

# HERRAMIENTAS DE TRABAJO EN COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Un análisis del Enfoque del Marco Lógico

**Coordinadora:**

Isabel Victoria Lucena Cid

**Autores:**

Pablo José Martínez Osés

José Medina Mateos

Colectivo La Mundial



**Junta de Andalucía**

Consejería de Igualdad, Políticas Sociales  
y Conciliación

AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO



UNIVERSIDAD

**PABLO DE  
OLAVIDE**  
SEVILLA

## COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

**Isabel Victoria Lucena Cid**

**Universidad Pablo de Olavide**

## AUTORES

**Pablo José Martínez Osés y José Medina Mateos**

**Colectivo La Mundial**

## EQUIPO COLABORADOR

**Isabel Victoria Lucena Cid:** Doctora en Derecho. Profesora del Área de Filosofía del Derecho y Política, de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

**José Medina Mateos:** Politólogo, especializado en análisis de políticas públicas de cooperación y coherencia de políticas para el desarrollo. Miembro del Colectivo La Mundial.

**Pablo Martínez Osés:** Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, experto en cooperación internacional y coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Profesor asociado en Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Carlos III de Madrid.

**Alfredo Langa Herrera:** Profesor de la Universidad Salomon de Berlín e investigador de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

**Ana Salvador Koop:** Técnica Autonómica de Medio Ambiente y Cooperación Internacional de Cruz Roja en Andalucía.

**Elisabet Padial García:** Responsable de Asesoría técnica, género e investigación de la Coordinadora Andaluza de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.

**Luisa López López:** Responsable del Área de Educación y voluntariado de Solidaridad Internacional Andalucía.

**José Luís Corrienero Herrero:** Coordinador para África y Mediterráneo del Área de Programas de la Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

**Juan Carlos Andreo Tudela:** Profesor Asociado de la Universidad Pablo de Olavide.

**Natalia Vargas Moreno:** Coordinadora por parte de la Universidad Pablo de Olavide del proyecto "Impulso y consolidación en la UPO de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo a través de la implicación de toda la comunidad universitaria y del trabajo en red con otros agentes" financiado por la AACID, en donde se enmarca esta investigación.

## ÁREA DE GESTIÓN

Área de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Pablo de Olavide

Estudio elaborado en el marco del Proyecto: "Impulso y consolidación en la UPO de la Cooperación Universitaria al Desarrollo a través de la implicación de toda la comunidad universitaria y del trabajo en red con los otros agentes" financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo

## ISBN

978-84-09-40752-1

## DOI

10.46661/rio.20221128\_1



**Junta de Andalucía**

Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación

AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



UNIVERSIDAD

**PABLO DE OLAVIDE**

SEVILLA



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

# ÍNDICE

---

<u>01 . INTRODUCCIÓN</u>	<u>P.04</u>
1.1 <u>Objeto de estudio</u>	<u>P.04</u>
1.2 <u>Objetivo del estudio</u>	<u>P.07</u>
1.2 <u>Metodología</u>	<u>P.07</u>
<u>02 . MARCO ANALÍTICO</u>	<u>P.08</u>
2.1 <u>El análisis contextual</u>	<u>P.08</u>
2.1.1 <u>Tiempo de crisis múltiples: la correlación maldita</u>	<u>P.10</u>
2.2 <u>El potencial transformador de la Agenda 2030</u>	<u>P.14</u>
2.3 <u>El rol del EML en la dinámica de la cooperación: el proyectorado</u>	<u>P.19</u>
2.4 <u>El análisis en 3 niveles</u>	<u>P.22</u>
<u>03 . EVOLUCIÓN Y PROBLEMÁTICAS EN EL USO DEL EML</u>	<u>P.25</u>
3.1 <u>Extensión y consolidación del uso del EML</u>	<u>P.25</u>
3.2 <u>Problemas y críticas derivadas en el uso del EML</u>	<u>P.26</u>
<u>04 . PRINCIPALES HALLAZGOS DEL TRABAJO EMPÍRICO</u>	<u>P.30</u>
4.1 <u>La muestra</u>	<u>P.30</u>
4.2 <u>Los hallazgos</u>	<u>P.31</u>
4.2.1 <u>Un uso práctico más que político</u>	<u>P.31</u>
4.2.2 <u>Una herramienta del Norte</u>	<u>P.34</u>
4.2.3 <u>Una herramienta limitante</u>	<u>P.35</u>
4.2.4 <u>Una herramienta que fija la estructura del proyectorado</u>	<u>P.37</u>
4.3 <u>El análisis contextual de los hallazgos</u>	<u>P.39</u>
4.3.1 <u>Nivel estratégico</u>	<u>P.40</u>
4.3.2 <u>Nivel político</u>	<u>P.41</u>
4.3.3 <u>Nivel de las prácticas</u>	<u>P.42</u>
<u>05 . ¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL EML?</u>	<u>P.43</u>
5.1 <u>El EML y el poder</u>	<u>P.43</u>
5.1.1 <u>El poder de los actores jurídicos y administrativos en la producción de la política</u>	<u>P.44</u>
5.1.2 <u>El poder de los instrumentos en la producción de la política</u>	<u>P.45</u>
5.1.3 <u>La distribución del poder internacional en la producción de la política</u>	<u>P.46</u>
5.2 <u>El enfoque basado en derechos humanos</u>	<u>P.48</u>
5.3 <u>La teoría del cambio</u>	<u>P.50</u>
5.4 <u>La gestión para resultados</u>	<u>P.51</u>
5.5 <u>Mapeo de resultados (Outcome mapping)</u>	<u>P.52</u>
5.6 <u>La acción sin daño</u>	<u>P.53</u>
5.7 <u>¿Qué hacer?</u>	<u>P.54</u>
<u>06 . CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	<u>P.54</u>
<u>07 . BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>P.59</u>

# 1.- INTRODUCCIÓN

## A.- Objeto de estudio

La finalidad última de este trabajo es contribuir a mejorar las acciones de cooperación mediante la creación de nuevas redes de trabajo entre la comunidad universitaria, personal técnico de instituciones públicas y técnicos de ONG. Diferentes actores que comparten protagonismo en las prácticas que conforman la política pública de cooperación.

Para ello, el estudio se propone obtener conclusiones sobre la posibilidad de actuación y mejora metodológica de las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo realizada por los diversos actores, que tienen en común el uso de metodologías consolidadas en el sistema. Estas son consideradas tanto como un requisito para el acceso a la financiación pública, como una garantía de homogeneización a partir de la apariencia técnica de la adecuada formulación y orientación de sus actuaciones.

La política pública de cooperación internacional para el desarrollo en España y particularmente en Andalucía, se caracteriza, entre otras cosas, por la implantación y el uso constante, a lo largo de las últimas décadas, de metodologías basadas en el Enfoque del Marco Lógico (EML). La adopción del EML no es original de la política pública española, sino que se explica por la influencia que este tipo de aproximación metodológica ha mostrado en la planificación y la evaluación de las acciones de cooperación por parte de los países e instituciones principales en la industria de la ayuda. Existe pues, una relación original entre acciones de cooperación en el exterior y la elaboración de proyectos como unidad principal de dichas acciones, lo que ha situado a una metodología pensada para la planificación de proyectos en

el núcleo de la práctica de una política pública.

En este sentido, una de las primeras funciones del EML ha sido disciplinaria. Dada la diversidad de proyectos que potencialmente pueden ser objeto de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, el EML disciplina en el sentido de que procura homogeneizar los aspectos fundamentales que han de contener en su diseño y características los proyectos de cooperación para ser reconocidos como tales por las instituciones rectoras de la política pública. La cuestión es averiguar y reconocer en qué sentido y por qué motivos se ha producido esa lógica disciplinaria y qué consecuencias ha tenido para las actuaciones de la cooperación y sus pretendidos resultados.

A lo largo de las últimas décadas, muchas cuestiones relativas al desarrollo internacional y a la cooperación han evolucionado de manera notable desde la misma configuración conceptual del desarrollo, pasando por nuevas realidades que modifican el panorama y la naturaleza de las relaciones internacionales y sus problemáticas, hasta otros cambios acaecidos en la economía política internacional y en las condiciones políticas y tecnológicas que condicionan la vida y las prácticas de los diferentes actores. Todos estos cambios han supuesto modificaciones y matices, no precisamente superficiales, al marco político y estratégico en el que se ha desenvuelto la cooperación internacional. Más bien han supuesto un desbordamiento de sus pilares fundacionales hasta el punto de encontrarnos inmersos en un proceso de cambio paradigmático en lo relativo al desarrollo y, en particular, a las políticas públicas que procuran

promoverlo. La aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015 constituye en sí misma un reflejo de la importancia y la profundidad con que las dinámicas internacionales están modificando postulados tradicionales sobre los que las teorías del desarrollo y las acciones de cooperación para el desarrollo se habían sustentado en el pasado.

Es evidente que dichos cambios trascienden y se escapan de las cuestiones meramente metodológicas relativas a las prácticas de la política de cooperación internacional para el desarrollo. No obstante, y a pesar de cierta evolución también observada en los métodos y en los postulados que los sustentan, lo cierto es que, hasta el día de hoy, no se han observado modificaciones sustanciales en lo que al uso del EML y sus derivados en la reproducción de la política se refiere.

Todo lo anterior sugiere que una investigación como esta, no puede limitarse al análisis del uso del EML en la política de cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva estrictamente metodológica, sino que ha de contextualizar dicho uso en el ámbito de una práctica política cuyos fundamentos, propósitos y herramientas están en plena dinámica de cambio paradigmático.

En este sentido, el estudio presenta algunos límites a su alcance dado que, partiendo de literatura consolidada principalmente en el nivel internacional, procura establecer un marco de reflexión orientado al análisis de las prácticas en las actuaciones propias de la política pública de cooperación. Por un lado, dicha literatura presenta, en términos generales, un enfoque de aproximación de carácter metodológico a partir de algunas hipótesis relativas a la eficacia de las acciones. Ha estudiado la evolución del uso del EML en el ámbito internacional, aunque no ha destacado por la cantidad de evaluaciones realizadas al respecto (Gasper 2000), ni contamos con suficientes análisis específicos aplicados al uso en el sistema de cooperación español o andaluz. Mientras, por otro lado, el contexto político de las actuaciones ha sido poco abordado por dicha literatura, presentando las cuestiones relativas a la posición de los actores en el sistema y las dinámicas de sus

relaciones de poder como elementos o errores metodológicos más que como estructuras de poder consolidadas precisamente por las prácticas.

Este estudio se centra en analizar la metodología de trabajo desde una perspectiva teórica doctrinal y desde una perspectiva práctica, es decir cómo es usado actualmente en la cooperación descentralizada andaluza.

El primero de los análisis consiste en una revisión de literatura académica en torno al EML a partir del marco analítico que sigue el estudio. En este análisis se realiza un recorrido histórico por la herramienta y su uso, observando las diferentes problemáticas asociadas al mismo. Dichas problemáticas se encuadran posteriormente en el denominado análisis de 3 niveles, el político, el estratégico y el de las prácticas. El objetivo es conocer algunas de las limitaciones y elementos subyacentes del EML desde el punto de vista teórico.

La revisión de literatura se combina con un análisis empírico que pone el foco no tanto en lo que el EML es sino en cómo se usa. El campo de estudio elegido es la cooperación descentralizada en Andalucía. Si bien, como veremos, el uso del EML es generalizado en todos los sistemas de cooperación, su uso adquiere unas características específicas en la cooperación descentralizada tal y como ha evolucionado en nuestro país. Desde este punto de vista cobra especial relevancia el análisis "pegado al terreno".

El trabajo se divide en 5 secciones:

1. Esta introducción en la que se delimita el objeto del estudio, así como se definen los objetivos políticos de la misma.
2. Una primera parte en la que se establece el marco analítico, denominado "análisis contextual" del EML.
3. El análisis teórico del EML, que se realiza a partir de literatura académica y la aplicación del análisis contextual presentado en la sección anterior.

4. Un análisis empírico sobre la aplicación de EML en Andalucía.
5. Una reflexión final sobre alternativas al EML partiendo de los aprendizajes extraídos.

Es importante señalar en este punto algunos de los límites de esta investigación. En este trabajo no se ha tratado de construir una herramienta alternativa al EML. Si bien, en la última parte se presentan algunas herramientas que también son utilizadas en el ámbito de la cooperación (de manera minoritaria) y que en algunas ocasiones son presentadas como enfoques mejores o más eficaces que el EML, creemos que deben comprenderse como oportunidades para complementar los trabajos de planificación de manera alternativa, pero sin perder de vista que parte de los problemas provienen más del uso que se ha consolidado del EML que de la herramienta en sí. En consecuencia, la mejora debería conllevar mejores herramientas y mejoras en el contexto político e institucional en que son utilizadas.

Como argumentaremos, el EML es una herramienta que no es autónoma del contexto social, político e institucional en el que se utiliza y, por lo tanto, para comprender adecuadamente su alcance y sus derivadas debemos analizar también ese contexto. Otras herramientas para la implementación de los proyectos o programas de desarrollo han de evaluarse, igualmente, en el marco de dicho contexto y, por sí mismas, aunque se planteen desde lugares o con ocasiones diferentes pueden presentar los mismos problemas.

La cuestión, por lo tanto, no radica únicamente en la mejora o en el cambio de herramienta sino, sobre todo, en intentar estudiar hasta qué punto el EML es útil para transformar el contexto en el que se utiliza, cómo se relaciona con los problemas de desarrollo sostenible y con sus causas, qué efectos tiene en la estructura de elaboración de las políticas públicas de desarrollo sostenible y cómo influye en las prácticas e incluso en las subjetividades de las personas que utilizan estas herramientas.

Uno de los aprendizajes que, como investigadores en cooperación para el desarrollo, hemos acumulado a lo largo de los años es la necesidad de entender las prácticas de la cooperación como algo inseparable de los problemas del desarrollo y del devenir general de las prácticas políticas de la sociedad civil y de las instituciones. Aunque esto pueda parecer obvio, en muchas ocasiones nos hemos encontrado con estudios o propuestas que partían de la premisa contraria: trataban de aislar “lo específico de la cooperación”, con la intención de “centrarse en lo importante”, o “ceñirse a lo que puede cambiarse”. Creemos que este camino conduce a una frustración que cualquiera que se dedique a la cooperación para el desarrollo, y más si se hace desde espacios como ONG o la academia, conoce: la brecha creciente entre el mundo de la cooperación y el conjunto de la sociedad. Esto ha conducido a la paradoja de que, en los años de mayor politización de nuestro país, con buena parte de la sociedad planteando las demandas que las organizaciones de la cooperación venían defendiendo desde hacía años, éstas se quedaban fuera de juego, sin una capacidad real de interlocución con el conjunto de la sociedad o de articular políticamente esas demandas con programas políticos concretos.

En definitiva, la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo probablemente no logre las transformaciones de calado que persigue y precisa mediante ajustes más o menos amplios del instrumental. Una vez más, parece pertinente insistir en la idea de que son los marcos estratégicos, institucionales y sociales los elementos que habrán de configurar las mejores condiciones de posibilidad para las múltiples transformaciones. Múltiples y diversas que requerirán de instrumentales específicos e igualmente diversos en función del contexto. Tal vez con todo ello, podamos contribuir a abrir espacios de diálogo político entre los diferentes actores más ambicioso y mucho menos constreñido por las limitaciones derivadas de buscar el instrumento único y perfecto que resolverá todas las contradicciones.

## B. Objetivo del estudio

El teórico de las relaciones internacionales Robert W. Cox (Cox 1981) planteaba que todo conocimiento social puede ser de dos tipos: conocimiento “problem solving”, que se centra en plantear soluciones específicas a problemas dentro de sistemas dados que no se cuestionan y la teoría crítica, que lo que busca al enfrentarse a los hechos sociales, a estudiar es plantear, a partir de ellos, los cambios sistémicos que podrían conducir a situaciones más emancipadas para el conjunto de la sociedad.

Si bien sería demasiado ambicioso plantear que, en esta investigación, vamos a proponer situaciones “más emancipadas”, el ánimo con el que la hemos emprendido es sin duda, mucho más próximo a la teoría crítica que a un conocimiento “problem solving”. Cuando al final de la investigación presentemos las conclusiones y recomendaciones políticas, se hará con el objetivo de señalar cambios, no sólo en las herramientas utilizadas en la cooperación, sino en la forma en que la política de cooperación para el desarrollo, en su conjunto, se enfrenta a los problemas de desarrollo y en la que el EML tiene un papel

central.

Por eso, como se verá, juega un papel clave en la investigación la noción de “proyectorado”, entendido como la dinámica que estructura las prácticas de la cooperación para el desarrollo (sobre todo en su dimensión descentralizada) y que tiene unas determinadas implicaciones y premisas teórico-políticas. El proyectorado se configura como estructura política y asigna unas determinadas posiciones y papeles a los diferentes actores de la cooperación. Preguntarnos si esos papeles tienen potencial transformador o más bien conservador será una de las cuestiones clave y las consecuencias del uso predominante del EML en esa misma dinámica también.

Junto con este objetivo, otra de las cuestiones que analizaremos será las consecuencias subjetivas que el empleo del EML tiene sobre las personas que lo manejan en la práctica. En este caso, se prestará atención a otra dimensión del proyectorado: la continua burocratización de la cooperación para el desarrollo y cómo ello influye en las personas que participan de la misma.

## C. Metodología

Partiendo de los objetivos presentados, el trabajo de investigación ha seguido una metodología que ha combinado dos líneas de análisis:

- En primer lugar, un análisis documental de literatura sobre EML y su uso en la cooperación para el desarrollo. También se ha analizado literatura académica y procedente de organizaciones sociales sobre alternativas al mismo.
- Un análisis de percepciones y visiones sobre el EML en Andalucía a partir de un cuestionario al que han respondido informantes clave.
- El trabajo en un grupo de reflexión con integrantes de la comunidad andaluza de la cooperación para el desarrollo, con el que se han compartido en dos ocasiones el marco analítico y la propuesta de investigación y el resultado obtenido.

## 2.- MARCO ANÁLITO

### A.- El análisis contextual

El estudio parte de una premisa teórica fundamental consistente en que el EML es inseparable del contexto en el que se emplea. Con ello, se subraya la necesidad de realizar un análisis sobre el uso de la metodología incardinado en un contexto político y estratégico determinado, fruto de una evolución particular que ha de ser explicada y comprendida. En consecuencia, el estudio considera que los análisis del uso de la metodología desde perspectivas normativas, que consideran la autonomía de las herramientas metodológicas para proporcionar eficacia a las actuaciones de cooperación, nos encaminan hacia visiones tecnocráticas de los desafíos del desarrollo. Estos, por el contrario, constituyen desafíos

eminentemente políticos que requieren no solo una mirada basada en la eficacia de las actuaciones, sino una deliberada y motivada propuesta de transformación de las condiciones políticas en que se reproducen los procesos de desarrollo y en la que se desenvuelven y participan los actores implicados.

En este sentido, el estudio construye su marco analítico a partir de una descripción básica del contexto político en el que se desenvuelven las prácticas de cooperación internacional y el uso del EML. Esta descripción se estructura mediante la caracterización de tres dinámicas fundamentales que se han evidenciado en las últimas décadas y que, en cierto modo,

Cuadro 1.- Dinámicas de transformación del sistema de cooperación para el desarrollo.



**NUEVAS PROBLEMÁTICAS DEL DESARROLLO**

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN TORNO AL **PROYECTORADO**

**BUROCRATIZACIÓN** DE LAS PRÁCTICAS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Fuente: Elaboración propia



permanecen aún abiertas e inconclusas. Se trata de dinámicas históricas que han de ser analizadas desde múltiples perspectivas en tanto se refieren a los cambios que ha sufrido la concepción del desarrollo y sus desafíos, como a la evolución que ha mostrado el conjunto de las prácticas políticas de la cooperación para el desarrollo y sus consecuencias en las instituciones y organizaciones que han ido adaptándose a las mismas. Nos referimos a las transformaciones observadas en la naturaleza y caracterización de las problemáticas del desarrollo, al proyectorado como característica determinante de una política modelada desde una lógica instrumentocéntrica, y a la dinámica de burocratización y profesionalización mal orientada que ha concluido en una desnaturalización de las organizaciones participantes y su perfil político.

Ningún trabajo, que pretenda abordar cualquier aspecto de las políticas de desarrollo internacional, puede hoy en día obviar las profundas transformaciones que están observándose en las problemáticas del desarrollo. Son transformaciones profundas en la medida en que estamos situados en un cambio de paradigma, puesto que dichos cambios se refieren tanto a la revisión de los pilares conceptuales sobre los que la visión hegemónica de desarrollo se articuló en sus primeros setenta años de historia, como a la redefinición de las prácticas con que dichas visiones se han venido cristalizando en las denominadas políticas de desarrollo. Cambios, en definitiva, que vienen afectando de igual manera tanto a los actores como a los sistemas de gobernanza del sistema de la cooperación y a los instrumentos en los que se ha basado su reproducción hasta nuestros días.

La conceptualización del desarrollo hegemónica se ha basado tradicionalmente en dos cuestiones entrelazadas: su atribución nacional y su directa vinculación con el crecimiento económico medido en términos de rentas e ingresos. Así, por un lado, el desarrollo se ha predicado, fundamentalmente, como un proceso cuyo sujeto principal es el estado nación y en consecuencia su instrumental principal han sido las denominadas políticas nacionales de

desarrollo. De esta forma, se ha configurado una geopolítica del desarrollo anclada en los diferentes niveles de desarrollo relativo que cada país lograba alcanzar. Este imaginario nos ha permitido establecer y configurar escalas y clasificaciones de los países en función de su grado de desarrollo, cristalizada en último término en la diferenciación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Esta diferenciación está en el origen de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo que se han articulado como políticas nacionales más o menos insertadas en las matrices de las políticas exteriores nacionales. Este origen es fundamental para la construcción de un imaginario global caracterizado por una división entre países del Norte y países del Sur. De igual manera, la fundamentación y el aspecto del sistema internacional de cooperación se ha configurado como una industria de la ayuda, en la que las normas y regulaciones que le proporcionan sentido y gobierno al sistema se centran en las relaciones internacionales, concretamente en las transferencias de cualquier tipo que siguen la dirección desde los países del Norte desarrollado a los países del Sur en vías de desarrollo.

Por otro lado, el elemento determinante que se ha constituido en criterio principal para la diferenciación original ha sido, sin lugar a duda, el crecimiento económico medido como agregado de bienes y servicios monetarizados en esa clave nacional. La historia de este indicador, construido hace setenta años para resolver la necesidad de calcular la producción en pleno proceso de expansión industrial, nos remite a una usurpación (Raworth 2017) a partir de su consolidación como mandato político cuasi universal. En efecto, el carácter de prescriptor de políticas que ha obtenido el indicador de renta agregada nacional es indudable. Aún hoy, conserva su fuerza prescriptiva para la determinación de políticas nacionales de desarrollo, gracias a la identificación hegemónica existente entre el crecimiento económico y el progreso de las sociedades nacionales. Si bien es cierto que la cuestión de la renta ha intentado ser matizada desde hace tiempo, sin ir más lejos su combinación con cuestiones relativas a la salud y a la educación en la construcción del

Índice de Desarrollo Humano en 1990, hasta el día de hoy la hegemonía del crecimiento económico como principal prescriptor político del desarrollo se mantiene.

Asistimos a un cambio paradigmático sobre el desarrollo que merece ser fundamentado con cierto detenimiento, partiendo de un somero análisis de las crisis y sus múltiples facetas, subrayando las consecuencias que

la creciente transnacionalización y las cada día más evidentes interdependencias de los problemas del desarrollo. Más aún cuando desde 2015 contamos con la Agenda 2030 que pugna por instituirse en síntesis orientadora de las respuestas políticas ante el cambio de paradigma, por lo que nos detenemos más adelante en la lectura transformadora de la misma.

### 2.1.1. Tiempo de crisis múltiples: la correlación maldita

Asistimos a cambios de naturaleza política, económica, social y ambiental que están transformando profundamente las sociedades, sus estructuras y dinámicas de interacción y su manera de relacionarse con el planeta. Se trata de cambios que, dado el alto grado de interdependencia global, desafían a los actores que tradicionalmente han liderado las políticas, agendas y procesos de desarrollo.

