

8

Informes de evaluación

Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

Informe de evaluación 8/2000
Programa de subvenciones y ayudas a
ONGD en Haití, República Dominicana
y Filipinas



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

Primera edición: abril, 2000

Foto portada: Carretera Furci-Kenscoff, “marchantas llevando sus productos”. Pablo Gutiérrez-Segú, agosto 1999

© Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

NIPO: 028-00-001-1
Depósito Legal: M-17043-2000

Impreso en Torreangulo arte gráfico, S.A.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, diríjase a:

*Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado
para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

Ministerio de Asuntos Exteriores
Plaza de la Provincia, 1. 28012 Madrid
Fax: 91 366 39 94

Índice general

Prólogo.....	5
I. Antecedentes, objetivo, enfoque metodológico y limitaciones de la evaluación	7
II. Descripción del instrumento.....	11
III. Resultados de la evaluación	17
IV. Criterios de evaluación y factores de desarrollo	37
V. Conclusiones y recomendaciones	51

Prólogo

A partir de 1987, año en que se convocan públicamente las primeras ayudas y subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales, se inicia un proceso de consolidación de la participación social en la gestión de la cooperación al desarrollo.

Desde entonces, el Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD e Instituciones sin Ánimo de Lucro ha experimentado profundos cambios. En 1989 comienza a recibir el 20% de los ingresos presupuestarios del Estado procedentes de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para la realización de proyectos de interés social en países en vías de desarrollo. En 1996 el Programa, hasta entonces gestionado directamente por la SECIPI, es adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional. En 1998, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo procede a su regulación jurídica. Paralelamente, el volumen de fondos destinado a la cooperación no gubernamental se ha multiplicado hasta alcanzar previsiblemente 12.750 millones de pesetas en el año 2000.

La presente evaluación analiza este instrumento a través del estudio de los proyectos desarrollados en Haití, República Dominicana y Filipinas en los años 1994 y 1995. Además de los cinco criterios de evaluación, se han examinado los aspectos relacionados con los procedimientos de gestión, así como los instrumentos empleados por las ONGD para desarrollar las acciones de los proyectos.

El trabajo de evaluación ha sido realizado entre los meses de julio y diciembre de 1999 por los expertos Francisco Iranzo, jefe de equipo, Agustín de Asís, Pedro San José y Gregorio Anta, seleccionados por la empresa Techassist, que conformó un equipo con una formación pluridisciplinar especializado en los distintos ámbitos que la evaluación requería (agricultura, medio ambiente, género, microcrédito y microempresa, salud y educación).

La colaboración y el esfuerzo realizados por los miembros de la Unidad de ONGD, las Embajadas en los tres países visitados y las ONGD cuyos proyectos han sido evaluados han sido fundamentales para garantizar el éxito de esta evaluación. Se desea agradecer especialmente el apoyo prestado por el personal de las Organizaciones Locales que ha contribuido de forma decisiva a facilitar la labor de los evaluadores sobre el terreno.

*Oficina de Planificación y Evaluación
Abril, 2000*

I

Antecedentes, objetivo, enfoque metodológico y limitaciones de la evaluación

1. Antecedentes

En 1987 se publica la primera Convocatoria para la concesión de Subvenciones y Ayudas a Organizaciones No Gubernamentales e Instituciones Sin Fines de Lucro. Con este hito ve la luz uno de los programas de la Cooperación Española que más ha crecido en los últimos años y que ha tenido una mayor aceptación por parte de la opinión pública.

Este instrumento reconoce la importancia y el protagonismo que las ONGD tienen como agentes promotores de desarrollo, conjugando la participación activa de la sociedad civil con el apoyo brindado por la Administración Pública a través de sus organismos correspondientes y, más concretamente, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En sus doce años de existencia, el Programa ha destinado una cifra superior a los 60.000 millones de pesetas para mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres más necesitados de Iberoamérica, África, Asia y, más recientemente, de Europa del Este, llevando la Cooperación Española hasta los más remotos lugares de esas regiones.

A través del Programa se han financiado más de 650 proyectos en 50 países, iniciándose acciones en una gran variedad de sectores como son el de la educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, vivienda, agricultura, microempresa, medioambiente, etc.

Asimismo se puede afirmar que es el conjunto de actuaciones con mayor base social dado el número de personas que en él han intervenido, y que ya sea de forma voluntaria o remunerada han desarrollado un trabajo en el terreno, prestando asistencia técnica o apoyo a los beneficiarios, o en España, realizando tareas de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, o desarrollando acciones de sensibilización de la opinión pública.

En estos doce años, el instrumento ha ido evolucionando hasta adquirir su configuración actual. Es necesario destacar que se trata de un Programa sin precedentes en la Cooperación Española, apreciándose grandes diferencias entre el trabajo llevado a cabo por las ONGD y por la propia Administración en sus primeros años y el que realizan actualmente. Nos hallamos ante un Programa dinámico en la medida en que, tanto su regulación como su procedimiento, se han ido modificando sobre la base de la experiencia acumulada por los agentes intervinientes.

La Misión de Evaluación cuyos resultados se presentan en este documento se enmarca en el Plan de Evaluación para 1999 diseñado por la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

2. Objetivo de la evaluación

Mediante esta misión se pretendía evaluar el instrumento denominado Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD e Instituciones sin Fines de Lucro, a través del análisis de proyectos concretos desarrollados en Haití, República Dominicana y Filipinas y cofinanciados por la SECIPI¹ en los años 1994 y 1995.

¹ Hasta 1996 el Programa estaba adscrito a la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI.

La evaluación ha sido enfocada fundamentalmente en los aspectos relacionados con:

- Los procedimientos de gestión utilizados en el ciclo de proyecto: formulación, seguimiento y evaluación.
- Los instrumentos utilizados por las ONGD para desarrollar las acciones de los proyectos.
- El análisis de los criterios de evaluación definidos por la OPE: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad de los proyectos.

3. Enfoque metodológico

La labor realizada por el equipo de evaluación se ha basado en lo establecido en los Términos de Referencia y en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española. Específicamente se ha tratado de determinar hasta qué punto el Programa ha sido pertinente, eficaz, eficiente y viable, cuál ha sido su impacto y la visibilidad que ha alcanzado.

El trabajo se ha desarrollado en tres fases con contenidos muy distintos:

- Estudio de Gabinete: realizado en Madrid, tenía como finalidad conocer el funcionamiento del Programa y profundizar en cada uno de los proyectos que iban a ser evaluados sobre el terreno. Para conocer el instrumento se consultó toda la documentación disponible en la AECI y se mantuvieron reuniones con el personal de la Unidad de ONGD y con responsables de los países en los que se desarrollaron los proyectos. Durante esta fase se diseñaron los instrumentos necesarios para la realización del trabajo de campo y se mantuvieron reuniones con la OPE a fin de determinar el alcance del trabajo e incorporar sus sugerencias.
- Trabajo de campo: se evaluaron proyectos en República Dominicana, Haití y Filipinas, manteniéndose reuniones con los Coordinadores de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) españolas², con funcionarios de los Ministerios relacionados de alguna forma con el Programa y con informantes clave de distintas instituciones públicas y privadas. Se visitó la totalidad de los proyectos y, ante la imposibilidad de realizar una revisión estructurada de datos de impacto, se aplicó un análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad semiestructuradas, a informantes clave, responsables de proyectos y beneficiarios, complementándose con visitas para observación directa.
- Preparación del Informe Final: la redacción del Informe Final comenzó con un análisis individual de los proyectos visitados llevado a cabo por cada uno de los consultores. Fruto de este trabajo fue la entrega de un primer documento que contenía la evaluación de cada uno de ellos, siguiendo un formato homogéneo establecido previamente.

4. Limitaciones de la presente evaluación

Por lo que respecta a los factores que han condicionado la presente evaluación, estos han sido de distinta naturaleza:

- Evaluación de un programa: se pretendía evaluar un programa y no un proyecto, tarea que ha supuesto la ampliación del espectro de análisis tanto en lo que se refiere a los

² En el caso de Haití el responsable de la cooperación es el Secretario de la Embajada.

agentes intervinientes como a los países en los que el programa se ha llevado a cabo.

- Muestra seleccionada: la muestra tenía un carácter limitado, tanto en lo que respecta al número de proyectos (28 proyectos de los más de 650 financiados), como al número de países (3 de los más de 50 en los que se han desarrollado acciones de cooperación).
- Tiempo disponible: el elevado número de proyectos que se debían visitar obligó a utilizar una media de tres días para la realización de las evaluaciones, lo que ha podido condicionar la profundidad del análisis.
- Tiempo transcurrido desde la formulación de los proyectos: se han evaluado proyectos financiados en 1994 y 1995, años en los que este instrumento no había alcanzado aún su madurez. Son proyectos con importantes carencias en cuanto a formulación, seguimiento y evaluación, circunstancias que han complicado la obtención de indicadores fiables para llevar a cabo su evaluación.
- Duración de los proyectos: los proyectos si bien se aprobaron en 1994 y 1995, se ejecutaron entre 1995 y 1999 (en 1999 se cerró el último proyecto) por lo que ha sido amplia la vida de los mismos en todo lo relativo a seguimiento y cierre.

II

Descripción del instrumento

En las Bases Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) para la concesión de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo e Instituciones sin Fines de Lucro³, se reconoce la importancia de la actividad que las ONGD realizan en el campo de la cooperación, al concentrarse sus acciones en las poblaciones más desfavorecidas de los países en vías de desarrollo (PVD), satisfaciendo directamente sus necesidades fundamentales.

La cooperación vía ONGD se caracteriza por la participación directa de los beneficiarios en todas las fases del ciclo del proyecto, lo que les convierte en protagonistas de su propio proceso de desarrollo.

El creciente protagonismo de estas organizaciones, así como su complementariedad con las actividades llevadas a cabo por las agencias oficiales en este ámbito, llevaron al Gobierno, en 1987, a articular un programa específico de ayudas que superara el modelo existente hasta entonces, caracterizado por la aprobación de subvenciones ocasionales.

1. Objetivos del Programa

El objetivo fundamental del Programa era, según las Bases de 1993, "contribuir, mediante este tipo de proyectos, al desarrollo de los países receptores de esta cooperación", priorizándose aquellos proyectos que tomaran en consideración alguno o varios de los aspectos siguientes:

- Enfoque de desarrollo humano (concentrado en las áreas de educación y atención de salud primaria) cuyo objetivo fueran los sectores más vulnerables de la población.
- Carácter integral, con apreciación global del problema a tratar.
- Integración y participación de los beneficiarios tanto en el diseño, como en la ejecución de los proyectos.
- Reforzamiento de la capacidad de autogestión de las organizaciones locales.
- Atención al desarrollo sostenido con consideración especial del impacto de género y del impacto medioambiental.

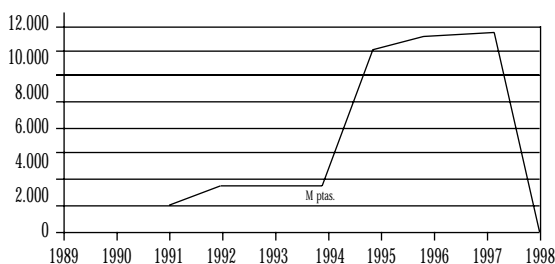
2. Importancia del Programa en la Cooperación Española

El Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD ha experimentado desde su constitución una importante evolución, ya que los fondos aprobados han pasado de los 2.005 millones de pesetas concedidos en 1989 a los 11.267 millones otorgados en 1998, lo que representa un incremento del 559%.

En el gráfico adjunto se aprecia la evolución cuantitativa del Programa distinguiéndose claramente dos etapas: una primera, hasta 1995, en la que los fondos oscilaron entre los 1.976 millones de pesetas de 1990 y los 3.187 millones de 1994; y una segunda, a partir de ese año,

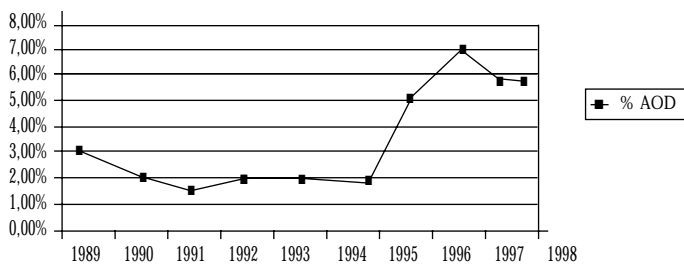
³ Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993.

en la que los recursos han ido desde los 10.073 millones de pesetas de 1995 a los 11.267 millones de 1998.



Fuente: elaboración propia.

En lo que a su importancia respecto al conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española se refiere, ha pasado de representar el 3,1% de la misma en 1989 al 5,6% en 1998. La tendencia se puede observar en el gráfico siguiente en donde se aprecia que el mínimo histórico se produjo en 1991, año en el que este Programa supuso el 1,5% de la AOD, mientras que el máximo se alcanzó en 1996 con un 6,9%.



Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a su distribución geográfica, sigue las prioridades generales de la AOD. Siendo Iberoamérica la región a la que se dirige un mayor flujo de recursos (el 56,44% en el período comprendido entre 1995 y 1998), seguida por África Subsahariana (con un promedio del 19,36% en este mismo período) y los países Árabes y Mediterráneos (con el 16,69%). A gran distancia se sitúan Asia (4,20%) y Europa Central y Oriental (2,84%).

3. Funcionamiento del instrumento

Los proyectos de cooperación de las Convocatorias de 1994 y 1995 se regían por la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993 en la que se establecían las Bases Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para la Concesión de Subvenciones a ONGD e Instituciones sin Ánimo de

Lucro que realicen actividades en el campo de la cooperación internacional para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo⁴, complementándose con las disposiciones concretas de las convocatorias anuales del MAE (Ordinaria e IRPF).

La importancia de estas Bases radica no sólo en que fueron el primer marco legal para regular la acción de las ONGD en el ámbito de la cooperación al desarrollo, sino también en que sirvieron como modelo para las Bases Regulatorias que aplican otros organismos públicos, como son Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, aún vigentes.

Si bien en el momento de la aprobación de los proyectos que son objeto de la presente evaluación, el Programa estaba adscrito a la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a partir de 1996 pasó a depender de la Agencia Española de Cooperación Internacional al ser éste, el órgano ejecutor de la política española de cooperación.

Las dependencias que dentro de la Agencia tienen una participación más directa en este Programa son la Unidad de ONGD, las OTC y las Subdirecciones Generales Geográficas.

La Unidad de ONGD

Es la responsable de la gestión del instrumento. Entre sus funciones se encuentran la valoración, seguimiento y cierre de los proyectos presentados, el mantenimiento de un contacto directo con las ONGD y el suministro de información sobre el Programa a cualquier organismo que lo solicite.

Por lo que respecta a su historia, en 1988 se crea la OPE, que asume la gestión del Programa, tarea de la que se encargan inicialmente dos funcionarios. En 1994, se incorpora una tercera persona, pero es en 1996 cuando se toman una serie de decisiones estratégicas que desembocarán en un cambio de adscripción del Programa, que pasa a depender de la AECI. En ese año se crea una unidad específica, la Unidad de ONGD, que se vincula al Gabinete Técnico, configurándose la actual estructura de la Unidad compuesta por cuatro Jefaturas de Servicio, dos Jefaturas de Sección y un Auxiliar. Un año después se incorporaría un Auxiliar más y, en 1999, una Jefatura de Negociado. La Unidad ha contado también con el apoyo puntual de objetores.

El análisis del Instrumento, tanto en lo que respecta a su evolución (número de proyectos presentados y aprobados y financiación concedida) como a su gestión (importante carga administrativa), lleva a la conclusión de que la estructura de la Unidad es claramente insuficiente.

Además de la valoración de proyectos, estos mismos técnicos son los responsables de su seguimiento. Para la realización de esta tarea cuentan, desde 1993, con el apoyo de entidades privadas contratadas mediante procesos de licitación pública, cuya función consiste en el análisis de los Informes Semestrales y Finales presentados por las ONGD y la elaboración del consiguiente dictamen. También deben visitar y auditar sobre el terreno un número de proyectos especificado en las bases del concurso.

Aun contando con este apoyo, los técnicos debían revisar los dictámenes y efectuar lo que se podría denominar "el seguimiento del seguimiento". La carga de trabajo en determinados momentos llegó a ser excesiva, circunstancia que incidió en la calidad del Programa.

Durante la evaluación se detectaron ciertas deficiencias que deben situarse en dos planos:

- Valoración: en un gran número de proyectos se apreciaron importantes errores de formulación. Se ha de señalar que aun cuando la Unidad de ONGD era la responsable de realizar la evaluación técnica de los proyectos, la decisión correspondía a la Comisión de Valoración.

⁴ Los proyectos de las ONGD actualmente se rigen por las Bases Generales de 17 de julio de 1996.

- Seguimiento: en lo que a la consecución de resultados y a la viabilidad de los proyectos se refiere se han identificado también importantes desviaciones entre lo informado por las ONGD (y dado por bueno tanto por las Entidades de Seguimiento como por la Unidad de ONGD) y la realidad de lo observado en el proyecto.

A la hora de realizar la presente valoración se han de tener en cuenta las circunstancias específicas que, en su momento, mermaban la capacidad de acción de la Unidad de ONGD:

- Que el Programa era un instrumento relativamente nuevo para el que se había adaptado una herramienta compleja (Enfoque del Marco Lógico), que en aquel momento no era suficientemente conocida ni por los técnicos de las ONGD ni por los responsables de la Administración Pública española.
- Que este instrumento estaba sometido a una legislación no adecuada a la realidad del Programa, ya que el marco regulador daba igual tratamiento a las subvenciones concedidas a cualquier proyecto en España y a las acciones dirigidas a los Países en Vías de Desarrollo, a pesar de que las realidades socioeconómicas y culturales de uno y otros son muy diferentes.
- Que existía una insuficiencia objetiva de medios humanos y materiales, dificultando la gran carga de trabajo administrativo la realización de ciertas tareas en la Unidad. Es de destacar, asimismo, que, hasta 1998, esta Unidad no ha contado con un programa informático adecuado para la gestión, circunstancia que ha supuesto un importante avance, en la medida en que permite disponer de información actualizada de los proyectos abiertos.

Las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)

Las OTC se encargan de ejecutar y supervisar la Cooperación Bilateral y Multilateral española en un determinado país. Aunque las OTC sí participan en la valoración de los proyectos, no existe un mandato expreso para que se impliquen en las siguientes fases de la actuación, razón por la que el grado de seguimiento por parte de las mismas depende del talante y actitud del Coordinador General de cada una de ellas.

