S.E.E. CONFERENCIA 2005. *"EVALUACIÓN Y GOBIERNO".*
Madrid, 7-9 de julio de 2005.

NUEVOS INSTRUMENTOS Y RENOVADOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DE AYUDA AL DESARROLLO: LOS RETOS METODOLÓGICOS PARA SU EVALUACIÓN.

JOSÉ MARÍA LARRÚ RAMOS.
Universidad San Pablo-CEU.
Departamento de Economía General.
C/Julián Romea 23 28003 MADRID
Tfno. 91. 514.04.00
larram@ceu.es

Resumen:

El « Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD de la OCDE » ha seguido trabajando sobre el seguimiento del proceso de armonización de la ayuda puesto en marcha en el Foro de Alto Nivel de Roma de febrero de 2003. Desde entonces, ha habido numeroso subgrupos de trabajo, talleres internacionales y nuevos Foros. Entre los más destacados hay que mencionar el Foro sobre la Gestión Orientada por Resultados (Marrakech, febrero de 2004), el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda en los Estados Frágiles (Londres, enero de 2005) y el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización, Alineación y Resultados en Paris (marzo de 2005). Al finalizar este Foro se ha emitido una nueva Declaración conjunta firmada por todos los donantes y países socios, que establecen los siguientes principios de eficacia de la ayuda: Apropiación, Alineamiento, Armonización, Orientación por Resultados y Rendición de Cuentas Mutua.

La comunicación ofrece orientaciones prácticas sobre cómo aplicar estos principios al proceso de monitoreo y evaluación de los nuevos instrumentos de ayuda, las estrategias de lucha contra la pobreza, los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario.

NUEVOS INSTRUMENTOS Y RENOVADOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DE AYUDA AL DESARROLLO: LOS RETOS METODOLÓGICOS PARA SU EVALUACIÓN.

1. INTRODUCCIÓN.

El 2 de marzo de 2005, concluyó en París el Foro de Alto Nivel convocado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE para "Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo". El Foro remonta su origen a la cumbre de Monterrey (2002) y su declaración final (el "Consenso de Monterrey"), en la que se ofrecían algunas líneas para abordar un problema central: la falta de impacto –o eficacia- del sistema de ayuda al desarrollo llevado hasta entonces. El tema se volvió a abordar en Roma en febrero de 2003, en un primer Foro de Alto Nivel, en el que países donantes y socios se comprometieron a "armonizar" sus procedimientos y prácticas de ayuda. La "Declaración de Roma" puso en marcha un gran programa conjunto del que se está responsabilizando el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE. Entre Roma 2003 y París 2005, se han celebrado talleres y reuniones intermedias por continentes, así como un Foro dedicado a la gestión orientada a resultados en Marrakech (febrero de 2004) y otro dedicado a la eficacia de la ayuda en los "Estados Frágiles" (Londres, enero de 2005). Dentro de estos trabajos cabe destacar el proceso que se está llevando en Nicaragua, país que se ha ofrecido a liderar el proceso de evaluación conjunta de todas las intervenciones de cooperación para el desarrollo, para que se realicen de forma más alineada con sus procedimientos y más armonizada entre los diversos donantes. El proceso es conocido como el *Joint Country Learning Assessment.*

La "Declaración de París" surgida de la reunión de la comunidad de donantes y receptores de ayuda, establece cinco principios "renovados" (pues más que nuevos, son los ahora enfatizados) sobre los que apoyar el controvertido tema de la eficacia de la ayuda: la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada hacia resultados y la rendición mutua de cuentas.

El propósito de este trabajo consiste en analizar los retos metodológicos que –al hilo de estos avances- se están produciendo en el campo de la evaluación de la ayuda. Para ello, el trabajo se estructura en torno a tres temas: en la primera sección se analizan los retos y frutos que están produciéndose en la evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) elaboradas por los países en desarrollo; a continuación se comentan los avances metodológicos para evaluar instrumentos de ayuda más complejos que los proyectos, como son el enfoque sectorial (o SWAP por sus siglas inglesas) y el apoyo presupuestario directo (APD); la tercera sección está dedicada a comentar los problemas metodológicos en evaluación de la ayuda, con especial énfasis en la óptima combinación de herramientas cuantitativas, cualitativas y participativas; en la última sección se recogen las principales conclusiones.