Una realidad cada día más transnacional e interdependiente, estos dos elementos se han acentuado y hecho más evidentes aún en los últimos años. La crisis de la COVID-19 nos ayuda a entender y explicar las relaciones de interdependencia y transnacionalización, la que ha empezado como una crisis sanitaria se ha convertido en una crisis múltiple que ha afectado a la dimensión social, política y económica a nivel global, sin ser ni mucho menos la única crisis de estas características constituye un ejemplo muy evidente de las crisis superpuestas e interrelacionadas que vivimos en nuestro tiempo. Estas superposiciones de crisis múltiples afectan tanto al ámbito material como al ámbito de las ideas, se aprecian sus efectos con intensidad inusitada en diferentes latitudes y a diversos colectivos de personas. Para caracterizar este contexto actual de manera general, subrayamos tres dinámicas fundamentales:

- Difusión y cambio de la naturaleza del poder internacional, junto con una crisis de la gobernanza global. Desde hace cuatro décadas el poder en las relaciones internacionales ha ido difuminándose y cambiando de naturaleza, los estados han perdido protagonismo a manos

del gran sector privado; los Gobiernos subnacionales; las organizaciones y movimientos sociales; las instituciones y normas multilaterales, y los operadores financieros e inversores internacionales. En definitiva, estamos ante un mapa de relaciones políticas mucho más complejo (Strange 1992; Cox y Schechter 2002; Sanahuja 2008; Martínez Osés y Martínez 2016).

- Nuevas geografías de la pobreza. El mundo es más heterogéneo y complejo de lo que nos muestran las diferencias entre países. La clásica interpretación a partir de la brecha Norte-Sur ha quedado totalmente desfasada, dado que las mediciones nacionales basadas en ingresos medios de los países no permiten observar otras dimensiones fundamentales del desarrollo (sociales, ambientales, políticas y culturales), ni las crecientes desigualdades entre personas, colectivos y territorios dentro de cada país. Los estudios sobre desigualdades señalan que los factores ideológicos, normativos, jurídicos y políticos que caracterizan la desigualdad en las dinámicas transnacionales se reproducen a escala nacional y constituyen nuevos desafíos para las relaciones internacionales y la política pública (Milanovic 2003; 2011; 2012; Sanahuja 2013a; 2013b).
- Desbordamiento de los ciclos planetarios materiales. Existe un amplio consenso científico que expone los 9 ciclos planetarios de materiales<sup>1</sup>, algunos ya desbordados (Rockström et al. 2009; Steffen et al.

<sup>1</sup> En Tabla 1.

2015; Prats, Herrero, y Torrego 2016). Son evidentes las amenazas de colapso ambiental y sobre todo sus consecuencias para la sostenibilidad de la reproducción de la vida, que desvelan nuevos ejes de desigualdad estructural entre países, comunidades y personas en función de su acceso a los recursos y los efectos directos del desbordamiento sobre sus territorios y formas de vida. El origen zoonótico de la COVID19 no es más que la penúltima consecuencia de un modelo de desarrollo global que ha obviado y desconocido los límites ambientales en su pretensión de expansión y crecimiento infinitos.

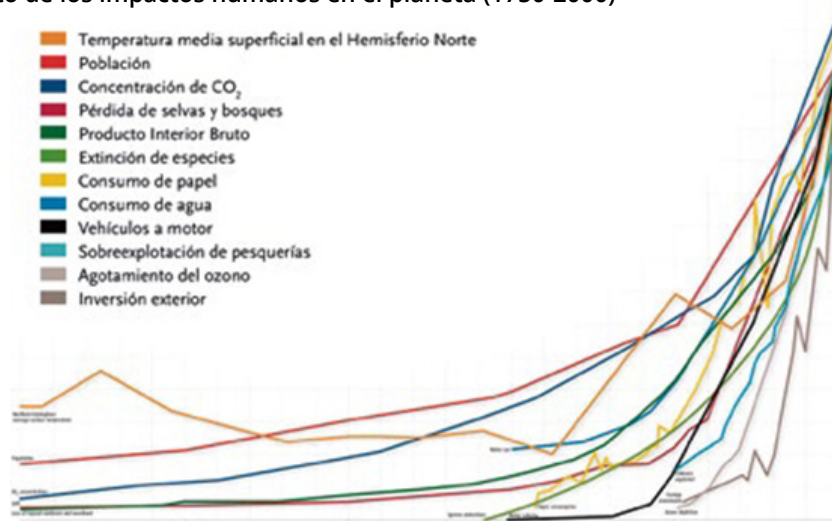
En definitiva, el mundo se ha convertido en un espacio mucho más complejo, caracterizado por interdependencias entre actores públicos y privados, entre territorios, recursos y espacios geográficos que escapan a las configuraciones tradicionales, delimitadas por las fronteras políticas, y entre diferentes niveles de Administración pública, que pugnan por competencias y soberanías desde los espacios más locales hasta los intentos de gobernanza supranacional. Tratemos de comprender qué está cambiando para disponer de mayor claridad respecto de cuál y cómo ha de ser la reacción en forma de gobernanza y diseño de políticas públicas.

Disponemos de numerosos estudios que concluyen que la actividad humana ha transgredido cuatro fronteras planetarias críticas: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación química de los

ciclos de nitrógeno y fósforo y el cambio del uso del suelo; la acidificación de los océanos y el consumo de agua dulce han alcanzado los dos tercios del límite y el consumo de recursos materiales se encuentra en el 82% del nivel de sostenibilidad (Dittrich 2012; Bringezu 2015; Raworth 2017; Hickel 2020).

Teniendo en cuenta este desbordamiento de los límites materiales planetarios, la concepción de sostenibilidad no puede sino incorporar la condición de límites a su despliegue. El anclaje que el propio concepto de desarrollo sostenible mostró en su origen con la advertencia de los estudios sobre el desbordamiento de los límites planetarios (Meadows et al. 1973), está siendo reforzada a la luz de las nuevas evidencias (Rockström et al. 2009; Steffen et al. 2011; 2015; Raworth 2017; O'Neill et al. 2018). Lo anterior supone desechar otras interpretaciones de la concepción de sostenibilidad más débiles que se derivaron de la aplicación de la adjetivación como sostenible al crecimiento económico. Tal y como se observa en el Gráfico 1, el crecimiento de una docena de procesos clave vinculados al desarrollo humano muestra con claridad que a partir de 1950 entramos en la denominada etapa de la gran aceleración que nos introduce en un complejo de nuevos desafíos que requiere un nuevo pensamiento sobre sostenibilidad global (Rockström et al. 2009), que nos permita proyectar estrategias y políticas en este tiempo de cambio de ciclo histórico (Prats, Herrero, y Torrego 2016).

Gráfico 1: Crecimiento de los impactos humanos en el planeta (1750-2000)



Fuente: (Steffen, W., et al. 2004).

Estamos ante una crisis de mayor profundidad y alcance de lo que suele ser reconocido. Por ejemplo, tras el estallido de la crisis financiera en 2008 y los movimientos sociales globales a partir de 2001, los líderes políticos mundiales trataron de lanzar nuevas visiones del progreso de las sociedades que fueran más aceptables y contuvieran las masivas protestas. Pero todas aquellas propuestas coincidieron en utilizar la estrategia de utilizar el concepto de sostenibilidad como calificativo —sostenido,

balanceado, de largo plazo, duradero, resiliente, inteligente— para aplicarlos al sacrosanto concepto de crecimiento, tal y como describe con genial ironía Raworth (2017, 35), afirmando que se sentía como si estuviera ante una tienda teniendo que elegir diferentes sabores para un único sándwich, al fin y al cabo. Tal es la ceguera ante el punto crítico en la historia de la humanidad en el que nos encontramos.

Tabla 1: Estado de los ciclos que marcan los límites planetarios

CICLOS	PARÁMETROS	LÍMITE PROPUESTO	SITUACIÓN ACTUAL	VALOR PREINDUSTRIAL	SÍNTESIS EVALUACIÓN
Cambio climático	Concentración de CO <sub>2</sub> (ppm).	350	387	280	Límite desbordado ☹️
	Forzamiento radioactivo (vatios/m <sup>2</sup> )	1	1,5	0	
Extinción biodiversidad	Ritmo de extinción (número de especies por millón de especies y año)	10	100	0,1-1	Límite desbordado ☹️
Ciclo nitrógeno + ciclo fósforo	N <sub>2</sub> extraído de la atmósfera para uso humano (millones de toneladas al año).	35	121	0	Límite desbordado Tendencia al desbordamiento ☹️
	Cantidad de P que se incorpora a los océanos (millones de toneladas al año)	11	8,5-9,5	-1	
Ozono estratosférico	Concentración de ozono (Unidades Dobson)	276	283	290	Dentro de los límites ☺️
Acidificación océanos	Saturación media global de aragonitas en aguas superficiales	2,75	2,90	3,44	Tendencia al desbordamiento ○
Agua dulce	Consumo de agua dulce por ser humano (km <sup>3</sup> anuales)	4.000	2.600	415	Tendencia al desbordamiento ○
Uso del suelo	Porcentaje mundial de tierras convertidas en cultivos	15	11,7	Bajo	Tendencia al desbordamiento ○
Contaminación atmosférica por aerosoles	Concentración de partículas en la atmósfera por regiones		Sin determinar		
Contaminación química	Sin determinar		Sin determinar		

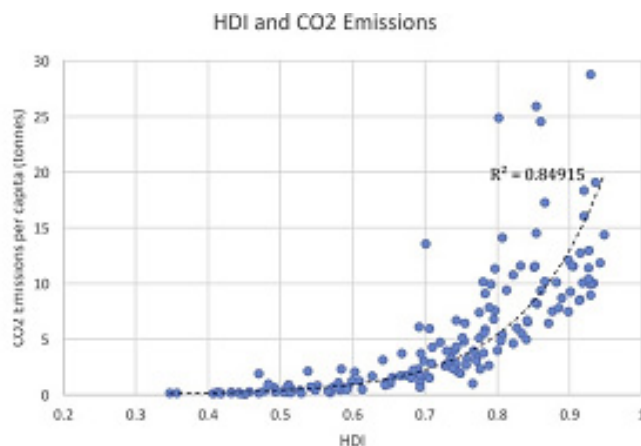
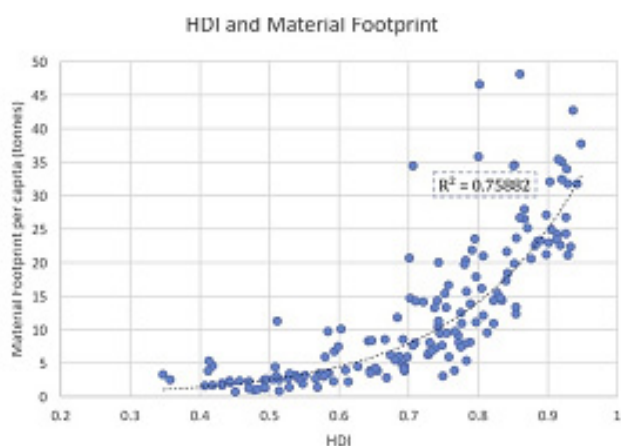
Fuente: Prats et al (2016) La Gran encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico. Icaria Ed., citando a C. Folke a partir de Rockström et al., 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating for humanity. Ecol. Soc. 14 (2).

Desde la perspectiva que sugerimos, hablar de crecimiento sostenible, movilidad o consumo sostenibles, no puede servir para reforzar las características fundamentales del crecimiento, la movilidad o el consumo tal y como los conocemos hoy. Más bien al contrario, hacer sostenibles los procesos a los que hacemos referencia exige una transformación radical de los mismos. De la misma forma que la vida en el planeta en tiempos del Antropoceno acabará siendo radicalmente diferente de la vida tal y como la hemos conocido y nos ha traído hasta aquí (Rockström et al. 2009; Steffen et al. 2011; 2015).

Desde hace unos años, coincidiendo con el debate global que tuvo lugar en torno a la construcción de la Agenda 2030, se ha puesto de manifiesto que los principales efectos que amenazan la sostenibilidad no son fácilmente modificables. De hecho, si examinamos la breve historia de las teorías y prácticas del desarrollo, cuyo origen precisamente coincide con el

tiempo en que se produce la gran aceleración, observamos que existe una correlación muy alta entre nuestros indicadores de desarrollo y aquellos otros con que medimos el uso material de los ecosistemas.

Al inicio de la segunda década del s.XXI, el informe de World Wild Forum sobre Planeta vivo nos mostraba cuál era la situación respecto de los umbrales de emisiones nocivas y otros factores directamente vinculados con el desbordamiento de los límites planetarios (WWF 2010). La huella ecológica de las acciones humanas que han procurado el desarrollo hasta nuestros días es notablemente más elevada cuando más éxito han logrado los países en los estándares de desarrollo establecidos. Lo anterior puede observarse gráficamente en las representaciones de la correlación existente entre el valor que adquieren los países en el Índice de Desarrollo Humano (HDI, por sus siglas en inglés) y la huella ecológica (Hickel 2020).



Fuente: Jason Hickel (2020), *The sustainable development index; Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene*, *Ecological Economics* Volume 167

La comprensión de esta fuerte relación entre desarrollo y efectos desastrosos en los ciclos planetarios fundamentales es ampliamente aceptada hoy en día. Aunque sea de manera muy reciente, la práctica totalidad de las instituciones se han plegado por fin a lo que la ciencia venía advirtiendo desde hace varias décadas. La discusión actual se ocupa de cuáles son las rutas para revertir los vínculos estrechos entre progreso y sobreexplotación ambiental, al tiempo que se debate sobre cómo

ha de hacerse el reparto de responsabilidades, entre el sector privado y el público, entre los diferentes países y entre los intereses del sector privado transnacional y los intereses de la gran mayoría de la población apegada a sus territorios y a sus medios de subsistencia.

En definitiva, no estamos ante un problema de naturaleza exclusivamente ecológica como tampoco, el progreso y el desarrollo consistía en resolver cuestiones de naturaleza

exclusivamente económica. En definitiva, tratar de abordar esta problemática desde las políticas públicas, y particularmente desde las prácticas de la política de cooperación, ha de partir de la consideración multidimensional de la misma, contemplando de manera comprehensiva las relaciones entre lo ecológico, lo político, lo económico y lo social.

Es precisamente esta mirada multidimensional sobre las problemáticas actuales una de las cuestiones más explícitamente dictadas por la Agenda 2030 (United Nations 2015), particularmente si se quiere entender lo que su título propone: Transformar nuestro mundo.

## 2.2.- El potencial transformador de la Agenda 2030

La Agenda 2030 es el resultado de un proceso histórico y de una negociación entre actores muy diversos, con distintas —y en ocasiones enfrentadas— visiones del desarrollo (Martínez Osés & Martínez, 2016). Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una parte muy importante, no debemos limitarnos a ellos. Para poder interpretar la complejidad y el carácter transformador de la Agenda es necesario superar la lectura que la reduce a un listado de objetivos, metas e indicadores globales y repasar su contenido detenidamente para conocer sus limitaciones y los elementos en los que reside su potencial.

En la primera parte del documento de la Agenda 2030 se plasma la visión del mundo que se quiere alcanzar en 2030. Se construye a partir de un diagnóstico de los problemas que existen actualmente en el mundo y ante los que es necesario encontrar soluciones de manera. Esta visión se asienta también en la aspiración a construir un mundo más justo y sostenible, en el que “nadie se quede atrás”.

“Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres

naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerbando las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta” (United Nations 2015).

La constatación de este diagnóstico no es una cuestión que pueda pasarse por alto: no es habitual encontrar, en documentos institucionales de Naciones Unidas, visiones tan críticas con el actual estado de cosas. Y, pese a que el documento no lo plantea de manera explícita, no es posible asumir este diagnóstico sin realizar una enmienda (aunque sea implícitamente) a la totalidad al modelo de desarrollo que nos ha traído hasta aquí.

El documento de la Agenda 2030 afirma asumir una visión “ambiciosa y transformativa” para lograr un “mundo sin pobreza ni hambre [...] en el que sea universal el respeto de los derechos y la dignidad humanos, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación, [...] un mundo con un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible” (United Nations 2015). Esta referencia múltiple a la inclusión y la sostenibilidad constituye el llamado explícito a la multidimensionalidad: después de la Agenda 2030 el desarrollo habrá de considerarse como un proceso que interrelaciona entre las dimensiones económica, ecológica y social de manera virtuosa.

Hay dos aspectos de la Agenda 2030 que son los que hacen posible que esta sea vista como una agenda contenedora y, por lo tanto, haya alentado y facilitado numerosas iniciativas para vincular aquellas otras agendas sectoriales o temáticas con los ODS. Son su ambición y su carácter transformador, que además se explican mutuamente. Durante el proceso de construcción de la Agenda 2030 se consideraron varios escenarios posibles para una agenda que entonces se denominaba provisionalmente Agenda Post-2015, dado que el impulso inicial estaba motivado por el año de finalización de la Agenda del Milenio conformada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre las diferentes posibilidades, se discutió si la nueva agenda debería ser una agenda focalizada en políticas sectoriales y en una selección de metas específicas dentro de aquellas, al estilo del foco en la pobreza extrema y en los países menos avanzados que supusieron los ODM para la política de cooperación internacional para el desarrollo. Se publicaron artículos y se produjeron intensos debates sobre la pertinencia de mantener un número reducido de objetivos para permitir que las políticas nacionales se centraran al unísono en ellos, expresando a menudo el temor al riesgo de dispersión que una agenda excesivamente amplia podría suponer.

La historia es conocida, aunque no lo suficientemente enfatizada. La Secretaría General de Naciones Unidas apostó por una agenda amplia y comprehensiva, una vez que

se asumió el borrador emanado de la Cumbre de la Tierra (Río +20) en 2012, en el que ya se prefiguraban los ODS. La consecuencia es una Agenda 2030 con 17 ODS, pero el motivo no era otro que promover un cambio del paradigma de desarrollo vigente asumiendo los límites ambientales cada día más evidentes y dramáticos. En este sentido, la ambición cuantitativa resumida en 17 ODS es apenas la expresión sintética de una ambición conceptual y práctica mucho más relevante, en la medida en que la Agenda 2030 apuesta por un cambio paradigmático llevando hasta su título la necesidad de transformación: Transformando nuestro mundo.

Hablar de cambio de paradigma supone mucho más que modificar los discursos y formulaciones con que nos referimos a los objetivos y las metas de la nueva agenda. Supone repensar, revisar y redefinir la misma conceptualización del desarrollo, los fines que persigue, los medios para alcanzarlos y las unidades de medida con que evaluamos sus resultados. Supone, por lo tanto, en el ámbito de las políticas públicas, afectar y transformar algunos de los pilares fundamentales sobre los que se han construido las mismas en las últimas décadas, tanto en lo que se refiere a su diseño, como a su implementación y su evaluación. Supone también, revisar los mecanismos e instrumentos con que se han realizado las tareas de gobernanza global para resolver de manera cooperativa los problemas que dan lugar a las políticas públicas.

En este sentido, el cambio de paradigma que propugna la Agenda 2030 no se comprende como la incorporación de algunos matices o aspectos concretos al transcurso actual del quehacer político, sino que se origina en la comprensión del desarrollo como un proceso multidimensional, en tanto que se reconoce que los aspectos sociales, ambientales y económicos de dicho proceso están íntimamente relacionados y se muestran de manera interdependiente en la realidad. Asumir la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo que se desean promover, exige pensar en los vínculos entre el progreso material y económico, sus consecuencias en la configuración de las sociedades y sus impactos en los ecosistemas

naturales sobre los que se soporta la vida. Es una apelación directa para pensar de manera compleja y sistemática cómo se reproducen dichas dinámicas por sus efectos en las personas y en el planeta, y a partir de los mismos, redefinir las problemáticas y con ellas las estrategias y las políticas para tratar de solucionarlas.

En síntesis, la Agenda 2030 constituye una ambiciosa llamada de atención para cambiar múltiples aspectos de la acción política y de los resultados que han de perseguirse con la misma. Ahí precisamente reside su enorme potencial inspirador y su capacidad para orientar las revisiones de los actuales modelos de desarrollo, así como de las actuales políticas con que se promueven. El abanico de posibles análisis de sinergias, de revisiones de planes y acuerdos políticos con la Agenda 2030 es tan amplio como políticas públicas u objetivos sean planteados.

La Agenda 2030 ha puesto sobre la mesa de todos los actores políticos y sociales una apelación directa a transformar el actual modelo de desarrollo, señalando la necesidad de transitar hacia prácticas multidimensionales que promuevan de manera consistente el progreso de las sociedades teniendo en cuenta los límites ambientales y poniendo en el centro la reproducción de la vida, en todas sus manifestaciones.

La dificultad para establecer con claridad cuáles son los aspectos del actual modelo de desarrollo que ha generado este tipo de problemáticas requiere de numerosos estudios en los que han de intervenir múltiples disciplinas. La Agenda 2030, por el tipo de declaración que quiere ser, no puede detenerse en descifrar cuáles son los elementos concretos sobre los que es preciso y urgente emprender las transiciones de modelos y prácticas, por lo que se limita a apelar de forma general, pero muy enfatizada y explícita, al cambio de paradigma. No puede obviarse que tras estas cuestiones se hallan numerosos conflictos políticos entre países y entre otros actores con intereses divergentes, motivo por el cual sería prácticamente imposible alcanzar un consenso con ese nivel de detalle. Esta misma dificultad explica por

qué las metas dedicadas a los medios de implementación se presentan de manera más general y menos precisa que el resto de las metas contenidas en la declaración.

Por todo ello, la Agenda 2030 no tiene sentido si no se comprende como una agenda holística, ya que no sigue la lógica lineal de describir un objetivo y sus metas e incorporar las medidas y acciones concretas a llevar a cabo para alcanzarlas, sino que apela a una serie de principios generales que deberían constituir principios inspiradores para la revisión y redefinición de cualquier política pública. Desde su aprobación, diferentes programas y organismos de las Naciones Unidas han venido insistiendo en ese conjunto de principios para la adecuada comprensión de la Agenda 2030 y para desplegar su influencia en la puesta en marcha de transiciones políticas que cristalicen en el nuevo paradigma de desarrollo sostenible.

“[...] para lograr los cambios transformadores que hacen falta: es preciso invertir o modificar urgentemente las políticas que oponen obstáculos y ampliar con celeridad la escala de los avances recientes que promueven los Objetivos de manera holística. [...] si no se presta atención a las interrelaciones que son intrínsecas a esos puntos de partida y que afectan a más de uno —por ejemplo, si se centra la atención en cada Objetivo y meta por separado—, se haría peligrar los avances en múltiples elementos de la Agenda 2030” (United Nations 2019, XX y ss.).

En definitiva, la Agenda 2030 con su apelación al cambio de paradigma del modelo de desarrollo, no puede limitarse a tratar de favorecer cambios graduales, sino que exige un enfoque transformador que logre superar los conflictos entre ODS y actores con diversos intereses y, así, alcance a promover políticas públicas renovadas que sean coherentes entre sí y ofrezcan efectos y resultados inequívocos en el nuevo marco de equidad, sostenibilidad y bienestar para todas las personas.