Al igual que se hace con las Subdirecciones Generales, se analiza a continuación la participación de las OTC en determinados momentos del Programa.

- Fijación de Prioridades: aun cuando las prioridades se establecen a nivel político, en los últimos años las OTC han empezado a definir líneas de concentración, tanto geográfica como sectorial, si bien esta concreción se hace siempre en el marco de las Comisiones Mixtas.
- Identificación: La identificación de los proyectos corrió a cargo de las ONGD españolas, sin que hubiera participación de la OTC correspondiente. La intervención de ésta se ha producido en algunos casos, pero sólo al objeto de facilitar contactos entre instituciones de ambos países.
- Valoración: las OTC sí participaron en la valoración de los proyectos presentados a las distintas convocatorias, pronunciándose sobre aspectos tales como la fiabilidad de la contraparte, la pertinencia del proyecto y su viabilidad. Todo ello queda plasmado en una Ficha de Valoración que es enviada a las oficinas centrales de la AECI en Madrid. De la aprobación de los proyectos definitivos tuvieron conocimiento en el momento de su publicación en el BOE.
- Ejecución: el conocimiento de las OTC sobre la ejecución de los proyectos ha sido prácticamente nulo, salvo en las contadas ocasiones en las que han tenido que intervenir por

el acaecimiento de algún evento excepcional. En cualquier caso los responsables de las OTC declararon no disponer de medios económicos o humanos para hacer un seguimiento a los proyectos. Las OTC perciben que las ONGD son receptivas al control *in situ* y que prefieren que dicho seguimiento sea realizado sobre el terreno y no desde Madrid.

- Relación de las OTC con la Unidad de ONGD: la relación entre las OTC y la Unidad de ONGD ha sido escasa, reduciéndose al intercambio de información muy puntual.

Las Subdirecciones Generales

Las Subdirecciones Generales tienen la función de programar, identificar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de cooperación bilateral que se llevan a cabo en el ámbito de su competencia. Cada Subdirección General cuenta con Responsables de País, técnicos cuya función principal consiste en supervisar la cooperación que se realiza en una determinada zona geográfica (pueden ser responsables de más de un país, como es el caso del de República Dominicana, que lo es también de Guatemala).

A pesar de que estas Subdirecciones son responsables de la cooperación que se realiza en su zona, su participación en el Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD ha sido reducida limitándose prácticamente a la valoración de los proyectos.

- Fijación de Prioridades: se determinan a nivel político sin que intervengan los Responsables de País.
- Identificación: los Responsables de País no participaron en la identificación de los proyectos presentados por las ONGD. No teniendo conocimiento de ellos hasta el momento de la valoración (un mes antes de la celebración de la Comisión de Valoración).
- Valoración: las Subdirecciones Generales apoyan especialmente los proyectos que se derivan de las Comisiones Mixtas y, en el caso de que no estén incluidos en estas, aquellos que cumplan con las prioridades geográficas y sectoriales establecidas por la propia Subdirección. Con este análisis se busca, además de lo ya señalado, la oportunidad y la coherencia del proyecto y la fiabilidad de la Contraparte. Las recomendaciones sobre aprobación de proyectos que realiza la Subdirección General, normalmente se hacen efectivas en la Comisión de Valoración.
- Ejecución: el conocimiento que se tiene de la ejecución de los proyectos es prácticamente nulo. La escasa información que se recibe suele ser fruto de indagaciones personales de los Responsables de País en los archivos de la Unidad de ONGD y de conversaciones informales con la responsable de dicha Unidad.
- Relación de las Subdirecciones Generales con la Unidad de ONGD: la relación existente entre ellas es escasa. Hasta 1996 estaban integradas en estructuras diferenciadas. En todo caso, cada instancia se considera responsable de su propio presupuesto y existe cierta resistencia a la colaboración. A este aislamiento contribuye la inexistencia de un programa informático (Base de Datos de Proyectos) que permita hacer un seguimiento, desde cualquier unidad, de los proyectos en ejecución cualquiera que sea el Programa de Cooperación en el que se inserte. La escasa relación entre las unidades se acentúa por la presión de trabajo a la que están sometidas, lo que hace que cualquier petición de información sobre un proyecto por parte de otra unidad, suponga una sobrecarga de trabajo difícil de satisfacer.

III

Resultados de la evaluación

1. Análisis de la formulación de proyectos realizados por las ONGD

El estudio pormenorizado de la documentación disponible puso de manifiesto la deficiente formulación de los proyectos evaluados, constatándose la ausencia de diagnósticos previos de la situación de los beneficiarios que permitieran identificar sus principales problemas y proponer alternativas lógicas para su solución. Los proyectos fueron concebidos por las organizaciones locales (OL) sin haber contado con la participación de los miembros de la comunidad y formulados con una herramienta, el Marco Lógico (en una versión adaptada por la SECIPI), que ni las ONGD ni las OL conocían adecuadamente.

Las principales consecuencias de la aplicación inadecuada del uso del Marco Lógico han sido:

- Proyectos con objetivos excesivamente ambiciosos.
- Confusión de objetivos, resultados y actividades.
- Falta de aportación de indicadores cuantificables que permitan valorar el beneficio alcanzado.
- Imposibilidad de alcanzar resultados partiendo de las acciones propuestas.
- Falta de información suficiente sobre los procedimientos de ejecución y la metodología que hay que utilizar.
- Cronogramas muy generales.
- Presupuestos no suficientemente detallados.
- Análisis de viabilidad no fundamentados en un análisis profundo.

En cualquier caso, la responsabilidad de la deficiente formulación de los proyectos presentados por las ONGD en los años 1994 y 1995, ha de ser compartida por la SECIPI y por las propias organizaciones.

La responsabilidad de la SECIPI es doble, situándose tanto en el plano de la formulación como en el de la aprobación.

- En lo relativo a la formulación, al incurrir en errores en el momento de la adaptación del EML desvirtuando la matriz de planificación, columna vertebral de todo proyecto. Esta adaptación contribuyó a provocar la confusión entre objetivos, resultados y actividades y su nivel de consecución.
- En lo relativo a la aprobación, al aceptar proyectos con deficiencias de formulación y no exigir información suplementaria básica que complementara el formulario.

Como se ha comprobado en las evaluaciones de los veintiocho proyectos de la muestra, esta situación ha tenido un efecto pernicioso en el desarrollo de las acciones y, concretamente, en su eficacia y eficiencia.

La responsabilidad de las ONGD descansa en el plano de la formulación y tiene que ver con el papel que muchas de ellas han desempeñado hasta fechas muy recientes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En la mayoría de los casos, este rol ha sido el de meros intermedia-

rios de fondos entre las agencias donantes y las organizaciones locales. Desde esta perspectiva, el formulario no pasa de ser un "examen" que se ha de superar aportando sólo la información exigida por el financiador. En relación con esto, han sido varias las quejas realizadas por los directivos de las OL en el sentido de que las ONGD no adjuntan al proyecto toda la información que se les había remitido.

En cualquier caso, es necesario destacar que los proyectos evaluados se formularon en unos años en los que la cooperación vía ONGD era incipiente (la primera Convocatoria data de 1989 y las primeras Bases Generales aparecieron en 1993). Desde entonces se ha producido una evolución, tanto en las agencias donantes como en las propias entidades sin fines de lucro, y se ha observado una mejora en su trabajo.

Una prueba del esfuerzo realizado por la AECI en los últimos años es la nueva Metodología, implantada en 1998, en la que se estandariza el proceso de identificación, formulación, seguimiento y cierre de los proyectos, utilizando unos formularios que corrigen los defectos señalados.

Una vez hechas estas observaciones generales, a continuación se analizan las fases de las que consta la formulación, distinguiendo entre identificación y lógica de intervención.

Identificación

La identificación es una de las fases más importantes del ciclo del proyecto en cuanto que de ella dependen todas las demás. Una correcta identificación permite conocer a los beneficiarios y detectar sus principales problemas, siendo este conocimiento indispensable para la formulación de un buen proyecto de cooperación al desarrollo. Se trata, en definitiva, de reunir información pertinente y seleccionada que permita, una vez completado su análisis, determinar las soluciones y el inventario de las posibles acciones que hay que acometer.

Por consiguiente, para evaluar la calidad de la identificación de los proyectos financiados por la SECIPI, es necesario pronunciarse sobre el grado de definición y de conocimiento que se tenía de los destinatarios de los proyectos previamente a su formulación y del resto de los miembros de la comunidad que no participan en el proyecto.

Los beneficiarios son aquellas personas cuya calidad de vida se pretende mejorar como consecuencia de las acciones del proyecto. Se distingue entre beneficiarios directos, que son aquellos que participan en la ejecución, ya sea activa o pasivamente, y los indirectos, cuya situación mejora por su relación con algún beneficiario directo, tratándose, por tanto, de un efecto colateral.

En los proyectos analizados el grado de definición de los beneficiarios directos es escaso, no aportándose información socioeconómica que permita conocer su situación real. En los contados casos en los que sí se acompaña un diagnóstico realizado en la zona, no está lo suficientemente clara la relación que ha permitido a la OL llegar a la cuantificación de los beneficiarios. En muchos proyectos, aun cuando se cuantifica el número de beneficiarios por ser información solicitada en el formulario, no se aporta información que respalde ese dato o es incorrecta la cuantificación realizada.

En cuanto a los criterios de selección de los beneficiarios, cuando se aportan son muy generales, concretándose algo más en los proyectos productivos, especialmente en los de microcrédito, en los que se establece el perfil que ha de reunir el prestatario para poder acceder al crédito.

En muchos casos, en el formulario de identificación, se tiende a magnificar el impacto de los proyectos a través de la generalización de los beneficiarios ("toda la población haitiana", "todos los adolescentes", "el conjunto de la población de los bateyes"), lo que comporta posteriormente serias dificultades a la hora de evaluar la eficacia. Efectivamente, el grado de definición de

los beneficiarios aumenta cuando las acciones son más concretas o especializadas, como es el caso de los microcréditos o de los programas de letrización.

Por lo que respecta al grado de organización, los proyectos analizados se dirigían en su mayor parte a beneficiarios no organizados, si bien, en ocasiones, se hace referencia a grupos o a asociaciones. Aun en estos casos, los beneficiarios reales son los individuos que componen los grupos y no tanto éstos.

Tampoco hay una clara definición de los beneficiarios indirectos. Se cuantifican en la medida en que el dato se ha de reflejar en el formulario, pero no se explica de forma satisfactoria cómo se ha llegado a obtenerlo. El procedimiento utilizado suele consistir en multiplicar el número de beneficiarios directos por un factor, normalmente 5, que representa el número de miembros que integra la unidad familiar y cuya situación se supone debe mejorar en caso de que el beneficiario progrese. En cualquier caso, los beneficiarios indirectos deben ser más que un número en el formulario, pero no se vuelve hacer referencia a ellos a lo largo del proyecto ni en los informes que periódicamente presentan las ONGD.

Los excluidos. Precisar cuáles son los beneficiarios de una actuación supone también reflexionar sobre la situación de los que no participarán en ésta y que, por tanto, quedarán excluidos. A pesar de que éste es un concepto no definido ni considerado en el Marco Lógico, en la identificación se debería haber descrito la situación de otros segmentos de la población que pudieran resultar perjudicados o excluidos por las acciones que se pretende acometer, aclarando cuál es la actitud de estos grupos (potencialmente opuestos, neutrales o favorables al proyecto) y las posibles soluciones o paliativos para los perjudicados. Prácticamente en ninguno de los proyectos analizados se hace referencia a estos colectivos. Se desconoce si esto es debido a la falta de reflexión o, simplemente, a la ausencia de información en el formulario.

La falta de definición a la que se ha hecho referencia, tanto en lo que respecta a los beneficiarios como a lo que hemos denominado excluidos, dificulta la realización de evaluaciones de impacto debido a la ausencia de datos de partida con los que medir su evolución durante la ejecución del proyecto y una vez finalizado el mismo.

Revisado el grado de definición y de conocimiento que se tenía de los agentes citados, se aborda a continuación su grado de participación en la identificación de los proyectos. Esta actividad es importante porque la falta de comprensión o el rechazo de un análisis y de sus conclusiones por un sector de los protagonistas puede llegar a cuestionar una actuación planteada. La participación no debería limitarse a una consulta a los miembros de la comunidad sobre sus necesidades y sobre los problemas a los cuales piensan que se enfrentan. Ha de ir más allá involucrándolos en la definición de los distintos componentes del proyecto.

Aun cuando las ONGD españolas manifiestan que los beneficiarios han de ser protagonistas de su propio desarrollo y deben participar activamente en esta fase y, aun cuando en la práctica totalidad de los formularios se señala que la iniciativa ha partido de los miembros de la comunidad, la evaluación ha mostrado conclusiones muy distintas. Se ha constatado que, en líneas generales, la participación de los beneficiarios ha sido muy escasa, siendo en la mayoría de los casos la OL quien ha interpretado cuáles eran las necesidades de los beneficiarios de la acción, formulando a continuación la solicitud.

En muchos proyectos los beneficiarios han sido sujetos pasivos del proceso, partiendo la iniciativa de la OL que determinó qué necesidades debían satisfacerse, basándose en su conocimiento empírico de la comunidad y no en las conclusiones de un diagnóstico que raramente realizan. Los beneficiarios se convierten así en sujetos pasivos de las acciones de cooperación, lo que ha provocado que en determinadas comunidades se haya perpetuado el asistencialismo, dada la relación paternalista existente entre la OL y los habitantes de las zonas que cubre.

Más concretamente, se han detectado casos en los que, una vez hecho un diagnóstico par-

ticipativo y al no existir una coincidencia entre este colectivo y la OL en lo que a la percepción del interés prioritario para la zona se refiere, la propia organización ha iniciado procesos de motivación grupal con el objetivo de que los receptores reorientaran sus preferencias.

Otro de los aspectos básicos en la identificación de cualquier proyecto, es el análisis de las estrategias de desarrollo que para la zona tienen las autoridades locales o cualquier otra institución que intervenga en la misma. Una aproximación a dichas estrategias permite lograr la complementariedad de las acciones, evitando la duplicidad de esfuerzos. A pesar de la importancia de este análisis, en ninguno de los proyectos evaluados se hacía referencia a otros proyectos que estuvieran desarrollando en la zona otros organismos, ya fuera en los sectores de actuación o en otros complementarios. La falta de consideración de las estrategias de desarrollo locales ha llevado en algunos casos a plantear proyectos que colisionaban con las políticas del gobierno local. No obstante, en casi todos los proyectos se observa que las actuaciones que se acometen no se alejan de las estrategias de la administración pública del país.

Dado que el propósito de todo proyecto de cooperación es mejorar una situación o responder a una necesidad, es indispensable antes de definir su contenido, delimitar y describir de forma clara el problema que se pretende afrontar. Al objeto de determinar el problema es necesario describir, previamente y de modo preciso, la situación de la población de la zona del proyecto.

El análisis debe descender hasta el entorno de la población potencialmente beneficiaria y no quedarse únicamente en el nivel de los datos estadísticos del país, y ha de tener en cuenta la situación relativa de la población beneficiaria respecto a otros colectivos de zonas limítrofes y respecto a la media nacional. Como ya se ha señalado, en los proyectos evaluados no se describe de forma precisa la situación social y económica en la que viven los potenciales beneficiarios de las acciones que se plantean. En el capítulo "Antecedentes" se suele hacer una referencia al país, descripción que acostumbra a ser muy general y que, dada su superficialidad, no sirve para justificar la intervención en la zona. En casi ningún proyecto se acompaña de un documento en el que se analicen aspectos de la situación de la comunidad, como los nutricionales, demográficos, educativos, sanitarios, culturales, habitacionales, políticos (estructuras de poder), organizativos (existencia de organizaciones de base o de otro tipo creadas por colectivos de la población) seguridad, movimientos migratorios, fuentes de ingreso, ocupación y desempleo, actividades, tenencia de la tierra o infraestructuras.

La ausencia de este diagnóstico en los proyectos evaluados, hace dudar de la rigurosidad del análisis realizado por la OL y de la existencia de una estrategia de desarrollo para la zona. El enfoque predominante es de proyecto y no de programa, identificándose las necesidades no tanto sobre la base de las percibidas como tales por la comunidad, sino atendiendo al sector de actuación de la OL.

La ausencia de un diagnóstico previo dificulta la identificación de los principales problemas de la población a la que va dirigido el proyecto y el establecimiento de relaciones entre ellos. Ciertamente, los proyectos responden a problemas reales que padecen los beneficiarios pero no suelen establecerse las relaciones causa-efecto que median entre ellos.

Identificados los problemas que afectan a la población, se han de plantear posibles alternativas para superarlos y abordar su análisis en profundidad. Este análisis debe permitir detectar opciones, cada una de las cuales puede convertirse en una estrategia o enfoque de proyecto y justificar la intervención seleccionada. La justificación de la alternativa seleccionada debe estar basada en dos aspectos esenciales: su viabilidad y su impacto. Mediante el análisis de viabilidad se han de determinar las posibilidades de llevar a cabo la alternativa seleccionada desde los puntos de vista técnico, organizativo, político, legal, económico, financiero, ambiental y social. Este análisis no se ha realizado en la mayoría de los proyectos evaluados, carencia que ha originado graves problemas técnicos en algunos de ellos.

Contenido del proyecto

Una vez detectados los problemas del grupo de población cuya situación se pretende mejorar y elegida aquella alternativa que se considera viable en mayor medida, la OL debe proceder a diseñar el contenido del proyecto. Hay que entender el contenido como el conjunto de recursos (humanos y materiales) necesarios para realizar las acciones que conducirán a la consecución de los resultados que permitan, a su vez, alcanzar el objetivo específico.

Finalizada la fase de identificación se han de presentar, sintetizados, todos los componentes del proyecto (medios, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo general) de una forma coherente y equilibrada. Esta síntesis es lo que se denomina matriz de planificación y constituye la esencia del proyecto. Es en este momento cuando se procede a valorar los problemas, ya que es cuando se concreta la intervención y cuando se comprueba si el proyecto se adecúa a las necesidades identificadas.