2. LA EVALUACIÓN DE LAS ERP.

A raíz de la iniciativa para la condonación de la deuda externa (HIPC) que lleva a cabo el FMI, los países en desarrollo han comenzado a elaborar documentos conocidos como Estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (también conocidos como *Poverty Reduction Strategic Papers PRSP*). El fin principal es poder tener un diagnóstico nacional sobre la pobreza y un plan coherente de políticas dirigidas a su reducción. El documento debe contar con un fuerte respaldo social y un elevado nivel de apropiación nacional. Para ello, se recomienda que sea elaborado en diálogo con todos los grupos e instituciones del país, especialmente en estrecha relación con la sociedad civil. A medida que se han ido conociendo estas estrategias, han sido objeto de evaluación por parte de las oficinas competentes de los Organismos Internacionales y por instituciones independientes. Las principales dudas y críticas que se repiten en las evaluaciones de seguimiento que se están haciendo al "proceso PRSP" giran en torno a las siguientes cuestiones:

- La calidad del proceso participativo: la mayoría de las experiencias reconocen haber "consultado" a la sociedad civil, haberles dado voz y participación en algún momento de la elaboración estratégica, pero no se produce una retroalimentación activa entre la consulta (la voz) y las decisiones finales (falta de respuestas). Los miembros de la sociedad civil sienten que han podido hablar, pero que sus propuestas han sido poco recogidas finalmente en los documentos, que no han podido influir en la priorización de las políticas, las reformas y sus ritmos. Existe un dilema entre amplitud del proceso de participación y capacidad para lograr consensos, debido a la fuerte disparidad de intereses entre los colectivos.

- La representatividad de los pobres. Muchos de ellos no se sienten representados por sus parlamentarios y gobernantes, aunque hayan sido elegidos democráticamente[1]. Una de las características de ser pobre es la falta de participación en las decisiones políticas que más afectan a sus vidas. Su representación, a lo más se limita a las organizaciones de la sociedad civil. Pero, ¿ha sido ésta legítima?, ¿qué indicadores se pueden utilizar? La complejidad remite a la literatura de las debilidades de los sistemas representativos (incluida la democracia) y de las acciones colectivas (selección adversa, riesgo moral, principal-agente, entre otras).

- Las dificultades intrínsecas a la elaboración de un plan nacional de desarrollo de medio plazo: cuestiones como la priorización de sectores, fijación de ritmos y sucesión de reformas, incertidumbre presupuestaria –tanto de recaudación interna como por la imprevisibilidad de la ayuda externa-, proyecciones macroeconómicas creíbles (la crítica a la sobreestimación del crecimiento del PIB es ya un lugar común), entre otras, son debilidades denunciadas por las evaluaciones (Cabezas y Vos, 2004; Cling et al. 2002). La experiencia internacional que aporta la historia económica sobre la planificación del desarrollo podría ser una fuente constante de evaluación ex –ante de las ERP. Lo que no deja de llamar fuertemente la atención, es que se

[1] El Informe de PNUD (2004) sobre la Democracia en América Latina avala con firmeza este punto. El Latinobarómetro (2004), señala que la confianza ciudadana en las instituciones públicas es muy baja: "Aumenta entre el 2003 y el 2004, la confianza en los partidos de 11% a 18%, en el parlamento de 17% a 24%, en el poder judicial de 20% a 32%, en la policía de un 29% a un 37%." (pág. 33).

apele a un proceso de planificación económica central, para afrontar la pobreza. El colmo de la sorpresa tiene que darse en los países ex -comunistas del Este de Europa, ahora denominados "economías en transición", porque deben abandonar precisamente el sistema de economías planificadas.

- La capacidad para realizar adecuadamente este proceso. Esta limitación ha sido reconocida y es por eso que se ha apelado a los donantes a hacer esfuerzos por incrementarla. Los propios países socios declaran tener más dificultades para implementar las ERP que para hacerlas (escribirlas). También puede existir cierta contradicción en una asistencia técnica *externa* para fomentar el logro de una estrategia con alta apropiación *interna*. Una apelación frecuente a los donantes es la de aportar su experiencia en el trabajo analítico del país. El Informe de Progreso de París reconoce que ha habido poco avance a la hora de compartir este tipo de información entre los propios donantes.

- La unidireccionalidad con que se ha planteado la apropiación. Parece que esta cualidad es referida sólo a los socios. Que ellos internalicen (se apropien) su proceso de desarrollo nacional. Pero no se les exige a los donantes que se "apropien" de los ERP de los socios, aunque sí que armonicen y alineen prácticas y procedimientos. En el fondo, la apropiación no consiste en la simple presentación pública de los programas, sectores y reformas a emprender para reducir la pobreza[2].No se puede afirmar que a mayor participación, mayor apropiación. La apropiación es resultado del diálogo institucional, pero también de la capacidad técnica y de la voluntad y habilidad política para llevar a cabo las reformas diseñadas, para convencer a los potenciales perjudicados a corto plazo que los beneficios comunes –quizá a mediano plazo- deben ser priorizados sobre los intereses particulares y, en fin y si es el caso, para compensarles de forma justa y equitativa. La apropiación no es innata ni exógena, sino endógena, es decir, se crea. La apropiación se crea a través del diálogo participativo y deliberativo, por el que se llega a decisiones consensuadas y compromisos mutuos. No es "hablar por hablar" *(cheap talk)* o un elemento burocrático y rutinario más dentro del ciclo de toma de decisiones estratégicas (Drazen & Isard 2004).