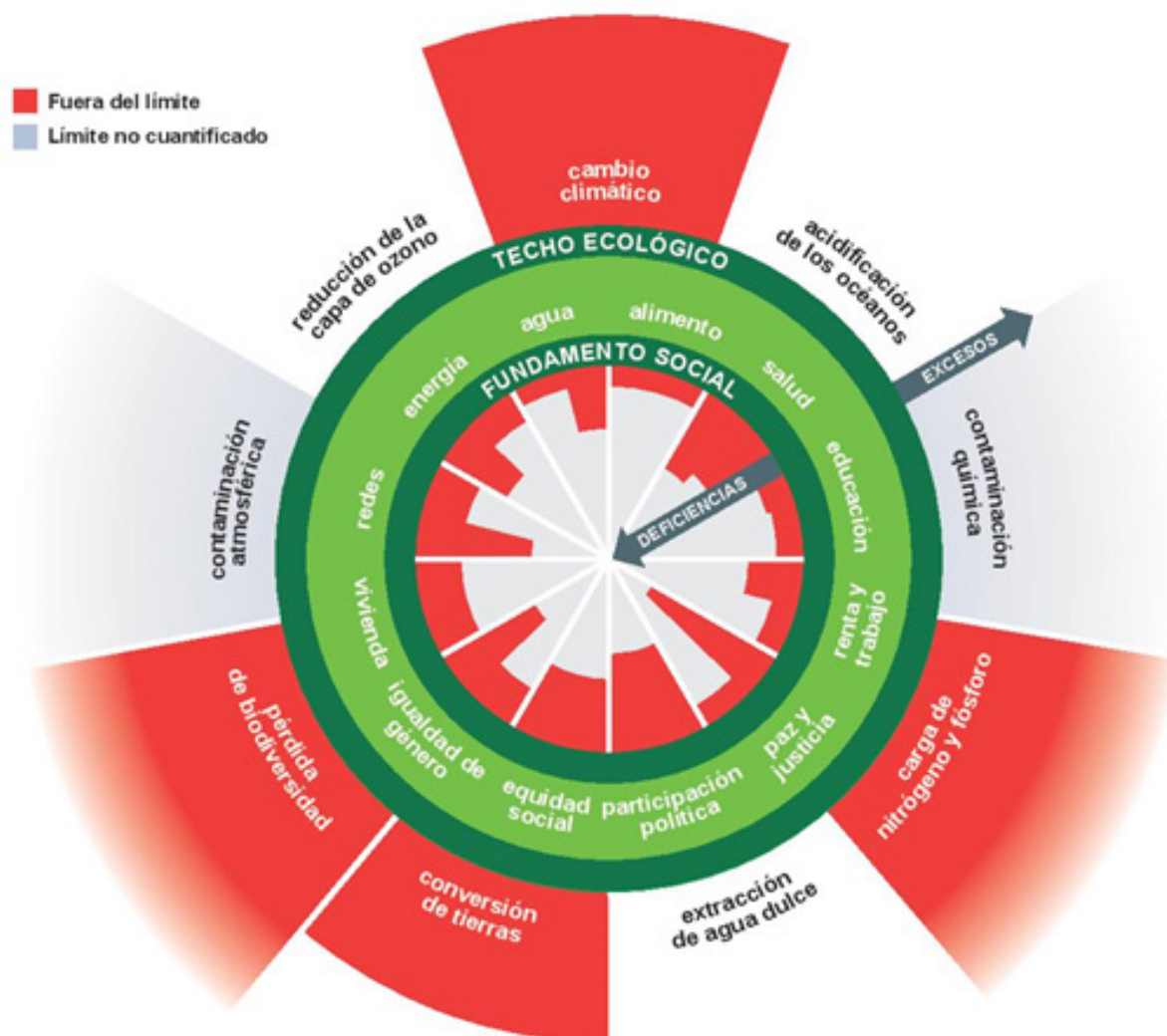
“La Agenda 2030 es más que la suma de Objetivos, metas e indicadores mensurables. Es tanto una orientación normativa como una guía para la acción que ayuda a definir



prioridades de desarrollo sostenible, trabajar para cumplirlas y crear coherencia entre políticas y sectores, en todos los contextos: local, regional, nacional, transnacional y mundial. Si bien indican un plan de acción general, los seis puntos de partida y los cuatro mecanismos impulsores propuestos en el Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible no cubren exhaustivamente todas las dificultades que se plantean para lograr

la Agenda 2030. Los puntos de partida y los mecanismos impulsores deberían tomarse más bien como referencia que oriente a los países y a todos los agentes en sus propias estrategias de implementación para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según el contexto y en su evaluación de los conflictos entre los distintos Objetivos que se subrayan en el informe” (United Nations 2019, XXXV).

Gráfico 2: La economía de la rosquilla, representación gráfica de la situación para todos los países del mundo



Fuente: (Raworth 2017)

Sea cual sea el dispositivo con que se quiera interpretar el carácter transformador de la Agenda 2030 y los ODS, exige hacerse cargo del carácter multidimensional de los procesos de desarrollo sostenible a los que se aspira en la declaración. Esta multidimensionalidad tan solo puede comprenderse, conceptualizarse y concretarse en la práctica mediante el análisis de las dinámicas que interaccionan entre sí para reproducir determinados efectos en los procesos de desarrollo. Ahí reside el principal desafío que la Agenda 2030 pone ante Gobiernos y actores múltiples en todos los territorios. De la misma forma, esta visión comprehensiva y holística de los ODS constituye el principal potencial inspirador para la renovación de los enfoques de política pública en cualquiera de las áreas a las que se dediquen los esfuerzos de las administraciones.

En relación con las consecuencias que este cambio de paradigma impone para la conceptualización del desarrollo inherente a cualquier estrategia y herramienta para la actuación pública, pronto se han puesto en marcha numerosos ejercicios destinados a representar esta renovación conceptual. El principal desafío de todos esos ejercicios es hacer comprender nuevas modelizaciones del desarrollo que integren los límites ambientales, que permitan, en definitiva, escapar de la maldita correlación entre desarrollo y sobre explotación ambiental con que hemos construido, durante varias décadas, las prácticas de progreso y desarrollo de nuestras sociedades.

Entre las diversas propuestas emergentes cabe destacar la realizada por la economista Kate Raworth por su alto valor heurístico y su compromiso con procurar una representación renovada del desarrollo que incorpore la sostenibilidad como cuestión integrada y sustancial. El resultado es la “economía de rosquilla” (economics donought) que representa de manera articulada un cuadro de mandos (dashboard) con la definición de los suelos sociales y los techos ambientales para representar las metas del desarrollo humano y sostenible de manera integrada de los países y regiones. Como puede observarse en el Gráfico 2, que representa la situación

del total de países del mundo, se aprecian los desbordamientos ambientales, así como los déficits sociales<sup>2</sup>.

En este sentido la agenda de políticas públicas del desarrollo ha cambiado tras la aprobación de la Agenda 2030 de manera radical. Suprimir el pilar conceptual del crecimiento económico ilimitado como expresión fundamental del desarrollo y sustituirlo por un espacio seguro y justo conformado por techos ambientales lo cambia todo. La exigencia de concebir un desarrollo multidimensional integrado virtuosamente por las esferas social, ecológica y económica constituye un desafío completamente novedoso para las prácticas de las políticas públicas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo afirma categóricamente cuando subraya que “Los problemas multidimensionales requieren de soluciones multidimensionales. Es preciso desarrollar una nueva arquitectura de políticas que vaya más allá de la focalización sectorial, que articule estrategias territoriales –entre diferentes niveles de gobierno–, que construya políticas que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y que fomenten una mayor participación ciudadana” (United Nations 2016).

En último término, la clave transformadora de la Agenda 2030 reside en su carácter holístico y multidimensional. En todas las latitudes los actores públicos se han apresurado a reconocer y a subrayar estos principios que, más allá de componer una retórica sobre la nueva agenda, constituye enormes desafíos.

Tal vez no sea preciso explicitarlo llegados a este punto, pero el cambio paradigmático que enfrentamos tendrá consecuencias de gran alcance en el ámbito de las políticas públicas, modificando seriamente muchas de las inercias y postulados que las han determinado durante décadas. La política pública de cooperación internacional tiene ante sí el enorme desafío de revisarse para orientarse a lograr avances en las transformaciones multidimensionales, cuestión que, podemos adelantarla ya, no converge muy bien con una política que pone en su centro una herramienta de planificación basada en la lógica medios-fines de manera lineal.

<sup>2</sup> Todos los datos y representaciones derivadas de la economía de la rosquilla pueden obtenerse del proyecto abierto que tiene la Universidad de Leeds, donde se ofrecen datos para comprobar la situación de cada país, así como realizar comparaciones y obtener imágenes sobre gran cantidad de países. Véase <https://goodlife.leeds.ac.uk/>

### 2.3.- El rol del EML en la dinámica de la cooperación: el proyectorado.

Desde hace años, cualquier análisis de la cooperación parte de la constatación de un divorcio entre la teoría y la práctica (Unceta y Gutiérrez 2018). La cooperación internacional, resultado de este divorcio, acusa una pérdida del anclaje teórico inicial que le acompañó en su origen, así como la ausencia de un nuevo marco explicativo y normativo suficientemente sólido y capaz de aprehender las profundas transformaciones de la realidad y de la estructura y dinámicas de la sociedad internacional en los últimos treinta años. Un marco explicativo y normativo con capacidad de reconstruir la identidad de la cooperación en un mundo distinto al que la vio nacer, al tiempo que adecuado para orientar la acción colectiva global en respuesta a los problemas de la sociedad desde un paradigma cooperativo (Martínez 2019). Junto a ello, la cooperación internacional ha sido cuestionada tradicionalmente por su capacidad de generar impactos y resultados en términos de desarrollo. Es, el de la eficacia, un debate de largo recorrido que cristaliza con el cambio de siglo en la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda.

Lo cierto es que la cooperación internacional para el desarrollo nunca ha logrado escapar a cierta crisis de resultados que ha sido analizada profusamente con conclusiones de muy distinta naturaleza (Abdel-Malek 2015; Burnside y Dollar 2000; Alonso 2005; Sachs 2006; Easterly 2006; Moyo 2009; Unceta 2013). Un elemento importante al señalar los elementos que debilitan al sistema y la práctica de cooperación internacional –y que no fue suficientemente atendido por la Agenda de Eficacia de la Ayuda– está relacionado con la propia naturaleza de la cooperación internacional y el sistema de ayuda sobre el que gravita.

Es necesario hacer referencia, en este sentido, al hecho de que la naturaleza de la cooperación internacional responde a una lógica voluntaria, desregulada y fragmentada, lo que impone evidentes restricciones tanto a su conceptualización como a su práctica. Esta naturaleza se explica en buena medida porque

la cooperación internacional se institucionaliza desde los años sesenta del pasado siglo en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), órgano al que pertenecen exclusivamente los donantes, lo que implica una consolidación de dicha naturaleza y genera rigideces que limitan la evolución de la cooperación hacia nuevos paradigmas y planteamientos. Como señalaran Severino y Ray, es esta naturaleza la que explicaría que tanto la ayuda, como el CAD, se hayan situado bajo una especie de “cáscara de nuez” en cuyo interior los elementos fundamentales han permanecido inalterados a medida que la realidad fuera de ella se transformaba profundamente (2009, 16). En este contexto es preciso situar la preeminencia del uso del EML como una herramienta de planificación y diseño de proyectos que, a pesar de alguna evolución que algunos autores consideran como tres generaciones distintas relativas al uso del EML (Gasper 2000), ha permanecido básicamente inalterable como herramienta hegemónica entre los actores de la política de cooperación (Ringhofer y Kohlweg 2019).

Tras tres décadas de crecimiento sostenido de la cooperación internacional, los años noventa del pasado siglo fueron escenario de una crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) conocida como “la fatiga de la ayuda”. El estancamiento registrado en la cooperación internacional en esta década se produjo a partir de dos derivadas diferentes. En primer lugar, por el efecto generado debido a la ausencia de evidencias significativas respecto a la contribución de la ayuda a favorecer procesos de desarrollo. Pero también, como resultado de la pérdida de peso estratégico de la cooperación en el nuevo escenario de posguerra fría y la consiguiente falta de incentivos para un uso instrumental de la ayuda por parte de los donantes (Martínez 2019, 115). Las lecturas dominantes de la Agenda de Eficacia de la Ayuda desatendieron el potencial de algunos de los principios con mayor carga política y, por lo tanto, de cuestionamiento de la propia naturaleza de

la ayuda, como los principios de apropiación, alineamiento y mutua responsabilidad. Por el contrario, se enfocaron en aquellos principios, como los de armonización y gestión orientada a resultados, que interpelaban más directamente a cuestiones de carácter técnico vinculadas con los procedimientos en las relaciones de cooperación (Schulz 2009). Así pues, la corrección de las deficiencias acaba nuevamente descansando en el marco de esta agenda en la propia voluntad de los partícipes del sistema de ayuda y especialmente en los donantes (Martínez 2019, 115).

La Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido objeto de diversas críticas tanto por sus planteamientos como por sus limitados resultados (Martínez 2011; Ayllón Pino 2013; OECD y UNDP 2014; OECD y PNUD 2017). Uno de los aspectos que más críticas ha suscitado es su excesivo enfoque en las prácticas y en los resultados, hecho que la convierte en una agenda de “gestión de la ayuda”. La debilidad de la Agenda de Eficacia de la Ayuda radica en la ausencia de cuestionamiento de la naturaleza y los problemas derivados de la misma –verticalidad, fragmentación, dependencia, asimetría, rigidez, etc.–. Los problemas de la cooperación internacional no pueden ser resueltos tan solo a partir de una gestión más racional, eficaz y horizontal, por más que estas sean contribuciones necesarias, sino que exigen una revisión en profundidad de las prácticas y normas, así como del propio sistema en el que se apoyan (Martínez 2019, 116). Es más, hoy día esta crisis de resultados parece acentuarse ante la mayor complejidad y gravedad de los problemas.

En otro orden de cosas, el principal significado del resultado final del proceso de la calidad de la ayuda para la cooperación descentralizada, fue ver reconocido el papel de la cooperación realizada por gobiernos locales y regionales en la resolución que dio lugar a la formulación de la eficacia de la cooperación celebrado en Busan en 2011. Aunque ciertamente, cada modalidad de cooperación descentralizada se relaciona con los principios de eficacia de la cooperación establecidos en Busan de diferente manera. Durante décadas, las formas verticales de cooperación han contribuido a obstaculizar el desarrollo, reproduciendo

la fragmentación, la ausencia de diálogo, coordinación y complementariedad, produciendo un escaso impacto y resultados, un exceso de asistencialismo, clientelismo, etc.

Todos ellos obviaban la crítica explícita a la visión tradicional que asociaba al desarrollo con la meta de alcanzar una elevada renta per cápita. Esta crítica se asienta en la reivindicación del carácter multidimensional del desarrollo, lo que plantea, necesariamente, como hemos visto en el epígrafe anterior, nuevas exigencias para la práctica de la cooperación. Sin embargo, todas estas revisiones y nuevas perspectivas en los debates sobre el desarrollo encuentran difícil acomodo en un sistema de cooperación que, lejos de replantear la orientación de la misma al calor de dichos planteamientos críticos, trata de asumirlas desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos, pero sin llegar a transformar sus prácticas en profundidad (Martínez 2019, 112). Tal y como corresponde a un mundo en transformación, que se muestra mucho más complejo en su comprensión y en la acción política con la que atender a los múltiples desafíos interconectados, la cooperación internacional, tanto el sistema, como sus agentes y políticas, está llamada a hacerse eco de dicha complejidad y pluralidad (ECOSOC 2018, 22).

La existencia de problemas que responden a una naturaleza sistémica y estructural demanda una aproximación de carácter también sistémico y estructural que, en términos de práctica de la cooperación, exige abordajes más amplios y profundos. Ello se traduce no solo en la ampliación de las capacidades para dar respuesta a problemas más complejos, sino también en una mayor consideración de objetivos relacionados con la transformación de carácter estructural y, en consecuencia, en la superación de una cierta tendencia a establecer objetivos de carácter reactivo y en formato lineal. Ante las dinámicas de interdependencia y transnacionalización y la complejidad y gravedad de los problemas, la acción colectiva y cooperativa se hace más relevante en tanto que imperativo político para

la respuesta a los problemas de nuestro tiempo. En un contexto internacional caracterizado por la debilidad de los marcos y estructuras de gobernanza global, el papel de la cooperación internacional se torna fundamental para la construcción de esta necesaria respuesta colectiva, global y multinivel (Severino y Ray 2009; Martínez 2019, 130).

Disponemos de abundantes reivindicaciones y demandas para avanzar hacia un marco que ponen en cuestionamiento tanto la visión del desarrollo en los términos clásicos, como la verticalidad y asimetría en las relaciones de cooperación, elementos ambos que se asientan, y a su vez refuerzan, lo que tradicionalmente se ha denominado como el paradigma Norte-Sur (Belda Miquel, Boni Aristizábal, y Sañudo Pazos 2016; Domínguez Martín y Lucatello 2018; Fernández, Piris, y Ramiro 2013; Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC 2010; Surasky 2013).

En definitiva, la construcción de un sistema de cooperación internacional más democrático y con mayor capacidad de respuesta a los problemas de una sociedad crecientemente globalizada, exige traducir el mandato de la acción colectiva y multinivel en una composición más abierta, plural y heterogénea de los actores y los instrumentos de cooperación. Esta cuestión sitúa a actores que tradicionalmente no han desempeñado un papel central en las relaciones internacionales y la agenda global de desarrollo —como los actores locales y la sociedad civil— en una posición de relevancia en la articulación de respuestas mancomunadas a los problemas globales (Martínez 2019, 140).

Todos los elementos anteriores, relativos a la caracterización y evolución del sistema de cooperación internacional, cristalizan de manera muy relevante en el ámbito instrumental y metodológico de la política. Concretamente en la progresiva imposición y consolidación de una lógica de proyecto y planificación de las actuaciones que procura anticipar tanto el contenido de estas como los resultados en forma de transformaciones que habrán de alcanzar. Este ejercicio de planificación se enraíza en una hipótesis del cambio social que sea reductible a un modelo

lógico, de manera que ciertas actuaciones prefiguren y concluyan generando los resultados formulados.

Este modelo lógico sistematizado en el EML y sus diversas variantes ha sido una construcción que se originó en las oficinas y a partir de los intereses de los donantes del sistema. Varios elementos confluyeron para su consolidación instrumental en el sistema, que no pueden ser obviados en cualquier análisis relativo a la eficacia de las políticas de cooperación. En conjunto, esta serie de elementos han confluído en la configuración de la “cadena de la ayuda” (Sogge 2002; Martínez et al. 2012) como mejor caracterización realizada a partir de las prácticas en cooperación internacional. Una cadena determinada por su carácter vertical, en la que las condiciones principales para la relación son impuestas por las normativas de los donantes-financiadores, y en la que la rendición de cuentas se realiza por parte del extremo inferior —las poblaciones beneficiarias— hacia el superior —las necesidades de los donantes—. Así, contrariamente al discurso dominante en la cooperación, que enfatiza el protagonismo de los beneficiarios y procura centrar la finalidad de las actuaciones en los cambios sociales y políticos que han de darse en sus condiciones de vida, impone una relación de ayuda en la que los intereses predominantes establecen un margen de actuación en forma de condiciones inspiradas en las necesidades de los países donantes. En la medida en que se impone el uso del EML como condición para la obtención de financiación, se están imponiendo ciertos criterios para las actuaciones que funcionan como disciplinarios y límites de estas. Veremos más adelante, cómo los análisis de la literatura nos advierten sobre esta problemática, cuando el EML pasa de ser un método para diseñar proyectos a la condición principal para establecer el contrato vinculante entre financiador y donante (Gasper 2000; Ringhofer y Kohlweg 2019).

En efecto, el carácter “contractual” que adquiere el proyecto encuadrado en alguna versión de la matriz del EML, contribuye a fijar la posición relativa de los actores en los extremos de la cadena de la ayuda. Uno de los elementos importantes que ha destacado

por su influencia a la hora de definir las condiciones, los procedimientos y las prácticas, ha sido la prevalencia de la lógica de la rendición de cuentas (accountability). Esta necesidad ha sobrepuesto las necesidades jurídico-administrativas de los donantes que, justificadas como transparencia, libre concurrencia y lucha contra la corrupción, logran anteponer las funciones de justificación del gasto según normativas generalmente poco adaptadas a los contextos en los que estos se realizan, a la comprensión y explicación de las transformaciones logradas con las actuaciones.

El ámbito de la evaluación de las políticas públicas, aquel que pretende comprender y sistematizar la consecución de resultados de desarrollo de las acciones, ha denunciado a menudo esta prevalencia de la lógica basada en el accountability. Bien porque alientan “una cultura de la culpa” (Patton 2008), lo que considera un signo de patología en el sistema político que atribuye alabanzas o culpas con poco uso constructivo sobre la actuación. Esta lógica se muestra como regresiva e irrelevante para el trabajo de evaluación de resultados (Greene 1999; Ligeró 2015), ya que si utilizamos métodos centrados en el accountability no estaremos ni siquiera aproximándonos a las necesidades informativas y de comprensión que nos ayuden a entender qué cambió y qué

#### **2.4.- El análisis en 3 niveles**

Como hemos señalado, el análisis contextual implica analizar el EML en tres niveles diferenciados en los que se desenvuelve el ejercicio de política que supone la cooperación internacional para el desarrollo. Estos tres niveles, aún cuando presentan zonas imbricadas y mixtas donde interaccionan entre sí, son diferenciados con cierta facilidad con propósitos analíticos. En este sentido, el estudio pretende analizar cuál o cuáles son el significado y las consecuencias que tiene el uso del EML en relación con los niveles estratégico, político y práctico del contexto en el que dicho uso se ha consolidado hasta configurar un marco impuesto en el que se despliegan y desarrollan las políticas de cooperación. Con el nivel estratégico del contexto nos referimos directamente a la relación entre la

provocó los cambios.

Ambas cuestiones sobre las transformaciones quedan remitidas y circunscritas al método lógico expresado en las matrices de planificación en la formulación de los proyectos, aunque con posterioridad, ni en la evaluación ni en la implementación, la lógica entre medios (actuaciones concretas) y fines (resultados de desarrollo) no vuelva a ser utilizada ni indagada y, por lo tanto, no reciba ningún aprendizaje o modificación durante el periodo de realización del proyecto sobre el diseño anticipado al inicio. Dicho de manera sencilla, una vez que se estableció el contrato, la relación de la cadena priorizará de manera permanente la lógica del accountability basada en los intereses y necesidades del donante sobre cualquier otra.

Este marco, descrito sintéticamente en los párrafos anteriores, es el que ha determinado la configuración de las relaciones en el sistema de cooperación, que caracterizamos como proyectorado cuando atendemos al significado y las consecuencias de las prácticas incentivadas por dicho marco. Para lo cual, el uso del proyecto mediante la metodología del EML y su imposición como requisito para establecer el carácter contractual de la relación, han constituido una pieza fundamental.

configuración actual de la política, normativa e instrumental, con la finalidad última declarada por parte de la política de cooperación, que podemos resumir como la de obtener resultados de desarrollo. Tal y como hemos sintetizado en un epígrafe anterior, estos resultados de desarrollo llevan más de una década tratando de ser redefinidos en un horizonte de cambio paradigmático marcado por los límites ambientales, la transnacionalización de las dinámicas económicas y políticas y las evidentes y crecientes interdependencias. El desafío así es lograr resultados de desarrollo en una nueva lógica multidimensional que exprese avances en los ámbitos económico, social, ecológico y político interrelacionados.

## Nivel Estratégico

La capacidad de incidencia de los instrumentos ante el nuevo contexto del desarrollo.

## Nivel Político

La estructura de gobernanza de la política de cooperación para el desarrollo.

## Nivel práctico

Las tareas de los agentes de la cooperación.

En este sentido, el análisis sobre el nivel estratégico ha de vislumbrar en qué medida el uso del EML permite o dificulta el diseño, la comprensión y el despliegue de actuaciones que procuren transformaciones en este contexto de cambio paradigmático. La superación de la lógica Norte-Sur, basada en el nacionalismo metodológico (Held y Fernández Bobrovski 2012), y su progresiva sustitución por un enfoque cosmopolita que permita visibilizar y comprender las dinámicas transnacionales y sus efectos en territorios y comunidades, constituye un criterio sobre el que revisar la adecuación de las matrices lógicas propias del EML.

De igual forma, el reconocimiento de cuestiones y problemáticas estructurales vinculadas al actual modelo de desarrollo, aún vigente, se evidencian cada día más entrelazadas en sus aspectos territoriales, donde se expresan las consecuencias de las pobreza, las desigualdades y las exclusiones. Tradicionalmente, la relación entre las causas de los problemas y los objetivos de las actuaciones se han resuelto mediante la construcción de los árboles de problemas y su inversión en árbol de objetivos. Conviene analizar en qué medida esta metodología

permite contemplar y trabajar sobre esas cuestiones estructurales y sus particulares formas en que se territorializan.

El análisis del contexto en su nivel político trata de observar cuáles son las consecuencias del uso del EML dentro del contorno de la política de cooperación. Es decir, atendiendo a las estructuras de gobernanza que se han generado después de décadas de prácticas en la política. Se tratará, por lo tanto, de analizar el uso del EML en el contexto de la política pública de cooperación, indagando sobre las interacciones que se reproducen en la misma. Como ya se ha avanzado en el epígrafe anterior, la política pública de cooperación, de manera muy particular en el ámbito de la política descentralizada, ha sido determinada en gran parte por la centralidad instrumental del proyecto. Este ha servido simultáneamente como principal elemento para establecer la relación entre el financiador donante, las entidades intermediarias y las finalistas, articulando un marco de relación principalmente basado en la subvención de proyectos. Dicho instrumento de financiación, a su vez, ha asumido el proyecto como principal elemento vertebrador y sintético de las actuaciones, adoptando para ello el uso

del EML como marco metodológico principal desarrollado, en mayor o menor medida, en los diferentes formularios para la solicitud de dichas subvenciones.

La centralidad del proyecto como marco impuesto para la exposición de las propuestas de actuaciones y, en último término, como elemento funcional en la relación entre financiador y entidad adjudicataria ha definido el carácter instrumentocéntrico de la política de cooperación. Dicho de otra forma, para actuar en la política de cooperación es preciso articular y definir las actuaciones como proyectos. En dichos proyectos, se desarrollan los detalles que serán objeto contractual de esa relación y, en consecuencia, objeto del control y el seguimiento de las actuaciones realizadas. El proyecto se considera la unidad de medida que homogeniza las diferentes actuaciones permitiendo así sintetizar la información básica sobre las actuaciones y su categorización por países, sectores y entidades. Así, la tríada conformada por subvención-proyecto-EML constituye el centro sobre el que bascula la participación de los diferentes actores en la política de cooperación, dando lugar dicha centralidad a la denominación de proyectorado para definir enfáticamente la estructura sobre la que se dinamiza (y se limita) la política.