La coherencia interna se evalúa comprobando la existencia de una relación causal y lógica entre cada uno de los componentes y, al mismo tiempo, la proporcionalidad entre ellos y aunque, en líneas generales, los distintos elementos son coherentes con los problemas planteados, en la matriz de planificación de los proyectos evaluados existen errores de formulación entre los que destacan los siguientes:

- Objetivos genéricos y excesivamente ambiciosos.
- Objetivos planteados de forma errónea.
- Confusión entre objetivos, resultados y actividades.
- Excesivo número de resultados.
- Indicadores inexistentes, no cuantificados o no objetivamente verificables La ausencia de datos que reflejen la situación de los beneficiarios en el momento de la identificación y de indicadores cuantificados que pongan de manifiesto las metas que se pretendían alcanzar, ha hecho que la constatación de la mejora de las condiciones de los beneficiarios se debiera realizar de modo estimativo, por observación directa. Este error se repite en la mayoría de los proyectos evaluados.
- Falta de adecuación de las fuentes de verificación propuestas. Todo indicador debe tener, por lo menos, una fuente de verificación que sea accesible, es decir, fácil de conseguir y a bajo coste. En líneas generales, las fuentes de verificación que se utilizan son informes bien de la OL o de la ONGD, lo que pone en entredicho la objetividad de las mismas.
- Insuficiente grado de análisis de los factores de riesgo, que son factores sobre los cuales no es posible influir ya que actuar sobre ellos supondría un excesivo coste, ya sea porque son consecuencia de un problema político, porque dependen de fenómenos naturales o porque es un factor sobre el que la Organización Local ejecutante no tiene capacidad de actuar. En muchos casos sólo se consideran los riesgos "estandarizados" como pueden ser la involución política o las condiciones climáticas extremas y se dejan de considerar otros como la falta de participación de los beneficiarios.

La existencia de las deficiencias señaladas ha dificultado la comprensión de los proyectos formulados, obligando a la construcción de nuevas matrices de planificación que reflejaran de forma coherente la estrategia de intervención.

Procedimiento de ejecución

Una vez realizado el diseño del proyecto se ha de explicar su forma de ejecución, su organización y los procedimientos que se van a emplear. Además se deberán incluir aspectos tales

como las metodologías empleadas, la integración de las acciones, las relaciones entre departamentos y personal, etc.

En los proyectos evaluados, ésta es la parte que ha sido formulada de manera más deficiente. Prácticamente ninguno de los proyectos evaluados aporta una descripción que permita entender el modo en el que se plantea la ejecución de la intervención ni realizar su análisis técnico.

Tanto las ONGD como la Unidad de ONGD parecen haber considerado suficiente la información aportada en el cronograma de actividades, plan temporal cuyo grado de detalle es, en la mayoría de los casos, insuficiente y que no sustituye, en modo alguno, la explicación sobre el procedimiento y la metodología que hay que emplear. En los proyectos en los que existe referencia a alguno de estos aspectos se hace de forma meramente enunciativa (alusión a metodologías participativas en la capacitación, sin que se expliquen el concepto y alcance de tales métodos) y no exhaustiva.

Por lo que respecta a la planificación, en muchos casos arrastra las deficiencias del resto de la formulación.

Viabilidad de los proyectos

En los formularios de identificación las cuestiones relativas a la viabilidad son meras declaraciones realizadas por las ONGD, que no cuentan con un respaldo documental que las justifique.

Por lo que respecta al análisis económico de viabilidad no hay un solo caso, entre los proyectos evaluados, en el que se adjunte un estudio simple que permita vislumbrar si una vez finalizada la ejecución se van a poder soportar todos los gastos que supongan las acciones posteriores. Ni siquiera se hace una sencilla proyección sobre los ingresos y los gastos del proyecto.

Este hecho es aún más grave en el caso de los proyectos productivos en los que se debería incorporar una variable clave como es la de la rentabilidad, entendida como capacidad para generar con las actividades del proyecto, los ingresos suficientes para cubrir todos sus gastos. En estos casos el proyecto es un negocio que ha de insertarse en la economía local, enfrentarse a la competencia y cumplir las reglas del mercado. Ninguno de los proyectos evaluados ha demostrado ser viable económicamente. Los proyectos de microcrédito han generado unos ingresos muy inferiores a los inicialmente previstos, por la falta de exigencia en el cobro, tanto de los intereses como de las propias cuotas, lo que les ha llevado a la descapitalización.

En última instancia, la viabilidad económica depende de la solvencia de la OL que es, en la mayoría de los casos, quien garantiza la sostenibilidad de los beneficios del proyecto.

Por lo que respecta a otros factores como las políticas de apoyo, el de género o el medioambiental, en todos los proyectos son favorables sin que se prevea ningún tipo de problemas durante la ejecución. Todos ellos declaran respetar el medioambiente, tener en cuenta el componente de género y contar con el apoyo de las autoridades locales. Posteriormente, en el momento de informar sobre todos estos aspectos, no se hace mención de ellos. Otro tanto sucede con las tecnologías utilizadas o la disponibilidad de recursos locales que, en ninguno de los proyectos, parecen plantear problemas, lo que no deja de llamar la atención, dado el contexto en el que se realizan los proyectos.

2. Evaluación de los instrumentos utilizados en las intervenciones

Organización interna, procedimientos y modalidad de ejecución

En general, la ejecución de los proyectos que se han evaluado recae directamente sobre la Organización Local, contraparte del proyecto. Esta instancia suele proceder contratando a per-

sonal vinculado a la organización o, en las actuaciones ejecutivas, utilizando personal propio, básicamente en administración, capacitación y formación.

En la mayor parte de los proyectos evaluados la participación de los beneficiarios es meramente pasiva, no interviniendo en la toma de decisiones. Es mayor su participación cuando las acciones que se deben realizar son sencillas técnicamente, lo que contribuye a un abaratamiento de los costes.

En los proyectos con cierto grado de complejidad técnica, las OL suelen buscar apoyo institucional. Es común en República Dominicana la participación del Instituto de Formación Técnica y Productiva (INFOTEP) y de la Secretaría de Agricultura. Esta situación se repite en Filipinas y en Haití. Se valora de forma muy positiva esta colaboración, sin embargo se considera excesivamente limitada al circunscribirse a la impartición de cursos de capacitación teórica, por lo que se deberían tomar las medidas oportunas para su reforzamiento y diversificación.

Carácter de la intervención

Un aspecto que puede considerarse un logro importante es la concienciación para evitar actitudes paternalistas por parte de la mayoría de los agentes intervinientes. Los instrumentos de ejecución que se utilizan para evitar este talante suelen ser los fondos rotatorios, destinados a capitalizar a los beneficiarios y la exigencia de aportaciones de mano de obra. En ocasiones, estos instrumentos repercuten de forma negativa en el grado de eficiencia, ya que la correcta utilización de los recursos exige un nivel importante de concienciación y organización. En todo caso, el sistema constituye una apuesta hacia el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos.

Asimismo, a través de la muestra evaluada, se ha detectado un cierto grado de instrumentación de los beneficiarios por parte de las OL, efecto que se produce al no dejar los proyectos en manos de los receptores de ayuda de una forma definitiva.

Gestión de los recursos

A pesar de que la intermediación de las entidades de seguimiento debería contribuir a la mejora en el rigor contable aplicado a la utilización de los fondos, se ha detectado que existe falta de claridad en la utilización de los recursos, carencia que se da de forma sistemática. Las evidencias más relevantes se producen en la contratación de personal y en la falta de ofertas comparativas cuando se adquieren equipos de cierta entidad o se acometen obras de importancia. Esta situación se acentúa más cuando el proyecto tiene una definición ambigua y, particularmente, en los proyectos de capacitación y en los multisectoriales.

A medida que la AECI ha venido exigiendo mayor rigor en la justificación del presupuesto este tipo de problemas se ha ido paliando.

Asistencia técnica

En ninguno de los informes de seguimiento de los veintiocho proyectos evaluados se ha identificado una sola crítica sobre los aspectos técnicos de la ejecución. De ello podría deducirse que todo el proceso se ha desarrollado satisfactoriamente y los resultados obtenidos han sido los previstos. Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los casos los informes finales consiguen tasas de cumplimiento de resultados cercanas al 100%, la realidad percibida por los evaluadores y reflejada en los informes de cada proyecto, es bien diferente.

Aun considerando que la mayoría de los proyectos son simples desde el punto de vista técnico, se debería reforzar en términos cualitativos la transferencia tecnológica que reciben los beneficiarios. Existe la idea de que cualquier persona puede acometer cualquier tipo de actividad, con independencia de su formación, creencia que se manifiesta sistemáticamente en los proyectos de desarrollo rural y en la mayor parte de los programas multisectoriales.

Los encargados de llevar a cabo todas las tareas relativas a la asistencia técnica, tanto en las OL como en las ONGD, deben ser profesionales. De lo contrario, la transferencia tecnológica se traduce en una serie interminable de cursos de capacitación genérica que se imparten a un número indeterminado de personas y que sólo tienen relación tangencial con el proyecto, el seguimiento es meramente testimonial y su finalidad parece encaminarse a eliminar trabas administrativas de los organismos financiadores.

Durante el trabajo de evaluación se ha podido constatar la estrecha y lógica relación que existe entre el grado de especialización de las OL y ONGD y el éxito de los proyectos. Otro tanto puede decirse sobre la aportación de los técnicos expatriados cuando éstos conocen realmente la materia sobre la que van a trabajar. Por el contrario, los consultores o formadores que no son expertos temáticos no aportan prácticamente nada a la acción formadora.

En varios de los proyectos evaluados se han apreciado deficiencias en la ejecución que podrían haber sido evitadas por medio de pequeños aportes de asistencia técnica cualificada por parte de la ONGD actuante, aun cuando es cierto que la inclusión de técnicos expatriados suele ocasionar conflictos con las OL si sus tareas no están bien definidas. Esta apreciación es confirmada por numerosos ejemplos de ejecuciones técnicamente buenas en las que existe el mencionado grado de especialización de la OL y de sus técnicos.

La asistencia técnica prestada por las OL es, en algunos casos, manifiestamente mejorable. Este hecho, por lo general, no aparece reflejado en los informes de seguimiento, lo que lleva a pensar que hay una cierta complicidad entre las ONGD y sus contrapartes. En aquellos casos en los que sí aparece reflejada esta situación en los informes finales, la causa parece ser más la necesidad de justificar algún tipo de incumplimiento que la realización de un seguimiento de manera periódica.

Finalmente, se ha detectado una falta de correspondencia entre la gran cantidad de recursos humanos puestos a disposición de la mayoría de los proyectos y los niveles de eficacia logrados, que tal y como se señala en el apartado específico, son, en general, bajos.

Capacitación y extensión

La capacitación es el instrumento más utilizado para canalizar la transferencia tecnológica. En todos los proyectos analizados existe, en mayor o menor medida, este componente. La cooperación a través de ONGD es, prácticamente, una cooperación de capacitación. Esto no significa que exista realmente transferencia tecnológica. Como se verá a continuación, los procesos de capacitación tienen, en general, bajo impacto y alto costo, lo que incide de forma relevante en la disminución de la eficiencia de los proyectos.

Por lo que respecta a la metodología empleada, suele basarse en cursos y talleres de contenido teórico dirigidos a grupos masificados (entre 30 y 50 personas), cuyo número total de participantes ha llegado, en alguna ocasión, a sobrepasar el millar. Se han utilizado métodos pedagógicos muy antiguos, poco participativos e inadecuados a los objetivos que se pretenden alcanzar y a las características de los beneficiarios.

En los proyectos productivos se ha utilizado, por lo general, una lógica correcta de intervención: a) capacitación b) acceso a los fondos rotatorios y c) recepción de asistencia técnica.

Sin embargo, en pocos casos se realizan demostraciones prácticas a través de parcelas demostrativas o actuaciones de capacitación directa (training in job). Es poco habitual que los capacitadores tengan alguna vinculación con los beneficiarios, cuando lo aconsejable es mantener una estrecha relación con el resto de actividades del proyecto. En estos aspectos, en la cercanía al beneficiario, debería radicar la diferencia entre una actuación empresarial y una intervención a través de una ONGD.

En los proyectos cuya intervención está basada en procesos de formación para el desarrollo de capacidades o destrezas de carácter social (refuerzo de liderazgo, recuperación de autoestima, etc.) las estrategias de aplicación deben definirse de modo más adecuado y acorde con el contexto en el que se ejecutan. De esta forma, se dará significado a la capacitación y se la dotará de un valor instrumental. En este ámbito se incluyen los proyectos de educación no reglada.

Para propiciar un efecto multiplicador de la capacitación (extensión), se utiliza la figura del promotor. La eficacia de este método está relacionada con el grado de integración de estos promotores en la comunidad donde se interviene, del nivel de organización de los beneficiarios y de la existencia de recursos económicos con los que cubrir los honorarios de los promotores cuando finalice el proyecto.

Son numerosos los casos en los que no se utiliza adecuadamente esta fórmula. No parece lógico formar promotores y, simultáneamente, realizar capacitaciones masivas. Éste es uno más de los factores que hacen disminuir la eficiencia de los proyectos. La capacitación de promotores debe distinguirse netamente de la función de educación popular, dentro del ámbito sectorial del proyecto.

Por otra parte, esta proliferación de acciones de capacitación (fundamentalmente teórica) no se ha visto complementada con una cierta actividad de seguimiento de carácter intermedio que permita evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto (si fuera posible) de este tipo de acciones y su repercusión en el desarrollo global del proyecto. Es cierto que en algunos proyectos se aprecia que, a través de la asistencia técnica, se ha procurado valorar el grado de utilidad real de la capacitación.

Para finalizar se puede afirmar que:

- No se ha utilizado correctamente la capacitación como estrategia.
- Se ha podido comprobar que los proyectos con un fuerte componente de capacitación que no contemplen la aplicación instrumental de los conocimientos o destrezas adquiridas, difícilmente son viables. En este tipo de intervenciones hay que desterrar la tendencia, cada vez más extendida, a solucionar el déficit de cualificación con acciones de capacitación no dirigidas específicamente al logro de los resultados establecidos.
- Cabe consignar que sí existen casos donde la capacitación ha sido eficaz, principalmente en los proyectos productivos donde se asocia la capacitación al acceso a fondos de crédito y en los que la capacitación se ha realizado en proyectos especializados, impartidos por expertos idóneos.
- Sobre la pertinencia de los contenidos seleccionados para desarrollar las acciones de capacitación, nos remitimos a la evaluación individualizada de cada uno de los proyectos seleccionados. La siguiente tabla orienta sobre algunos de los comentarios anteriores.

Acercamiento a la realidad de la capacitación en los proyectos de ONGD

Proyecto	Información	Tipo de capacitación	Algunos datos	Sector
95M161	Incompleta	Capacitación productiva	81 actividades 1.544 participantes (386 capacitados)	Producción Agricultura
			¿? Promotores	
94i127	Completa y evaluada	Capacitación productiva	803 capacitados	Producción Agricultura

Acercamiento a la realidad de la capacitación en los proyectos de ONGD (Cont.)

Proyecto	Información	Tipo de capacitación	Algunos datos	Sector
95M20	Completa	Capacitación productiva	39 cursos y jornadas dirigidas a 1.436 personas	Producción Agricultura
			3 ciclos de cursos dirigidos a 74 dirigentes	
94m26				Multisectorial
94M163	Completa	Capacitación productiva	600 mujeres	Producción Agricultura
			52 promotoras	
94I119		Alfabetización en creol	Creación de 70 centros "Alpha". 1.000 personas alfabetizadas	
95I179		Capacitación de mujeres en Puerto Príncipe	45 promotoras x 150 horas	Educación Desarrollo
94I100		Formación profesional	Cursos de formación para el empleo. Certificación oficial	Educación Reglada
94I151 95M390		Alfabetización y Educación Infantil	Procesos de capacitación no vinculados a políticas oficiales	Educación Desarrollo
95M340		Enseñanza reglada	600 plazas de nueva creación	Educación Desarrollo
95M260	Incompleta	Reducido grupo de responsables del mantenimiento	10 personas	Infraestructura de servicio
95M220	Incompleta	Responsables y trabajadoras de la panadería	14 personas	Producción de 2ª transform.
95M175	Incompleta	Diagnóstico	7 jornadas, 180 participantes de 6 jornadas	Producción 1ª transform. agraria
		Divulgativo	1 seminario a 65 miembros de la junta a 16 horas	
		Formativo	16 jornadas 15 miembros del Consejo, 128 horas en total	
94M23		No hubo proceso de capacitación		Producción Agricultura
94I163		La capacitación fue externa al Proyecto a cargo de la ONG		Educación Reglada

Acercamiento a la realidad de la capacitación en los proyectos de ONGD (Cont.)

Proyecto	Información	Tipo de capacitación	Algunos datos	Sector
95M189	Completa pero no estructurada	Organización Medioambiente	Creación de 43 organizaciones populares de barrio	Medioambiente Desarrollo
			Crear 1 cooperativa de 2º grado	
			Reforzar 9 cooperativas de 1er grado	
			Formación de 333 líderes	
			Capacitación de 429 líderes	
95M348	Completa, estructurada y evaluada		700 personas sobre 15.000 población de la provincia	Medioambiente Desarrollo
96M43		En ejecución		Producción Agricultura
95M392	Completa y estructurada	1.000 agentes veterinarios	En proceso de acreditación por el Gobierno (7 semanas con 35 días de formación en siete meses)	Producción Agricultura
94I135				Multisectorial
95M245	Insuficiente	24 promotoras	Cursos reglados no especificados	Sanidad
95M78	Puntual		Charlas de educación sanitaria a las familias receptoras	Infraestructura de servicio
94I49	Puntual		Charlas de educación sanitaria a las familias receptoras	Infraestructura de servicio
94M420(3)	Parcial e insuficiente	238 artesanos	Cursos no estructurados (los más numerosos dirigidos a estimular el ahorro)	Desarrollo Artesanía
95M384	Incompleta y genérica		Dirigida a adolescentes en general	Sanidad

Acciones de comercialización y transformación en los proyectos productivos

Éstas son vertientes poco desarrolladas en los proyectos visitados a pesar de ser aspectos fundamentales para garantizar la viabilidad en la mayoría de los proyectos productivos.

Es cierto que, con frecuencia, la inclusión de este tipo de acciones complica el desarrollo de los proyectos y que, en un alto porcentaje, el fracaso suele estar asociado a este motivo. Sin embargo, ésto no debe ser excusa para no atender estos aspectos, especialmente en los proyectos cuyos objetivos están vinculados a la iniciación de los beneficiarios en procesos productivos básicos.

Se señalan a continuación algunos de los problemas que aparecen por no tratar adecuada-

mente este apartado. Se trata de problemas tan evidentes que no siempre es fácil entender la reiteración en los errores que se cometen.

- Creación de estructuras artificiales que no cubren necesidades reales y con un grado de complejidad organizativa que excede a las posibilidades de los beneficiarios.
- Ignorancia de los canales de comercialización existentes y de los intermediarios. No se trata de reemplazarlos sino de negociar con ellos.
- Falta de asistencia técnica cualificada en casi todas las iniciativas.