- El dilema entre la apropiación y la condicionalidad. Aunque el Foro de Alto Nivel de París trató el aspecto de la nacionalización de la condicionalidad dentro del principio de armonización, no deja de ser problemático que convivan estos dos medios para el fin común de la reducción de la pobreza. Si la simple consulta no ha generado apropiación, el que la validez final de la ERP esté sometida al juicio externo de dos entidades no nacionales (FMI y BM para el acceso al proceso HIPC) y que las fuentes de financiación para abordar las reformas vayan a seguir siendo externas (la ayuda), es difícil que la ERP se escape a una orientación centrada en lo que los donantes quieren financiar, más que lo que el proceso de concertación nacional ha consensuado. El proceso es como sigue: los políticos y representantes de la sociedad civil nacional pueden preguntarse; "¿para qué diseñar un plan que no vamos a poder financiar?

[2] Cuesta (2004) se hace eco de cómo en muchos países se reconoce que sus PRSP no constituyen sino "listas de la compra" donde grandes y convenientemente vagos acuerdos, han sido incluidos sin articular demandas concretas (como la lucha contra la corrupción o reformas agrarias) ni propuestas específicas de la sociedad civil.

Mejor escribamos lo que los donantes han decidido financiar y así evitamos el largo proceso deliberativo." El argumento podrá refutarse si se detecta que los donantes han cambiado sus prioridades y formas de financiación de la ayuda, es decir, si hay alineamiento y armonización. Las evaluaciones de las ERP no confirman –por el momento- este resultado (Vos 2003; Cuesta 2004b; IMF-Independent Evaluation Office 2004; World Bank 2004, 2005; Oxfam-International 2004).

Las ERP están siendo evaluadas tanto de forma interna por los países que publican informes periódicos de seguimiento (Informes trimestrales de Avance[3]), como de forma externa, bien por el personal interno del FMI y el BM (mediante un *Joint Staff Assessment*[4]), como por las oficinas independientes de evaluación del FMI (*Independent Evaluation Office*), del BM (*Operation Evaluation Department*). Además existen programas de seguimiento y evaluación ejecutados por centros académicos, como el del *Institute of Social Studies* de La Haya junto con la agencia sueca de cooperación para el desarrollo (SIDA), que han diseñado un programa de seguimiento de las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua, desde 2003 y para un periodo de cinco años[5]; el del *Overseas Development Institute* de Londres junto al Departamento de Cooperación inglés (DFID)[6], o la red *European Network on Debt and Development (Eurodad)* que también realiza un seguimiento cercano de este proceso[7].

En la mayoría de los PRSP existen referencias a su seguimiento y evaluación, pero son generales y existen muy pocos casos de indicadores de seguimiento que permitan una evaluabilidad de calidad. Una investigación sobre este proceso (véase Lucas et al. 2004) señala cuatro elementos centrales para evaluar las ERP: las medidas institucionales, el papel de las ONG, la implementación del sistema de información y seguimiento, y el uso de los resultados obtenidos en las evaluaciones. El principal, problema metodológico sigue estando en la cadena causal. Para un análisis mínimamente riguroso son necesarios datos desagregados a nivel local y a menudo no existe capacidad para levantar esta información. Para solucionarlo es imprescindible que la información producida a nivel local responda verdaderamente a una demanda local y no se perciba como una simple tarea de recogida de datos para el gobierno central.

Una metodología utilizada para la evaluación de los PRSA ha sido la del análisis de los diferentes intereses y papeles jugados por los agentes involucrados (el conocido como *stakeholder analysis*). Esta metodología no se centra en factores ex -post de los hechos y resultados de las políticas implementadas contra la pobreza, sino que juzga el grado de participación de cada colectivo (gobierno central, gobiernos municipales, sociedad civil, comunidad de donantes, organismos internacionales), la intensidad de su influencia, si sus aportaciones fueron recogidas y plasmadas de forma activa o se limitaron a ser escuchadas. Un resultado muy interesante de esta metodología es que permite detallar la falta de homogeneidad dentro de los diferentes agentes y sus luchas internas.

---

[3] A modo de ejemplo puede consultarse el seguimiento de la ERP de Honduras en http://www.sierp.hn
[4] Véase http://poverty.worldbank.org/files/jsa%20guidelines.pdf
[5] Véase http://www.iss.nl/prsp/index.html
[6] Véase http://www.prspsynthesis.org/
[7] Véase http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=92

Los procesos de captación de rentas (*rent-seeking)* quedan a la vista, cosa que queda oculta en metodologías más tradicionales como la evaluación por objetivos, según el Marco Lógico[8].