En el actual contexto, regido por la Agenda 2030 y la necesidad de transitar de políticas sectoriales a políticas integrales y multidimensionales de desarrollo, la cuestión de la centralidad de los instrumentos debe ser analizada desde la perspectiva de los desafíos actuales para la política pública. Indagar sobre qué aporta la experiencia acumulada tras tantos años de centralidad instrumental basada en el proyecto, y las posibilidades que ofrece el EML para servir adecuadamente a la multidimensionalidad de la política.

En último lugar, el análisis del contexto en el nivel de las prácticas nos remite a la mirada sobre la estructura organizacional de las entidades que participan en la política de cooperación.

La consolidación del proyectorado también ha generado a lo largo del tiempo una evolución particular de los practitioners. En efecto, la demanda progresiva de especialización es al mismo tiempo una consecuencia y una explicación de la prevalencia de especialistas en formulación y en la justificación de proyectos. Desde luego, muy por encima de la presencia de, por ejemplo, analistas políticos, especialistas en cambio social o en transformaciones económicas, o de expertos en sostenibilidad ambiental, o de personal con experiencia en participación política y social que sirvieran de dinamizadores de las demandas expresadas por las comunidades beneficiarias. Esta evolución, en términos de especialización proyectista, ha sido fruto de una adaptación a las condiciones principales impuestas por un marco instrumental que ha pesado más que las consideraciones estratégicas y políticas. Así, las entidades han sufrido un proceso de burocratización en la orientación de sus acciones priorizando, en sus prácticas cotidianas, las obligaciones derivadas de las demandas del financiador, por encima de los compromisos finalistas con las comunidades beneficiarias.

Lo anterior se expresa como una tensión entre una planificación anticipatoria y pactada con el financiador y las demandas y aspiraciones de las comunidades beneficiarias. Entre otras cuestiones, esta tensión presenta dimensiones conflictivas de diferentes plazos —el previamente establecido frente al que posteriormente se hace necesario—, entre lo planificado estático y lo político inherente al cambio social inmerso y expuesto a diferentes dinámicas. Son múltiples tensiones que han demandado aún un mayor grado de especialización en el trabajo de las organizaciones. La cuestión de fondo que habrá que analizar con detalle es: en qué medida este proceso de especialización y profesionalización mal entendido está debilitando el trabajo eminentemente político de quienes se pretenden como agentes del cambio social.



## 3.- EVOLUCIÓN Y PROBLEMÁTICAS EN EL USO DEL EML

### 3.1.- Extensión y consolidación del uso del EML

Especialmente en las últimas décadas del siglo XX y en la primera del presente, se publicó un número relevante de análisis y estudios sobre el uso del EML. En dicha literatura predominó una visión orientada a resolver problemas de carácter metodológico en detrimento de una visión que pusiera en relación el uso de la herramienta con la finalidad transformadora de las acciones a las que pretende servir. Ésta última visión crítica sí ha recibido algo más de atención, no por casualidad, a partir de que en 2011 la denominada agenda de calidad y eficacia de la ayuda pugnara por transformarse en una agenda de eficacia del desarrollo. El “marco lógico” se convirtió y aún se mantiene, como la herramienta de planificación y gestión de proyectos más ampliamente utilizada en la política de cooperación y en otros ámbitos de la política pública. La mayoría de las agencias de cooperación y miles de actores vinculados a la política de cooperación lo utilizan en todo el mundo, en algunos casos asumiendo una obligación establecida por la normativa de turno.

Esta impresionante implantación del marco lógico entronca con un contexto internacional marcado por el auge del paradigma de la gestión en el ámbito de las políticas públicas. Desde los años 90, principalmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ha ido conformando una nueva visión de cómo entender la gestión pública denominada Nuevo Paradigma de Gestión (NPG) (Löffler 1995). Esta perspectiva se propone favorecer la modernización de la administración pública, propugnando modelos de gestión más flexibles asumiendo parte de la práctica y del aprendizaje gerencial que se da en

la empresa privada. Entre los elementos clave de esta concepción de la gestión de la política, estrechamente vinculada a la idea de modernización, destaca la demanda de objetivos ordenados con precisión y cuantificables para su operacionalización (Gasper 2000).

Esta jerarquía de objetivos que establece el EML es el elemento central del mismo. Independientemente de la versión que se utilice, puesto que ha variado algo a lo largo de 40 años de uso y dependiendo de la institución de referencia, se establece una relación entre diferentes niveles de objetivos que suele seguir una terminología parecida a Objetivos, Propósitos, Metas, y Resultados esperados. La lógica interna que conecta estos diferentes niveles de objetivos es la denominada lógica vertical que se expresa mediante vínculos causales entre esos diferentes niveles y las hipótesis o asunciones que se dan en el entorno del proyecto para que aquellos vínculos sean válidos. El EML se completa con la expresión de las medidas operacionales con que se realizarán dichos objetivos, que suelen responder al término de Actividades, esta relación entre los objetivos y las medidas operacionales se denomina lógica horizontal. En todos los niveles se precisa incorporar los indicadores con que han de medirse la consecución de actividades, resultados, metas u objetivos, así como las fuentes de verificación que serán utilizadas para ello.

La estructura de exposición de las matrices con que se suele expresar el EML recoge ambas lógicas mediante el uso de una narrativa que conecta medios y fines, en el que cada nivel inferior ha de constituir el medio para lograr

el fin expresado en el nivel inmediatamente superior. Y así sucesivamente en una típica estructura piramidal de un sistema lógico que culmina en un objetivo general o de desarrollo, según la terminología que se emplee.

En definitiva, el EML pretende circunscribir la actuación a lo que un proyecto puede realizar y gestionar, entendiendo el mismo como una zona separable del resto de la realidad, planificable y gestionable en un trabajo de ingeniería social o física (Gasper 2000). En este sentido, se ha producido un gran esfuerzo para enfatizar la estandarización de las descripciones de los proyectos que ha cristalizado en terminología específica y, sobre todo, en una gramática descriptiva particular que se ha ido decantando en cada contexto.

Según Gasper (2000) Carcknell and Rednall (1986) habían resumido bien en su trabajo los principales tres elementos por los que el uso del EML resultaba atractivo para las instituciones: a) permitían conocer el proyecto de un vistazo rápido por su carácter sintético, b) la claridad del formato matricial ofrece gran viabilidad administrativa para proceder a la ejecución y, c) porque “algo es mejor que nada”. Puede observarse que ninguno de los tres principales atractivos se refiere a los beneficiarios del proyecto, sino que marcan de manera bastante clara quiénes y por qué prefieren —y, a la larga, imponen— el uso

del marco lógico. El carácter sintético es útil para altos funcionarios con poco tiempo para examinar las propuestas, la viabilidad para los administradores de las políticas y se favorece, además, un tipo pragmático de incrementalismo propio de una visión bastante resignada de las posibilidades de generar cambios desde la política pública que sustituye inadecuadamente a los modelos de racionalidad comprensiva por una lógica inspirada en la idea de “salir del paso” (muddling through) (Lindblom 2018).

El EML proporciona un marco para realizar un trabajo de planificación, no para sustituir ese trabajo por declaraciones estandarizadas de objetivos y medios de implementación de los mismos. Las matrices de los proyectos no son lógicas por el simple hecho de utilizar categorías o terminologías propias del EML. De hecho, la misma condición perseguida por el uso del EML de encerrar una intervención social en un proyecto, debería recordarnos qué otras cuestiones se están dejando fuera, tales como actuaciones alternativas y efectos negativos o no intencionados de las actividades descritas. En la teoría, el EML constituye una serie de herramientas y procedimientos para preparar una matriz de proyecto utilizando categorías lógicas. En la práctica, el uso ad hoc del EML no garantiza en absoluto que el proyecto siga una lógica como se pretende (Gasper 2000).

### 3.2.- Problemas y críticas derivadas en el uso del EML

De hecho, las críticas a este tipo de uso del EML están bien documentadas desde los inicios de su expansión y advertidas con detalle a partir de análisis de la Agencia Estadounidense de Ayuda Internacional (USAID) en los años ochenta. Hageboeck, según afirma Cracknell (1988), señala las frecuentes interferencias entre los diferentes niveles de objetivos, debidas a asunciones gratuitas para establecer supuestos causales así como a numerosas remisiones a recoger información que posteriormente nunca se realizan. Se detecta un uso del EML con una lógica de “rellenar casillas” (box-filling) que deriva en un “marco-logicismo” (lock-frameism), caracterizado por una cumplimentación de las celdas de

la matriz con alguna información sin prestar atención a precisar la lógica inherente, y luego cerrarla proporcionando una visión estática y permanente de lo expuesto, en lugar de actualizar la matriz con nueva información que ayudara a precisar la lógica y adaptara mejor la descripción al contexto.

En este mismo sentido, las críticas al EML se han centrado más en cuestionar el uso que se hacía del mismo, que en revisar los postulados sobre los que se construye y el paradigma de intervención social y política pública que sustenta. En efecto, “La gran decepción del marco lógico es que muy a menudo se ha utilizado de manera impropia. La gente tiende

a centrarse en cómo rellenar las celdas más que a pensar detenidamente en los vínculos entre ellas” (Solem 1987). Pero las críticas no se han limitado a cuestionar su uso, en algunos casos se llega a reconocer que el hecho de constituirse en una metodología en forma de matriz donde se especifica en cada celda qué información debe contener pero no cuáles han de ser las relaciones entre ellas, ha promovido una utilización como la descrita, cuyo resultado general ha sido que los proyectos se presentaban sintéticamente en esas matrices, en el mejor de los casos ofreciendo una racionalidad superficial, sólo en un “sentido cosmético” (Cracknell & Rednall, 1986; MacArthur, 1994). Justo lo suficiente como para asegurarse la financiación que establece como requisito la utilización del EML en la descripción del proyecto (Heard, 1994), lo que se contempla como un problema serio, dado que el EML, concebido como una herramienta de planificación, no se utiliza como tal, sino que se ha convertido en un ejercicio de escritorio que ha producido como resultado que las matrices con intervenciones ilógicas —o no consistentemente lógicas— fueran prevalentes. La introducción del EML como un requisito para la financiación, ha contribuido a que los beneficios que se esperaba que la técnica pudiera traer no se vieran realizados.

La revisión que realizó la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GTZ por sus siglas en alemán) del EML dio lugar al método ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, por sus siglas en alemán) que fue adoptado por varias agencias europeas en los años 90. En realidad, supone una versión particular del EML basada en los mismos supuestos fundamentales, que subraya algunos elementos relativos a la participación de los diferentes actores interesados (stakeholders) en la actuación que se desea proyectar. Sugiere una recogida de información inicial desde una lógica pluralista y divergente (Stufflebeam, Madaus, y Kellaghan 2006) que trataría de identificar y reunir diversas perspectivas basadas en distintos intereses y puntos de vista de los actores implicados. La metodología propuesta, que ha logrado extenderse notablemente entre los usuarios del EML, es la de definir un árbol

de problemas cuya reversión proporciona un árbol de objetivos, sobre el cual se examinan posteriormente diferentes alternativas de actuación. Es esa información, la que se vuelve posteriormente en la matriz de proyecto. La cuestión de fondo es que todo ese trabajo se define como un trabajo de planificación y, por lo tanto, en diálogo constante y mediante cauces de participación claros con todos los actores interesados, lo que resulta bastante difícil de realizar desde un escritorio y contando con limitaciones de plazo impuestas por los mecanismos de financiación que exigen el ejercicio. Así que con frecuencia la parte de análisis de los stakeholders fue omitida, o sus resultados no fueron utilizados para construir la matriz de proyecto (Breitschuh, 1996).

¿Qué motivos explican esta omisión o desprecio por los resultados de los análisis plurales de actores implicados? La literatura muestra que la utilización de una herramienta metodológica de planificación no ayuda a resolver una de las tensiones inherentes a toda la política de cooperación, la relativa a la desigual relación política entre financiadores y beneficiarios, por decirlo de la manera más simple posible. A menudo, las dificultades para incorporar los resultados de las demandas y análisis de los grupos interesados locales provenían de los intereses de los cuarteles generales de las agencias de cooperación, que tienen sus requisitos en forma de plazo, presupuesto y prioridades políticas que finalmente logran imponer en la relación. Es decir, se impone la estructura de la política como limitante incluso desde la perspectiva del uso metodológico que dicha estructura se ocupa de reproducir. Evidentemente, estamos concluyendo la no idoneidad o funcionamiento de una herramienta atendiendo al contexto político en el que se utiliza. Pero, como venimos estableciendo en nuestro marco de análisis de este estudio, consideramos que ambas cosas son inseparables. O más bien, que en el intento de separar las herramientas del contexto político en que se imponen incurrimos en un error significativo.

Adoptamos aquí como más relevantes las hipótesis que se establecen de manera sintética (Gasper 1997; 2000) para explicar los problemas hallados en el EML y su expansión

como herramienta requerida en las prácticas de la política pública de cooperación, aunque subrayaremos en un epígrafe posterior los diferentes aspectos en que dichas hipótesis inciden según se refieren a las consecuencias derivadas del uso de la herramienta misma, o al contexto político en el que se emplean y lo que significa precisamente para dichos contextos.

- A. El marco lógico es una estructura conceptual simplista. Tanto en lo que se refiere a su “lógica vertical” (niveles de objetivos), como a su “lógica horizontal” (relación entre objetivos y las actuaciones que permitirán alcanzarlos).
- B. Su uso requiere habilidades considerables si uno desea evitar las muchas trampas que incorpora y desea convertirlo en una ayuda para realizar aproximaciones a situaciones que, por definición, son complejas.
- C. Las asunciones del marco lógico son poco realistas para permitir sólidas aproximaciones, por lo que se precisan habilidades para detectar cuándo han de ser complementadas con otra información o reemplazadas por otras.
- D. A menudo, existen fuertes presiones en el contexto político y conceptual en el que se utiliza el EML como requisito obligatorio, lo que produce un uso del mismo sobre-estandarizado, rígido y, en definitiva, dependiente de una lógica “arriba-abajo” (top-down).

En los análisis de problemas derivados del uso del EML, en lo que se refiere a su “lógica vertical”, se reconoce que algunos de ellos pueden ser resueltos con mejoras en el manejo de la herramienta, si las condiciones de gestión lo permiten, pero hay otros problemas que requieren salirse del propio formato del EML para resolverlos, como su ceguera con los objetivos de procesos o la imposición de lógicas simples donde los impactos dependen de una relación lineal input-output que impiden la atención a alternativas o limitan los seriamente los aprendizajes (Gasper 2000). Lo anterior no quiere decir otra cosa que el uso del EML no

puede analizarse tan sólo desde una lógica metodológica o instrumental, sino que exige analizar las consecuencias de su utilización en los contextos estratégicos, políticos y sociales en que se aplica. En otros términos, podríamos reconocer las virtudes del EML como una herramienta para una rápida síntesis de los elementos centrales de un proyecto, pero en ningún caso como una herramienta completa para diseñar un proyecto de intervención social contractualmente vinculante (Gasper 2000, 18). El problema fundamental es que tradicionalmente ha sido y está siendo utilizada como lo segundo.

A este respecto, se han realizado esfuerzos para intentar aclarar algunas de las dudas y problemas surgidos y observados en la práctica y el uso del EML en lo que a su “lógica vertical” se refiere. En este sentido, especialmente en la última década, han proliferado reflexiones y propuestas para orientar el trabajo hacia lo que se ha denominado la “gestión basada en resultados” (RBM, por sus siglas en inglés) (NORAD s. f.; Kusek y Rist 2004; Mayne 2005; Roberts y Khattri 2012; Pazvakavambwa y Steyn 2014; UWAMUNGU 2014; Örtengren 2016). Este enfoque inaugurado en los años 80 del siglo pasado por el gobierno australiano pretende ofrecer al EML una estrategia para focalizar toda la metodología de planificación en los resultados de desarrollo mediante una serie de principios. Existen otros métodos como el Balance Scorecard, el Análisis de Fortalezas y Debilidades internas y las Amenazas y Oportunidades externas (DAFO, SWOT por su siglas en inglés), el método Lean, el Total Quality Management (TQM), la Teoría del Cambio y el Mapeo de Resultados.

Todos ellos comparten la idea general de articular principios que subrayen y focalicen los resultados en la planificación lógica. Los principios generales del RBM son (Örtengren 2016):

- a. Amplia participación en el proceso de planificación, escuchando e involucrando a todos los actores interesados relevantes, incluidos los grupos de beneficiarios (target groups);
- b. Planes claros y estructurados con objetivos

y asignación de responsabilidades igualmente claras;

- c. Análisis y gestión de los riesgos de manera continua;
- d. Seguimiento y monitoreo continuo, no sólo al final del proyecto;
- e. Análisis de los resultados durante el seguimiento y revisión de lo planificado cuando sea necesario;
- f. Comunicación estratégica que difunda de manera efectiva los resultados por su influencia positiva;
- g. Aprendizaje organizacional y continuo.

La experiencia acumulada había concluido que existían problemas en la relación entre los diferentes niveles de objetivos y las actividades con que estos serían alcanzados. Muchos de estos problemas parecen proceder de considerar que la relación entre objetivos y actividades es tan sólo unidireccional, tal y como el EML sugiere al ir concretando objetivos generales en otros más específicos, sin tener en cuenta por lo general que las actividades que finalmente se formulan se acaban convirtiendo en la parte de la solución a los problemas que habíamos identificado. Así, una vez definidas las actividades en el EML, el resto del trabajo de implementación, seguimiento y monitoreo se centraba en estas, sin proceder a revisar de manera constante si se estaban logrando los resultados esperados. En términos generales, la práctica detectó que las acciones de supervisión y seguimiento se centraron en justificar y explicar que se habían realizado todas las actividades planificadas, sin atender o profundizar en si estas habían logrado los cambios expresados en forma de objetivos y

resultados. La lógica vertical de la planificación no volvía a ser revisitada ni evaluada, por falta de tiempo, por dificultades administrativas para gestionar los cambios sobre la marcha o por cualquier otro motivo generalmente más relacionado con la estructura de la política —la cadena de ayuda— que con cuestiones relativas a la metodología y la gestión.

También hay problemas detectados en relación con la denominada “lógica horizontal”, que para muchos autores deriva en el corazón o la “carne” del EML: los indicadores que permitirán comprobar y medir los resultados de las acciones y por ende, probar la validez lógica de las hipótesis planteadas. Estos problemas han sido sintetizados con el término de indicadoritis (Gasper 2000). Esta inflamación patológica de los indicadores constituye una de las enfermedades más extendidas entre los actores de las políticas de cooperación, cuyos principales síntomas son la limitación de procesos complejos de desarrollo a hechos cuantificables, en tanto que los indicadores se convierten en sustitutos de la realidad, así como el establecimiento de criterios de valoración de las acciones de naturaleza política a metas cuantificables y el fetichismo que considera a indicadores —parciales por naturaleza— como medidas perfectas de todas las dimensiones del desarrollo. Las consecuencias son enormes para la práctica política de los actores, en la medida en que orienta la misma mediante una visión-túnel de la relación entre política y sus efectos en las vidas de las personas, y generan incentivos para el uso de indicadores aún cuando su alcance y validez sean débiles, tendiendo a convertir la rendición de cuentas en rituales simbólicos cuantitativos que desprecian el análisis combinado de procesos y estructuras en el quehacer político.

## 4.- PRINCIPALES HALLAZGOS DEL TRABAJO EMPÍRICO

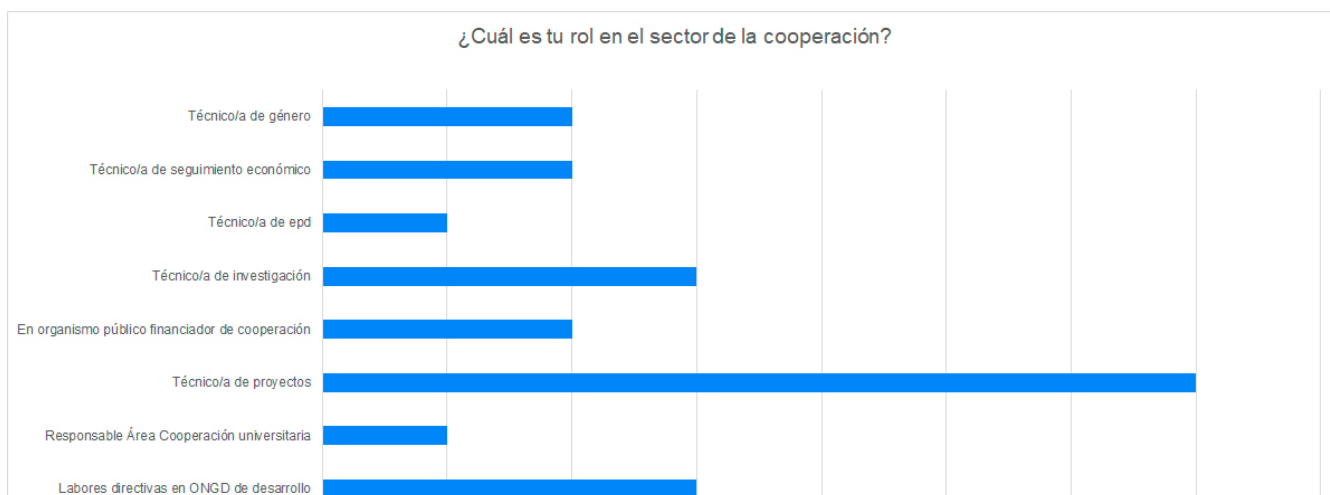
### 4.1.- La muestra

Como se ha señalado en la introducción, el objetivo del análisis empírico realizado ha sido identificar y analizar las percepciones sobre el EML de una muestra representativa del sector de la cooperación en Andalucía. No se trata de identificar la opinión mayoritaria o hegemónica en el sector de la cooperación (si bien algo se puede apuntar en este sentido), sino más bien de tener un mapa del conjunto de percepciones que nos permita contrastar

con algunos de los puntos argumentados hasta aquí.

Para ello, se ha realizado un cuestionario abierto, que combinaba tanto preguntas abiertas como cerradas y que se ha difundido por diferentes redes del sector de la cooperación andaluza.

En el siguiente gráfico, se puede ver la composición de la muestra resultante.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

Como se observa, en la gráfica, la mayor parte de las personas que han respondido a la encuesta se autoidentifican como Técnico/a de proyectos. Esta es la posición más habitual en el sector de la cooperación para el desarrollo, y suele ser un nombre genérico para definir el conjunto de trabajos que implica la realización

de un proyecto de cooperación, tanto las acciones específicas del proyecto como, y esto es relevante para nuestra investigación, la parte administrativo-burocrática (o al menos parte de ella) que implica la realización de un proyecto. El técnico de proyectos sería<sup>3</sup>, por lo tanto, el profesional tipo que trabaja

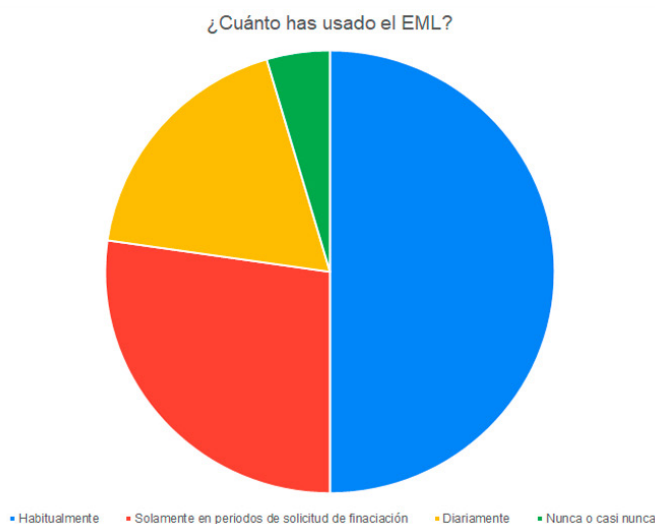
<sup>3</sup> Probablemente para el argumento siguiente podríamos tener en cuenta también a las dos respuestas que se definen como técnicos de seguimiento económico y técnico de EPD, que junto a los 5 definidos como técnicos de proyectos bien podrían constituir en su conjunto el profesional tipo al que nos referimos.

cotidianamente en el núcleo central del “proyectorado”, concepto sobre el que ya nos hemos extendido.