Los fondos rotatorios

Los fondos rotatorios constituyen uno de los componentes fundamentales en los proyectos de apoyo a la microempresa. Este sistema se puede presentar aisladamente o en conjunción con otros servicios como la capacitación y la asistencia técnica.

A través de los fondos rotatorios se canalizan recursos hacia personas que nunca podrían ser sujetos de crédito para la banca formal, por no reunir las condiciones exigidas por ésta, requerimientos entre los que se encuentran el disponer de una garantía sólida para respaldar el crédito, tener regularizada la situación de su negocio, disponer de una cuenta en el banco con un determinado movimiento o solicitar una cantidad mínima.

Las únicas alternativas de financiación que existen para estos microempresarios son los préstamos personales de familiares, amigos o vecinos a un coste cero o bajo, o los de los usureros (agiotistas), que aplican altísimas tasas de interés.

El funcionamiento de un fondo rotatorio es similar al de cualquier banco en la medida en que se otorgan préstamos para realizar inversiones en capital de trabajo o en capital fijo. Los fondos han de ser devueltos, junto con los intereses, en un plazo determinado. El préstamo puede ser en efectivo o en especie, asociativo o individual, con garantía solidaria, prendaria o hipotecaria.

Las principales diferencias de este tipo de fondos con respecto al sistema financiero formal, se sitúan en lo reducido de la cuantía del préstamo y en las garantías que lo respaldan. Se trata de montos pequeños, pero adecuados para este tipo de negocios, cuyo movimiento económico es limitado. Por lo que respecta a las garantías que se solicitan, la principal es la solvencia moral del prestatario por lo que es fundamental el perfecto conocimiento del mismo. En ocasiones se piden otro tipo de garantías como pueden ser la prendaria, un aval y, en contadas ocasiones, también la hipotecaria.

En siete de los proyectos evaluados se contemplaba la creación de fondos rotatorios, lo que representa el 24,13% del total.

La variedad de los modelos utilizados permite hacer un análisis comparativo en el que se pongan de manifiesto las causas del éxito o del fracaso de algunos de dichos fondos. A título de ejemplo, y dado el interés que la microempresa y el microcrédito tienen para la Cooperación Española, se hace a continuación un análisis de tres proyectos con fondos de distinta naturaleza.

Fondo rotatorio en especie

De todos los créditos otorgados, es el único que se ha mantenido en especie. Tiene la particularidad de que se entrega una vaca, preñada o recién parida, quedando la mujer obligada a devolver otra que tenga las mismas características. Es importante destacar que, en el diseño original del proyecto, se contemplaba la devolución en efectivo del valor de la vaca, más el pago de un interés del 12% anual. Las oscilaciones en dicho precio aconsejaron el cambio en la forma de pago.

Entre los examinados, éste es el fondo rotatorio que ha tenido mayor éxito en la medida en que aún está en funcionamiento, tres años después de haber finalizado el proyecto. En este caso, la única garantía que se exige es la que otorga el grupo con base en la solvencia moral de su afiliada. El cuadro resumen muestra la situación de la cartera:

Datos informativos	Tipo indicador	Valores
(1) Fondo crediticio	Vacas	244
(2) Entrega total de créditos (julio 1999)	Vacas	415
(3) Cociente rotatorio	(2)/(1)	1,70
(4) N° de prestatarios con (1)	mujeres	244
(5) N° total de prestatarios (julio 1999)	mujeres	415
(6) Cociente del grupo objetivo	(5)/(4)	1,70
(7) Saldo del fondo de crédito (julio 1999)	Vacas	249
(8) Cobros pendientes (Marzo 1999)	Vacas	200
	% de (7)	80,32%
(9) Deudas con plazo vencido	moneda	49
	% de (7)	19,67%
(10) Modificación de la masa crediticia	(7)/(1)	1,02

Durante el plazo de ejecución del proyecto se entregaron un total de 244 vacas. En julio de 1999, el número total de vacas colocadas era de 415, con un cociente rotatorio de 1,70. Esto quiere decir que la colocación ha sido lenta debido, fundamentalmente, al tiempo que transcurre desde que se recibe la res hasta que se cria una de similares características, siendo el tiempo promedio de un año. Por consiguiente, la lentitud en la colocación es inherente a la naturaleza de las actividades que financia el fondo.

Otro dato importante es que se entrega una única vaca a cada beneficiaria, razón por la cual coincide el número de préstamos con el número de beneficiarias.

En 1999, el saldo del fondo era de 249 reses. Esto pone de manifiesto dos hechos básicos:

- No se ha ampliado la cartera con nuevas incorporaciones de capital. Desde que finalizó el proyecto, en enero de 1996, se han incorporado sólo cinco vacas. En el momento en que la OL decide sustituir el pago en efectivo por pago en especie, toma también la decisión de eliminar la tasa de interés, por lo que desaparece la única fuente interna de capitalización, condenando al fondo a mantenerse con el mismo tamaño si el índice de recuperación es suficiente.
- No ha habido un solo caso de impago, es decir, todas las prestatarias han devuelto o van a devolver la vaca recibida. La clave del éxito de la gestión de la cartera hay que buscarla en la participación activa de las asociaciones de mujeres que se involucran en el proceso desde el momento mismo de la capacitación, previa a la constitución del fondo. La asociación es quien selecciona a las potenciales beneficiarias y quien establece el orden del desembolso. Es también quien vela por que se cumplan las reglas establecidas para la devolución, según las cuales la vaca que devuelva la prestataria se entrega a la mujer a la que corresponda según el orden establecido. La mujer es la primera interesada en conocer la situación de las vacas de sus vecinas en tanto en cuanto recibirá la primera res que cumpla con las características señaladas (vaca preñada o recién parida). Han sido pocos los casos de muerte o infertilidad, lo que ha contribuido también a la buena salud de la cartera.

Por lo que respecta a la mora, en julio de 1999 era de un 19,67%, siendo motivada en algunos casos por haber tenido crías macho en lugar de hembras y, en otros, por el advenimiento de situaciones extraordinarias.

Es importante destacar que a este fondo iba asociado otro para la siembra de potreros con

que alimentar el ganado. En la medida en que la vaca se convierte en un activo hay que invertir en ella para obtener la máxima rentabilidad asegurando una buena alimentación (a través de los potreros) y una buena atención sanitaria (a través de los veterinarios de la OL).

Por lo que respecta a la sostenibilidad económico-financiera del fondo, se puede afirmar que, desde el momento en que la gestión ya depende en exclusiva de las asociaciones de mujeres, el fondo no requiere de aportes externos para su sostenimiento. Otra cuestión es cómo se financian las asociaciones de mujeres. Por lo que respecta al pago del veterinario, éste está contratado por el Estado y presta sus servicios de forma gratuita. En caso de que no fuera así, las mujeres deberían pagar por los mismos, cosa que podrían hacer con los ingresos generados por la venta de leche o de terneros.

Conviene destacar que el fondo ha tenido un impacto significativo en distintos niveles:

- Para las mujeres ha supuesto la revalorización de su posición en el seno de la familia y de la comunidad, al permitirles desarrollar una actividad productiva y contribuir al ingreso familiar. Este hecho les ha permitido mejorar su calidad de vida y no sólo desde el punto de vista material, sino también el personal, al haber alcanzado mayores cotas de libertad y ganarse el respeto de sus maridos, lo que ha contribuido al fomento de su autoestima.
- Para la familia, el ingreso adicional ha servido para mejorar sus condiciones de vida (vivienda, salud, educación) y para redistribuir el peso y la influencia de los padres en cuanto a la generación de ingresos.
- Para la comunidad, el fortalecimiento de los grupos ha hecho que las mujeres adopten un papel de protagonistas en la vida comunal. Asimismo ha posibilitado el que otros miembros de dicha comunidad pudieran acceder a un alimento tan nutritivo como es la leche a un precio inferior al que había antes de iniciarse el proyecto.

Fondo para préstamos asociativos

Este proyecto se ejecutó de forma distinta a como fue formulado. En la identificación se preveía la creación de un fondo para la financiación de 20 microempresas asociativas, de las cuales el 50% serían agrícolas y el otro 50% de otros sectores.

En el momento de la ejecución se decidió conceder créditos individuales, de los cuales sólo el 10% iban dirigidos a producciones agrícolas.

Por lo que respecta a las condiciones de los préstamos, se trataba de préstamos individuales, en efectivo, con una tasa de interés y un plazo de devolución que dependían del sector. En el caso de microemprendimientos agrícolas, la tasa de interés era del 24% anual y el plazo de devolución dependía del ciclo productivo. En el caso de microempresas comerciales, al interés del 28% anual se sumaba el 4% de comisión, siendo el plazo promedio de 10 meses para inversión en fondo de maniobra y de 36 para inversión fija.

Las razones del cambio de rubros hay que buscarlas en la menor rentabilidad de los créditos agrícolas, por ser menor el interés y más costosos de seguir y por su mayor riesgo, lo que los hace menos interesantes para la OL. En cualquier caso, ese cambio supone desvirtuar el proyecto original.

En este caso sí cabía la repetición, estableciéndose un máximo de cinco créditos para cada beneficiaria. Se exigían garantías con una relación de 1,7, pudiendo ser prendarias o hipotecarias.

La cartera era gestionada directamente por la OL que se encargaba de la promoción del programa, de la selección de las beneficiarias (para lo que contaba con la opinión del grupo), del análisis de los negocios, del trámite de solicitud de crédito, del desembolso y de la recuperación.

El cuadro siguiente da idea del desempeño del fondo (moneda RDS).

Datos informativos	Tipo indicador	Valores
(1) Fondo crediticio	moneda	1.224.089
(2) Entrega total de créditos (Agosto 1999)	moneda	4.560.501
(3) Cociente rotatorio	(2)/(1)	3,73
(4) N° de prestatarios con el dinero (1)	microempresarios	133
(5) N° total de prestatarios (Agosto 1999)	microempresarios	505
(6) Cociente del grupo objetivo	(5)/(4)	4
(7) Saldo del fondo de crédito (Agosto 1999)	moneda	554.499
(8) Cobros pendientes (Agosto 1999)	moneda	554.499
	% de (7)	100,00%
(9) Deudas con plazo vencido	moneda	554.499
	% de (7)	100,00%
(10) Modificación de la masa crediticia	(7)/(1)	0,45

En el año 1994 se constituyó un fondo de RD\$1.224.089, que ha rotado 3,73 veces en cinco años (hasta agosto de 1999), lo que significa que se ha logrado una colocación de RD\$4.650.501. El número total de prestatarios ha sido de 505, si bien no se ha podido identificar el número de beneficiarios reales, en la medida en que cabía la repetición de créditos hasta un máximo de cinco.

Hasta aquí podría parecer que el comportamiento del fondo ha sido excelente, en la medida en que se ha logrado una elevada colocación. Sin embargo, un análisis más profundo muestra que, en la fecha de realización de la presente evaluación, el fondo se había descapitalizado, como lo demuestra el hecho de que el saldo hipotético de RD\$554.499 era prácticamente inexistente, en la medida en que el 86% estaba en mora extrema (calificando como tal aquella cuya antigüedad es superior a un año), siendo su recuperación prácticamente imposible, por lo que se debía llevar a pérdidas.

Esta situación se puede observar en el cuadro siguiente, que contiene un estudio sobre la salud de la cartera.

Datos informativos	Tipo indicador	Valores
(1) Saldo de capital	Moneda	554.499
(2) 0 - 30 días	Moneda	0
	% de (1)	0,00%
(3) 31 - 60 días	moneda	0
	% de (1)	0,00%
(4) 61 - 90 días	moneda	1.216
	% de (1)	0,22%
(5) 91 - 120 días	moneda	1.188
	% de (1)	0,21%
(6) 121 - 180 días	moneda	14.181
	% de (1)	2,56%
(7) 181 - 365	moneda	57.643
	% de (1)	10,40%
(8) 1 - 2 años	moneda	333.712
	% de (1)	60,18%
(9) Más de 2 años	moneda	147.774
	% de (1)	26,65%
(10) Total en mora	moneda	554.499
	% de (1)	100,00%

Entre las causas fundamentales que han llevado a esta situación destacan el deficiente seguimiento realizado por la OL, incapaz de identificar a tiempo la mora cuando se producía y la flexibilidad de los promotores en el momento de aplicar los criterios para la recuperación.

En cualquier caso, hay que señalar que en este caso sí se trataba de un fondo rotatorio en el que se perseguía la viabilidad. Volviendo al proyecto que se analiza en este apartado, la contraparte recibe un gran número de donaciones, hecho que también puede explicar el escaso interés en hacer rentable el fondo.

Por lo que respecta al impacto, el fondo ha servido para mejorar la calidad de vida de las beneficiarias. Los créditos han permitido capitalizar los negocios y obtener unos ingresos adicionales que han sido utilizados para reformar inicialmente sus viviendas y para satisfacer otro tipo de necesidades en el ámbito de la educación y la salud.

Un error en el que se suele incurrir cuando se diseñan proyectos en los que existe un fondo rotatorio es pensar que se va a crear un gran número de puestos de trabajo. Los microempresarios destinan los ingresos adicionales obtenidos por el incremento de actividad de sus negocios a cubrir necesidades básicas. Solamente a partir del momento en que estas necesidades están cubiertas comienzan a plantearse el crecimiento de sus negocios. Por esta razón, aun cuando el impacto en el fortalecimiento del empleo es grande, el efecto de creación de empleo suele ser reducido, por la pequeña dimensión de estos negocios.

Fondos mixtos

En este caso se contemplaba la creación de dos fondos, uno para semillas y otro para yuntas de bueyes. En el primer caso, se debía devolver la misma cantidad de semillas más un margen adicional para poder aumentar el número de agricultores beneficiarios. En el caso de las yuntas de bueyes se debía devolver su valor.

Es este un caso mixto en el que la gestión es compartida entre las organizaciones de campesinos, que son los que seleccionan a los beneficiarios y la OL, que es quien supervisa todo el proceso.

El fondo para semillas preveía la concesión de préstamos asociativos con aplicación individual, lo que significa que se concede el crédito a una asociación pero que cada prestatario responde individualmente por la financiación recibida y por el pago de sus intereses. En el momento de la ejecución se produjeron cambios que afectaron fundamentalmente a la forma de devolución, que fue en efectivo, y a la tasa de interés que pasó del 14% al 24%. También fue importante la concentración de los préstamos para la compra de semillas de habichuelas rojas, que alcanzaría el 90% del total frente al 50% previsto.

El fondo para la compra de yuntas de bueyes no sufrió modificaciones, salvo la actualización de la tasa de interés que también ascendió al 24%.

El cuadro siguiente analiza la situación del fondo para semillas.

Datos informativos	Tipo indicador	Valores
(1) Fondo crediticio	Moneda RDS	1.588.851
(2) Entrega total de créditos (Marzo 1999)	Moneda RDS	3.327.779
(3) Cociente rotatorio	(2)/(1)	2,09
(4) N° de prestatarios con el dinero (1)	Microempresarios	941
(5) N° total de prestatarios (Marzo 1999)	Microempresarios	2.586
(6) Cociente del grupo objetivo	(5)/(4)	2,75
(7) Saldo del Fondo de crédito (Marzo 1999)	Moneda RDS	2.633.509

Datos informativos	Tipo indicador	Valores
(8) Cobros pendientes (Marzo 1999)	Moneda	2.238.483
	% de (7)	85,00%
(9) Deudas con plazo vencido	Moneda	2.106.807
	% de (7)	80,00%
(10) Modificación de la masa crediticia	(7)/(1)	1,66

Se constituyó un fondo de RD\$1.588.851 en 1995. Dicho fondo ha rotado dos veces, alcanzando una colocación del RD\$3.327.779. Lo que es significativo es el número de campesinos que se han beneficiado (2.586), si bien en algún caso se produjeron repeticiones en el crédito.

Una vez más, el problema se aprecia en el saldo vigente que, aun cuando se afirma que es de RD\$2.633.509, lo cierto es que el 80% de dicho saldo está con plazo vencido, situación que lleva a pensar en el peligro de una descapitalización del fondo. En este caso, la principal razón fue la devastación que se produjo en la zona como consecuencia del huracán George. También se han dado casos en los que las asociaciones, responsables de la recuperación del crédito, no han denunciado a asociados morosos por una amistad mal entendida, lo que llegó a provocar tensiones en el seno de los grupos.

La OL es consciente de la situación en que se encuentra la cartera. Sin embargo, la consideración de la misma como fondo de fomento hace que se priorice al campesino frente al fondo, siendo muy flexibles en la recuperación. Tanto es así que los técnicos han respetado la voluntad de los campesinos de comprar semillas de cultivos tradicionales, aun cuando estaban convencidos de que se producirían pérdidas como consecuencia de la saturación del mercado. Esta forma de actuar de la OL se basa en el convencimiento de que no se pueden imponer nuevos hábitos a los agricultores, siendo ellos los que se han de convencer de la necesidad del cambio.

Al tratarse de un fondo de fomento, los retornos conseguidos, tanto por la recuperación de préstamos como en concepto de intereses, se han utilizado para ampliar su cobertura lo que explica el incremento en la masa crediticia.

El impacto fundamental, en este caso, ha sido el fortalecimiento del movimiento campesino al involucrarse activamente en la gestión del fondo.

Se han puesto tres ejemplos que ilustran la variedad de fondos de crédito existentes. Las conclusiones fundamentales son las siguientes:

- Los fondos rotatorios cumplen un importante fin social en la medida en que hacen posible que los más necesitados consigan financiación para sus negocios.
- La OL ha de saber claramente si se trata de un fondo rotatorio, en el que la sostenibilidad es una característica esencial, o un fondo de fomento, en el que prima la promoción de microempresas frente a la viabilidad.
- Las condiciones y la metodología utilizada se han de adaptar a los beneficiarios.
- La participación de los beneficiarios en la gestión del fondo es una garantía de su permanencia.
- El impacto en la mejora de la calidad de vida de los microempresarios es evidente, en cuanto generador de ingresos adicionales que se destinan a cubrir necesidades básicas.
- El impacto también es evidente en cuanto a fortalecimiento del empleo pero no es tan evidente en la creación de empleo, fenómeno que no se produce hasta que el negocio consigue una cierta dimensión.

Construcciones, equipos y suministros

La cooperación a través de ONGD españolas no se caracteriza por destinar una parte impor-

tante de los recursos a la construcción de infraestructuras o a la adquisición de equipamientos. De la muestra de proyectos evaluada, se aplica a este concepto, como media, el 30% del presupuesto total y sólo en seis proyectos se sobrepasa el 50%. Básicamente se trata de infraestructuras de servicios (educativos y sanitarios).