Las ERP se implementan y financian de muchas maneras. Entre los instrumentos que se están utilizando de forma novedosa y creciente se encuentran los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario directo que se comentan a continuación.

3. EVALUACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS: LOS SWAP Y EL APD.

Siguiendo a Walford (2003), el **enfoque sectorial** (o SWAP por sus siglas inglesas de *Sector Wide Approach)* puede definirse como la situación en la que la mayoría de los fondos relevantes para financiar las actividades de un sector y su programa de gasto, son llevadas a cabo bajo el liderazgo del gobierno del país socio y se adoptan procedimientos comunes para su gestión y rendición de cuentas. Los cinco elementos que caracterizan un SWAP son:

1. Todos los financiadores comparten una política y estrategia sectorial;
2. El gobierno local es quien define y lidera dicha estrategia, coordinando a los socios y se va delegando progresivamente la gestión financiera y los sistemas de rendición de cuentas;
3. La financiación se efectúa bajo un marco de gasto a medio plazo *(médium term expenditure framework* o MTEF);
4. La implementación y gestión de la estrategia sectorial y las actividades del programa sectorial, se llevan a cabo en asociación con los donantes;
5. Existe un compromiso del gobierno receptor de ir progresivamente aumentando sus fondos propios, para no caer en la dependencia de la ayuda externa.

La creación de un SWAP es más un proceso o una herramienta para la gestión integral de la ayuda sectorial, que un instrumento en sí. El instrumento de acción del SWAP es el programa sectorial, mientras que el SWAP permite establecer vínculos y negociaciones que fortalecen las relaciones de asociación entre los países donantes y los socios.

Para guiar este proceso y poder evaluar ex –ante si el SWAP es un enfoque adecuado para la ayuda o no, la Comisión Europea ha creado un marco de análisis basado en siete elementos clave[9]:

1. Marco macroeconómico estable. Gestión sostenible y financiación previsible.
2. Política sectorial y marco estratégico global. Consistente con la ERP.
3. Marco sectorial de Gasto a Medio Plazo (MTEF).
4. Sistema de coordinación de donantes liderado por el gobierno.
5. Capacidad institucional (del Ministerio sectorial en estrecha relación con el de Finanzas)
6. Sistemas fiables de contabilidad y manejo de las finanzas públicas.
7. Sistemas fiables de seguimiento y consultas al cliente.

La evaluación del SWAP puede tener diversos alcances. Una opción es realizar una valoración de todo el SWAP, pero otra es hacerlo de algún subconjunto de sus componentes. Walford enumera los siguientes posibles elementos del SWAP: los acuerdos y mecanismos de financiación

---

[8] Un ejemplo de esta metodología para la evaluación del PRSP de Honduras puede consultarse en Cuesta (2004b:30-32).

[9] European Commission (2003) *Guidelines for European Commission Support to sector Programmes.* EuropeAid, Brussels.

conjunta, los modelos de seguimiento e informes comunes, la participación de la sociedad civil en la planificación y seguimiento del SWAP o los memorándum de entendimiento firmados entre el país y los donantes, así como el funcionamiento de los mecanismos de solución de diferencias, si los hubiera. Utilizando la clasificación de Scriven, la primera opción realiza una evaluación sumativa, mientras que las otras serán evaluaciones formativas.

En la evaluación del SWAP pueden seguirse los criterios "comunes" del CAD, si bien adaptados al enfoque. Por ejemplo, para el análisis de la **pertinencia** será clave la concordancia con las pautas marcadas en la ERP del país. La **eficacia, eficiencia y viabilidad** se harán sobre el conjunto del sector. Analizar los **impactos** será una cuestión difícil, ya que normalmente no se contará con grupos de control comparables, y los contrafactuales sobre cuál sería la situación del sector de no haberse utilizado un SWAP serán complejos. La información necesaria a recopilar sobre la situación antes de actuar bajo el SWAP deberá ser extensa y amplia en variables. En último término, los impactos debido al SWAP y a la política sectorial nacional no podrán ser diferenciados de forma sencilla. En algunos casos, el análisis de la situación "antes y después" del enfoque sectorial no será posible (por falta de datos) o aconsejable (se ignoran los efectos exógenos que han incidido sobre el sector). En otros casos, el impacto podrá acometerse mediante comparación con otros países, aunque es una solución de compromiso pues, por ejemplo, si no se dispone de relaciones de intercambio comparables o de Paridades de Poder de Compra internacionales, la comparación ignorará el efecto del diferencial de precios de cada país. Otra opción, compatible con la construcción de modelos y cálculos más cuantitativos es completarla con análisis cualitativos del sector sobre el que se ha incidido[10].