En cuanto al resto de posiciones, se encuentran bastante repartidas entre diferentes ámbitos del entramado de la cooperación descentralizada para el desarrollo, siendo

representativas del conjunto de usos del EML en la lógica de la cooperación descentralizada.

Este último punto se puede comprobar en la siguiente gráfica, que muestra la relación de cada una de las personas que han rellenado el cuestionario con el EML a partir de una categorización sencilla:



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

El gráfico muestra que las personas que han respondido al cuestionario utilizan habitualmente el EML, mientras que en torno

al 26.7% de las respuestas lo hacen únicamente en los periodos de solicitud de financiación.

## 4.2.- Los hallazgos

Como ya se ha señalado, el principal objetivo del cuestionario era elaborar un mapa de las percepciones generales, intentando así identificar algunas tendencias que nos permitan contrastar con las hipótesis ya presentadas hasta ahora. Para eso, en este

epígrafe vamos a realizar una presentación sintética de los principales puntos que se pueden extraer del cuestionario y posteriormente situaremos estos puntos en el esquema del análisis contextual que venimos realizando.

### 4.2.1.- Un uso práctico más que político

Una de las primeras conclusiones que podemos extraer del cuestionario es que, en general, el EML se considera sobre todo una metodología con aplicaciones prácticas concretas para el trabajo diario de formulación y seguimiento, más que una metodología de planificación. En la pregunta abierta “¿Cuáles son los elementos del Marco Lógico que señalarías como más útiles para tu trabajo diario?”, algunas de

las respuestas van en este sentido: “La organización de actividades y la identificación de objetivos y resultados”; “la secuenciación de fases del ciclo del proyecto.”; “Presupuesto, cronograma”; “Cronograma, presupuesto y vinculación de actividades a objetivos”. Las respuestas muestran en conjunto que la denominada “lógica horizontal” del EML representa los elementos más útiles del

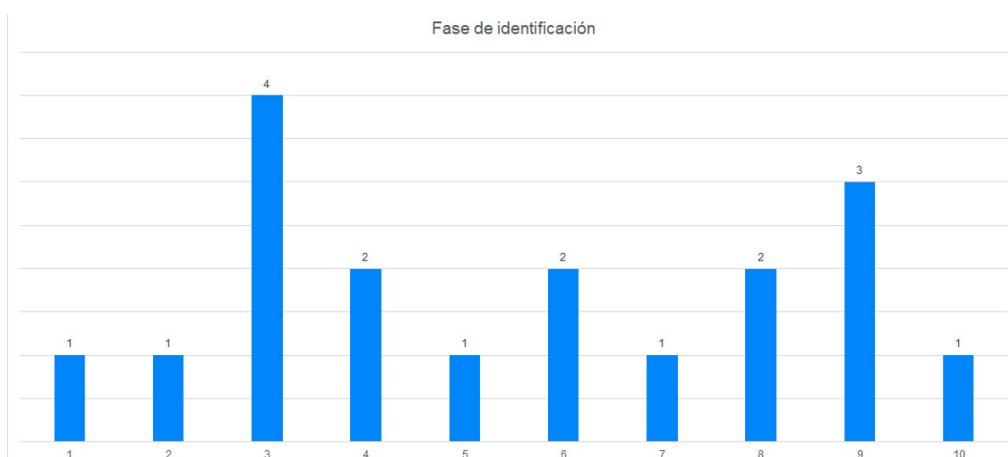
uso, dado que coinciden en la relación entre objetivos y las actividades, su temporalización o su presupuesto que constituyen al fin y al cabo elementos definitorios de éstas últimas.

Como vemos, el uso del EML se centra en cuestiones prácticas como “ordenar la información”, “establecer un cronograma y vincular causalmente la información” o “la secuenciación en fases del proyecto”. Estas cuestiones dotan de operatividad las acciones habituales de las organizaciones sociales y, son, por otro lado, las cuestiones en las que se inciden en mayor medida desde las administraciones públicas a la hora de la justificación de subvenciones. No es extraño que el uso del EML se intensifique en el periodo de formulación, es decir, en los trabajos destinados a producir los documentos que constituirán el carácter contractual de la relación entre entidades y financiadores. Lo anterior contrasta con una menor frecuencia

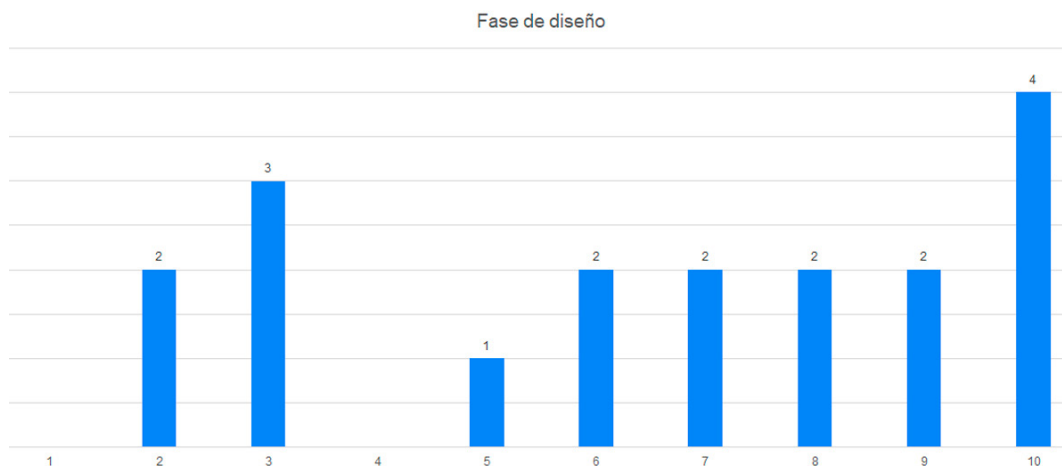
de uso en la fase de identificación, lo que sorprende si tenemos en cuenta que esencialmente el EML pretende sistematizar la participación de los actores en la identificación de problemas y una consecuente lógica de actuación para contribuir a resolverlos. Lo anterior es congruente con que ninguna respuesta se haya referido explícitamente a los elementos que constituyen la “lógica vertical” del EML, es decir, aquellos que establecen niveles de objetivos a partir de las problemáticas.

La siguiente pregunta del cuestionario nos ilustra sobre este punto:

“El EML se divide en 5 fases (identificación, diseño, formulación, implementación y evaluación). En las siguientes preguntas, ¿podrías valorar en una escala del 1 (nunca) al 10 (siempre) cuánto usas este enfoque en cada una de las fases?”

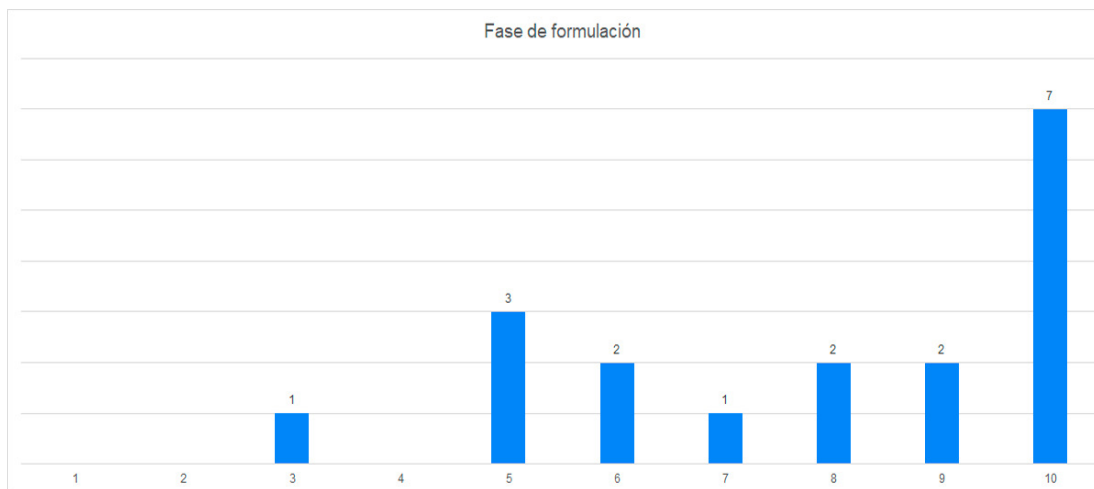


Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

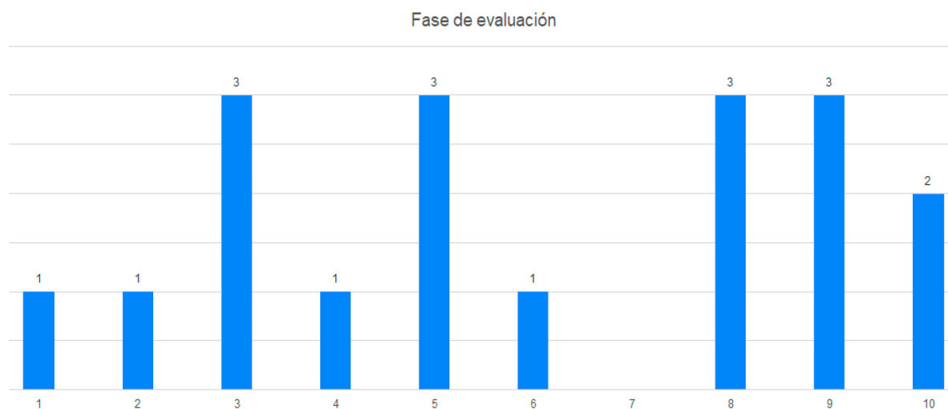




Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

Como se observa en los gráficos, el EML es utilizado, mayormente, en las fases de diseño y formulación de los proyectos, siéndolo menos en lo referente a la identificación de los problemas y en la implementación, y mucho menos en la evaluación. Por tanto, la frecuencia del uso del EML es mayor en aquellos momentos en que las cuestiones prácticas (solicitar la financiación mediante

el diseño y la formulación de las actividades), tienen mayor presencia y menor en aquellos en los que la presencia de la actividad burocrática es menor. Parece relevante que el menor uso del EML se realice en la fase de evaluación, lo que puede indicar que, además de mostrar la escasa cultura de la evaluación de proyectos que tiene la política pública en España, los esfuerzos y trabajos con el

EML no se consideran útiles para analizar y juzgar los resultados de las actuaciones. Esto último bien puede indicar que las tareas de seguimiento y monitoreo de los proyectos

#### 4.2.2.- Una herramienta del Norte

Si bien el EML es usado habitualmente en el trabajo de las organizaciones del Norte para llevar a cabo su trabajo, la mayor parte de las personas encuestadas consideran que tiene problemas relevantes para el trabajo en Sur. Así, a la pregunta específica sobre la adaptación del EML a las acciones del Sur Global, la mayor parte de las personas que han respondido al cuestionario consideran que requiere adaptaciones o que, directamente, se trata de una herramienta pensada en función de las necesidades de financiación y organización del Norte. Sin embargo, más que pensadas en función de los intereses de los donantes, podríamos afirmar, dado que el origen del EML es el de una herramienta de diseño de actuaciones basada en la participación de los actores implicados —es decir, en el Sur preferentemente—, que con el tiempo su uso se ha inscrito en la cadena vertical de la ayuda en la que prevalecen los intereses de los donantes. Lo que, como veremos a continuación, puede estar muy relacionado con la obligación impuesta por éstos de su utilización como mecanismo para la obtención

están muy determinadas por las necesidades de rendición de cuentas de los donantes más que por la necesidad de apreciar y valorar resultados sobre el terreno de actuación.

de financiación.

Como ya se ha señalado anteriormente, en su origen el EML fue una forma de orientar el trabajo en desarrollo, pensado para diseñar las actuaciones de desarrollo, pero realizado y propuesto por parte de las agencias de desarrollo de los países donantes. En puridad, por tanto, es una herramienta específica que de hecho está reproduciendo de manera más eficiente la relación donante – receptor. Por eso, uno de sus principales objetivos es disciplinar la realidad social, hacerla comprensible a través de categorizaciones —esto es una necesidad, esto es una solución y entre los dos hay una relación causal—, que con el pretexto de homogeneización impiden de hecho otras lógicas causales explicativas en relación con los problemas y las soluciones. Esta lógica, como vemos en las respuestas al cuestionario no se escapa a ninguno de los participantes.

En esta línea, es interesante analizar la rotundidad con la que algunos de los participantes señalan este extremo:

“Las organizaciones del Sur se adaptan al EML por imposición, “porque no queda otro remedio”, pero en la práctica no suelen hacerlo”.

“No. El EML organiza el uso de recursos de países del norte, cubre las necesidades de fiscalización de las subvenciones y planifica en el tiempo el uso de esos recursos. Habitualmente las particulares circunstancias encontradas en la ejecución de proyectos alteran y modifican necesariamente la planificación inicial.”

Además de estas visiones, no son menos interesantes aquellas que indican que el EML puede ir funcionando según aumenta el conocimiento y las contrapartes de adaptan al mismo:

“Según va aumentando el conocimiento de las contrapartes su uso mejora y se puede adaptar.”

“El EML restringe demasiado las posibilidades de trabajo en los proyectos que no son estrictamente de cooperación.”

“Si, pero en algunos casos puede resultar una

herramienta forzada.”

“Normalmente sí, además en la práctica se puede adaptar.”

“Considero que en muchas intervenciones, es en el Sur Global dónde se hace una mayor, mejor y acertada adaptación del EML en las intervenciones que se llevan a cabo. A veces, desde nuestro Norte Global, nos resulta más difícil adaptarnos a dichas circunstancias específicas”.

En este marco es muy interesante intentar comprender qué implica ese proceso de adaptación al EML desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo. Este proceso de adaptación casa bien con la crítica poscolonial al desarrollo como proceso en el que el conocimiento tiene una dimensión política. Profundizaremos en él posteriormente.

### 4.2.3.- Una herramienta limitante

Como se ha estado señalando a lo largo de la investigación, una de las hipótesis de partida de la investigación es que el EML implicaba algunas limitaciones importantes desde el punto de vista de la acción política de las organizaciones, ya fuera por un aspecto más práctico (se empleaba mucho tiempo en cuestiones administrativas) o estratégicos (el marco lógico tiene aplicaciones limitadas a la hora de incidir en las cuestiones estructurales del desarrollo).

Con esta premisa, en el cuestionario hemos definido varias preguntas que tratan de validar esta cuestión. En líneas generales, la mayor parte de las personas que han respondido al cuestionario admiten que el EML tiene limitaciones desde el punto de vista político.

La primera de ellas planteaba el equilibrio entre la función orientadora del EML, en la

línea con la pregunta su utilidad práctica que hemos señalado más arriba, y las limitaciones que, a pesar de esa función, se encuentran en el uso del mismo: ¿Crees que en general el Enfoque del Marco Lógico sirve para orientar mejor la acción en cooperación o, por el contrario, tiene más consecuencias limitantes?

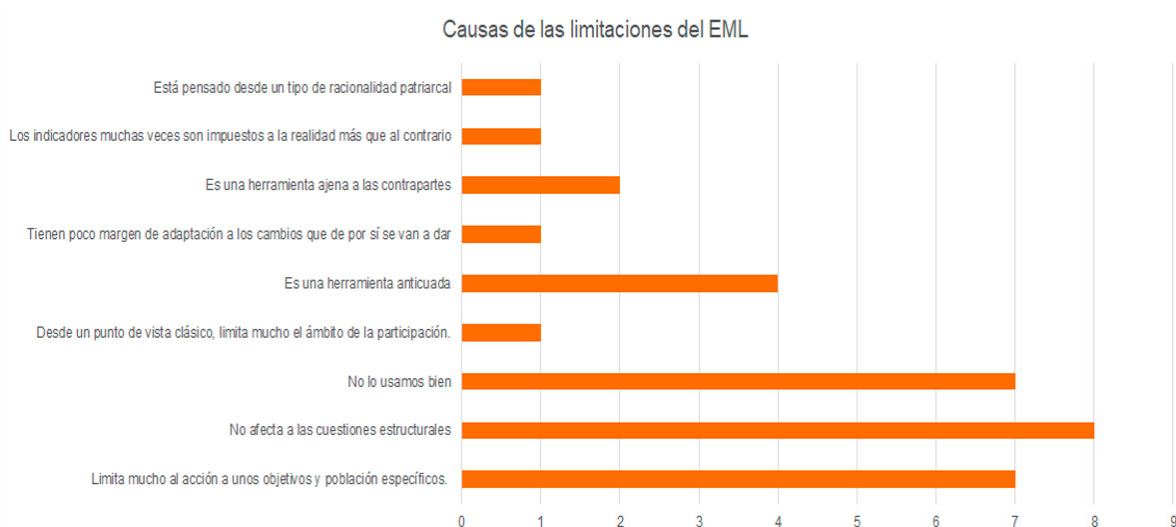
Como vemos en las respuestas, el uso del EML presenta respuestas más positivas sobre la función orientadora cuando se remite a cuestiones de orden práctico, pero al referirse a cuestiones estratégico-políticas de las actuaciones prevalecen las limitaciones.

Según las respuestas, estas limitaciones tienen que ver con dos grupos de causas que podemos clasificar como causas prácticas y causas estratégicas tal y como se presenta en la siguiente tabla:

Causas prácticas	Causas estratégicas
En cuanto a gestión y planificación ayuda, en cuanto a enfoque y resultados de transformación limita Si. Siempre que se conciba como un medio y no un fin.	En términos del día del trabajo, permite orientarlo. En términos de la acción política más general, es limitante. Sobre todo cuando se intentan hacer cosas diferentes al típico proyecto de cooperación para el desarrollo.
En general ayuda, aunque constriñe también en bastantes momentos, generando dificultades en la ejecución del proyecto.	Las posibles limitaciones no tienen que ver con la herramienta en sí, sino con el propio contexto de la cooperación para el desarrollo.
Sirve para orientar alguna acción, con alguna limitación.	Tiene consecuencias limitantes, ya que solo piensa las acciones de una forma, como si fueran proyectos de cooperación para el desarrollo en el sur, además centrados más en "resolver problemas" que en cosas relacionadas con el proceso.
Creo que el Enfoque del Marco Lógico permite realizar una cooperación para el desarrollo de mejor calidad, más eficiente y orientada.	Creo que tiene consecuencias limitantes cuando se trata de realizar una acción más crítica o transformadora. Tiene consecuencias limitantes. Sirve para orientar mejor.
Permite, en el contexto actual, lograr mejorar la acción en cooperación, si bien requiere un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias y al nuevo contexto en materia de cooperación para el desarrollo.	
Hoy en día es más limitante que orientadora	
Limitantes.	
En general es positivo. Es cierto que es complicado realizar cambios cuando estas implementando un proyecto.	
Hoy día es insuficiente.	
Orienta mejor.	
Más consecuencias limitantes.	

En la profundización de las posibles causas de la limitación, pregunta que se realiza a continuación de la anterior, podemos

encontrar algunas de las pistas sobre el peso que se le dan a las cuestiones más estratégicas o prácticas:



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

Como se puede observar, predominan las respuestas que ponen el énfasis de estas limitaciones en las cuestiones más políticas:

- Limita la acción a unos objetivos y población específicos.
- No afecta a las cuestiones estructurales
- Es una herramienta anticuada.

- Es una herramienta ajena a las contrapartes.

En este sentido, es útil atender a otra de las preguntas que se plantean en el cuestionario sobre el EML. La pregunta "En ocasiones, ¿has tenido que aplicar el EML a proyectos en los que claramente no era útil porque lo exigía la financiación? Si es así, indica por favor en qué tipo de proyectos (Epd, incidencia, ayuda humanitaria)." Arroja un mapa de respuestas muy ilustrativas:

Sí, proyectos de incidencia política  
Investigación  
Sí. EPD, incidencia. Todo lo relacionado con las campañas de movilización, comunicación los términos y categorías usados por EML son inadecuados.  
Sí, en proyectos de investigación.  
Sí, sobre todo EPD  
Sí. En algunos de EPD.  
Sí, EPD, es habitual.  
Si. de formación  
Sí. En proyectos de EPD en los que la población beneficiaria y elementos como el árbol de problemas no era tan útil.

En convenios estructurales, el apoyo debía ser más un marco de financiación que una matriz de EML  
Es lo habitual.  
Epd, incidencia  
Educación para el desarrollo.  
Es posible.  
En alguna ocasión, pero no lo recuerdo con exactitud en estos momentos.  
Sí.  
No me he encontrado con financiaciones que no incluyan de una manera más o menos obligatoria el uso del EML

Como puede apreciarse en el conjunto de las respuestas, existe una estrecha relación entre el uso del EML y su imposición por parte de los donantes financiadores, aún y cuando se considere que este tipo de metodología no se considera adecuada ni útil para según qué actuaciones. La mayor parte de las personas que han respondido el cuestionario han respondido que han utilizado el EML incluso cuando era manifiestamente ineficaz para el fin del proyecto únicamente porque lo exigía la financiación. En este sentido, la mayor parte de las ocasiones ha sido con proyectos de Educación para la Ciudadanía Global (EPD). Probablemente esto se deba a que la Educación para la Ciudadanía Global es la modalidad, junto con la cooperación para el desarrollo en terreno, más habitual en el tipo de proyectos realizados por ONG que solicitan financiación.

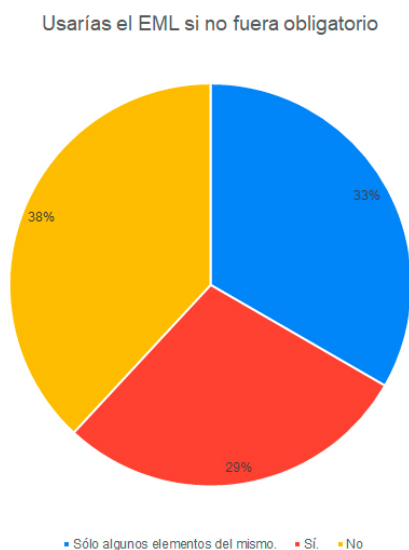
No obstante, es útil reflexionar sobre una de las respuestas, que señala que “Sí. EPD,

incidencia. Todo lo relacionado con las campañas de movilización, comunicación los términos y categorías usados por EML son inadecuados.” Efectivamente, como ya se ha venido explicando, el EML es claramente aplicable directamente al trabajo específico en proyectos de desarrollo como instrumento ordenador de las actividades que han de realizarse sobre el terreno, si bien tiene más limitaciones cuando de lo que se trata es de avanzar en los problemas de desarrollo de manera más estructural. Son justamente los proyectos de incidencia política y movilización los que se centran específica y directamente en lograr cambios en ese nivel, en el nivel de las estructuras de decisión política o de la estructura misma de los problemas de desarrollo. Y a ese nivel, el uso de categorías como beneficiarios o el establecimiento de relaciones causales basadas en lógicas input-output unidireccionales que definen el EML no es aplicable.

#### 4.2.4.- Una herramienta que fija la estructura del proyectorado

Como ya se ha señalado a lo largo de esta investigación, una de las claves a analizar en este trabajo es la relación del EML con el denominado proyectorado, entendido como la estructura de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, una forma útil

de conocer hasta qué punto el EML es más una “imposición” desde el modelo que una “elección” desde las organizaciones sociales, es preguntar por su posible uso si el mismo no fuera una obligación en el marco de la solicitud de financiación<sup>5</sup>.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

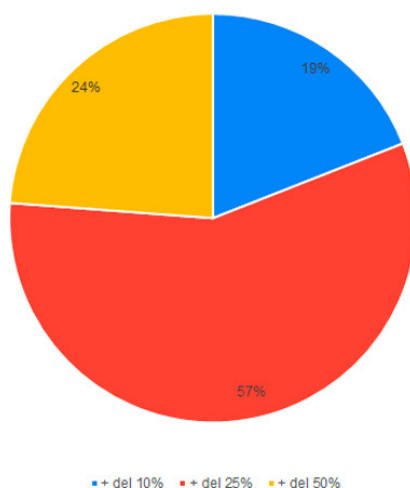
<sup>5</sup> La pregunta completa es: “El EML se ha convertido en la herramienta hegemónica en los proyectos de cooperación para el desarrollo financiados por las instituciones públicas que casi siempre exigen que los proyectos se formulen siguiendo este modelo. ¿En el caso de que no fuera un requisito a la hora de recibir financiación, crees que usarías el EML habitualmente en tu trabajo?”