Estos proyectos no suelen tener problemas de carácter técnico ya que suelen contar con profesionales especializados que diseñan y dirigen las obras. Donde sí aparecen problemas de utilización y mantenimiento es en los proyectos con pequeñas construcciones cuya gestión es responsabilidad de las propias estructuras asociativas que se crean.

Sin embargo, los equipos e infraestructuras adquiridos a través de fondos rotatorios, material pagado por los beneficiarios y que cumple una función económica clara, están en un estado perfecto. Lo mismo cabe decir de los equipamientos, vehículos, mobiliario, grupos generadores, etc. donados, con fondos del proyecto, a las OL.

Seguimiento de los proyectos

La clave para llevar a cabo un seguimiento correcto de cualquier proyecto de desarrollo es que esté adecuadamente formulado. Esta exigencia se traduce en que se ha de proporcionar información relevante y suficiente para medir el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. Entre estos compromisos se encuentra la realización de una serie de actividades en un plazo fijado, utilizando para ello unos medios determinados, y la consecución de los resultados y los objetivos predeterminados.

Por consiguiente, la existencia de objetivos y resultados definidos de manera clara y precisa y, sobre todo, la determinación de indicadores cuantificados y objetivamente verificables, es necesaria para llevar a cabo esta fase del ciclo del proyecto.

El seguimiento de los proyectos cofinanciados por la SECIPI se ha realizado teniendo en cuenta a los siguientes cuatro actores:

- La Organización local. Las contrapartes realizan el seguimiento en el marco de sus actividades ordinarias. Miden el desempeño de cada uno de los programas y proyectos que llevan a cabo.

La presente evaluación ha puesto de manifiesto que dicho seguimiento es doble. Interno, con la finalidad de obtener información que sirva a la propia organización para la mejora de su gestión, y externo, para satisfacer las demandas de las ONGD financiadoras.

Se ha apreciado la disociación de ambos tipos de seguimiento, que no sólo son independientes sino que además se realizan en momentos distintos. Ello es debido a la ausencia de interiorización, en el seno de la propia organización, sobre la importancia del mismo y a la falta de sistematización de este proceso. También influyen negativamente los ya citados errores en la formulación, por la ausencia de indicadores cuantificables y de fuentes de verificación precisas.

El hecho de no considerar los formularios como una herramienta de gestión lleva a las OL a aportar datos semestrales y anuales, que sólo tienen la finalidad de cumplir con el compromiso adquirido, no estando movidas por el convencimiento de la utilidad de la información. Los datos aportados son, en la mayoría de los casos, favorables para la OL aunque no siempre se correspondan con la realidad. El análisis comparativo de los informes presentados es un fiel reflejo de lo afirmado y se observan frecuentes incongruencias entre los informes periódicos y el formulario de identificación, problemas que, de un modo u otro, acaban por resolverse en el informe final. En este documento se refleja, por un lado, un grado del 100% de consecución de resultados y, por otro, un ajuste presupuestario plenamente coincidente con el presupuesto original. Este hecho no deja de causar extrañeza

tratándose de proyectos identificados años antes, que se desarrollan en países con un cierto grado de inestabilidad.

- La ONGD española. La falta de presencia sobre el terreno, ya sea permanente a través de técnicos expatriados o esporádica por la realización de visitas periódicas, cuestiona el seguimiento realizado por estas entidades. Más aún cuando se parte de formularios mal identificados en los que se confunden los distintos elementos de la matriz de planificación y donde no existen indicadores ni fuentes de verificación fiables.

Por regla general, las ONGD se limitan a rellenar los informes sin que exista un análisis comparativo y crítico sobre la ejecución del proyecto. En cualquier caso, la experiencia demuestra que la utilidad de los Informes Semestrales es, cuanto menos, dudosa. Su razón de ser estriba en la posibilidad de tomar medidas correctoras durante la ejecución de los proyectos. El incumplimiento de los plazos por parte de la ONGD y la deficiente calidad de la información suministrada, hacen que los informes que se reciben, estén desactualizados y no reflejen la situación real en la que se encuentra el proyecto.

Habría que plantearse la posibilidad de modificar la periodicidad en la entrega de los informes, pasando de semestrales a anuales, lo que reduciría la carga de trabajo tanto de las OL, como de las ONGD y de la propia Unidad de ONGD. Asimismo se debería ser más riguroso en la exigencia de coherencia interna de tales informes.

- Las entidades de seguimiento. Desde 1993 la SECIPI ha contratado a entidades externas para que realicen el seguimiento y auditoría de los proyectos de las distintas Convocatorias. La contratación se realiza mediante concurso público.

Entre sus funciones estaban la revisión de los Informes Semestrales y Finales, tanto en lo que se refiere al grado de cumplimiento de objetivos y resultados, como al de ejecución presupuestaria. En el caso de los Informes Finales se realizaba una revisión pormenorizada de todos los justificantes presentados y se elaboraba el correspondiente dictamen. También se llevaron a cabo visitas y auditorías a un determinado número de proyectos.

El análisis del trabajo realizado por estas entidades cuestiona el modelo adoptado, en la medida en que se limitaban a reproducir la información suministrada por la ONGD sin realizar un análisis exhaustivo de su grado de coherencia. Estas entidades servían para descargar de trabajo a la Unidad de ONGD, cuyos medios humanos son limitados, pero apenas añadían valor al proceso.

Es necesario destacar que, como ha sucedido con el resto de agentes involucrados, las consultoras han ido definiendo, cada vez con mayor precisión el alcance de sus trabajos. Ello se demuestra al comparar informes que se elaboraron en el primer año de vigencia del contrato con los que se elaboraron en años posteriores. En esta comparación se observa que el peso de los aspectos técnicos es cada vez mayor frente al componente económico-financiero.

Las ONGD se han pronunciado también sobre el servicio prestado por estas entidades, resaltando la necesidad de la especialización en cooperación de las mismas.

Este modelo ha cambiado para las convocatorias de 1996, 1997 y 1998 en las que el seguimiento ha sido realizado directamente por la Unidad de ONGD, contratando los servicios de una entidad externa únicamente para la revisión de los Informes Finales y para la realización de un determinado número de visitas, primando los aspectos técnicos sobre los económicos.

- La Unidad de ONGD. La Unidad de ONGD es la responsable de velar por la correcta ejecución de todo el proceso y, por tanto, también del seguimiento de los proyectos. Dicho seguimiento ha estado condicionado por la escasez de recursos, lo que le ha obligado a acudir a la subcontratación externa. En cualquier caso, al igual que ha ocurrido

con el resto de las fases del procedimiento, se han producido cambios desde que se instauró el Programa hasta el momento en que se realizó la presente evaluación (segundo semestre de 1999). El principal cambio se introdujo en 1998 con la adopción de un nuevo Formulario de Identificación que venía a corregir el anterior modelo, que había sido una de las causas de las deficiencias en la identificación de proyectos. Otra causa ha sido la falta de rigor en el proceso de valoración que hizo que se aprobaran proyectos que no tenían la calidad necesaria.

Al nuevo Formulario de Identificación se adjuntaron nuevos formatos de informes que deben dar mayor coherencia al seguimiento.

Por lo que respecta concretamente a la supervisión realizada para las Convocatorias de 1994 y 1995, aun cuando la Unidad es corresponsable de los errores cometidos, la mayor carga ha de caer en las Entidades de Seguimiento que fueron contratadas precisamente al objeto de garantizar una correcta supervisión de los proyectos.

Evaluación

La evaluación de proyectos es una de las asignaturas pendientes de la cooperación a través de ONGD. En líneas generales se puede afirmar que hasta fechas recientes, no se han realizado evaluaciones, a excepción de las visitas de seguimiento y de las auditorías citadas y que, cuando se han abordado, ha sido de forma inadecuada y por personal no capacitado para ello.

Una evaluación debe consistir en la realización de un profundo análisis, desde su identificación hasta el momento en que se lleva a cabo dicha evaluación. Exige una profundidad mayor de la que permite una visita corta al proyecto (en muchos casos de un día) y una serie de conversaciones con directivos, técnicos y beneficiarios, cuyo grado de formalidad es variable. Una evaluación incluye, además de un trabajo de campo bien planificado y apoyado, las fases previa -de preparación exhaustiva de todos los documentos y frentes a estudiar- y ulterior, destinada a debatir y sistematizar conclusiones y a elaborar con todo rigor los informes finales de misión.

La evaluación ha de ser realizada por un técnico especialista en la materia que se pretende evaluar, siendo conveniente que intervenga algún experto ajeno a la ONGD para dar objetividad al trabajo.

Son contados los proyectos que han sido evaluados con rigor por las ONGD. Tampoco son frecuentes las evaluaciones realizadas por las propias OL. Se desconoce si esto es debido a su coste, a la falta de convencimiento sobre su utilidad o a la dinámica de trabajo en la que se hallan inmersas, lo que impide la realización de acciones de este tipo que trascienden la labor del día a día de la organización.

En cualquier caso, la calidad de las evaluaciones depende, al igual que sucede en el caso del seguimiento, de la calidad del documento de formulación y de la existencia de datos de partida que permitan comparar situaciones que se dan antes, durante y después de finalizado el proyecto. Asimismo, depende de la entidad económica del proyecto, que puede cuestionar la eficiencia de una evaluación con costes relativamente altos.

IV

Criterios de evaluación y factores de desarrollo

1. *Pertinencia*

Atención de las prioridades y localización geográfica

Aunque el 80% de los casos analizados cubren necesidades consideradas prioritarias por y para los beneficiarios, éstos no perciben una mejora sustancial una vez terminada la intervención. Por este motivo, en un 64% de los casos, los beneficiarios consideraron que sus necesidades y sus prioridades siguen siendo las mismas después de finalizado el proyecto. Esto es así a pesar de que el impacto en la mejora de las condiciones de vida y en los aspectos económicos, es evidente en la mayoría de las intervenciones.

La explicación es sencilla. En la mayoría de los casos, los proyectos se dirigen a poblaciones cuyas necesidades, además de ser numerosas, pueden calificarse de endémicas. Con este tipo de intervenciones se atiende a una pequeña parte de estas necesidades ya que lo limitado de los recursos impide paliar la escasa o nula presencia del Estado en la atención de servicios básicos.

Las zonas de intervención se encuentran, además, con graves condicionantes externos sobre los cuales los proyectos no pueden actuar. Destacan, entre otros, la inexistencia o escaso desarrollo de los medios de producción, la escasez de pequeños propietarios de la tierra entre los agricultores, la opacidad de los mercados, la deficiencia de las vías de comunicación y la ausencia de servicios complementarios a la producción.

En este contexto, las acciones que integran los proyectos atienden a aspectos de organización campesina, de fondos de crédito a la producción, de capacitación (excesiva como ya se ha comentado) y es de lamentar que, sólo en contadas ocasiones se diseñen actuaciones relacionadas con la comercialización de productos básicos y de primera transformación.

Los resultados son poco satisfactorios en más del 60% de los casos. En la muestra evaluada los proyectos productivos, multisectoriales y de desarrollo rural representan el 56% de las actuaciones.

Aunque los proyectos se asientan en las zonas más desfavorecidas y responden a una cierta lógica de intervención, la distribución geográfica de los proyectos no sigue unos criterios homogéneos.

En Filipinas, en algunos casos, la distribución geográfica se establece mediante una clara dirección por parte de la cooperación gubernamental: cuatro de los seis proyectos evaluados se sitúan al sur de Filipinas, en la Provincia de Mindanao. Se trata de una de las zonas más pobres del país, con un conflicto armado de baja intensidad y problemas de convivencia entre las comunidades musulmanas y cristianas.

En otros casos, como es el de la República Dominicana y en Haití, las actuaciones se distribuyen a lo largo del territorio sin seguir criterios sectoriales ni geográficos y en función exclusivamente de la identificación realizada por las OL y las ONGD. En estos casos, la dispersión dificulta la complementariedad con otras intervenciones. No obstante, dentro de esa dispersión, la mayoría de los proyectos atiende a poblaciones marginales del ámbito rural o a barrios marginales de las ciudades.

Vinculación de los proyectos con las políticas de desarrollo y grado de complementariedad

Si bien los proyectos evaluados cumplen las directrices de la Cooperación Española y se alinean, hasta cierto grado, con las políticas y prioridades de desarrollo de los países receptores, no existe una buena coordinación con el resto de actuaciones para el desarrollo, ni en lo que respecta al ámbito sectorial ni al geográfico. Las consecuencias que se derivan de esta situación son una baja complementariedad y un imperceptible impacto a nivel regional y local.

Se ha constatado un cambio radical, operado en los últimos años, en lo relativo a la valoración -por parte de los gobiernos receptores- del trabajo desarrollado por las ONGD y ello a pesar del gran desconocimiento que existe en los ministerios sectoriales y de planificación acerca de los proyectos que se están ejecutando a través de estas organizaciones.

Esta buena percepción no se traduce en un diseño de las políticas de desarrollo que apoye y complemente el trabajo de las ONGD. Sólo en el caso de Filipinas se han encontrado documentos de planificación oficiales, como el Plan de Desarrollo de 1999-2000, en donde, explícitamente se definen acciones para ser ejecutadas por ONGD. También se pudo comprobar que en la Secretaría de Sanidad de Haití existe un banco de proyectos a disposición de las ONGD.

En general, los esfuerzos de coordinación entre las ONGD y los gobiernos locales son escasos y poco eficaces. En los informes de los últimos años del Consejo Económico y Social de la ONU se señala repetidamente la necesidad de que los proyectos de las ONGD se incluyan en las políticas nacionales y se coordinen con los esfuerzos de los gobiernos locales para el desarrollo.

Son escasos los proyectos que se imbrican en las actuaciones de los entes locales y regionales. Sólo cuando surgen de instituciones de carácter regional, los proyectos se inscriben en el propio desarrollo de la región.

Como conclusión, se puede afirmar que la mayoría de las intervenciones, en sus directrices sectoriales o geográficas, obedecen a necesidades de los beneficiarios transmitidas a través de las OL, o bien a las propias iniciativas de estas organizaciones.

Esto no quiere decir que no existan grados de complementariedad de rango menor. Cuando esto sucede, suelen mejorar la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos. Se puede afirmar que, en mayor o menor medida, todos los proyectos han contado con las instituciones nacionales para realizar algún tipo de actividad, generalmente relacionada con la capacitación.

Asimismo, se pueden identificar experiencias de colaboración entre proyectos o instituciones del ámbito de la cooperación que no han tenido buen resultado.

De los veintiocho proyectos evaluados se han identificado tres únicas experiencias de complementariedad con proyectos financiados por la Cooperación Española.

2. Eficacia

Se identifican variaciones significativas en función del ámbito de actuación sectorial del proyecto, de su nivel de desarrollo en la formulación y del grado de eficiencia.

Nivel de cumplimiento de objetivos y resultados

La deficiente identificación de los indicadores objetivamente verificables (IOV) y de sus fuentes de verificación, así como la frecuente confusión entre objetivos, resultados y actividades, dificulta seriamente el trabajo de evaluación. Es por ello por lo que ha sido necesario recurrir, en muchos casos, al análisis cualitativo para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos, método que ha podido aplicarse dada la sencillez y el reducido ámbito geográfico de la mayoría de los proyectos estudiados.

Una buena parte del éxito del proyecto radica en el nivel de cumplimiento de su/s objetivo/os específico/os. En este sentido, cabe afirmar que sólo en el 50% de los casos evaluados los objetivos han sido suficientemente alcanzados.

Se aprecia una relación clara y directa entre la complejidad del proyecto, diversificación de actividades y requerimiento de participación y/o grado de organización de los beneficiarios, y su fracaso.

En este mismo sentido, el reducido tiempo de ejecución y permanencia -con una media de dos años por proyecto- favorece las iniciativas cuyos principales componentes son de infraestructura de servicio, al no requerir su mantenimiento una especial organización de los beneficiarios.

Los objetivos generales suelen ser ambiciosos y genéricos y su formulación desborda con mucho el alcance de los proyectos ya sea por su definición territorial o por la dimensión del propio objetivo. En el 60% de los proyectos evaluados se identifica este hecho.

Como es lógico, el nivel de cumplimiento de los resultados es más elevado que el de los objetivos específicos. En concreto, mientras un 56% de los proyectos muestra un nivel satisfactorio de resultados, apenas el 36% alcanza el mismo nivel de satisfacción en el cumplimiento de los objetivos específicos. Esto puede obedecer básicamente a dos razones:

- Deficiente relación entre los objetivos y los resultados. Situación que es muy frecuente en los proyectos de educación no formal, productivos y multisectoriales.
- Confusión entre resultados y actividades, aspecto tratado en epígrafes anteriores, de forma que es habitual contabilizar como resultados las actividades realizadas.

Por último, en lo que se refiere a los cumplimientos en el ámbito geográfico, en los proyectos de Filipinas se alcanzan altos porcentajes de eficacia en casi el 75% de los casos, frente a un 33% de República Dominicana y un 40% de Haití. En Filipinas, tres de los seis proyectos evaluados tienen una alta valoración por tratarse de construcción de infraestructuras de educación y de otros servicios, lo que explicaría su nivel de eficacia.

En el caso de la República Dominicana y Haití, se sigue la tendencia general. Contrariamente a lo que cabría esperar, no se ha encontrado significativo el condicionante político en el caso de Haití, aunque se debe señalar, no obstante, que el número y alcance de proyectos evaluados obligan a ser prudente a la hora de establecer conclusiones extrapolables, dadas las peculiaridades de la muestra, esta influencia y dependencia de la situación política sí fue claramente perceptible en el trabajo de campo.

Factores externos que inciden en la eficacia

Sin ninguna duda, la corta duración temporal prevista para la ejecución de los proyectos es el factor más influyente en el escaso cumplimiento de objetivos y resultados en todos aquellos proyectos en los que se requiere un grado importante de organización de los beneficiarios.

Es el caso de la mayoría de los proyectos productivos y multisectoriales, en donde se intenta organizar a los beneficiarios en torno a asociaciones de productores para gestionar algún bien o servicio común. Los fondos rotatorios o las escasas iniciativas de comercialización, son los ejemplos más ilustrativos.

Por el contrario, los proyectos de infraestructura no se ven tan afectados por este condicionante, siempre que no sea necesaria la organización de la comunidad para el mantenimiento de las infraestructuras. Cuando se ejecutan proyectos de cierta complejidad técnica la eficacia no se ve afectada aun si los tiempos de ejecución se retrasan.