Pero, además de los criterios clásicos, en el SWAP cobran alta relevancia otros criterios como el estudio de la **apropiación** y la participación (que de ningún modo pueden confundirse entre sí), de la **cobertura** y los sesgos de cobertura en el acceso a los servicios del SWAP (sobre todo en materia de género), o el manejo de la **condicionalidad**, que deberá estar bien consensuada entre todos los agentes involucrados, tanto gobierno y actores ejecutores –nacionales y extranjeros-, como agencias y entidades donantes.

Otro aspecto de alto interés es el posible efecto **sustitución del Estado** en su misión de proveer bienes y servicios públicos y la posibilidad de que los fondos de ayuda fomenten la fungibilidad del presupuesto público.

Por su parte, el **Apoyo Presupuestario Directo** (APD) es una forma de financiar el desarrollo que se basa en la transferencia directa e incondicional de fondos de los donantes al presupuesto del país receptor. Este puede hacerse de forma aislada por un solo donante o constituirse un *pool* de donantes que actúan de forma coordinada y armonizada. La finalidad fundamental del APD es superar las limitaciones de alcance de los proyectos y su enorme dispersión e incoordinación por parte de los donantes, favoreciendo una gestión más propia (apropiación) de las políticas públicas del

[10] Walford (2003:10) ofrece ejemplos de indicadores apropiados para el seguimiento y la evaluación de objetivos generales, intermedios y resultados establecidos a nivel de SWAP.

país socio. Se trata de no sustituir al gobierno nacional, sino de ponerlo en el “asiento del conductor” de su propio desarrollo endógeno.

Para su evaluación, Lawson y Booth (2004) han elaborado un marco evaluativo que constituye la referencia clave (y casi única) hasta la fecha. Aún es pronto para evaluar sus efectividad y validez como marco evaluativo, pero el APD está siendo un instrumento cada vez más utilizado por donantes como el Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca y la Comisión Europea (sobre todo dentro del Acuerdo de Cotonú que rige el apoyo a los países ACP).

Como señalan sus autores, el marco evaluativo está diseñado para abordar los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de este instrumento para reducir la pobreza. Una síntesis muy simplificada de dicho marco puede observarse en la Figura 1.

El APD parte de un supuesto: la ineficacia de los proyectos como instrumento para la lucha contra la pobreza. La paradoja es que las evaluaciones disponibles no lo sostienen. Sí hay consenso en que la gestión coordinada de los proyectos y programas debe mejorarse y que exigen una evaluación ex ante (identificación y formulación) que ha menudo no es de calidad. Sobre todo por la falta de participación directa de los beneficiarios. Es discutible que esto sea siempre así, pero en cualquier caso, una mala implementación de un instrumento no debe anular sus bondades y potencialidades. Una forma de enfocar el problema es distinguir entre la ayuda al desarrollo otorgada a los países (por ejemplo a través de múltiples préstamos de ajuste estructural que sí han demostrado su ineficacia), de la ayuda otorgada de forma más directa a los pobres, generalmente a través de las ONGD. Existe la impresión de que esta ayuda logra resultados a la hora de aliviar las condiciones infrahumanas de los pobres, aunque tampoco se dispone de buenas colecciones de evaluaciones. En España, existe una evaluación del programa de financiación a las ONGD de tres países realizada 2000 (OPE-MAE 2000) con un diagnóstico “mixto” en los criterios (véase Larrú 2004).

Figura 1. Síntesis simplificada del marco evaluativo del APD.

APOYO PRESUPUSTARIO DIRECTO	
Nivel 1: Insumos	Fondos; Condicionalidad; Alineamiento; Diálogo político; Asistencia técnica y fortalecimiento institucional; Armonización
Nivel 2: Efectos inmediatos	Cambios en la relación ayuda externa-presupuesto nacional y políticas nacionales
Nivel 3: Resultados / productos	Cambios positivos en marco financiero e institucional del gasto público y las políticas públicas
Nivel 4: Cambios	Incrementada la capacidad del gobierno para reducir la pobreza
Nivel 5: Impactos	POBREZA REDUCIDA

Fuente: basado en Lawson y Booth (2004).

Dejando ahora de lado la valoración del instrumento proyecto, el APD presenta una concepción de la ayuda bien distinta. En lugar de apoyar “desde fuera” con una planificación concreta según la metodología del Marco Lógico, se quiere apoyar “desde dentro” del propio país, reforzando su capacidad nacional para implementar políticas públicas bien orientadas hacia la lucha la pobreza, pero sin condicionalidades previas. La clave del éxito –como en el caso de las ERP- vuelve a ser la **confianza** entre donante(s) y gobierno socio, receptor de los fondos. El mayor enemigo de la confianza será la **corrupción.** ¿Cómo se evalúa la confianza / corrupción?