Como vemos, el 28,6% de los encuestados afirman que, de no ser preceptivo, usarían el modelo del marcológico para sus intervenciones. La mayor parte de las personas que han respondido al cuestionario lo hacen afirmando que no lo usarían y el 33,3% usaría únicamente algunos elementos del mismo. Si relacionamos esta pregunta con la que hemos visto en un apartado anterior sobre qué aspectos del EML eran más apreciados, es lógico pensar que aquellos relacionados con la sistematización de las actividades y el cronograma de las mismas. Es decir, aquellos elementos que contribuyen a ordenar de manera sintética los elementos de las actuaciones sirviendo a las necesidades de homogeneización y comparación. Sería más difícil inferir que los elementos a utilizar serían

aquellos que permiten ordenar la lógica de actuación y su orientación a los resultados en forma de transformaciones o cambios.

Esta pregunta constata la íntima relación entre el proyectorado y el EML y cómo esta herramienta sirve, en gran medida, para fijar las posiciones, definidas por la prevalencia del ordenamiento disciplinario de las actuaciones más que por su profundización en la búsqueda de actuaciones que garanticen cambios y transformaciones. En este sentido, la siguiente pregunta, referente a la cantidad de tiempo que se utiliza en tareas burocráticas/ administrativas es igualmente clave para comprender la relación EML y proyectorado.

Cuánto tiempo usas en labores administrativas



Fuente: elaboración propia a partir de Google Forms.

Como se muestra, más de la mitad de las personas que han respondido al cuestionario afirman dedicar más de 25% de su tiempo en tareas burocráticas / administrativas. Aunque la distinción encuentra matices, habitualmente se suelen percibir como tareas burocráticas y administrativas aquellas que ponen el foco en la búsqueda de financiación, la elaboración de proyectos y formularios y, sobre todo, la justificación de los mismos. Este tipo de trabajo contrastaría con el trabajo más específicamente político o de intervención, cuyos objetivos transformadores son más claros.

Ya nos hemos referido más arriba a la importancia que la burocratización tiene

para la conformación del proyectorado como estructura política. Es importante hacer notar también, hasta qué punto el proyectorado tiene implicaciones desde el punto de vista de la transformación subjetiva de las personas específicas que realizan la cooperación.

En uno de los grupos de discusión, una de las participantes planteaba dos tipos de emociones relacionadas con el EML: en primer lugar, el estrés que implica, sobre todo en la relación que el mismo tiene con la burocratización creciente de las organizaciones en el marco del EML que planteábamos anteriormente. Así, el continuo financiación-burocracia-EML propia de la forma en que se trabaja habitualmente en la

cooperación descentralizada, implica trabajar conforme a picos de trabajo, plazos cerrados y elaboración de modelos y formularios tediosos con una sensación permanente de no llegar y estar haciendo lo verdaderamente importante que generaría esta emoción.

La segunda emoción que señalaba era la frustración. En este sentido, el constrictión de la realidad social que implica el EML cuando, además, se articula con necesidades de financiación, con cumplimiento de formularios administrativos, con la búsqueda y recolección

de fuentes de verificación, facturas u hojas de Excel terminan afectando también a la capacidad subjetiva de imaginar política al margen de esa realidad social, frustrando, en parte, a las personas que realizan ese trabajo (en ocasiones costoso y tedioso). En este contexto, la constatación, más o menos real, de que se está trabajando para algo diferente de los fines políticos buscados, produciría esta frustración.

### 4.3.- El análisis contextual de los hallazgos

Si bien el análisis de los hallazgos, por sí mismo, nos muestra algunas cuestiones muy relevantes del uso del EML y algunas de sus consecuencias, es interesante introducir los mismos en el análisis contextual que hemos venido haciendo. De esta forma, intentaremos entrelazar parte de los mismos con la narrativa general que hemos establecido y con los objetivos políticos que hemos planteado al

principio de esta investigación. Para hacerlo, hemos elaborado la siguiente matriz de análisis en la que se cruzan los niveles de análisis ya explicados con los hallazgos extraídos del cuestionario. En cada intersección se plantean cómo podemos emplear cada uno de estos hallazgos desde una perspectiva crítica para avanzar en la transformación.

		Clasificación de hallazgos		
Nivel de análisis	Estratégico	Una herramienta del Norte	Una herramienta limitante	Una herramienta más práctica que política
	Político	Una herramienta más práctica que política	Una herramienta que fija la estructura del proyectorado	Una herramienta limitante
	Práctico	Una herramienta más práctica que política	Una herramienta que fija la estructura del proyectorado	Una herramienta limitante

### 4.3.1.- Nivel estratégico

Si bien en todos los casos se podrían extraer lecturas en cada uno de los niveles para los 4 hallazgos establecidos, en la matriz de análisis se han clasificado cada uno de ellos en los niveles del análisis contextual donde consideramos que más aplica cada uno de ellos. Como se puede observar, no se sitúa cada uno de los hallazgos en “su nivel”, sino que se analizan diferentes dimensiones del mismo en cada nivel.

En primer lugar, el EML como una herramienta del Norte. Como ya se ha indicado brevemente, este planteamiento casa bien con los análisis críticos con la cadena de ayuda, así como con los enfoques decoloniales de la cooperación para el desarrollo. Sin extendernos mucho y sin entrar en la discusión sobre estos últimos, la idea central sería que la cooperación para el desarrollo implicaría, además de una transferencia de recursos, una forma de conocimiento que contiene en sí misma la estructura colonial del poder. En esta línea, el mismo concepto de desarrollo<sup>6</sup> incluye esta estructura en su interior, al presuponer que las formas de organización social “no desarrolladas” son inferiores, tienen que ser transformadas, etc. En esta estructura, la ayuda oficial para el desarrollo y todo el instrumental desarrollado en torno a la misma, en la que el EML tiene un rol preponderante, serían dispositivos con los que, junto a la satisfacción, mejor o peor, de las necesidades, se reproduciría esta lógica, manteniendo a las sociedades del Sur Global en una posición de inferioridad. El concepto de desarrollo, para estas lecturas, sería una reproducción de otras formas de conocer coloniales con las que, a finales y principios del S. XIX se justificó el imperialismo europeo sobre las sociedades del Sur. En esta época, sobre la dicotomía civilizados (desarrollados) – bárbaros (subdesarrollados) se justificó la necesidad de que las potencias europeas

tomasen buena parte del planeta bajo su control, con el objetivo de “civilizar” al resto de pueblos. Civilizar era, literalmente, hacer que se parecieran a las sociedades europeas y que dejasen atrás las formas de vida inferiores.

Así, cuando se planteaba por algunas de las personas que han respondido al cuestionario que las contrapartes del Sur podían usar el EML según iban aprendiendo a hacerlo, lo que se apunta es justamente que el EML sirve para transmitir un conocimiento, una forma de conocimiento, propia del Norte reproduciendo a través de ella la lógica de dominación del Norte hacia el Sur. Desde el punto de vista de la transformación de las problemáticas del desarrollo, por lo tanto, el EML juega aquí un papel negativo.

Si, como hemos señalado más arriba, afrontar el análisis de la cooperación para el desarrollo en la actualidad pasa, necesariamente, por entender las transformaciones que el desarrollo sostenible está atravesando, la excesiva dependencia del EML de esta lógica Norte-Sur supone un freno para la efectividad del trabajo en desarrollo.

Y esto vincula la herramienta con el segundo de los hallazgos en el nivel estratégico: el EML como una herramienta limitante. Desde el punto de vista de este nivel, en este caso la clave estaría en la incapacidad de incluir en la estructura del EML la incidencia en algunas de las variables clave (macro) de los problemas actuales del desarrollo. Si bien la cuestión está relacionada con una cuestión de magnitud, y este límite no sería únicamente un límite del EML, sino un límite de la propia acción en cooperación, el EML como metodología de trabajo incide en esta cuestión. De hecho, tal y como se señalaba por algunos de los participantes el EML tiene consecuencias negativas:

“En términos del día del trabajo, permite orientarlo. En términos de la acción política más general, es limitante. Sobre todo cuando se intentan hacer cosas diferentes al típico proyecto de cooperación

para el desarrollo.”

“Creo que tiene consecuencias limitantes cuando

<sup>6</sup> Escobar Arturo, La invención del desarrollo / Arturo Escobar; Traductora Diana Ochoa. 2da. Edición -- Popayán: Universidad del Cauca, 2014



se trata de realizar una acción más crítica o transformadora.”

Es decir, el EML tiene consecuencias negativas cuando se trata de realizar una acción más política que técnica, cuando lo que se busca es más la transformación de las estructuras que producen los problemas de desarrollo sostenible. Si volviéramos a la analogía de Robert Cox citada al comienzo de este trabajo: el EML tendría sobre todo una función “problem solving” que una acción crítica: una acción que busca transformar la estructura sistémica que produce la problemática del desarrollo, proponiendo y buscando perspectivas transformadoras. En un momento en que los problemas del desarrollo se han transformado, este tipo de enfoque limita mucho la acción en cooperación.

Y en consecuencia, y entrando en la tercera de las cuestiones, esto relaciona el EML con una de las cuestiones también señaladas. El uso del EML es fundamentalmente práctico. Sirve

“En cuanto a gestión y planificación ayuda, en cuanto a enfoque y resultados de transformación limita”

El Enfoque del Marco Lógico conduce a convertir la cooperación para el desarrollo en un asunto más práctico que político. Como veremos en los siguientes niveles de análisis, se tiende a sobrevalorar los aspectos más relacionados con la eficiencia y la calidad de las acciones que con la relevancia política, a un nivel estratégico, de las mismas. Evidentemente, no son dos elementos opuestos, pero en la medida en que los elementos sistemáticos de las cooperaciones para el desarrollo, las metodologías utilizadas y las demandas institucionales incentivan una mejora “práctica” de la misma, frente a su mayor capacidad de “incidencia política” las acciones en cooperación para el desarrollo no pueden salir del “encorsetamiento” que planteaba una de las personas que respondían al cuestionario.

#### 4.3.2.- Nivel político

Si en el nivel estratégico el análisis hace referencia a las cuestiones de la incidencia en los elementos estructurales de los problemas actuales del desarrollo, el nivel de análisis político hace referencia a las cuestiones de la estructura de la política pública de cooperación. Esta estructura, que se ha definido como proyectorado, es en sí misma un límite para la acción estratégica y la transformación en el nivel más macro del desarrollo. Pero además, y es en lo que nos vamos a centrar en este punto, este nivel tiene una incidencia al posicionar la política pública de cooperación, y los actores que la llevan a cabo (principalmente las ONG) de una determinada forma.

En este sentido, el último de los puntos señalados en el epígrafe anterior nos sirve para comenzar el análisis en este. El EML, en tanto herramienta que pone un mayor énfasis en los elementos más prácticos o técnicos que en los políticos o macro, tiende a situar a las organizaciones que realizan la cooperación (en el caso al que estamos aplicando este análisis, sobre todo ONG) en un rol más implementador que político y con poca capacidad de decisión

o incidencia sobre el conjunto de las políticas. En este sentido, si atendemos a los elementos más útiles por parte de las personas que han respondido al cuestionario, nos encontramos con una visión parecida:

“La organización de actividades y la identificación de objetivos y resultados”; “la secuenciación de fases del ciclo del proyecto.”; “Presupuesto, cronograma”; “Cronograma, presupuesto y vinculación de actividades a objetivos”;

Así, el EML consigue fijar una serie de actividades de carácter técnico como las propias de las organizaciones de la cooperación. A este nivel, la figura del consultor/a, como persona especializada en cooperación que, sin una vinculación política específica ni con las instituciones que lo utilizan ni con los proyectos que se realizan, gana preponderancia y reconfigura cuál sería el rol específicamente político de las organizaciones sociales.

De esta forma, el EML, también, fija la estructura del proyectorado como la propia de la cooperación descentralizada. Identificar, diseñar, formular, implementar y, si hay

tiempo y con suerte, evaluar proyectos de desarrollo es lo propio de las organizaciones sociales que se dedican a la cooperación. En la medida en que el EML ordena y sistematiza parte del trabajo de las organizaciones y en la medida en que este se convierte en un requisito en la mayor parte de las convocatorias de los financiadores, se produce una situación doblemente negativa: por un lado, para sostener la estructura de las organizaciones es fundamental conseguir financiación por parte de las instituciones públicas y, para conseguir financiación, es fundamental manejar y dominar el EML. Todo lo que queda fuera de esta lógica, sobre todo en algunas épocas en que la solicitud de financiación es más apremiante, aparece relegado, en un segundo plano. Incluso, cuando se realizan actividades e, incluso, cuando se realizan con vocación de superar la estructura del EML se suele buscar el encasillamiento de las mismas en una

#### 4.3.3.- Nivel de las prácticas

Por último, el tercero de los niveles de análisis es el nivel de las prácticas. En este caso, como se observa en la matriz de análisis, nos encontramos nuevamente con los mismos hallazgos que en el nivel de las políticas, pero desde otra dimensión.

En primer lugar, desde el punto de vista de la consideración del EML más como una cuestión práctica que como una cuestión política: lo que se valora del EML por casi todos los participantes es lo que tiene de herramienta de trabajo que permite ordenar las acciones, el cronograma, o la sistematicidad. Desde este punto de vista, el EML se reduciría a una herramienta de gestión de proyectos más que a una herramienta de intervención en la realidad. Y es que es a este nivel dónde mejor se observa la paulatina incapacidad de las organizaciones sociales y del conjunto de la política pública de cooperación articulada en torno al proyectorado para intervenir en la realidad social de una manera transformadora.

Al principio de este trabajo planteábamos la frustración que, para muchas personas que participaron en las movilizaciones de la pasada década de nuestro país implicó su trabajo

estructura inteligible para el continuo que, en este nivel, forman la burocracia y el EML. Esto nos conduce al tercero de los hallazgos señalados: el EML como una herramienta limitante. El peso que, en el marco del proyectorado, supone el Enfoque del Marco Lógico, fijando además su estructura implica una incapacidad de las organizaciones para trascender el modelo. Esto se observa en dos cuestiones ampliamente conocidas. Por un lado, el menor peso que el tipo de acciones más políticas tiene habitualmente en la cooperación para el desarrollo: las labores de incidencia y movilización o incluso la educación para el desarrollo. De hecho, la mayor parte de las personas que respondían al cuestionario afirmaban haber utilizado el EML para la realización de proyectos en los que no era necesario, modalidades de educación para el desarrollo e incidencia, sobre todo.

en pequeñas (y no tan pequeñas) ONG. Esta frustración estaba relacionada con la brecha entre unas demandas y objetivos políticos muy similares por parte de las personas que se movilizaban a lo largo de nuestro país (algunos de los cuales eran trabajadores de organizaciones de desarrollo que no se movilizaban como tal), y la práctica invisibilidad de las demandas específicamente relacionadas con la cooperación para el desarrollo. Esta frustración, en buena parte, tenía que ver con una desconexión que se había generado: el personal de las ONG se había especializado en una materia cada vez más limitada de la realidad social. En esto, el EML, como metodología hegemónica ha jugado y juega un papel clave. Esta especialización generaba dos tipos de identidades políticas en las organizaciones: por un lado, la del técnico de proyectos que se encarga de gestionar proyectos porque contaba con el conocimiento técnico adecuado (es decir, la mezcla de conocimiento burocrático/administrativo con las especificidades de las herramientas utilizadas habitualmente, especialmente el EML). Y por el otro, en buena parte de los casos, la del activista político, separando esta actividad del trabajo diario de las organizaciones y, en

consecuencia, separando a las organizaciones de este trabajo político.

En este sentido, el EML tiene sentido en tanto que actúas como técnico (de hecho, se convierte en la parte clave de ese conocimiento técnico, junto con la justificación de subvenciones), pero lo pierde para el trabajo político, generando así la dinámica del proyectorado que hemos señalado antes. Esto conduce a la paradoja de que, incluso cuando no es el instrumento más útil el EML se sigue usando, ya que forma parte de la técnica de lo que se hace.

En este sentido, el EML es una forma de, en el nivel de las prácticas cotidianas, fijar la estructura del proyectorado. Como "técnico" de cooperación debes especializarte en la utilización del marco lógico y en su conexión con los procedimientos burocráticos: solicitar subvenciones, justificar subvenciones. Esta

fijación de la estructura, como vimos más arriba, también se produce en la cantidad de tiempo que se emplea en el tipo de labores técnicas. En algunas ocasiones más de la mitad del tiempo se emplea en este tipo de labores y en la mayor parte de las ocasiones más del 25% del tiempo es empleado en ellas.

Y es esta tendencia a fijar la estructura del proyectorado la que limita y ha limitado el papel de las organizaciones sociales. La identificación como técnicos sitúa, aunque sea implícitamente, a las personas que trabajan en al cooperación en un campo de trabajo limitado por un conocimiento y unas prácticas. Poseedores de un conocimiento tecnocrático, paulatinamente se pierde la capacidad de percibir la realidad fuera de ese marco (al menos cuando actúas como técnico; como se ha señalado, lo interesante es que, en muchas ocasiones, fuera de tu trabajo, actúas como activista que rechaza esa visión tecnocrática).

## 5.- ¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL EML?

### 5.1.- El EML y el poder

Como hemos visto, el análisis del uso del EML en la planificación de políticas públicas y, en particular, en la política de cooperación, sugiere que debe ser un análisis situado en los diferentes contextos en que se utiliza, con el fin de explorar cuál es su significado, en términos de configurador de las relaciones, los hábitos y las normas que se consolidan y devienen en características de la producción de la política. Estas relaciones, hábitos y normas configurados por las prescripciones metodológicas —entre otros factores— que se han consolidado en la producción de la política, nos remiten a una serie de consideraciones relativas al poder. Desde diversos flancos y disciplinas, las ciencias sociales han analizado de manera consistente aspectos relativos al poder que nos permiten constituir un marco de aproximación a esta

relevante cuestión, siquiera sea de manera sintética que no puede ser exhaustiva ni extensa en el marco de esta investigación. Las siguientes apreciaciones constituyen, por un lado, una serie de argumentos que justifican la opción tomada en este estudio de realizar el análisis del uso del EML en tres niveles de contexto, el estratégico, el político y el de las prácticas. Por otro lado, abren un campo de investigación y de análisis específico para la política de cooperación que sugiere gran potencial crítico y se muestra relevante para la búsqueda de alternativas y transformaciones. La importancia de tomar en cuenta este análisis del EML y el poder se muestra precisamente en la capacidad que ciertas lógicas han tenido para invisibilizar la naturaleza política de múltiples aspectos relativos a la política de cooperación.

Es decir, cuestiones relativas a la distribución de poder en diferentes sistemas, ámbitos, sociedades y relaciones entre los actores políticos que, de una manera u otra, participan en la producción de la política. Este borrado de la naturaleza política de estas relaciones ha supuesto sin duda un alejamiento de las

posibilidades reales de transformación que ha afectado, no sólo a los actores particulares en cada caso, sino de manera particular a todo el conjunto de prácticas que se reúnen en la cooperación para el desarrollo a las que nos referimos como el sistema internacional de cooperación.

## **El poder de los actores jurídicos y administrativos en la producción de la política**

En los años 50 y 60 del siglo pasado, en el seno de las disciplinas norteamericanas de la sociología y la ciencia política, se produjo el famoso debate entre elitismo (Mills 1956) y pluralismo (Dahl 1961) que configuraron aproximaciones teóricas a la pregunta sobre quién y cómo se reproduce el poder en las sociedades modernas. Estudios inaugurales de lo que luego sería la disciplina de Administración Pública también pusieron el foco en los denominados subgobiernos, entendidos como sectores específicos de la política en la que se aprecian particulares dinámicas y relaciones de poder entre actores (Leiper 1955) que dieron lugar, también, a análisis sobre aspectos particulares de las identificadas como redes de políticas públicas y a configuraciones del poder como lógicas gobernadas por grupos corporativos que se disputaban el espacio y la agenda política de decisiones (Schmitter 1974). Desde entonces, aquellos debates sobre la distribución efectiva del poder en las sociedades y sistemas políticos no ha dejado de examinar las relaciones entre actores, consolidándose el célebre Triángulo de hierro de Lowi (1969) como marco para la interpretación de dichas dinámicas que, desde su visión crítica, constituían al mismo tiempo límites severos para las democracias liberales tal y como el título de su libro indicaba *The end of liberalism*. El juego democrático del poder presentaba enormes dificultades para que las decisiones de las instituciones políticas salieran de aquel triángulo férreamente sellado, cuyos vértices eran los grupos de interés —más bien corporativamente organizados—, los parlamentarios y los sectores directivos de la burocracia

Lo cierto es que este tipo de análisis apenas

ha formado parte de los estudios sobre la política de cooperación cuando parecen muy pertinentes. Con enorme frecuencia asistimos a la expresión de particulares relaciones de poder entre actores presentes en la producción de cualquier política, que chocan a menudo con los criterios de interventores, jurídicos o técnicos de la administración. Evidentemente, la definición de los criterios que conforman los procedimientos administrativo-jurídicos de las administraciones poco tienen que ver con el EML, al menos de manera directa, en el sentido de que aquellos tienen sus raíces en otras lógicas, más preocupadas de las virtudes de la gestión pública que de los resultados de desarrollo de las acciones. Sin embargo, el hecho de que este tipo de relaciones de poder se hayan mostrado tan recurrentes y funcionales como límites específicos y concretos de las acciones que pueden ser realizadas y de las condiciones en que cada una de las acciones ha de realizarse, ha terminado por constituir un muestrario de finalidades de los aparatos de gestión de los actores. En ese sentido, estas limitaciones impuestas por las lógicas administrativas han devenido en imponer una visión restrictiva y reducida del instrumental de planificación de las acciones, contribuyendo, sin duda a reforzar la utilización del EML como una fotografía estática cuya principal función es describir qué se hará para facilitar luego su correspondencia con las consecuencias administrativas de dichas acciones. El EML, así, constituye un elemento que disciplina el trabajo de los actores orientando su utilización hacia aquellas formas que se describen como *bullet check*. Es decir, rellenar las casillas de manera que satisfagan posteriormente los requisitos administrativos de justificación.

## El poder de los instrumentos en la producción de la política

La especialización de la disciplina sobre Administración Pública y la proliferación de escuelas de administración y gobierno en Estados Unidos también tuvieron un complemento de enorme relevancia para este análisis. El auge de los sistemas de gestión industrial y los avances tecnológicos irrumpieron, también, en los tradicionales debates sobre la finalidad de la democracia y sus gobiernos. La denominada respuesta tecnocrática al problema del poder en las democracias liberales, parte de los cambios observados en la estructura de producción de las democracias avanzadas —creciente predominio del sector servicios en la economía nacional— y del auge que el ámbito de la gestión adquiere en los sectores industriales y empresariales. Ya desde hace décadas estas observaciones propiciaron argumentos para aventurar que buena parte de las problemáticas a las que respondían las políticas públicas serían resueltas mediante decisiones basadas exclusivamente en criterios técnicos de gestión (Bell 2000). Así, la mayoría de esas decisiones políticas serían diseñadas y definidas por expertos reunidos en grupos de decisión que constituyen una tecnoestructura (Galbraith 1967) fundamental para explicar, a partir de entonces, cómo se produce la política. El marco neoliberal de la administración pública termina por reforzar y desarrollar aquellas ideas, introduciendo en los cada vez más exiguos aparatos de la administración, criterios de eficiencia económica adoptados de las contabilidades empresariales, deudores del marco monetario neoclásico que la ciencia económica hegemónica instala en el conjunto de prácticas políticas a lo largo y ancho del mundo a partir de los años 80, de manera mucho más acelerada a partir del final de la Guerra Fría al inicio de la última década del siglo XX.

En este contexto de incorporación del managerialism empresarial en el ámbito de las políticas públicas se inscribe la incorporación de multitud de metodologías para planificar y ordenar la gestión de las políticas públicas. Esta incorporación se generaliza hasta el punto de construir paradigmas específicos de gestión de las actuaciones públicas que cristalizan en

el Nuevo Paradigma de Gestión (NPG) (Löffler 1995). La incorporación y la evolución de los enfoques basados en el EML para el diseño de proyectos persigue precisamente sistematizar y ordenar los diferentes elementos y lógicas que conforman, en último término, una actuación política, con la finalidad de homogeneizar los marcos de dichas actuaciones y facilitar las labores de gestión de las mismas. En escasas ocasiones asistimos a análisis que se pregunten por lo que no queda recogido de los procesos políticos que las metodologías circunscriben a un instrumento definido como un marco lógico. El propio EML recoge en forma de hipótesis o circunstancias que han de producirse para validar la lógica que describe, todas aquellas cuestiones que se consideran relevantes como contextos sociales, económicos o políticos en los que se desarrollarían dichos proyectos.