Este condicionante negativo (el corto período para la ejecución), se ve paliado en la medi-

da en que la OL está más implantada en el territorio, tiene mayor especialización y experiencia y existe una mayor implicación de los beneficiarios.

Otro factor identificado que influye en el bajo cumplimiento de objetivos y resultados, es el relacionado con el efecto de los condicionantes externos. El proyecto no puede influir sobre éstos con horizontes temporales de acción de sólo dos años, siendo significativos algunos casos que se analizarán con detalle en el epígrafe "factores que garantizan la viabilidad del proyecto" y que tienen que ver con la presencia institucional, el apoyo de las políticas gubernamentales y los aspectos socioculturales.

Un factor que aparece sistemáticamente en casi todos los proyectos productivos, es el de los condicionantes climáticos. La mayoría de los fondos rotatorios excusan su cumplimiento por los efectos de las sequías, de las inundaciones o de las enfermedades (en el caso del ganado).

El peso de las dinámicas del mercado es infravalorado en todas aquellas ocasiones en que se pretende actuar en los ámbitos de la producción y la comercialización. Los proyectos no pueden actuar sobre este factor, se deben adaptar a las circunstancias e incluso negociar con los intermediarios en lugar de crear estructuras artificiales que se acaban con el proyecto.

Factores internos que afectan a la eficacia

La formulación es un factor que depende completamente de las OL y de las ONGD y que resulta fundamental para la consecución de los objetivos. Particularmente es cierto en lo que se refiere a la lógica de la intervención. Un aspecto fundamental para nuestro análisis es la diversificación de estas actividades que aparecen en la formulación de la mayoría de los proyectos.

3. Eficiencia

Valorar la eficiencia de los proyectos no es fácil por falta de información debidamente tratada. Los agentes intervinientes en la ejecución no han desarrollado sistemas de gestión interna enfocados a analizar la eficiencia de sus actuaciones. La valoración más sensata de la eficiencia de los proyectos ha de basarse, ante la ausencia de datos, en la percepción subjetiva de los evaluadores durante el trabajo de campo, mediante técnicas de observación directa. Las ponderaciones ofrecidas se han realizado mayoritariamente en este sentido.

La información recogida en los informes de seguimiento que elaboran las ONGD y los informes de evaluación de las Entidades de Seguimiento son útiles para un control contable del proyecto, pero en pocas ocasiones lo son para manifestarse sobre la calidad técnica de las ejecuciones. En un marco más adecuado de evaluación sus funciones debieran ser esencialmente revisadas.

Medición de la eficiencia

No existe documentación analizada y estructurada que permita realizar una valoración cuantitativa, sin necesidad de revisar toda la documentación contable. No existe información sobre aspectos de interés, como número y perfil del personal contratado por el proyecto, discriminando los pertenecientes a la OL y los externos, sobre la adquisición de equipos, el coste total de las construcciones (desagregados en el caso de que se hayan construido varias dependencias), el coste de las capacitaciones por persona y, en general, de todas las actividades que se realizan en los proyectos

No es suficiente con el trabajo de las Entidades de Seguimiento para manifestarse en este sentido ya que el control del gasto se realiza por grandes partidas que imposibilitan discriminar actividades o conceptos presupuestarios de menor orden.

Pero no sólo existen faltas en el análisis del gasto, sino también grandes lagunas en los aspectos técnicos. Se desconoce, por ejemplo, la metodología seguida en la mayor parte de las capacitaciones, los métodos de enseñanza aplicados en los proyectos de educación no reglada, el tipo de asistencia técnica utilizada en los aspectos agrícolas, la tecnología empleada en los proyectos intersectoriales, el porcentaje real de gastos en necesidades administrativas, etc.

Por todos estos motivos, que se verán a continuación, no es de extrañar que el nivel de eficiencia sea aceptable sólo en un 30% de los proyectos evaluados.

En cualquier caso se pueden hacer algunas consideraciones de carácter sectorial:

- Todos los proyectos de educación para el desarrollo con sistemas no reglados son escasamente eficientes, al igual que los de carácter multisectorial.
- Los proyectos productivos apenas alcanzan un grado satisfactorio de eficiencia en un 25%, llegando al 30% si se desagregan los específicamente agrícolas.
- En el otro extremo, con un nivel satisfactorio muy aceptable, se encuentran los proyectos de educación reglada y los de infraestructura de servicios.

De los instrumentos utilizados en la intervención

La asistencia técnica debe incluir con más decisión técnicos expatriados siempre y cuando tengan perfiles profesionales que les permitan realizar aportaciones técnicas de calidad.

El número de técnicos que pone la OL a cargo del proyecto parece excesivo para las necesidades que suelen cubrirse.

También parece existir una lógica relación entre la eficacia y la eficiencia de los proyectos y el grado de especialización de las OL y de las ONGD.

La metodología seguida en la capacitación y extensión debe modificarse profundamente con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia. La labor de extensión debe descansar en promotores debidamente formados, capacitados y seleccionados entre la comunidad de beneficiarios. Al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los proyectos en los que las capacitaciones masivas de todos los beneficiarios directos, indirectos y familiares allegados, cubren la extensión de los proyectos.

Las acciones de comercialización y transformación deben ser más atrevidas aunque ello suponga un reto de organización por parte de los beneficiarios y de transferencia tecnológica para las OL y las ONGD. Estas actividades no pueden limitarse a capacitaciones "de pizarra", se debe pasar a niveles ejecutivos. Bien es cierto que para ello el tiempo de ejecución vuelve a ser un obstáculo difícil de salvar.

Los fondos rotatorios constituyen uno de los instrumentos más utilizados como modalidad de transferencia tecnológica y capitalización de los beneficiarios, sin embargo, dado su perfil se ha de tomar conciencia de que con la concesión de créditos no se van a generar nuevos puestos de trabajo sino que, antes bien, se van a consolidar los ya existentes. Hasta que el beneficiario no satisfaga sus necesidades básicas no se planteará la contratación de una persona ajena a su círculo familiar. Es precisamente desde el punto de vista de la satisfacción de necesidades, donde el impacto de este tipo de proyectos es más evidente.

Por consiguiente, más que plantear la constitución de fondos rotatorios, que llevan implícitos en su denominación un carácter sostenible, se debería proponer la creación de fondos de fomento de la microempresa aceptando, a priori, su desaparición en un período más o menos largo de tiempo. La asunción de esta premisa por parte de los agentes intervinientes (OL, ONGD y Administración financiadora) evitará la formulación de proyectos excesivamente ambiciosos que no respondan a la realidad de las comunidades beneficiarias.

Las construcciones y equipamientos adquiridos a través de fondos rotatorios, pagados por los beneficiarios y que cumplen una función económica clara, están perfectamente mantenidas y en buen funcionamiento. Ocurre lo mismo con los vehículos, grupos generadores y mobiliario donado a las OL.

Cumplimiento de los presupuestos

El cumplimiento de los presupuestos es muy desigual teniendo en cuenta la información de las Entidades de Seguimiento. Los desfases obedecen siempre a excesos en la aportación de los beneficiarios, de las OL y de las ONGD, pero desde el momento en que no existe control contable sobre estos gastos no se pueden extraer conclusiones o determinar las consecuencias de los posibles desfases presupuestarios.

Hecha esta puntualización, se puede afirmar que el cumplimiento de los presupuestos subvencionados por la AEI es del 100%. Tampoco se han detectado signos evidentes de gestiones irregulares. Sólo en tres proyectos se solicita por parte del equipo de evaluación la realización de auditorías.

Sin embargo, sistemáticamente se identifica un coste escasamente justificado desde el punto de vista de los objetivos y resultados: el relativo a gastos de funcionamiento, viajes, personal local, etc.

La justificación del gasto no está estructurada ni analizada para conocer de forma desagregada el coste de las distintas actuaciones. Es imposible manifestarse de forma rigurosa sobre la eficiencia de las actuaciones sin conocer el coste real de las mismas. A estos efectos es necesario conocer aspectos tan básicos como:

- El coste en asistencia técnica, personal local y expatriado sabiendo el número de personas contratadas, tiempo de duración del contrato, perfil y responsabilidad en el proyecto.
- El coste desagregado de las construcciones e infraestructuras.
- El coste desagregado de los equipos y mobiliarios adquiridos.
- Los costes de funcionamiento por partidas separadas.

Por otra parte, a pesar de la diferencia que suele existir entre la cantidad solicitada y la subvencionada, los proyectos se ejecutan con escasas modificaciones sobre los resultados esperados. En algunos casos, este hecho termina repercutiendo negativamente en la ejecución del proyecto.

La subvención media solicitada por proyecto ronda los 52 millones de pesetas, mientras que las subvenciones recibidas son de 38 millones de pesetas.

Cumplimiento de los cronogramas

A juzgar por la información obtenida de los informes finales, en general, las actuaciones cumplen los plazos de ejecución previstos en origen. Siempre de acuerdo con la información vertida en dichos informes, la desviación media con respecto a los tiempos previstos es de 1,7 meses, siendo el tiempo medio de duración de los proyectos de 25 meses. Generalmente, se suele incurrir en retrasos cuando es necesaria la adquisición de terrenos para la ejecución del proyecto.

Sin perjuicio de la validez formal de los datos arriba consignados cabe destacar que, en general, en los informes de seguimiento existe una tendencia a reajustar el tiempo de ejecución previsto en origen, razón por la que la medición de su variación con respecto al tiempo planificado es un dato que no suele consignarse con rigor. En todo caso, los retrasos en la ejecución no han constituido un problema esencial que afectara al desarrollo de los proyectos.

4. Impacto

Alcance del impacto

El trabajo de análisis se ve dificultado por la ausencia de informes estructurados que describan la situación de partida, particularmente cuando se trata de comparar aspectos cuantitativos como pueden ser el nivel de ingresos de los beneficiarios o cifras de producción. En estos casos, la inexistencia de datos es total en la mayor parte de los proyectos.

Todos aquellos proyectos incluidos en el sector productivo y la mayoría de los multisectoriales que desarrollan líneas de crédito y acciones de fomento directo a la producción, son altamente valorados por los beneficiarios. Efectivamente, la creación de pequeños negocios que generan ingresos inmediatos, como puntos de venta informal, adquisición de medios de producción, modifican claramente las expectativas económicas de las familias beneficiarias. Estos proyectos no requieren de grandes programas de asistencia técnica ni de costosas y largas capacitaciones y, sin embargo, resultan eficaces, su sostenibilidad está comprobada y producen un impacto inmediato.

Los proyectos productivos agrícolas tienen un impacto mucho más reducido en la medida en que dependen de ingresos inciertos. Los fondos rotatorios terminan desapareciendo con el primer contratiempo climatológico, quedándose los beneficiarios, de nuevo, sin la posibilidad de financiar sus cosechas. Dentro de este grupo hay que diferenciar a los proyectos pecuarios de índole privada, en los que sí se manifiesta un impacto importante, pero que requieren de una asistencia técnica algo más compleja.

En los proyectos de educación no formal (i.e. alfabetización de adultos, desarrollo socio-comunitario) se percibe un cierto desinterés por parte de los beneficiarios, reacción que obedece a la escasa vinculación de estos procesos con alguna experiencia productiva o con posibilidades de empleo ciertas.

Sobre la base de la muestra analizada se observa que en el 88% de los proyectos evaluados se ha producido un impacto positivo sobre los beneficiarios directos. En el 50% de los casos se han identificado impactos indirectos en las comunidades donde se ubican.

En el caso de los proyectos de infraestructura de servicios, de educación reglada y sanitarios, los impactos en el ámbito local y regional son más apreciables.

Los tres proyectos de ámbito nacional que se han evaluado, han tenido impacto igualmente a nivel nacional, si bien de una magnitud muy diferente.

Impactos no previstos

En ocasiones, en la medida en que el país receptor carece de fortaleza institucional y no desarrolla políticas efectivas, los proyectos consiguen involucrar a instituciones oficiales, sin haberlo previsto. Esto sucede cuando los proyectos están bien formulados, los objetivos y resultados son realistas, las acciones aparecen correctamente planificadas y, sobre todo, se cuenta con la participación de los beneficiarios en todas las fases del proyecto.

Impactos negativos

Los impactos negativos detectados por la misión de evaluación han sido de escasa relevancia.

5. Aspectos que garantizan la viabilidad de los proyectos

Aproximadamente en el 50% de los proyectos evaluados se mantienen los efectos una vez finalizada la ejecución. Sin embargo, se estima en un 76% los casos en los que no se generan

nuevos recursos, por lo que las actividades dejan de realizarse, desapareciendo el efecto o, en el mejor de los casos, no extendiéndose de la forma prevista.

Los proyectos de educación reglada tienen un alto índice de viabilidad, al contrario de lo que sucede con los proyectos de educación no formal en los que la viabilidad es muy dudosa, al igual que sucede con los proyectos específicamente sanitarios. En todos los casos se requiere el apoyo estatal para garantizar la continuidad de estas acciones.

Los proyectos productivos son viables en la medida en que se realicen acciones concretas y de efectos inmediatos, como son créditos o mejoras de la producción, y ello a pesar de que al terminar el proyecto desaparece la posibilidad de contar con nueva asistencia técnica o nuevos créditos.

Algo similar sucede con los proyectos multisectoriales en los que la sostenibilidad se limita a las acciones individuales, por lo general productivas, que se realizan directamente y de forma individual con los beneficiarios.

Los proyectos basados fundamentalmente en la construcción de infraestructuras suelen ser viables en la medida en que cubran una necesidad real y sentida por los beneficiarios. En estos casos, se organizan o se pagan los servicios para su mantenimiento.

Políticas de apoyo

Para garantizar la viabilidad en los proyectos de educación y sanidad es fundamental contar con el apoyo de las instituciones públicas o privadas de presencia permanente (como son, por ejemplo, las órdenes religiosas). Esta condición puede considerarse prácticamente decisiva para el éxito del proyecto.

Es el caso de todos los proyectos de educación. Las iniciativas dependientes de instituciones con presencia esporádica que, además, no estén reconocidas por el Estado, suelen tener un futuro incierto.

El apoyo institucional debe asegurarse mediante algún tipo de convenio entre la OL y la institución que fije los compromisos adquiridos por cada parte. Son abundantes los proyectos en los que se han producido incumplimientos que afectan seriamente a la ejecución y que ponen en peligro la obtención de resultados satisfactorios. Es sorprendente comprobar que estos incumplimientos no se producen cuando existe una colaboración retribuida de los funcionarios o trabajadores de la institución colaboradora.

Como excepción, conviene señalar que en ciertos proyectos se puede llegar a prescindir del respaldo del Estado. Es el caso de las actuaciones desarrolladas por una OL sólida y asentada en el territorio, en las que se da cierto grado de participación de los beneficiarios y que no requieran un elevado nivel de organización. Suelen ser los proyectos de infraestructuras sencillas. Si éstas son realmente útiles y cubren un servicio real y necesario, los beneficiarios, ya sean directos o indirectos, están dispuestos a pagar por el servicio.

Capacidad institucional

Pocos son los proyectos que inciden directamente en la mejora y fortalecimiento de la capacidad institucional aun cuando se vislumbra una aparente mejora en algunas parcelas de funcionamiento dentro de las OL.

- Una mejora de la gestión interna y, en concreto, de los aspectos contables a raíz de las exigencias de la Unidad de ONG.
- Mayor capacidad de negociación con las instituciones nacionales.
- Cierta nivel de coordinación entre las OL, escaso todavía en Haití y República Dominicana pero muy fuerte en Filipinas.

- Una mayor presencia en el territorio, lo que se debería traducir en una mejor identificación de los proyectos futuros.
- Mejora en la formulación de proyectos, a pesar de la inexperiencia imperante en la época que se evalúa.
- Conocimiento exhaustivo de las administraciones españolas que subvencionan proyectos.

Hay que insistir en la necesidad de mejorar la capacidad técnica de las OL. Únicamente aquellas que se han especializado en un sector de intervención concreto muestran un saber hacer, capacidad que las diferencia del resto.

Son varios los factores que influyen en este déficit de capacidad técnica:

- Un índice muy elevado de renovación de personal.
- Las dificultades para incorporar a la organización personal debidamente cualificado.
- La falta de concentración en un espacio territorial y sectorial.
- La ausencia de transferencia tecnológica por parte de la ONGD española.

Aspectos socioculturales

Mientras que en la fase de formulación los aspectos socioculturales tienen un tratamiento puramente formal, en la fase de ejecución se convierten en verdaderos condicionantes. En relación con esto, se constata que se producen problemas sistemáticamente en los proyectos de índole sanitaria y en aquellos en los que se exige la organización de los beneficiarios.

La insuficiente consideración de los aspectos socioculturales en los proyectos de carácter sanitario puede llegar a ser fatal para la consecución de los objetivos. En los documentos de formulación se detecta un constante afán por organizar a los beneficiarios, pero se parte de la ignorancia de sus limitaciones culturales y sociales. También es cierto que en la ejecución se suele ser más pragmático.

Enfoque de género en el desarrollo

En las Bases Generales para la concesión de Subvenciones a ONGD, el MAE establecía que se concedería prioridad a aquellos proyectos que tuvieran en consideración, entre otros criterios, la "(...) atención al desarrollo sostenido con consideración especial del impacto de género y del impacto medioambiental".

Adoptar un enfoque de género significa considerar a las mujeres como beneficiarias de los procesos de crecimiento económico y progreso social a través de la adquisición del poder y del fomento de la igualdad.

En un proyecto de cooperación para el desarrollo este criterio debe estar presente en su impacto diferenciado entre hombres y mujeres en el acceso y control sobre los recursos, en las mejoras sociales estratégicas (educación, capacidad de decisión, nivel social) y en las mejoras en las condiciones de vida (necesidades básicas, empleo, carga de trabajo, responsabilidades familiares).

La valoración sintética del enfoque de género en los veintiocho proyectos evaluados está dividida con una ponderación compensada de doce casos en los que el enfoque de género estaba presente de forma positiva o muy positiva y, otros doce en que no estaba presente o estaba presente de forma negativa o muy negativa.

Un elemento importante a considerar es que, en los tres países, las condiciones sociales y los patrones culturales son de un peso importante y que el machismo imperante en la sociedad

permite con dificultad el impacto de género. A pesar de ello, en el caso de Haití, muchos elementos de la microproducción y de la comercialización informal recaen sobre las mujeres; aunque también es cierto que los proyectos más importantes desde el punto de vista cuantitativo, tienen un impacto pequeño o negativo sobre la situación de las mujeres.

