del desarrollo a partir del 2015, los agentes, tanto los financiadores como las instituciones cooperantes, deberían adoptar nuevas metodologías innovadoras de planificación, gestión y evaluación de la cooperación al desarrollo, para solventar los problemas y limitaciones detectados y tratar de adecuarlas a la realidad de las intervenciones y de la compleja realidad en la que se trata de incidir, donde las condiciones *ceteris paribus* no funcionan.

5 Bibliografía

- ALONSO JA (2012). La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo. Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 239-255, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- BAKEWELL O, GARbutt A (2005). The use and abuse of the logical framework approach. SIDA. Stockholm.
- BIGGS S, SMITH S (2003). A paradox of learning in project cycle management and the role of organizational culture. World Development Vol. 31, n.º 10, pp. 1743-1757. Elsevier. Great Britain.
- CALDENTY P (2014). Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana (2013-2016). Working Paper, pendiente de publicación en Revista de la CEPAL. Córdoba.
- CARTER B (2012). Theory-based evaluation approach. Helpdesk Research Report, Governance and Social Development Resource Centre. Londres.
- ETEA (2001). Desarrollando la cooperación (I). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- ETEA (2003). Desarrollando la cooperación (II). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- FERRERO G (2003). De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada a resultados. Tesis doctoral dirigida por el Dr. José Juan Romero y el Dr. Eliseo Gómez-Senent, Universidad de Valencia.
- FITZ-GERALD A, NEAL D (2002). A Strategic Management Framework for Improved Aid Delivery. Royal Military College of Science, Cranfield University. <http://www.unssc.org>. Fecha de acceso: 18 de marzo de 2014.
- FUJITA N (2010). Beyond logframe; using systems concepts in evaluation. Issues and prospects of evaluation for international development-Series IV. Foundation for Advanced Studies on International Development. Tokio.
- GASPER D (1997). Logical frameworks: a critical assessment managerial theory, pluralistic practice. Working Series Paper 264. Institute of Social Studies. The Hague.
- GASPER D (1999). The logical framework approach. Beyond the project enclave: questions and warnings for monitoring and evaluation of humanitarian assistance in complex emergencies. Institute of Social Studies. The Hague.

- GASPER D (2000a). Evaluating the «Logical Framework Approach» towards learning-oriented development evaluation. *Public Administration and Development*, 20, 17-28, Oxford.
- GASPER D (2000b). «Logical frameworks»: problems and potentials. http://www.petersigsgaard.dk/PDFfiler/gasper_logical_framework_problems.pdf. Institute of Social Studies. The Hague.
- GERTLER P, MARTÍNEZ S, PREMAMD P, RAWLINGS L, VERMEERSCH C (2011), *Impact evaluation in practice*, Ed. World Bank, Washington, http://soterespirces-wprfdbaml-prg/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_practice.pdf, acceso 23 de julio de 2013.
- GOUGH I (2007), El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/2008.
- GUIJT I (2013). Impact evaluation for International Development: Why we need it, why it is hard, Keynote speech en Conference «Impact Evaluation 2013: Taking stock and looking ahead». Wageningen University. Wageningen.
- HUMMELBRUNNER R (2010). Beyond logframe: critique, variations and alternatives. En FUJITA, N. (2010). *Beyond logframe; using systems concepts in evaluations. Issues and prospects of evaluations for international development – Series IV. Foundation for Advances Studies on International Development.* Tokio.
- JARA O (2012). Sistematización de experiencias, investigación y evaluación: aproximaciones desde tres ángulos. *Educación Global Research* n.º 1. <http://educacionglobalresearch.net/wp-content/uploads/02A-Jara-Castellano.pdf>. Acceso: 20 de junio de 2013.
- JONES H (2013a). Complexity 101 Part 1: behind de hype, what do we actually know? Blog From Poverty to Power. Intermon Oxfam. <http://oxfamblogs.org/fp2p/complexity-101-behind-the-hype-what-do-we-actually-know/>, acceso 5 de noviembre de 2013.
- JONES H (2013b). Complexity 101 Part 2: Getting to the so whats. Blog From Poverty to Power. Intermon Oxfam. <http://oxfamblogs.org/fp2p/complexity-101-part-2-getting-to-the-so-whats/>, acceso 6 de noviembre de 2013.
- KUSTERS C, VAN VUGT S, WIGBOLDUS S, WILLIAMS B, WOODHILL J (2011). *Making evaluation matter: a practical guide for evaluators.* Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research Centre. Wageningen, The Netherlands.
- MUÑOZ, Y. (2014), *Análisis de la AOD en servicios sociales básicos*, Tesis doctoral dirigida por la Dra. Mercedes Torres y el Dr. Mariano Carbonero, ETEA-Universidad de Córdoba.
- NORAD (1990). *The logical framework approach – Handbook for objectives-oriented project planning.* NORAD. Oslo.
- OCDE (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra 2005-2008.* <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>. Acceso 30 de julio de 2013.
- RAMALINGAM B (2013). *Aid on the edge of chaos*, Oxford University Press. London.
- SARTORIUS R (1996). The third generation logical framework approach: dynamic management for agricultural research projects. *The Journal of Agriculture Education and Extension*, 2 (4).
- SOLEM, R.R. (1987). *The logical framework approach to project design, review and evaluation in A.I.D.: Genesis, impact, problems and opportunities.* Working paper 99. USAID. Washington.
- STERN E, STAME N, MAYNE J, FORSS K, DAVIES R, BEFANI B (2012). *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International Development.* Working paper 38. London.
- VÁZQUEZ MJ, CALDENTEY P, ROMERO JJ (2013). *Hacia una concreción de término y metodología de evaluación de impacto de la ayuda universitaria al desarrollo coherentes con el desarrollo humano.* Full Academic Paper. HDCA Conference 2013. Managua.

- WIGGINGS S, SHIELDS D (1995). Clarifying the «logical framework» as a tool for planning and managing development projects. *Project appraisal*, 10 (1): pp. 2-10.
- WILLIAMS B (2010). Systems thinking and capacity development in the international arena. En FUJITA, N. (2010). *Beyond logframe; using systems concepts in evaluations. Issues and prospects of evaluations for international development – Series IV*. Foundation for Advances Studies on International Development. Tokyo.