Así, la lógica instrumental margina a un extremo de la matriz cuestiones de orden político fundamental en el conflicto sobre el que pretenden actuar, situándolas fuera de la actuación que se diseña. Este ejercicio disciplinario del instrumento sobre la realidad política contribuye a invisibilizar la naturaleza política de la misma, procurando cierta fantasía según la cual, si realizamos una actuación según la lógica descrita por el EML, esta funciona como garantía de buena gestión, o lo que es lo mismo, buena actuación. El instrumento como garantía de buenas políticas. Tal puede ser el poder que el EML ejerce sobre la producción de la política de cooperación. Por ejemplo, los aspectos iniciales de los manuales de dicho enfoque para trabajar en las fases de identificación subrayan la necesidad de la participación de los actores locales o beneficiarios de la acción. En esta fase de identificación, centrada en la participación, se juegan buena parte de las relaciones de poder entre los actores que explican tanto la situación del conflicto como las propuestas que sus protagonistas tienen respecto del diagnóstico.

En efecto, pensemos en los árboles de problemas y objetivos, como un ejemplo de ordenación de las dinámicas políticas

de participación para dichas fases de identificación. No sólo es que, en la práctica, se haya observado que estas fases no están recibiendo la mínima atención en la elaboración y formulación de los proyectos cuando éstos se realizan desde gabinetes con el único propósito de cumplir requisitos y plazos para obtener financiación. También es preciso cuestionarse sobre el poder que el EML tiene en estas fases para determinar, circunscribir y acotar el genuino proceso político de participación a la realización de un proyecto que encaje en los requisitos del EML, cuando no es infrecuente que los actores, supuestamente protagonistas, estén procurando y entendiendo los problemas y sus soluciones a partir de postulados diferentes y mediante esquemas de trabajo político que difícilmente son inscribibles en dicha lógica. El resultado es que dichos procesos quedan fuera del proyecto y, en consecuencia, sin financiación y, por lo tanto, fuera del trabajo de las entidades y agencias de cooperación.

Esta reflexión podría permitir comprender procesos de distanciamiento entre las dinámicas o los procesos políticos locales y las actuaciones que se realizan en la política de cooperación. Este distanciamiento no sólo constituye un límite para las propias aspiraciones de la política de cooperación, sino que también pueden generar efectos normalmente no explicitados en las propias dinámicas de distribución del poder local, donde con cierta frecuencia observamos el empoderamiento de los actores que menos dificultades ponen a adaptarse a las lógicas impuestas por la razón instrumental que traslada el EML y sus derivados.

Este continuo y persistente proceso de tecnificación de la política que representa la hegemonía del EML en la política de cooperación, ha terminado por constituir cierta tecnocracia en el sistema. Se aprecia particularmente en las entidades y actores que trabajan la intermediación entre los dos extremos de la cadena de la ayuda, los donantes

y los receptores. Esta intermediación en una política altamente influenciada por el principio de subsidiariedad, particularmente en España y de mayor intensidad en la descentralizada, la realizan las entidades sociales como las ONG, universidades y otros. Históricamente, la consolidación de una política pública que ha puesto la gestión de los instrumentos en el centro de la misma ha devenido en una demanda de especialización técnica que ha determinado en buena medida la evolución profesional de las entidades. Progresivamente, estas entidades se han venido adaptando mediante la priorización de expertos en gestión de proyectos respecto de analistas políticos o especialistas en las dinámicas de participación y empoderamiento político. Rol que se producía incluso en las mismas personas, que en el marco de su trabajo eran técnicos y en el marco de su activismo político eran activistas.

Este proceso de profesionalización orientado a la gestión y al cumplimiento de los requisitos burocráticos ha constituido el eje del llamado proyectorado. Dicho proceso no se ha realizado en el vacío, sino que al tiempo que las entidades se construían adaptándose a estos requisitos de profesionalización en el sentido advertido, estaba cerrando otras posibilidades de especialización, aquellas que quedaban fuera del EML. Este proceso puede observarse como un continuo proceso de desnaturalización (Martínez-Osés et al. 2011) en tanto que ha orientado a esquemas despolitizados y tecnocráticos las acciones de las entidades que surgieron y se articularon en torno a posiciones y demandas de naturaleza política. Este proceso puede haber constituido un vaciamiento de las bases políticas sobre las que se construyó la política española de cooperación internacional que bien puede haber servido de contexto propicio para el posterior proceso de debilitamiento y desmantelamiento de la política de cooperación en la última década (Martínez y Martínez Osés 2014).

## **La distribución del poder internacional en la producción de la política**

En las reflexiones y estudios sobre la estructura internacional de la política de cooperación,

desde el punto de vista de las relaciones de poder entre sus actores, se ha abordado de

manera recurrente el carácter desigual de dichas relaciones desde múltiples perspectivas. Sin ánimo de extender estas referencias por ser suficientemente conocidas para el mundo de la política de cooperación, cabe mencionar que dichas relaciones han estado en el centro de las preocupaciones del propio sistema. Incluso desde sus ámbitos más institucionales (Martínez y Sanahuja 2009; Martínez 2011; Martínez et al. 2012; Iborra, Martínez Osés, y Martínez 2013; Domínguez Martín y Lucatello 2018; Martínez y Martínez Osés 2020b), la pretensión de horizontalidad en las relaciones de cooperación ha constituido una aspiración permanente, tratando con ello de difuminar o de compensar una estructura de relación de carácter vertical definida por una jerarquía en cuya cúspide se sitúan los intereses de los países donantes (Sogge, Biekart, y Saxby 1996; Sogge 2002; 2015; Ayllón Pino 2013; Martínez Osés 2017). La política de cooperación se ha definido como una cadena de ayuda que orienta las acciones en la dirección donante-receptor haciendo prevalecer en su diseño los intereses de aquellos, y determina la rendición de cuentas en el sentido inverso, determinando que los sistemas de seguimiento se orienten a satisfacer las demandas de los donantes. Se trata de una estructura que reproduce el diseño de las acciones y la rendición de cuentas justo en el sentido contrario que, en su discurso, afirma pretender cuando sostiene que el protagonismo en la definición de las acciones ha de ser de las poblaciones afectadas y los resultados deberían ser contrastados precisamente con dichas aspiraciones.

Esta tensión entre donantes-receptores cuando hablamos de los actores del sistema de ayuda internacional ha tenido su correlato en los análisis internacionales del poder, entre países ricos y países pobres o, asumiendo la terminología y el esquema mental que da origen a la política de cooperación, entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Las últimas propuestas de carácter terminológico —ahora son todos países socios—, son tan voluntaristas como ineficaces desde el punto de vista de modificar la estructura de relaciones. Puede que sean útiles para invisibilizar el sentido y la jerarquía de dichas relaciones, es decir, la naturaleza política de las mismas.

En este contexto, el análisis pertinente requiere preguntarse por la funcionalidad del EML en relación con esta particular estructura del sistema definido por sus relaciones. En primer lugar, cabe subrayar que la introducción de la metodología del EML para el diseño de las acciones es una propuesta realizada por actores del extremo donante de la relación. En ningún caso puede entenderse esa demanda de lógica particular para el diseño de las acciones como una demanda de las poblaciones locales. Mucho menos que la lógica de planificación que sostiene y reproduce el EML constituya un consenso o que trascienda las diferentes perspectivas, visiones y expectativas que poblaciones culturalmente muy distintas tienen de sus objetivos. En este sentido, los estudios críticos de la cooperación desde la perspectiva colonial han contribuido a revelar en qué sentido las normas e instrumentos del sistema reproducen una definición y una jerarquía sobre el desarrollo particularmente etnocéntricas y occidentalocéntricas (Escobar 1998; Surasky 2013; Domínguez Martín y Lucatello 2018).

En segundo lugar, no sólo el diseño de la herramienta responde a lógicas culturales particulares que se imponen como universales, también su utilización de carácter obligatorio procede de un mandato definido y condicionado por los intereses donantes. Tradicionalmente, en el sistema de cooperación internacional se ha establecido la diferencia entre donaciones y préstamos para distinguir la cooperación reembolsable de la no reembolsable. En este sentido, la cooperación no reembolsable (donaciones) se presta sin que el receptor incurra en obligaciones contables monetarizadas, lo que se ha considerado una práctica especialmente relevante y coherente con los propósitos de la cooperación. Sin embargo, esta primacía del pensamiento monetario no debería impedirnos observar que las condiciones para el “disfrute” de dichas donaciones puede llevar aparejadas otras condiciones que pueden determinar el margen y el recorrido de las acciones tanto como cualquier obligación de reembolso. En estos aspectos, el uso del EML como requisito para el acceso a la donación constituye un elemento nada despreciable, en tanto que prescribe una forma determinada de

delimitar los objetivos, una lógica de actuación y una definición de resultados y sus mediciones que han de ser previamente aceptadas por los donantes para considerarse como adecuadas.

## 5.2.- El enfoque basado en derechos humanos

Uno de los enfoques alternativos al EML más utilizados es el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Este tiene como objetivo integrar los estándares internacionales de derechos humanos en los planes y las intervenciones de desarrollo y aplicar sus principios y valores a las acciones y procesos diseñados.

Es utilizado habitualmente en las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas que, en el año 2003 establecieron el denominado "Entendimiento Común" sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), con el objetivo de lograr un acuerdo básico en cuanto al uso de algunos de los principios básicos del Enfoque. En el mismo se señalan los 3 elementos sustanciales del EBDH (Naciones Unidas, 2003):

1. *Todos los programas de cooperación al desarrollo, políticas y asistencia técnica deben promover la realización de los derechos humanos tal como se establecen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.*
2. *Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y los principios derivados de ellos guían toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.*
3. *La cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los «titulares de obligaciones» para cumplir sus obligaciones y/o de los «titulares de derechos» para reclamar sus derechos.*

En nuestro país, este enfoque ha sido ampliamente difundido por la Agencia

Cabría preguntarse al respecto, ¿en qué casilla de la matriz del EML cabe el diálogo político entre los actores de la cadena de la ayuda?

Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), que lo ha utilizado también en algunos de sus programas y proyectos. Si embargo, si bien ha existido cierto impulso institucional para su uso como alternativa al EML, este último sigue siendo el enfoque dominante a la hora de realizar las intervenciones en cooperación para el desarrollo.

Conceptualmente, el EBDH se fundamenta en establecer un marco normativo específico a la hora de diseñar las acciones y las intervenciones de desarrollo: la normas internacionales de derechos humanos establecidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A partir del mismo, lo que se identifican no son necesidades sino capacidades de ejercicio de estos derechos. En una situación dada nos encontraríamos ante una vulneración de derechos que implicaría a tres tipos de actores:

- Los titulares de derechos: la población que específicamente ve vulnerados los derechos humanos.
- Los titulares de obligaciones: el Estado y las instituciones que tienen la obligación de garantizar esos derechos.
- Los titulares de responsabilidades: otros actores con responsabilidades en el ámbito del respeto de los derechos que puedan estar afectando a su garantía.

Una vez establecido este contexto, la intervención basada en el EBDH consistiría en llevar a cabo acciones que mejoren las capacidades de los todos los actores para garantizar los derechos que se consideran vulnerados:

- Mejorando las capacidades de los titulares de derechos para ejercerlos y reclamarlos.



- Mejorando las capacidades de los titulares de obligaciones para garantizarlos y proveerlos.
- Mejorando las capacidades de los titulares de obligaciones para respetarlos.

En este marco, las intervenciones más habituales que parten de este enfoque se centran en el aumento de la participación y del empoderamiento de colectivos y organizaciones específicas titulares de derechos para reclamar y ejercer sus derechos. Este énfasis en la participación es una de las notas características de este enfoque que, como el EML también sugiere, dota a las poblaciones y colectivos que forman parte de la intervención de un rol más activo. Como se ha dicho, lo principal de este enfoque no consistiría en satisfacer necesidades mediante una intervención externa sino en considerar a los posibles beneficiarios de la acción de desarrollo sujetos activos que, mediante la intervención, adquieren nuevas capacidades políticas para superar la vulneración de los derechos. En este sentido, juega un papel muy relevante el análisis de las relaciones de poder entre los tres tipos de titulares que se establecen en este enfoque: la intervención, desde este punto de vista, consistiría idealmente en modificar estas relaciones de poder para superar la vulneración identificada.

Desde el punto de vista del análisis contextual, como vemos, el EBDH tiene algunos elementos positivos con respecto al EML que tiene sentido señalar. Sobre todo desde el punto de vista estratégico, el que hace referencia a qué utilidad tiene la herramienta frente las transformaciones de las problemáticas del desarrollo, este enfoque tiene la ventaja de que cuenta con un corpus doctrinal y un marco normativo específico con el cual poder analizar críticamente la realidad. Volviendo a la diferenciación entre conocimiento “problema solving” y conocimiento basado en la teoría crítica, en la que el primero sería un conocimiento centrado en resolver problemas concretos sin cuestionar el orden y el segundo un conocimiento que desvela formas alternativas de producir orden social, el marco normativo de los derechos humanos aplicado a las situaciones concretas

permite, al menos idealmente, vislumbrar funcionamientos alternativos del conjunto de los actores sociales que podemos considerar, usando esta palabra con todas cautelas, más emancipados.

La utilización de este enfoque, además, resulta muy útil en el contexto actual en el que una de las tendencias claras en el ámbito del desarrollo y en el conjunto de la sociedad es cierta marginación de los derechos humanos como forma de comprender la realidad y como orientación de las políticas públicas. La propia Agenda 2030, en la que los derechos humanos apenas tienen un papel relevante, es un ejemplo de esto.

Sin embargo, en este punto debemos ser conscientes de cómo la aplicación de los Derechos Humanos para el análisis de los problemas de desarrollo puede suponer, igualmente, una forma de “imposición” de una lectura de la realidad que encierra algunos problemas. Para empezar, en muchos casos esta puede ser una lectura externa, producida por el financiador o el experto que conoce el marco de derechos humanos y en la que este conocimiento supone ya una imposición. No hay que obviar que los derechos humanos como marco doctrinal encierran en sí mismos una mirada a la sociedad y a la política que tiene una lógica colonial y patriarcal. Si bien existen muchos, valiosos y útiles esfuerzos para deconstruir estos marcos y estas lógicas de los mismos, en una relación que ya es de por sí desigual, como hemos apuntado en el epígrafe anterior.

Descendiendo por los niveles del análisis contextual, desde el punto de vista del análisis de la política, nos encontramos con un enfoque que remarca una relación entre actores mucho más política que el EML. Aquí, la participación y la capacidad de los agentes para reclamar y ejercer sus derechos juegan un rol clave y que debemos valorar desde esta perspectiva. No obstante, y volviendo a la última idea del párrafo anterior, este enfoque por sí mismo no se sale de la problemática lógica donante – receptor en la que los intereses y las necesidades de unos y otros son diferentes y en la que los primeros, también a través de cómo se usa este enfoque, pueden ejercer poder sobre

los segundos. De hecho, una lectura basada en los derechos humanos y una intervención basada en las mismas tiene como objetivo final “integrar” a las organizaciones o comunidades que se consideran titulares de derechos con las propias instituciones de su país o región a las que se considera titulares de obligaciones. Esta integración, que en determinados casos puede tener sentido, cuando surge “impuesta” desde una agencia externa puede ocultar múltiples subordinaciones.

### 5.3.- La teoría del cambio

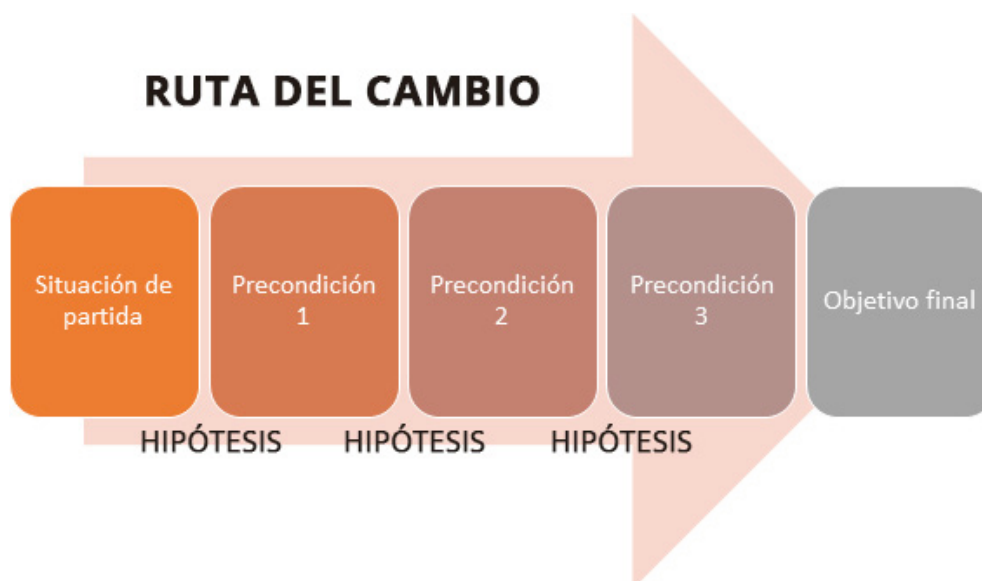
Junto al EBDH, otra de las metodologías de trabajo más utilizadas en las intervenciones en desarrollo es la denominada Teoría del Cambio (TdC). Esta metodología surge precisamente para superar algunas de las rigideces que presentaba el EML, en especial las necesidades de una causalidad fuerte (y en muchas ocasiones, inventada) que justificara las actividades. En el caso de la Teoría del Cambio, precisamente, el centro de la acción está en la construcción de esa teoría, esas razones que producirían, en principio, un cambio. En este sentido, al aplicar la TdC a una intervención se realiza una ruta del cambio en la que se presta mucha más atención a aquellos elementos contextuales que lo pueden propiciar: condiciones, riesgos, componentes.

Al igual que en la aplicación del EML, es necesario establecer unos objetivos de cambio

Por último, desde el punto de vista de las prácticas, el EBDH no implica nada cualitativamente distinto de lo señalado para el EML. Una política de cooperación establecida exclusivamente en torno a este principio podría reproducir las mismas lógicas ya señaladas en estudio en diferentes puntos de burocratización, preeminencia del trabajo administrativo sobre el netamente político etc. Como hemos dicho, esta no descansa en el uso de una herramienta específica sino en la lógica propia del sistema.

más o menos claros, pero estos no son el resultado de una aplicación mecánica del diagnóstico y establecimiento de problemas, sino que parten de la elaboración de una hipótesis del cambio. Esta hipótesis es el elemento central de toda la metodología ya que es a partir de ella de la que se establecen las actividades y acciones a realizar. La TdC a este respecto, funciona con una lógica mucho más procesal que el EML ya que se trata de ir revisando la hipótesis, en un proceso que suele más largo, en cada paso e intervención que se va dando. En este sentido, juegan un papel esencial las precondiciones, que son objetivos intermedios que tienen que ir dándose para alcanzar el horizonte u objetivo final.

En el siguiente esquema se presenta el funcionamiento básico de la TdC:



Como se ha comentado, una de las ventajas de la TdC con respecto al EML es que pretende superar las rigideces del mismo en cuanto a la causalidad fuerte. Este hecho, hace que los elementos de análisis del contexto (con inclusión de riesgos no controlables) y el análisis continuado de la hipótesis permitan mayores adaptaciones al cambio, obligando también a llevar a cabo procesos más lentos que lo que suele ser habitual en la cooperación para el desarrollo. La idea, muy propia del EML, de que en el proyecto se pueden formular todas las acciones que se van a llevar a cabo identificando en el mismo todos los resultados y los objetivos/necesidades que se satisfacen con ellos se adapta mucho peor al EML.

La TdC está ganando cada vez mayor predicamento en el sector de la cooperación para el desarrollo, sobre todo en aquellos sectores que acusan ya un cansancio del EML. Es habitual, de hecho, que en cada vez más convocatorias de subvenciones comiencen a solicitarse la formulación de los proyectos partiendo de este enfoque, o al menos con algunos de sus campos incluidos.

No hay duda de que la TdC tiene claras ventajas con respecto al EML, que ya se han señalado. La más importante es su carácter mucho más abierto. Esto permite la realización de proyectos en muchos más campos. La lógica de la hoja de ruta permite el establecimiento de causalidades mucho menos rígidas, potenciando en gran medida la lógica procesual, algo que, sin duda, se echaba en falta en el EML. Por otro lado, la necesidad de ir avanzando en las hipótesis del cambio a medida que se van trabajando, permite una inclusión mayor de los socios y contrapartes

#### **5.4.- La gestión para resultados**

Al final de los años 90 y primeros del 2000 cobró mucha relevancia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo la cuestión de la eficacia de la ayuda. En el marco de varias cumbres internacionales (Monterrey, Accra, Busan) se definieron una serie de nuevos principios de la eficacia que pretendían transformar la cooperación para el desarrollo haciéndola más eficiente y eficaz en sus

en el trabajo. Ya no se trata de establecer un programa de trabajo al principio del proyecto con una serie de actividades en un cronograma y que a eso se reduzca la intervención, sino que conforme se va avanzando y alcanzando precondiciones es necesario reelaborar las hipótesis para continuar avanzando hacia el objetivo final.

Desde el punto de vista del análisis contextual, sin embargo, se puede afirmar que la TdC no supone, por sí mismo, un especial avance con respecto al EML. En primer lugar, porque la TdC no deja de ser una nueva metodología de trabajo centrada en los niveles más operativos. AL contrario del EBDH, que establecía un marco normativo específico a partir del cual valorar (es decir, introducir lógicas de pensamiento crítico) las realidades sociales sobre las que se va a intervenir, la TdC no implica una mirada específica sobre la esencia de los problemas. En este sentido, se queda en el nivel de la "problem solving theory" ya que no plantea órdenes nuevos que impliquen relaciones nuevas entre los actores. Ciertamente, su carácter mucho más abierto y con la posibilidad de diseñar acciones a más largo plazo permite una adaptación mejor a los problemas actuales del desarrollo y permite realizar intervenciones más complejas.

En cuanto al nivel de la política y al nivel de las prácticas, la utilización de la TdC como metodología de trabajo por un financiador, no implica en ningún caso una superación del proyectador como esquema. En todo caso permitiría la realización de proyectos más abiertos o mejores, pero en términos de reproducción de la estructura del proyectador tendería a replicarse.

resultados. La premisa de la que se partía era la constatación de que, a pesar de las décadas de existencia del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, los resultados en términos de desarrollo eran, cuanto menos, escasos. En este contexto las metodologías que se seguían en las intervenciones específicas en cooperación no escaparon a este debate y se desarrolló la conocida como Gestión para

resultados.

El objetivo principal de esta metodología era llevar la cuestión de los resultados finales (tanto en el corto, como outputs directos de la intervención, como en el medio y largo plazo, en el marco de las estrategias de desarrollo) al centro de la discusión entre las diferentes partes implicadas en el proyecto o intervención específica. De este modo, se pretendía definir un acuerdo de resultados (entre financiadores, países y organizaciones socias y ongs) que orientase el conjunto de la acción.

Este enfoque, por otra parte, no se consideraba una alternativa al Enfoque del Marco Lógico, que se seguía considerando válido como método de diseño de las intervenciones, sino que pretendía enriquecerlo con un nuevo desarrollo conceptual de la parte final del mismo en el que los resultados e impactos de la intervención debían servir, no sólo como orientador de las actividades, sino como eje político sobre el que vertebrar la intervención general, incluyendo los aprendizajes de las organizaciones que participaban del desarrollo.

Desde el punto de vista del análisis contextual,

### **5.5.- Mapeo de resultados (Outcome mapping)**

Tomando aspectos de la teoría del cambio y de la gestión para resultados el Mapeo de Resultados también ha recibido apoyo institucional relevante en los últimos años. Particularmente por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y recogido profusamente por la asociación Better Evaluation.

La metodología propone centrarse en la sostenibilidad de los cambios en forma de resultados a largo plazo, y procura identificar individuos, grupos u organizaciones con las que trabajar directamente para influir en los cambios de comportamiento asociados a la intervención y a su éxito. De igual forma, incluye la indicación de planificar y hacer seguimiento sobre los cambios de comportamiento y las estrategias explícitas para apoyarlos.

este enfoque promueve pocos cambios con respecto al Enfoque del Marco Lógico. En realidad, el énfasis que durante una época se hizo en el mismo desde las diferentes agencias de desarrollo, estaba directamente relacionado con el gran peso que las soluciones tecnocráticas y gerenciales tuvieron durante esos debates. De hecho, se puede ver en él una forma de desplazar el foco desde las cuestiones estructurales que producen las problemáticas que la cooperación pretende resolver hacia las acciones para resolverlos. El problema no sería un sistema internacional radicalmente injusto que impide a buena parte del planeta alcanzar niveles dignos de desarrollo, sino los errores técnicos y administrativos de la cooperación para el desarrollo intentando resolverlos.