En la República Dominicana, país en el que diversos programas son dirigidos particularmente a las mujeres, si se observa un esfuerzo efectivo por parte de las ONGD en potenciar la promoción de la mujer. Hay que añadir que los proyectos que influyen en las condiciones de vida en el hogar provocan un impacto positivo en las estructuras familiares tradicionales, donde la mujer es la clave para el desarrollo familiar (letrinización, infraestructura hidráulica).

Algunos proyectos en los que el enfoque de género es una pieza esencial se encuentran con muchas resistencias culturales y sociales para su desarrollo.

La discriminación positiva debería ser exigida en el futuro, en los proyectos, incluso en aquellos aparentemente considerados neutrales, dada la desigualdad básica existente en las condiciones de la mujer en las sociedades emergentes.

Factores tecnológicos

Por lo general, el nivel tecnológico de los proyectos es muy simple, circunstancia que es positiva. Se suelen utilizar tecnologías apropiadas aunque deben mejorarse aspectos como:

- Los métodos constructivos, que no consideran suficientemente el escaso mantenimiento de las construcciones ni la situación en zonas de alto riesgo sísmico y de huracanes.
- Los métodos de capacitación, que son muy teóricos y pasivos, en los que no se trabaja con métodos modernos participativos en el trabajo (training in job). No se utiliza adecuadamente este instrumento ya que se suele usar la capacitación como instrumento para la extensión.

En algunos casos, las infraestructuras de cierta entidad han contado con soporte profesional, de forma que han tenido una ejecución adecuada. Son construcciones que aguantarán las inclemencias climáticas sin sufrir desperfectos importantes.

Sin embargo, en el resto de los proyectos es fácil encontrar deficiencias de mayor o menor importancia, que suelen estar relacionadas con la escasa adaptación de las construcciones a las condiciones climatológicas -generalmente extremas- y con deficiente mantenimiento.

De los equipamientos se puede decir otro tanto. Cuando van destinados a proyectos en los que este capítulo es importante, se suelen cuidar más los aspectos técnicos. Cuando los equipos suponen un capítulo secundario, aparecen los problemas de mantenimiento estrechamente ligados a la adquisición o utilización de tecnología apropiada.

Merece la pena reiterar que el grado de mantenimiento de las infraestructuras y equipos depende del hecho de que la propiedad sea colectiva o privada y de la necesidad que realmente pretenda cubrir. La mayor parte de las construcciones y los equipos adquiridos por los beneficiarios a través de un fondo rotatorio están en perfecto estado de mantenimiento. Lo mismo se puede decir de los vehículos, grupos electrógenos y ordenadores y material diverso que se queda la OL.

Factores ambientales

Los proyectos no generan impactos ambientales que merezca la pena considerar, pero tampoco se realizan actuaciones específicamente dirigidas a la mejora o conservación del medio ambiente.

Los factores ambientales deben tener un tratamiento horizontal, creativo, pero también precedente o pertinente. No se deben forzar las exigencias de formulación, de lo contrario aparecen proyectos multipropósito.

Es necesario hacer mención de aquellas actuaciones dentro del contexto lógico en el que se enmarca el proyecto, en las que se incluyen aspectos que son tratados superficialmente o que se ignoran:

En proyectos de tan escaso horizonte temporal, la repercusión en el medioambiente es muy poco significativa.

Factores económico-financieros

No existe un análisis previo ni posterior sobre la rentabilidad económica y financiera de las intervenciones, ni siquiera en el caso de algunos proyectos productivos cuya viabilidad depende exclusivamente de dicha rentabilidad.

Los proyectos productivos que se ejecutan a través de fondos rotatorios deberían buscar la rentabilidad de la intervención en el comportamiento de estos fondos. Cuantos más créditos se consiguen colocar, mayor debería ser la rentabilidad, ya que disminuyen los altos costos y los gastos indirectos que tienen los proyectos (capacitación, funcionamiento, logísticos, indirectos de la OL).

La falta de análisis económicos es todavía más acusada en los proyectos que incluyen componentes de servicios o infraestructuras. Parece claro que los proyectos educativos y sanitarios requieran el soporte económico del Estado o la presencia de una institución de carácter permanente. Pero en ningún proyecto existe un análisis, siquiera sencillo, de lo que costaría mantener la intervención por parte de los beneficiarios, los cuales suelen estar dispuestos a pagar cuando se les da un servicio adecuado que cubra realmente una necesidad sentida.

En líneas generales, parece lógico pensar que no se exija a los beneficiarios el pago de las amortizaciones de la inversión por tratarse de fondos donados. Sin embargo sí se les debe exigir el pago del mantenimiento de las instalaciones o del coste del servicio. Hay que reiterar que está demostrado que cuanto éste cubre una necesidad real, se suele pagar.

6. Visibilidad

La evaluación de este aspecto ha arrojado conclusiones preocupantes en la medida en que en tan sólo el 20% de los proyectos se recuerda positivamente la intervención o presencia de la Cooperación Española.

Al analizar este aspecto hay que distinguir distintos actores:

- Beneficiarios. En líneas generales se puede afirmar que la visibilidad por lo que respecta a la Cooperación Española es escasa, siendo generalizada la creencia entre los beneficiarios, de que los fondos provienen de la OL.
- Comunidad. No conocen el origen de los fondos lo asocian, en todo caso, a la OL.
- Técnicos de la OL. Conocen de dónde provienen los fondos y poseen un alto grado de conocimiento sobre los distintos organismos españoles que financian fondos.

La visibilidad también depende de las acciones que se realicen en el proyecto. Es más patente en los proyectos en los que se prevé la realización de algún tipo de construcción, que permite la incorporación de carteles o rótulos que indican el origen de la financiación.

En los proyectos que se concentran en la prestación de servicios (como es el caso del crédito), la visibilidad es prácticamente nula, al no exigirse a la OL que ponga algún distintivo en aquellos negocios que han sido apoyados por el proyecto. Sólo en uno de los negocios visitados estaba el logotipo de la Cooperación Española.

En los casos en los que se incorpora, entre las acciones a realizar, la edición de algún tipo de material se debería incluir también dicho logotipo. Dicha práctica, que es habitual en la actualidad, no se realizaba en los proyectos evaluados.

La responsabilidad de la escasa visibilidad de la Cooperación Española hay que buscarla en la débil exigencia y reducido seguimiento que las ONGD españolas han realizado del artículo 3º de las Bases que establece que, "Para la debida difusión del origen de las subvenciones, las Organizaciones No Gubernamentales deberán en todo caso incorporar de forma visible el logotipo que figura en el anexo a la presente Orden⁵".

7. Retornos

Se entiende que los proyectos seleccionados para la evaluación no persiguen la constitución de una muestra estadística sino, más bien, la expresión de la variedad de las intervenciones en las que la Cooperación Española está comprometida. La pregunta sobre los beneficios que obtiene España de las intervenciones evaluadas se puede responder de diferentes maneras.

En primer y principal lugar, con los esfuerzos de cooperación en general, y con estos proyectos en particular, España hace honor a una tradición de país solidario que se halla presente allí donde la necesidad es más crucial, donde existe mayor marginación, donde el ser humano lucha en condiciones más críticas.

Este es particularmente el caso de los programas en Haití. Haití no pertenece al área de influencia estratégica de España, la balanza de intercambio comercial es prácticamente cero y la situación crítica del país hace difíciles los esfuerzos que se aplican al desarrollo. Pero es el país más pobre del Hemisferio Norte, su población vive en condiciones de miseria insoportables y la esperanza de su desarrollo depende, en gran medida, de la solidaridad internacional en términos difícilmente medibles. Igualmente, en República Dominicana y en Filipinas los proyectos estudiados apuntan mayoritariamente a las poblaciones más deprimidas, más pobres. Con proyectos de esta naturaleza y con la eficacia de los mismos, España apuesta por una proyección internacional basada en la solidaridad entre los pueblos, la justicia social y el desarrollo integral.

En segundo lugar, muchos de los proyectos son actuaciones enmarcadas en las relaciones bilaterales. Este es el caso de los proyectos de la República Dominicana, que es considerada destino preferente de la Cooperación Española. La balanza de intercambio comercial ha de equilibrarse con un intercambio de ayuda para el desarrollo, como ocurre generalmente con los intercambios entre países del primer y tercer mundo. Así es entendido por España que, a través de su presencia en muchos proyectos, participa en la creación de las bases para un desarrollo económico estable y duradero. Por ello, los éxitos y fracasos de los proyectos aquí evaluados tienen repercusión en otras políticas de intercambio entre España y el país receptor.

En tercer lugar, España quiere hacerse presente en el mundo, incluso en aquellos lugares lejanos que se han hecho de pronto próximos, dadas las nuevas condiciones de globalización. De ahí el interés en la cooperación con países como Vietnam, Camboya o Filipinas.

Por último, la especificidad del instrumento también exige algunos comentarios en lo relativo al retorno. Sin bien la presencia de las ONGD españolas en los proyectos de base debería ser garantía de eficacia, eficiencia y proximidad, se ha comprobado que no siempre es el caso. Queda claro, no obstante, que en los proyectos dirigidos a las poblaciones marginales, este instrumento podría demostrar una eficacia mayor que la que consigue la ayuda bilateral y multilateral.

⁵ Orden del 7 de febrero de 1995 para la concesión en 1995 de ayudas y subvenciones a proyectos o programas de cooperación al desarrollo que realicen las Organizaciones No Gubernamentales.

Por estas razones, los criterios de funcionamiento de la cooperación debieran ser perfeccionados. Debe ser exigido un mayor rigor con el valor moral y efectivo que permiten estos argumentos. Las ONGD españolas están escasamente presentes en el territorio y la visibilidad ha recibido una valoración negativa o escasamente positiva en casi todos los proyectos. Esto es, España coopera, pero pocos beneficiarios tienen conocimiento de quién realiza el esfuerzo.

El mejor retorno posible es aquel que marca la imagen del país en el mundo, es aquel que convierte al país en amante de la paz, la solidaridad y la justicia, y que, al mismo tiempo, permite estar orgulloso de la eficacia y rigor técnico de las intervenciones. Esto es todavía un reto para España.

V

Conclusiones y recomendaciones

La presente evaluación pone el énfasis en los aspectos relativos al papel de las ONGD como vehículo para el desarrollo de actuaciones de cooperación; a los procedimientos de gestión relacionados con la formulación y el seguimiento de los proyectos; a los instrumentos utilizados por las ONGD para implementar cada acción y, finalmente, a aspectos relacionados con los criterios de evaluación definidos por la OPE.

1. Conclusiones

Las ONGD como instrumento de las políticas institucionales de cooperación al desarrollo

1. Las ONGD demuestran ser el instrumento más adecuado para el desarrollo de proyectos de cooperación en aquellos casos en los que se dan condiciones de necesidad crítica, cuando afectan a poblaciones que viven en condiciones de marginación o de extrema pobreza y cuando se busca el desarrollo de la persona y el impacto sobre los individuos y las comunidades directamente implicadas en los proyectos.
2. Las ONGD españolas que ofrecen mayor garantía para actuar con eficacia y eficiencia son aquellas que se han especializado en sectores concretos, las que están implantadas de modo estable en los países receptores, las que diseñan estrategias a medio y largo plazo en las comunidades en las que trabajan y las que están avaladas por instituciones sociales o religiosas respetadas. Cuando se dan estas condiciones, las ONGD parecen ser instrumentos adecuados para desarrollar líneas de cooperación estratégica en plazos más amplios y con recursos más ambiciosos.
3. En los proyectos evaluados, las ONGD han apostado por un modelo sostenible de desarrollo dirigido a formas de cooperación que concedan autonomía, mayor poder sobre los recursos y mayor capacidad de organización a la población receptora. Los proyectos que han tenido mayor éxito han sido aquellos en los que ha existido una transferencia real a los beneficiarios y no tanto a la organización local. Por el contrario, los fallos relevantes que han afectado a los proyectos encuentran su causa, en mayor o menor medida, en la incapacidad de las ONGD para producir impactos adecuados en los principios arriba citados.

Debilidades del sistema de asignación de recursos

4. Se han detectado debilidades en el sistema de asignación de recursos aplicado durante el período en el que se desarrollaron los proyectos. Entre estas debilidades destacan la no asunción de un papel suficientemente discriminatorio en la adjudicación de financiación a los proyectos presentados, la falta de exigencia de rigor en los formularios de identificación y la inadecuada aplicación del método del Marco Lógico. Otras debilidades del sistema fueron la falta de demanda a las ONGD adjudicatarias de garantías que avallasen su capacidad técnica o su grado de especialización y la no exigencia de información suficiente sobre la viabilidad de los proyectos. En los casos en los que se concedió

financiación parcial al proyecto presentado en origen no se introdujeron las modificaciones que hubiera requerido el recorte presupuestario. La falta de reformulación final desvirtuó la naturaleza de dichos proyectos dada la discordancia existente entre los medios asignados y los plazos y objetivos que se proponían alcanzar.

5. La Unidad de ONGD es la instancia administrativa de gestión responsable del Programa y quien debe impulsar la mejora de sus resultados. La consecución de esta meta dependerá del grado de exigencia que la Unidad imponga a las ONGD lo cual, a su vez, estará supeditado a la capacidad de que disponga a partir de los recursos humanos, económicos y materiales que le sean asignados. En los últimos años, la Administración ha venido introduciendo cambios en los procedimientos internos de gestión de proyectos (i.e. formulación, desglose presupuestario, seguimiento, auditorías) modificaciones dirigidas a paliar muchas de las deficiencias observadas en el sistema. Cabe destacar que dichos cambios han tenido por objeto resolver muchos de los problemas encontrados durante la presente misión de evaluación.

Conclusiones sobre la gestión del ciclo del proyecto

6. Se han observado importantes deficiencias en la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de los veintiocho proyectos analizados. El origen de estas deficiencias radica en: 1) la desacertada aplicación del método del Marco Lógico en la formulación de los proyectos, defecto del que se derivaron no sólo notorias desviaciones de orden formal sino también efectos materiales negativos en las fases de ejecución; 2) La novedad que representaba este instrumento tanto para la Administración como para las ONGD y que se encontraba en proceso de implantación y puesta a punto; 3) el hecho de que la Unidad de ONGD disponía de medios insuficientes, precariedad que no facilitó el cumplimiento de sus funciones de control y seguimiento. Si las deficiencias señaladas se mantuvieran en la actualidad, la situación del Programa sería ciertamente preocupante.
7. Las Oficinas Técnicas de Cooperación de Haití, República Dominicana y Filipinas no han estado presentes de la manera debida en el proceso de implementación de los proyectos. Las OTC no han intervenido en su seguimiento ni se han involucrado activamente durante su desarrollo, tarea que, en alguna medida, podrían haber asumido a fin de facilitar la comunicación entre las ONGD y los gobiernos receptores. En algún caso, esta circunstancia ha ocasionado dificultades de apoyo y coordinación que podrían haber sido evitadas o resueltas.

Identificación y justificación

8. Las ONGD desarrollaron proyectos en zonas, sectores y poblaciones que rara vez son atendidas por otros instrumentos de cooperación. Sin embargo, sus actuaciones no han sido coordinadas con las políticas de desarrollo de los países receptores. Tampoco se ha alcanzado un grado de complementariedad suficiente con otras actuaciones de la Cooperación Española ni con programas de desarrollo de otra naturaleza y origen.
9. En general, la participación de los beneficiarios en el proceso de identificación ha sido muy escasa ya que fueron las organizaciones locales quienes interpretaron las necesidades de los beneficiarios que debían ser atendidas. Este modo de proceder hace de los beneficiarios sujetos pasivos de las acciones de cooperación y provoca que, en determinadas comunidades, el asistencialismo se perpetúe, dada la relación paternalista que se establece entre la organización local y los habitantes de las áreas que cubren.
10. En los proyectos evaluados no se describió de forma precisa la situación social y eco-

nómica en la que vivían los potenciales beneficiarios de las acciones que se planteaba abordar. La ausencia de este diagnóstico hace dudar del rigor del enfoque aplicado por la organización local y de la existencia de una estrategia de desarrollo para la zona. Partiendo de un enfoque de proyecto, en oposición al de programa, se identifican necesidades que no siempre son percibidas como tales por la comunidad y que atienden, en mayor o menor medida, al sector en el que actúa la organización local. En varios casos, se ha constatado que en el proceso de identificación no se tuvo en cuenta el contexto social o una visión a largo plazo. A la vista de la situación en la que se hallaban las comunidades beneficiarias, se consideraron inicialmente justificados la mayor parte de los proyectos presentados, incluso en los casos en los que su formulación adolecía de este defecto metodológico.

Ejecución

11. Las organizaciones locales han asumido la parte nuclear de la responsabilidad en la ejecución de los proyectos. La naturaleza misma de la cooperación internacional hace que la existencia de estas organizaciones sea necesaria. Las organizaciones locales que han demostrado ser más eficaces son aquellas que están más incardinadas en los territorios, las que tienen mayor veteranía y las que cuentan con especialistas avezados para las acciones de cooperación y/o reciben el apoyo de instituciones sociales estables.
12. La consecución de objetivos y resultados no justifica que se aceptaran de manera sistemática costes muy elevados de funcionamiento y de contratación de personal local. Existen razones para pensar que un número apreciable de organizaciones locales ha superado el límite que puede considerarse razonable para este tipo de gastos, tendencia que debe ser corregida.

Seguimiento

13. Las ONGD españolas han tenido responsabilidad específica en las deficiencias observadas en los procesos de formulación de los proyectos y, muy especialmente, en las relativas a su seguimiento. Estas deficiencias tienen origen en el papel que, hasta fechas recientes, muchas ONGD han desempeñado en la cooperación al desarrollo, es decir, el de meras intermediarias para la canalización de fondos de las agencias donantes a las organizaciones locales. En la mayoría de los casos, sus acciones de seguimiento han sido insuficientes y se han limitado a reproducir la información suministrada por su contraparte, sin cuestionarse su coherencia y grado de adecuación al proyecto formulado. En general, los informes se han convertido en un ejercicio teórico, distanciado, en muchos casos, de la valoración real de los impactos conseguidos. También ha sido notoria la falta de acciones de asesoramiento técnico a sus contrapartes. Sin embargo, hay que consignar que, cuando este asesoramiento ha existido, ha sido altamente valorado.
14. El producto final conseguido por las empresas de seguimiento tiene validez limitada y sólo resulta útil en cuestiones relativas a la valoración contable del gasto. Esa utilidad se traduce en la mejora de la organización contable de las ONGD y las OL y en la existencia de un instrumento que garantiza la transparencia en la gestión de los fondos públicos. Los informes emitidos por las empresas de seguimiento ofrecen escasa aportación en cuanto se refiere al cumplimiento de objetivos y resultados, así como a aspectos técnicos vinculados al proceso de ejecución. Sólo en casos contados, en los que se practica una evaluación sobre el terreno, se aporta información útil para el seguimiento activo.