Dentro del marco de Lawson y Booth, la corrupción se podría analizar como componente de los efectos institucionales. Cuantitativamente, existen varios indicadores sintéticos de corrupción. Según las instituciones que los componen, los más conocidos son los del Banco Mundial, Transparencia Internacional, Freedom House, (ICRG), BERI o The Heritadge Foundation. Un comentario a sus características y debilidades puede consultarse en Banco Mundial (2004) o Landman & Häusermann (2003).

Las debilidades fundamentales de estros indicadores es que son índices compuestos resultados de encuestas a expertos y dirigidos principalmente a orientar el riesgo de la inversión extranjera en el país. Pero una debilidad esencial para nuestro propósito es que esa no es la corrupción que afecta ni padecen los pobres. Hay que reconocer que todavía falta un largo camino en la elaboración de metodologías contrastadas para apreciar la corrupción desde un punto de vista nacional (no internacional) y centrada en los pobres. Las historias de vida y testimonios que pueden recogerse facilitan información sobre los procesos y efectos de la corrupción, pero muy poco sobre las causas e incentivos, pues los testimonios recogidos son de las víctimas, no de los corruptos ni de los corruptores. Un método indirecto, sugerido por Deaton (2003) es el llamado “efecto Al Capone”. A este personaje no se le pudo juzgar por delitos y pruebas halladas de forma “directa” (con las manos en la masa, diríamos), sino por un indicador indirecto: su nivel de vida y gasto, no se correspondía con sus declaraciones de renta y patrimonio. Es decir, hubo que utilizar indicadores económicos, para poder juzgar delitos que afectaban a la sociedad en conjunto.

Huther y Shah (2000) y Shah y Schacter (2004) han elaborado para el Banco Mundial un marco evaluativo sobre la corrupción. Sus trabajos revelan que no hay un enfoque único para afrontar la corrupción y que hay que distinguir el grado de corrupción de un país (muy alto con pobre gobernanza, moderado con gobernanza justa y poca corrupción con fuerte gobernanza) para diseñar diferentes estrategias. Algunos factores que están teniendo éxito son: que los donantes exijan a los gobiernos socios que se cumplan las normas sobre prestación de servicios; ampliar la participación ciudadana para exigir transparencia y rendición de cuentas; fortalecer el derecho a la información pública, libre y transparente; apoyar la liberalización comercial y financiera para que los funcionarios no puedan ejercer facultades discrecionales; lograr la participación de más actores en el país como lo exigen las ERP. Como vemos, muchas de esas medidas quedan recogidas en la declaración de París (apropiación por participación, orientación a resultados, rendición mutua de cuentas, por ejemplo).

Una ventaja que tiene el APD es poder apreciar mejor que los proyectos, los impactos sobre la pobreza de forma agregada y por tanto profundizar en las causas estructurales. Aún así, el marco evaluativo de Lawson y Booth, reconoce que los dos aspectos más difíciles de evaluar son la causalidad y la agregación (común a toda evaluación de impacto como ha recogido Roche (2004) con extensos casos sobre programas de cooperación al desarrollo). La pobreza es multi-causal y genera múltiples efectos. Esto es algo cada vez más asumido [véanse las Directrices del CAD (2002) o los estudios de “evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados” (EPPA) de Narayan (2000)]. La mayoría de los efectos escapan al poder de lo numérico cuantitativo, lo que nos conduce a la última sección de este trabajo: cómo combinar de forma excelente las metodologías cuantitativas, cualitativas y participativas en la evaluación de la pobreza.

4. UNA ÓPTIMA COMBINACIÓN DE HERRAMIENTAS PARA EVALUAR LA POBREZA.

En el ámbito de las evaluaciones de los instrumentos de lucha contra la pobreza, se mantiene el *continuum* cuanti-cualitativo, pero desde mediados de los noventa está entrando de forma creciente una tercera "escuela" o corriente: las evaluaciones y herramientas participativas, divulgadas de forma especial por el *Institute of Develpment Studies* en Sussex, de la mano de Chambers (1994 a,b,c; 1997) y, más recientemente por Mayoux (véase Mayoux y Chambers 2005).