En este marco, además, este enfoque supone una manera de convertir el discurso sobre la eficacia en un discurso sobre la eficiencia, ya que de lo que se trata, al fin y al cabo, es de desarrollar la capacidad de relacionar inversiones con resultados concretos. De este modo, se corre el riesgo de fortalecer las dinámicas verticales del sistema de cooperación para el desarrollo.

La forma en que esta metodología propone alcanzar esa centralidad de los cambios de comportamiento y su sostenibilidad en el tiempo, se resume en doce pasos<sup>7</sup> que parten de explicitar cuáles son los resultados a largo plazo deseados en forma de cambios, así como la contribución específica de la acción en cuestión a dichos cambios. La idea fundamental sin embargo, consiste en detallar y desglosar esos cambios deseados en una serie de cambios menores pero cruciales para cada uno de los actores implicados. Así, se trataría de establecer una serie de hitos de progreso, que podríamos denominar intermedios, que nos permiten planificar (y monitorear) si la acción va bien o mal orientada hacia esos cambios deseados. Estos hitos (progress markers) pueden ser observados como indicadores, pero, y aquí se distancia del EML, pueden ser identificados durante la

<sup>7</sup> Pueden consultarse esquemáticamente aquí [https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/outcome\\_mapping](https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/outcome_mapping)

implementación y pueden incluir efectos o resultados no intencionados previamente en la planificación de la acción. No son indicadores clásicos en el sentido de que describen un cambio de estado ni contienen porcentajes o plazos previamente determinados.

Esta metodología tiene como virtud lo que al mismo tiempo es su principal dificultad para ser institucionalizada en las diferentes políticas de cooperación: la indicación y reflexión sobre progresos intermedios en relación a un cambio deseado, requiere de la activa participación de los actores implicados de manera constante

## 5.6.- La acción sin daño

En el marco de la acción humanitaria y la construcción de paz se ha desarrollado un enfoque que, por su originalidad y relevancia, merece ser comentado en esta sección. Si bien la aplicación de este enfoque se ha llevado a cabo primordialmente como herramienta para el diseño e implementación de intervenciones en acción humanitaria, la lógica del mismo es aplicable a otro tipo de intervenciones en desarrollo sectoriales.

Surgido en los años 90, el principio básico de este enfoque es “no causar daño”, lo que se puede traducir en que nuestras intervenciones de desarrollo no deben potenciar o alimentar ningún conflicto o problema previo en el contexto donde intervenimos. En este sentido, este enfoque parte de la constatación de que no se puede aislar las intervenciones de desarrollo (o de construcción de paz) de los contextos específicos donde se llevan a cabo y que, de hecho, se corre el riesgo de potenciar algunas de las divisiones y conflictos preexistentes en el mismo. Actualmente, este principio se articula sobre la concepción del denominado “Triple nexo” que permite visibilizar y reflexionar sobre los vínculos entre la acción humanitaria, los trabajos para el desarrollo y la construcción de la paz.

En términos de formas de aplicación, el enfoque de acción sin daño identifica en cada

y no sólo en un proceso de diagnóstico y planificación previo, con capacidad efectiva para valorar la marcha de las acciones y los resultados que van alcanzándose, y, en consecuencia, con capacidad para reorientar la acción según sea necesario para resituarla en el cambio deseado. Normalmente, este tipo de cambios sobre la planificación, aunque estén más que justificados desde el punto de vista de los intereses y las miradas de los participantes, suelen ser poco aceptables para los sistemas de rendición de cuentas y las cadenas de ayuda tal y como las hemos descrito.

contexto tanto conectores como divisores. Estos pueden ser instituciones, grupos, comportamientos, valores, etc. El enfoque de acción sin daño debe asumir que va a interactuar y potenciar influyendo de forma positiva o negativa tanto algunos de los conectores existentes en ese determinado contexto (es decir, reduciendo así el conflicto) como algunos divisores (es decir aumentando el conflicto). Aplicar este enfoque, por tanto, significa incluir este análisis contextual en las intervenciones, llevando a cabo diseños que tengan en cuenta cómo está contribuyéndose (o no) a aumentar estas divisiones.

Desde el punto de vista del análisis contextual el enfoque de acción sin daño presenta algunas cuestiones valiosas con respecto al Enfoque del Marco Lógico. En primer lugar, permite llevar los diseños de las intervenciones más lejos, incluyendo en las mismas la necesidad de no profundizar en dinámicas divisoras propias de las cuestiones estructurales y sistémicas. Permite, por ejemplo, atender a cómo la cuestión del género o la cuestión colonial están afectando a nuestra intervención y, de acuerdo con el principio de no incidir en esas divisiones, modificar la intervención. Igualmente, permite intervenciones más transformadoras que recojan las potencialidades que, en forma de conectores, ya existen en el contexto en el que se interviene.

## 5.7.- ¿Qué hacer?

Como hemos señalado al comienzo de este epígrafe la pregunta sobre la metodología es una pregunta por el poder, es decir, es una metodología esencialmente política. Esto nos debe conducir a evitar caer en una trampa: situar las frustraciones que el desfase entre fines y resultados que la política de cooperación ha cosechado históricamente deriva de un mal uso de una u otra herramienta. Como se ha intentado mostrar a lo largo de todo el trabajo, para entender los problemas o ventajas del EML debemos ampliar el foco e incluir otros elementos de análisis en el mismo: qué nos dice esta metodología de las transformaciones actuales del desarrollo, cómo interviene en la estructura de la cooperación descentralizada o qué implica en términos prácticos para las personas que lo utilizan.

En este sentido, el uso o no de otras metodologías deberá contrastarse igualmente con las mismas cuestiones. Aunque resulta evidente, y así se ha señalado, algunas de las ventajas que el uso de otras metodologías implicaría para el trabajo en cooperación, debemos huir de la idea de que reside ahí el problema y de que los cambios que hay que realizar deben centrarse en esos aspectos.

Son otros elementos como la orientación estratégica de la política pública de cooperación y la estructura interna de la política pública, que tiene que superar la gestión de fondos en torno al proyectorado como eje central, lo que puede producir cambios sustanciales que

impliquen un verdadero salto adelante en lo que venimos haciendo en el sector.

En este sentido, desde el punto de vista más práctico, y centrándonos en la cuestión de las metodologías, los sistemas de cooperación que han intentado llevar a cabo una transformación de los sistemas de instrumentos han optado por no ceñirse en exceso a un modelo y enfoque, abriendo más el paraguas de posibles propuestas. Hay que tener en cuenta que, al menos en el caso español, gran parte de los límites del sistema viene derivado de las obligaciones burocrático-administrativas que implica el uso de fondos públicos para las intervenciones. Obligaciones que enraízan con las lógicas internas del derecho administrativo y que están en sí mismas en proceso de cambio.

Un ejemplo de esta apertura se puede ver en las convocatorias de proyectos del Ayuntamiento de Barcelona. En el formulario<sup>8</sup> de solicitud se señala expresamente el Enfoque del Marco Lógico, la Teoría del Cambio y el Enfoque de Derechos Humanos como fuentes de producción de este. Esta síntesis es un buen ejemplo de la apertura que se propone. Se trataría de dotar a los enfoques y metodologías no de un carácter prescriptivo sino de incluirlos en una caja de herramientas flexible que permita intervenir en los procesos de desarrollo de una manera más adaptativa.

<sup>8</sup> [https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/2021\\_instruccions\\_a1\\_a2\\_a3\\_a4\\_a5\\_b1.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/2021_instruccions_a1_a2_a3_a4_a5_b1.pdf)

## 6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Principales conclusiones

1. La política pública de cooperación para el desarrollo se caracteriza por la implantación generalizada del Enfoque del Marco Lógico (EML), en parte derivado de la adopción del mismo por parte de las principales agencias y actores del sistema internacional de ayuda al desarrollo. Una de las principales funciones del mismo, en este marco, ha sido la de disciplinar (en el sentido de homo-geneizar) las acciones de cooperación internacional para el desarrollo de los más diversos actores.
2. Mientras que la problemática del desarrollo ha evolucionado, cuya mayor prueba es sin duda la Agenda 2030 como nuevo paradigma del desarrollo, no lo han hecho así las herramientas utilizadas para el trabajo en cooperación. Entre ellos el EML.
3. El uso del Enfoque del Marco Lógico no es separable del contexto en el que se emplea, por esta razón los análisis del uso de la metodología desde perspectivas normativas que consideran la autonomía de las herramientas metodológicas para proporcionar eficacia a las actuaciones de cooperación, nos encaminan hacia visiones tecnocráticas de los desafíos del desarrollo. Estos, por el contrario, constituyen desafíos eminentemente políticos que requieren no sólo una mirada basada en la eficacia de las actuaciones, sino una deliberada y motivada propuesta de transformación de las condiciones políticas en que se reproducen los procesos de desarrollo y en la que se desenvuelven y participan los actores implicados.
4. Asistimos a un cambio paradigmático sobre el desarrollo que merece ser fundamentado con cierto detenimiento, partiendo de un somero análisis de las crisis y sus múltiples facetas, subrayando las consecuencias que la creciente transnacionalización y las cada día más evidentes interdependencias de los problemas del desarrollo. Más aún cuando desde 2015 contamos con la Agenda 2030 que pugna por instituirse en síntesis orientadora de las respuestas políticas ante el cambio de paradigma, por lo que nos detenemos más adelante en la lectura transformadora de la misma.
5. En la actualidad, tratar la problemática actual del desarrollo y sus vínculos con la sostenibilidad ha de partir del reconocimiento de lo multidimensional de la misma, incluyendo los vínculos entre lo ecológico, lo económico, lo político y lo social. La Agenda 2030, debido a que funciona como un contenedor de múltiples agendas sectoriales y visiones críticas que cristalizan el reconocimiento político de la multidimensionalidad, encierra un potencial significativo para la transformación de los modelos y las políticas de desarrollo.
6. La política de cooperación para el desarrollo tiene ante sí una oportunidad para revisarse y comenzar a lograr avances desde una perspectiva multidimensional. No obstante, para lograrlo, debe emprender cambios sustanciales no sólo en cómo se hacen las cosas, sino en la naturaleza de las cosas que hace.
7. En este contexto, el EML tradicionalmente ha tendido la función de reforzar los elementos que tendían a hacer de la cooperación una relación de subordinación sobre todo cuando, en muchas ocasiones, este se ha convertido más en una

condición para la financiación que en una herramienta para el diseño.

8. El elemento central del EML es la construcción de una jerarquía de objetivos en un marco dado, deduciendo los resultados específicos de la acción a llevar a cabo de los objetivos más generales y relacionar los mismos, de una manera igualmente lógica con un número determinado de actividades que nos ha de servir para alcanzar los resultados determinados. Así, EML pretende circunscribir la actuación a lo que un proyecto puede realizar y gestionar, entendiendo el mismo como una zona separable del resto de la realidad, planificable y gestionable en un trabajo de ingeniería social o física.
9. El EML ha sido objeto de numerosas críticas desde hace varias décadas. Sin embargo, la mayor parte de ellas se han centrado más en la crítica al uso que se hace del enfoque (interferencias entre objetivos, relaciones causales endebles) que a los elementos estructurales del mismo.
10. Del análisis doctrinal del EML se puede concluir que:
  - a. El marco lógico es una estructura conceptual simplista. Tanto en lo que se refiere a su "lógica vertical" (niveles de objetivos), como a su "lógica horizontal" (relación entre objetivos y las actuaciones que permitirán alcanzarlos).
  - b. Su uso requiere habilidades considerables si uno desea evitar las muchas trampas que incorpora y desea convertirlo en una ayuda para realizar aproximaciones a situaciones que, por definición, son complejas.
  - c. Las asunciones del marco lógico son poco realistas para permitir sólidas aproximaciones, por lo que se precisan habilidades para detectar cuándo han de ser complementadas con otra información o reemplazadas por otras.
  - d. A menudo, existen fuertes presiones en el contexto político y conceptual en el que se utiliza el EML como requisito obligatorio, lo que produce un uso del mismo sobre-estandarizado, rígido y, en definitiva, dependiente de una lógica "arriba-abajo" (top-down).
11. A partir de la muestra y del cuestionario realizado, se puede concluir que el EML en Andalucía se encuentra definido por cuatro rasgos generales:
  - a. Un uso más práctico que político.
  - b. Un uso que reproduce las lógicas Norte - Sur.
  - c. Un uso que considera la herramienta limitante.
  - d. Una herramienta que sirve para fijar la estructura del proyectorado en la cooperación andaluza.
12. Uno de los problemas del EML en tanto que herramienta metodológica dominante es que invisibiliza las relaciones de poder existentes en el sistema, poniendo demasiado peso en la cuestión metodológica frente a otras cuestiones mucho más determinantes a la hora de transformar los procesos de desarrollo.
13. Existen algunas alternativas al EML que tienen cierta relevancia en su uso. Específicamente se mencionan el Enfoque Basado en Derechos, la Teoría de Cambio, la gestión para resultados, el Outcome Mapping y el enfoque "Do not harm". Todos ellos contienen elementos de interés que bien pueden complementar los trabajos de planificación y de implementación de acciones para contribuir a superar las limitaciones halladas en el uso del EML. Lo más relevante es su potencial para ampliar la mirada política sobre el uso mismo de las metodologías y sus implicaciones en la definición de las acciones de cooperación. Todas ellas pueden contribuir a redefinir el uso y el abuso del EML en la política de cooperación. Pero ninguna de ellas ha de considerarse como una alternativa completa al EML en el sentido de que sea suficiente con sustituir éste por alguna de



aquellas, lo que podría situarnos ante el riesgo de volver a invisibilizar la naturaleza política del uso de la metodología pensando que ésta puede resolver de manera

automática los problemas de desarrollo que se quieren contribuir a resolver.

## **Recomendaciones para la política pública**

A continuación sugerimos algunas posibles recomendaciones de política a partir de los hallazgos y conclusiones del estudio, organizados según el foco principal al que se refieren:

### **Renovar los instrumentos de la política pública es renovarla políticamente:**

- a. Superar el carácter instrumentocéntrico de la política de cooperación para el desarrollo descentralizada, cuya finalidad no es sustituir un instrumento de planificación por otros, sino adecuar diversos instrumentos a la naturaleza estratégica y las especificidades de cada acción.
- b. Abrir un diálogo estratégico y político con los actores de la cooperación con la finalidad de vehicular un proceso de repolitización que sirva para definir tanto su naturaleza como sus marcos políticos. En este sentido es fundamental revisar, no tanto las herramientas como la estructura en que la misma se realiza, especialmente la cooperación descentralizada.
- c. Establecer análisis y reflexiones sistemáticas sobre los impactos generados por el uso del instrumental, haciendo hincapié en los diferentes contextos en los que la política de cooperación se realiza y en los diferentes actores que intervienen, con el propósito de evitar limitaciones y obstáculos para que las acciones de cooperación desplieguen su naturaleza política en términos de transformaciones y cambios.
- d. El instrumento idóneo ha de depender del carácter y definición de las acciones de cooperación, en este sentido es imprescindible restringir las normas que imponen el uso del EML como requisito para el acceso a la financiación. Según el

anclaje estratégico de la acción en cuestión, según la modalidad y según el propósito, El EML puede ser o no una ayuda para el diseño de dicha acción. La idea es que prevalezcan las estrategias sobre los instrumentos.

- e. La política de cooperación deberá apostar por una diversidad instrumental adaptada a la diversidad de acciones, comunidades y destinos en los que se despliega.

### **Priorizar la participación de las comunidades para invertir la cadena:**

- f. Iniciar un proceso de revisión y diálogo con los actores jurídicos y administrativos de las administraciones públicas que financian acciones de cooperación, con la motivación de establecer mecanismos para la rendición de cuentas y el seguimiento en el que prevalezcan los resultados de las transformaciones en los territorios y comunidades beneficiarios.
- g. Situar la participación y el protagonismo de las lógicas de empoderamiento y emancipación de las comunidades que sufren violaciones de derechos y problemáticas diversas en el centro de las acciones de cooperación, lo que debe enfatizarse en la definición de las acciones, y exige modificar los requisitos instrumentales y adaptar las normas, los plazos y los mecanismos para la planificación, la formulación y el seguimiento de dichas acciones a partir de ese criterio.
- h. Lograr incorporar en formularios, requisitos y metodologías de planificación, que sean aceptadas por los financiadores, con diferentes mejoras de principios metodológicos como los mencionados en el apartado de alternativas, finalizando con el uso del EML como metodología

completa y autónoma sobre la definición de los procesos de cambio y desarrollo y como único requisito para la formulación y financiación.

- i. Poner el acento en las metodologías que apunten a los procesos más que a los indicadores de cambios de situación previamente establecidos como hace el EML. El éxito o no de las acciones de cooperación debe ser medido con la participación de los interesados en los procesos de cambio y mediante sistemas e indicadores de seguimiento dinámicos y centrados en la valoración de las poblaciones y comunidades protagonistas de los procesos de desarrollo.

### **Perseguir una comunidad de actores más estratégica que técnica:**

- j. Diseñar un plan para establecer y garantizar una conexión mayor entre las prácticas de las personas que realizan las tareas y los grandes objetivos, valores y visiones que motivan a la cooperación. Con ello se evitaría cierto halo de desmotivación y frustración en la política de cooperación provocada por la brecha entre lo estratégico y lo práctico.
- k. Esta redefinición estratégica debe perseguir la superación de la ayuda como eje articulador y estructurante de las acciones de cooperación. En este sentido,

habría que trabajar en torno a una idea diferente denominada "Acciones solidarias por la justicia global" que puedan abarcar un campo mucho mayor de trabajo: desde una intervención en el sur a una intervención en el norte, hasta un análisis de Coherencia de Políticas de Desarrollo, pasando por la promoción de una articulación social para la movilización transnacional, entre muchas otras, que pueden ser objeto de una cooperación internacional renovada que aspire a resolver problemáticas globales y sus expresiones territoriales.

- l. Diseñar, programar e implementar paquetes de capacitación específica para los diferentes actores de la cooperación, con el propósito de facilitar la comprensión de los nuevos marcos instrumentales coherentes con las necesidades y demandas de los protagonistas de las acciones en los territorios y comunidades donde se promueven las transformaciones.
- m. Establecer un calendario de transición, que comprenda la reflexión, el diálogo y la adopción de cambios en los marcos estratégicos e instrumentales de la política, de manera que los diferentes actores puedan adaptarse con la suficiente previsión y apropiación de una cooperación internacional renovada en sus estrategias, su estructura y sus prácticas.

## 7.- BIBLIOGRAFÍA

Ayllón Pino, Bruno. 2013. «El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano». *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* 1 (1): 126-42.

Bell, Daniel. 2000. *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties: with "The resumption of history in the new century"*. Harvard University Press.

Cox, Robert W. 1981. «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory». *Millennium: journal of international studies* 10 (2): 126-55.

Cracknell, Basil E. 1988. «Evaluating development assistance: a review of the literature». *Public administration and development* 8 (1): 75-83.

Cracknell, Basil Edward, y J. E. Rednall. 1986. *Defining objectives and measuring performance in aid projects and programmes*. Overseas Development Administration.

Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, London: Yale University Press.

Domínguez Martín, Rafael, y Simone Lucatello. 2018. «Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo».

Escobar, Arturo. 1998. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.

Galante, Raffaella, Rocío Rodríguez Cáceres, Pablo J Martínez Osés, y Ignacio Martínez. 2020. *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. Barcelona: Diputació de Barcelona. <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136>.

Galbraith, John Kenneth. 1967. «The new industrial state, Boston (Houghton Mifflin Company) 1967.»

Gasper, Des. 2000. «Logical Frameworks: Problems and Potentials (Teaching Material for ISS Participants)», septiembre. <https://repub.eur.nl/pub/50949>.

Greene, Jennifer C. 1999. «The inequality of performance measurements». *Evaluation* 5 (2): 160-72.  
Held, David, y Dimitri Fernández Bobrovski. 2012. *Cosmopolitismo: ideales y realidades*. Alianza Editorial.

Iborra, Juanjo, Pablo J. Martínez Osés, y Ignacio Martínez. 2013. «Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos». *La cooperación descentralizada a debate*, 19.

Kusek, Jody Zall, y Ray C. Rist. 2004. *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*:

a handbook for development practitioners. World Bank Publications.

Leiper, John. 1955. *The Political Process: Executive-Bureau-Legislative Committee Relations*. Garden city: Doubleday.

Ligero, Juan Andrés. 2015. *Tres métodos de evaluación de programas y servicios*. Madrid: Means Evaluation.

Lindblom, Charles. 2018. *The science of "muddling through"*. Routledge.

Lowi, Theodore. 1969. *The end of liberalism*. New York, Norton.

Martínez, Ignacio. 2011. «La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?». *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*. Madrid: Cideal, 63-120.

Martínez, Ignacio, y Pablo J Martínez Osés. 2014. «Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española». 2014. [https://www.academia.edu/7202802/Ruptura\\_del\\_consenso\\_y\\_desmantelamiento\\_un\\_an%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_cooperaci%C3%B3n\\_espa%C3%B1ola](https://www.academia.edu/7202802/Ruptura_del_consenso_y_desmantelamiento_un_an%C3%A1lisis_de_la_cooperaci%C3%B3n_espa%C3%B1ola).

Martínez, Ignacio, y Pablo J. Martínez Osés. 2020a. «Cooperación descentralizada y Agenda 2030». The Hague, Netherlands: Generalitat de Catalunya & CIB Working Group. [http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/dc-2030agenda\\_esp.pdf](http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/dc-2030agenda_esp.pdf).

Martínez, Ignacio, y Pablo José Martínez Osés. 2020b. «Decentralised Development Cooperation and the 2030 Agenda». CIB Working group.

Martínez, Ignacio, y José Antonio Sanahuja. 2009. «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, n.o 38: 1.

Martínez, Ignacio, José Antonio Sanahuja, Rosa de la Fuente, Esther del Campo, y Francisco Javier Verdes-Montenegro. 2012. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.

Martínez Osés, Pablo J. 2017. «El poder y la nueva agenda de desarrollo: oportunidades para un cambio del paradigma | ctxt.es». *ctxt.es*, 2017, 6 de octubre de 2017 edición. <http://ctxt.es/es/20170906/Firmas/14826/desarrollo-agenda-paradigma-cambio-economia-global.htm>.

Martínez-Osés, Pablo, Ignacio Martínez, Anaina Stronzake, David Sogge, Ana R. Alcalde, y Christina Laybourn. 2011. *Renovando el papel de las ONG. 2015 y más*. [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf).

Mayne, John. 2005. «Challenges and lessons in results-based management». *Evaluation* 13: 87-109.

Mills, C. Wright. 1956. *The power elite*. Oxford University Press.

NORAD. s. f. «Results Management in Norwegian Development Cooperation : A practical guide». Accedido 2 de febrero de 2022. <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2009/results-management-in-norwegian-development-cooperation--a-practical-guide/>.

Örtengren, Kari. 2016. «A Guide to Results-Based Management (RBM), Efficient Project Planning with the Aid of the Logical Framework Approach (LFA)». SIDA. <https://www.sida.se/en/publications/>

a-guide-to-results-based-management-rbm-efficient-project-planning-with-the-aid-of-the-logical-framework-approach-lfa.

Patton, Michael Quinn. 2008. Utilization-focused evaluation. Sage publications.

Pazvakavambwa, Addmore, y Gertruida Maria Steyn. 2014. «Implementing results-based management in the public sector of developing countries: What should be considered?» *Mediterranean Journal of Social Sciences* 5 (20): 245.

Raworth, Kate. 2017. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing.

Ringhofer, Lisa, y Karin Kohlweg. 2019. «Has the Theory of Change Established Itself as the Better Alternative to the Logical Framework Approach in Development Cooperation Programmes?» *Progress in Development Studies* 19 (2): 112-22. <https://doi.org/10.1177/1464993418822882>.

Roberts, Dawn, y Nidhi Khattri. 2012. *Designing a Results Framework for Achieving Results*. Washington, DC: World Bank.

Schmitter, Philippe C. 1974. «Still the century of corporatism?» *The Review of politics* 36 (1): 85-131.

Sogge, David. 2002. *Give and take: what's the matter with foreign aid?* Zed Books.

———. 2015. *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Plataforma 2015 y Más.

Sogge, David, Kees Biekart, y John Saxby. 1996. *Compassion and calculation: the business of private foreign aid*. Pluto Press London.

Stufflebeam, Daniel L., George F. Madaus, y Thomas Kellaghan. 2006. *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Vol. 49. Springer Science & Business Media.

Surasky, Javier. 2013. «La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial». En Ponencia presentada en el XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) Huatulco, México.

Uwamungu, Evode. 2014. «Results based monitoring and evaluation and programs performance». PhD Thesis, Mount Kenya University.