Los instrumentos utilizados por las ONGD

15. Cuando los instrumentos utilizados por las ONGD (i.e. dotación de medios materiales, servicios, asesoramiento técnico, capacitación, fondos rotatorios, microcréditos y promoción de proyectos productivos) han sido concretos y especializados, la acción ha sido más eficaz y más eficiente. Por el contrario, cuando estos instrumentos han sido más genéricos y no se han vinculado a proyectos concretos, el esfuerzo de cooperación no se ha aprovechado.
16. La capacitación ha sido el objeto central de una parte de los proyectos evaluados. En general, la capacitación impartida ha sido incompleta y demasiado genérica en relación con los fines que perseguía. En ocasiones, estas metas han sido expresadas de forma grandilocuente. La capacitación se ha realizado sobre la base de planteamientos teóricos y careciendo de medios técnicos, precariedad que ha impedido conseguir efectos registrables en el comportamiento y en las condiciones de vida de la población.
17. Los fondos rotatorios constituyen uno de los componentes fundamentales en los proyectos de apoyo a la microempresa y se instrumentan bien aisladamente, bien en conjunción con otros servicios (capacitación y asistencia técnica). A través de estos fondos se han canalizado recursos hacia personas a quienes la banca formal nunca hubiera considerado sujetos de crédito, por no reunir las condiciones exigidas. En tanto que instrumento generador de ingresos adicionales destinados a cubrir necesidades básicas, el impacto de los fondos rotatorios ha sido positivo en la mejora de la calidad de vida de los microempresarios. Aunque el impacto también es evidente en el fortalecimiento del empleo, no lo es tanto en la creación de puestos de trabajo, ya que el fenómeno no se produce hasta que el negocio alcanza cierta dimensión. En algunos proyectos, el carácter pedagógico inherente al mecanismo de los fondos rotatorios ha sido entendido de forma paternalista.
18. La evaluación realizada ha demostrado que las ONGD españolas no conocían el instrumento del fondo rotatorio, desconocimiento que se manifestó en la deficiente formulación y seguimiento de los proyectos, que adolecían de falta de información fundamental sobre la gestión y administración de los fondos.
19. La evaluación ha demostrado asimismo que la finalidad a la que fue destinado este instrumento fue la del fomento, en la medida en que los fondos fueron concebidos por la organización local como medio para impulsar microempresas, partiendo de la idea de que el fondo no fuera sostenible. En la mayoría de los proyectos analizados, los fondos acabaron descapitalizados, tanto por la razón citada como por el deficiente control llevado a cabo por la contraparte.

Conclusiones sobre los criterios de evaluación

20. La pertinencia de las actuaciones ha sido demostrada en un ochenta por ciento de los proyectos. Este logro ha sido posible debido a que, durante la fase de identificación de necesidades, las contrapartes han trabajado de manera muy próxima a la población receptora de la ayuda. A pesar de que, en muchos casos, la relación existente entre la OL y los beneficiarios ha sido paternalista, las organizaciones locales sí fueron capaces de detectar acertadamente las necesidades, de modo que los proyectos han cubierto necesidades sentidas por la población beneficiaria, han atendido a los estratos de población más desfavorecidos, se han implementado en las zonas más pobres y con menor acceso al progreso y se han enmarcado en las prioridades de desarrollo de la Cooperación Española.

21. En general, el grado de eficacia alcanzado por los proyectos evaluados ha sido bajo. Sin embargo, puede considerarse aceptable atendiendo al contexto y al momento en el que las actuaciones se desarrollaron. Las causas principales del bajo nivel de cumplimiento alcanzado en relación con los objetivos y resultados perseguidos son el escaso plazo previsto para completar la ejecución, la limitada consideración de condicionantes externos y la deficiente utilización de los recursos disponibles.
22. El grado de eficacia en el cumplimiento de los resultados esperados aumentó cuando los proyectos se dirigieron a la creación y puesta en funcionamiento de infraestructuras (i.e. captación y distribución de agua, letrización, construcción de escuelas regladas) o cuando tuvieron un carácter específico y fueron realizados por técnicos especializados en la materia. Los proyectos que han conseguido el grado de eficacia más bajo son aquellos dirigidos a la capacitación y la educación no formal.
23. El grado de eficiencia de los proyectos ha sido bajo. Entre las razones que explican el escaso rendimiento alcanzado figuran las condiciones adversas en las que ha habido que desarrollar las actividades, el excesivo gasto de funcionamiento y, en algunos casos, el precario nivel técnico con que se han aplicado los instrumentos (i.e. asistencia técnica, capacitación, fondos rotatorios, métodos educativos, etc.). Sin embargo, hay que aceptar que las medidas que podrían haberse aplicado para aumentar la eficiencia de las acciones hubieran tenido un valor relativo en aquellos proyectos que se llevaron a cabo en condiciones extremas, situaciones en las que el rigor contable y administrativo no siempre era posible. Hay que reiterar que la eficiencia de los proyectos aumenta en función de la madurez y del soporte social con que cuente la OL ejecutante, del grado de especialización y del grado de concreción o definición de los resultados esperados.
24. Si bien la eficacia técnica y la eficiencia han sido bajas, el impacto positivo que han tenido los proyectos en las poblaciones receptoras es indudable. Las actuaciones han recibido una valoración positiva en un 88% de los casos, ponderación que ha de contrastarse con el grado de necesidad en que se hallan las poblaciones receptoras. No obstante, es significativo que sólo en dos de los proyectos evaluados se percibieran impactos negativos no esperados. Estos datos justifican ampliamente la intervención, aun cuando sus efectos podrían haber sido mayores.
25. En lo relativo a la visibilidad, los proyectos evaluados no han hecho patente el origen de la subvención ni quién es la instancia responsable de la intervención. El protagonismo de la Cooperación Española sólo es conocido por las ONGD españolas y, en algunos casos, por las organizaciones locales. Los beneficiarios asocian los proyectos con las contrapartes y, en menor medida, con las ONGD españolas. La participación de la Administración Española es prácticamente desconocida.
26. La falta de visibilidad se debe al incumplimiento de lo establecido en las Bases del Programa por parte de las ONGD y a la falta de seguimiento sobre el terreno de la Unidad de ONGD.
27. En general, las garantías de viabilidad de los proyectos no han sido suficientes. Salvo en los casos en los que las contrapartes han sido ampliamente respaldadas por la Iglesia y con alguna otra excepción, los gobiernos de los países receptores han mantenido escasos vínculos y comunicación con las organizaciones locales ejecutoras. A su vez, estas organizaciones han mostrado una tendencia inexplicable a no orientar sus actuaciones en consonancia con las políticas nacionales de carácter sectorial. Se han dado varios casos en los que la acción de la organización local ha sustituido a la política del gobierno en el territorio y en el sector particular en que se actúa. Esta iniciativa no asegura la continuidad de la intervención una vez finalizado el proyecto.

28. Las deficiencias que afectan a la viabilidad de las acciones limitan ampliamente la duración de su impacto y dificultan la implantación del modelo de desarrollo que las propias organizaciones propugnan. La responsabilidad de este déficit ha de ser adjudicada al país donante, España, que aceptó proyectos sin suficientes garantías de viabilidad, y al país receptor, que no realizó suficientes esfuerzos de definición política, coordinación y seguimiento de las acciones sectoriales ejercidas por los agentes sociales. Las ONGD también tienen parte de responsabilidad ya que se comprometieron a promover acciones cuya viabilidad no fueron capaces de garantizar.

Conclusión General

29. A pesar de que el balance final pone de manifiesto que la eficacia de los proyectos no ha sido suficiente, la eficiencia queda en entredicho, la viabilidad no fue asegurada y la visibilidad es escasa, debe concluirse que las actuaciones evaluadas que fueron desarrolladas por las ONGD durante los años 1994-1997, fueron pertinentes, estaban justificadas y lograron un nivel de impacto razonable sobre los beneficiarios directos. En consecuencia, cabe afirmar que, una vez corregidas las deficiencias detectadas, este tipo de intervención debería ser reforzada.

1. Recomendaciones

Orientación del Programa

1. La cooperación para el desarrollo a través de ONGD, en el marco del Programa actual y frente a la cooperación bilateral y multilateral, está llamada a ser el vehículo más utilizado para las acciones que reúnan alguna de las siguientes características:
 - Que vayan dirigidas a solucionar problemas cercanos a la población beneficiaria, con objetivos muy concretos que no requieran para su cumplimiento de gran cantidad de resultados, ni trabajar en extensiones territoriales excesivamente amplias.
 - Que vayan dirigidas a poblaciones marginadas por la pobreza, el territorio o por condiciones relacionadas con los derechos humanos.
 - Que estén dirigidas a paliar situaciones de necesidad extrema.
 - Que se ejecuten en países donde el Estado esté haciendo dejación de sus responsabilidades de atención a las necesidades básicas.
 - Que estén orientadas a actuar en situaciones de desastre o emergencia.
 - Que estén orientadas a implementar experiencias ejemplificadoras de desarrollo sostenible.

En estos casos, cabe sugerir que sea mayor el volumen de fondos que se canalicen a través de este instrumento.

2. En la medida en que atienden situaciones de máxima necesidad, la distribución de fondos se ha de regir exclusivamente por los principios de solidaridad en la intervención, oportunidad, máxima eficacia de los resultados y capacidad de ejecución de los agentes solicitantes.
3. Tras doce años en los que el instrumento evaluado ha estado funcionando, debe plantearse la superación del modelo vigente por la vía de canalizar las subvenciones a las ONGD a través de dos modos diferentes:

- Programas o proyectos de larga duración: actuaciones de mayor duración, extensión territorial y presupuesto, que permitan: 1) aumentar la eficacia y la viabilidad de las acciones emprendidas, 2) obtener impactos locales y regionales, 3) conseguir mayor grado de complementariedad con otras actuaciones dirigidas al desarrollo, y 4) mantener una presencia continua de cooperantes españoles que aporten su capacidad profesional y, por consiguiente, eleven la de las ONGD. A estos convenios accederán sólo aquellas ONGD que hayan acreditado determinada capacidad y experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo. Responderán a las prioridades de la Cooperación Española y o bien serán negociados entre la AECI y una ONGD determinada o adjudicados mediante concurso público.
 - Proyectos que se dirijan prioritariamente a sectores u objetivos que fueran conformes con algunos de los criterios siguientes:
 - Que respondan a intereses estratégicos de la Cooperación Española.
 - Que supongan un refuerzo para la coordinación de las actividades realizadas a través de ONGD y las realizadas por la Cooperación bilateral y/o multilateral.
 - Que respondan a prioridades sectoriales o geográficas o supongan un importante esfuerzo de transferencia tecnológica.
 - Que tengan el expreso apoyo político de los países receptores, exijan importantes contraprestaciones económicas o de personal o favorezcan la cooperación entre ONGD y empresas del país receptor.
4. Antes de implementar ningún programa o proyecto de larga duración, el Gobierno español debe contemplar e impulsar acciones diplomáticas que apoyen de manera inequívoca a la ONGD actuante con el fin de garantizar la permanencia y la adecuación del convenio a las políticas del país receptor.
5. La puesta en marcha de nuevas modalidades de financiación, como es el caso de los programas o proyectos de larga duración, aconseja introducir cambios de alcance en la gestión del ciclo del proyecto, que afectará a sus distintas fases:
- A la formulación, deberán ser documentos elaborados como estudios de viabilidad (anteproyecto), que justifiquen el proyecto desde el punto de vista de los aspectos sociales, económicos, mediambientales, etc.
 - A la ejecución, que deberá planificarse fundamentándose en planes operativos generales (revisión de la formulación) y anuales que sean aprobados por la Unidad de ONGD.
 - A las auditorías, que deberán ser exclusivamente contables y para las que se establecerán procedimientos específicos.
 - A las evaluaciones (*ex ante*, intermedias y finales. Puntualmente *ex post*).

De llegar a establecerse un sistema de subvención de esta naturaleza, la Unidad de ONGD requerirá una reestructuración profunda y mayor dotación de personal y de recursos económicos.

Gestión del Programa

6. La introducción de cambios como los descritos debe modificar el modelo actual en el que existe una separación absoluta entre el Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD y el resto de los programas que gestiona la AECI. Este nuevo cauce fomentará la comunicación y la coordinación entre la Unidad de ONGD, los responsables geográficos

- y las OTC, sin perjuicio de mantener la independencia de gestión que tiene dicha Unidad.
7. Con independencia de que puedan establecerse nuevas modalidades de asignación de las subvenciones (proyectos de largo alcance), la Unidad de ONGD debe dotarse de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios con objeto de contar con la capacidad suficiente para acometer, de manera eficaz, y eficiente sus funciones de evaluación *ex ante* y de seguimiento. Es fundamental que los técnicos de la Unidad lleven a cabo controles sobre el terreno dirigidos a verificar los informes de seguimiento elaborados por las ONGD y por las empresas de seguimiento. La Unidad podrá recurrir a la subcontratación de entidades externas especializadas para la realización de evaluaciones y auditorías.
 8. Para la adjudicación de proyectos y la subsiguiente disponibilidad de fondos, es preciso exigir a las ONGD españolas mayor grado de especialización y capacidad técnica en el sector en el que actúen. Debería ser obligatorio que las organizaciones locales incluyeran funciones de asesoramiento y asistencia técnica y se deberían concretar los términos en que se prestará dicho asesoramiento en los documentos de formulación de proyectos. Estas funciones deberían ser exigibles en mayor medida en los proyectos dirigidos a la capacitación. En actuaciones de esta naturaleza, los medios técnicos que hayan de ser utilizados serán detalladamente descritos y objeto específico de evaluación. Los impactos esperados de las acciones de capacitación deberían ser evaluados con especial rigor.
 9. Se recomienda conceder especial atención al seguimiento de los proyectos y programas de capacitación, actuaciones en las que se ha constatado que se producen mayor número de desviaciones y fracasos.
 10. Asimismo, se debe hacer hincapié en la importancia de realizar, en el plazo más corto posible, evaluaciones temáticas que analicen el método utilizado tanto para acciones de capacitación, como para aspectos relativos a la comercialización y la gestión de fondos rotatorios. La difusión entre las ONGD de las conclusiones que se extraigan serviría para mejorar el diseño y posterior desempeño en sectores en los que se ha identificado el mayor número de fracasos.
 11. Con la finalidad de contribuir a la profesionalización de las ONGD, de reforzar su capacidad para ejecutar proyectos de alto nivel técnico y de hacer más transparente el Programa de Subvenciones, se sugiere contemplar la posibilidad de establecer acuerdos entre ONGD y empresas privadas. De esta forma, se aprovecharían las sinergias que una actuación conjunta generase y que encontraría su fortaleza en el aseguramiento de la pertinencia y la viabilidad de los proyectos por parte de las ONGD y de los conocimientos técnicos y experiencia complementaria por parte de las empresas. Estas entidades podrían participar en los proyectos de cooperación concurriendo a licitaciones públicas que convocarían las ONGD con la supervisión y aprobación de la Unidad de ONGD.
 12. Los componentes de fortalecimiento institucional y promoción de infraestructuras de servicios (educativos, sanitarios) siguen teniendo máxima relevancia como objetivos de los programas de cooperación a través de ONGD. No obstante, se recomienda prestar atención a aquellos proyectos que se dirigen a mejorar los aspectos relativos a la producción y a la comercialización y que puedan constituirse en elementos clave para un desarrollo sostenible. Igualmente, por razones obvias, los proyectos dirigidos al desarrollo medioambiental deberían ser objeto de atención prioritaria, siempre que estuvieran técnicamente apoyados y demostrasen el beneficio económico que podrían generar a los beneficiarios.

Ciclo del proyecto

13. Se debe exigir mayor rigor en la elaboración de los formularios de identificación. Como condición indispensable para la consideración de cualquier proyecto, en el proceso de identificación/formulación deberá exigirse una rigurosa y completa adaptación al método de Marco Lógico (concepto, método, instrumentos). Una divergencia sustancial de esta metodología debería ser razón suficiente para motivar la suspensión de la ayuda y la realización de una evaluación intra-proyecto.
14. Esta adaptación implica definir de modo correcto los objetivos, los resultados y los indicadores a través de los cuales podrá medirse el grado de consecución de los primeros. Asimismo, permitirá la identificación de fuentes de verificación fiables. El proyecto deberá proveer información detallada sobre las actividades que deban acometerse, los medios a emplear y la metodología a aplicar.
15. A través de los formularios de identificación se deberá demostrar de forma fehaciente que los beneficiarios han tomado parte activa durante el proceso de identificación y el rol que desempeñarán en la ejecución del proyecto.
16. Es necesario garantizar una adecuada organización interna de los proyectos, orden que debe encontrar sus fundamentos en el documento de formulación, de forma que se consiga que los procesos de seguimiento, auditoría y evaluación sean sencillos de acometer y efectivos en sus resultados.
17. Es importante que, aparte de la herramienta que se aplique para ello, las ONGD tomen conciencia de que la transferencia tecnológica que se realice a las OL, contrapartes y a los beneficiarios alcance ciertos estándares de calidad. Con este fin, la Unidad de ONG debería aprobar el *curriculum vitae* de los técnicos expatriados que se proponga involucrar.
18. Se recomienda fomentar la utilización de los fondos rotatorios como instrumento de impacto directo sobre los beneficiarios. Es necesario divulgar entre las ONGD los procedimientos de gestión de dichos fondos, así como las diversas modalidades existentes que son aplicables en función de las diferencias de cada país y proyecto.
19. En todo el proceso debe primar el interés de los beneficiarios sobre el proyecto mismo. En caso de que durante el proceso de ejecución se detectasen errores de identificación que aconsejaran acometer una reformulación de fondo, la AECI deberá estudiar y eventualmente aprobar las modificaciones que estime pertinentes y que respondan a ese fin.
20. En relación con los proyectos que se presentan conforme al modelo actual:
 - Se recomienda realizar un único seguimiento anual y elevar el grado de exigencia (Unidad de ONGD) sobre el contenido de los informes de las ONGD y empresas de seguimiento.
 - El trabajo de campo que realizan las entidades de seguimiento sobre una muestra de proyectos subvencionados, debe ser reforzado con especialistas sectoriales que tengan conocimiento y experiencia en cooperación.
 - No siempre la entidad económica de los proyectos permite llevar a cabo evaluaciones ex post de manera sistemática. Será tarea de los responsables del Programa fijar la periodicidad y los casos en que éstas se acometan.