Básicamente se trata de poder disponer de herramientas rápidas y centradas en el empoderamiento de los beneficiarios, aunque estos sean analfabetos. El análisis y la investigación se está centrando en cómo combinar de forma óptima los beneficios del rigor y medición de lo cuantitativo ("los números cantan", decimos coloquialmente cuando queremos reforzar la rigurosidad de un juicio empírico), con el detalle y narración de los procesos de desarrollo de las herramientas cualitativas tradicionales, tan ricas y necesarias en el análisis multi-causal de la pobreza[11]. Pero los métodos participativos quieren poner al pobre en el lugar central de la evaluación y están siendo capaces de construir herramientas sencillas que aúnan rigor, rapidez, cuantificación, visualidad, y –sobre todo- que conciben la evaluación como un instrumento privilegiado de empoderamiento de los pobres. Sus principales limitaciones pueden ligarse a aspectos como el tiempo necesario para poder llevar este tipo de evaluaciones, la negativa a participar de algunas personas en estos ejercicios introduciendo sesgos, o los problemas de validez externa y replicabilidad de las experiencias locales. Mayoux y Chambers reconocen que hacen falta actitudes y habilidades especialmente entrenadas para conducir evaluaciones participativas de calidad, en las que el evaluador es el facilitador del proceso mayéutico de aprendizaje de los propios pobres.

Que sepamos, en España no se han realizado hasta la fecha evaluaciones de este tipo, o al menos no se han divulgado. Antes bien, la mayoría de los informes disponibles se han centrado en el uso de unas pocas herramientas cualitativas (las entrevistas a informadores clave, análisis documental y observación participante). Pero nunca se detalla haber utilizado, por ejemplo, paquetes de software cualitativo para el análisis textual de los testimonios, o tratamientos de alto alcance con cuestionarios (análisis de varianza, de no-sabe / no-contesta), no se detallan los cuestionarios con lo que puede sospecharse de su calidad en el orden de las preguntas y respuestas ofrecidas, no se sabe si han sido validados, si las respuestas ofrecidas fueron batidas, etc. Una crítica similar (o mayor) puede hacerse sobre las técnicas econométricas o cuantitativas en general. La razón más utilizada en los informes es la falta de disponibilidad de información, lo que remite a un problema común en las evaluaciones: no se diseñan sistemas de información y seguimiento as hoc que permitan después una evaluación que vaya más allá de la narración de las impresiones del evaluador.

Esperemos que en adelante esta situación vaya cambiando, y pueda avanzarse en un mayor equilibrio entre los datos disponibles y las técnicas a utilizar. Es lo que White (2005) ha expuesto como la "función de producción de la evaluación". La óptima combinación de datos y técnicas debe producir evaluaciones de óptimo coste-utilidad.

---

[11] Para la combinación de los métodos cuantitativos y cualtitativos en evaluaciones de pobreza véanse White (2002) y Kanbur (2003).

5. CONCLUSIONES.

Las evaluaciones son para ser utilizadas. Los proyectos, programas y nuevos instrumentos para la lucha contra la pobreza deben ser evaluados y utilizados. Los nuevos instrumentos de desarrollo (estrategias de reducción de pobreza, enfoque sectorial y apoyo presupuestario directo), en línea con los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París (apropiación, alineación, harmonización, orientación hacia resultados y transparencia mutua), centran su programación y acción en los gobiernos socios, en fortalecer su responsabilidad para aplicar políticas públicas pro-pobres. Para que funcionen bien deben estar basados en fuertes relaciones de **confianza** entre los diversos agentes involucrados. La **corrupción** es la principal amenaza de estos instrumentos y de la ayuda al desarrollo. Debemos ser capaces de mejorar las metodologías de análisis y evaluación de la confianza y de la corrupción, para poder hacer diagnósticos de las *causas e incentivos* para la corromper y corromperse. Sin confianza plasmada en el pacto social de convivencia y sin capacidad para penalizar conductas corruptas, no hay buen gobierno. Y sin buen gobierno, ¡qué difícil es reducir las causas de la pobreza! Hasta ahora sólo accedemos a testimonios e indicadores internacionales de percepción de la corrupción, con vistas a asegurar la inversión extranjera y sus retornos. Pero los "expertos" que intervienen en la elaboración de esos indicadores, no son los pobres. Los métodos participativos pueden ofrecer testimonios sobre los *efectos* de la corrupción en los pobres, pero no sobre las causas e incentivos. La metodología del ***stakeholder analysis*** utilizada en las evaluaciones de las ERP, puede servir de fuente para elaborar mejores diseños evaluativos, contra la corrupción en particular y contra la pobreza en general. Esta nueva metodología debe lograr una combinación óptima de datos y técnicas cuanti-cuali-participativas. Y sobre todo, debe insistir en que las evaluaciones se usen (difusión, retroalimentación y decisiones basadas en ellas). El Banco Mundial (OED 2004), en su análisis sobre las "evaluaciones influyentes" así lo ha manifestado. Los tres elementos fundamentales de la evaluación influyente son: que se realicen en el momento que estén claramente definidas las necesidades de información; que se centren las cuestiones que los tomadores de decisiones quieren tomar, sabiendo que la evaluación no será la única fuente de información; que los resultados se presenten en un formato de fácil comprensión para el usuario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BANCO MUNDIAL (2004) "Indicators of Governance and Institutional Quality", http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm

CABEZAS, M. y VOS, R. (2004) "Ilusiones y Desilusiones del 'Crecimiento pro Pobre'. Dilemas y Perspectivas para la reducción de la pobreza en América Latina", *Informe Regional-2004 de la Evaluación y Monitoreo de las ERP en América Latina.* ISS.

CAD (2000) Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza. OECD-DAC. Paris.

CHAMBERS, R. (1994a) "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", *World Development vol.22, Nº7, 953-969.*

CHAMBERS, R. (1994b) "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience", *World Development vol.22, Nº9, 1253-1268.*

CHAMBERS, R. (1994c) “Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm”, *World Development vol.22, Nº10, 1-17.*

CHAMBERS, R. (1997) *Whose Reality Counts? Putting the first, last.* Intermediate Technology Publications. London.

CLING, J.P., RAZAFINDRAKOTO, M. y ROUBAUD, F. (2002) "The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?" ABCDE World Bank Conference. 24-26 june. Oslo.

CUESTA, J. (2004) “PRSP, ¿nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?”, Análisis del Real Instituto Elcano, ARI del 28/4/2004.

CUESTA, J. (2004b) “Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia de la estrategia de reducción de la pobreza en Honduras”, Institute of Social Studies. La Haya.

DEATON, A. (2003) “How to monitor poverty for the Millennium Development Goals”, *Journal of Human Development*, *4 (3), 353-378.*

DRAZEN, A. & ISARD, P. (2004) “Can Public Discussion Enhance Program Ownership?”, *IMF Working Paper 04/163.*

EUROPEAN COMMISSION (2003) *Guidelines for European Support to Sector Programmes.* EuropeAid Cooperation Office. February 2003.

HUTHER, J. & SHAH, A. (2000) “Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation”, *World Bank Policy Research Working Paper 2501.*

IMF-INDEPENDENT EVALUATION OFFICE (2004) “Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)”, July 6, 2004.

KANBUR, R. (ed.) (2003) Qual-Quant: Qualitative and Quantitative Poverty Appraisal: Complementarities, Tensions and the Way Forward. Permanent Black. Dheli.

LARRÚ, J.M. (2004) La Retroalimentación en los Sistemas de Evaluación. Experiencias en la Cooperación al Desarrollo. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. Madrid.

LANDMAN, T. & HÄUSERMANN, J. (2003) “Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”, University of Essex – Human Rights Centre. Eurostat Contract Nº 200221200005. http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf

LAWSON, A. & D. BOOTH (2004) “Evaluation of General Budget Support. Evaluation Framework”, ODI, London.

LUCAS, H. et al. (2004) “Research on the Current State of PRS Monitoring Systems”, *IDS Discussion Paper 382.*

MAYOUX, L. & CHAMBERS, R. (2005) “Reversing the Paradigm: Quantification, Participatory Methods and Pro-Poor Impact Assessment”, *Journal of International Development 17 (2), 271-298.*

NARAYAN, D. (2000) *La Voz de los Pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial y Mundi-Prensa. Madrid. http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices/vol1.htm

OED (2004) Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo. OED. Banco Mundial Washington.

OPE-MAE (2000) Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas. Informes de evaluación 8/2000. MAE-SECIPI. Madrid.

OXFAM-INTERNATIONAL (2004) "From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two", Oxfam Briefing Paper 51.

ROCHE, C. (2004) *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo.* Cuadernos de Cooperación de Intermón-Oxfam. Barcelona.

SHAH, A. & SCHACTER, M. (2004) "Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto", *Finanzas y Desarrollo 41 (4), 40-43*

VOS, R. (coord.) (2003) "Reducir la pobreza: ¿se puede? Experiencias con las ERP en América Latina." *Informe Regional-2003 de la Evaluación y Monitoreo de las ERP en América Latina.* ISS.

WALFORD, V. (2003) "Defining and Evaluating SWAps". A paper for the Inter-Agency Group on SWAps and development Cooperation. Institute for Health Sector Development. London.

WHITE, H. (2002) "Combining Quantitative and Qualitative Approaches in Poverty Analysis", *World Development 30 (3), 511-522.*

WHITE, H. (2005) "Challenges in Evaluating Development Effectiveness", *IDS Working Paper 242.*

WORLD BANK (2004) The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Trough 2003. The World Bank. Washington.

WORLD BANK (2005) The Poverty Reduction Strategy Initiative. Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support. The World Bank. Washington.