

La Evaluación en la Cooperación Española Informe Anual 2009



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



La Evaluación en la
Cooperación Española
Informe Anual
2009

NIPO: 502-10-072-X

Disponible en www.maec.es (Sección de Cooperación Internacional / Publicaciones).

(c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2010

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Coordinación y elaboración: División de evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

Asesoría e informe técnico: Red2Red Consultores

El material de la DGPOLDE puede descargarse o imprimirse para uso personal, reproducirse, total o parcialmente por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y pueden incluirse fragmentos de las publicaciones en documentos, ponencias, blogs, sitios web y material docente, siempre que se reconozca la fuente y la titularidad del Copyright.

Índice

1. PRÓLOGO	5
2. PRESENTACIÓN	7
Objeto y datos analizados	9
Estructura del informe	9
Cómo leer este informe	9
Disponibilidad de la información y colaboración en nuevas ediciones	10
3. RESUMEN DEL AÑO 2009	11
Función, estructura y capacidad para la evaluación	13
Número de evaluaciones y de organizaciones evaluadoras detectadas en 2009	13
Evolución del número de organizaciones que han realizado o encargado evaluaciones	14
Evolución en el número de evaluaciones durante los años 2005 al 2009	14
Evolución de los importes de las evaluaciones y su peso respecto al total del proyecto o temática evaluada.	14
Agente evaluador durante el periodo 2007 a 2009	14
4. CONTEXTO	15
Contexto institucional y normativo en la cooperación española	17
Contexto europeo y comparativa CAD	18
5. METODOLOGÍA, ALCANCE Y LIMITACIONES	21
6. ESTRUCTURA Y CAPACIDAD PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN 2009	25
La extensión de la evaluación entre los agentes	27
La evaluación en la estructura organizativa: función, dedicación y recursos humanos	27
La cultura de evaluación: utilidad y difusión de las experiencias desarrolladas	29
7. LA EVALUACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	31
8. LA EVALUACIÓN EN 2009	37
Panorámica general	39
La Administración General del Estado	43
La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	43
Otros Ministerios	46
La AECID: departamentos y oficinas técnicas de cooperación (OTC)	47
Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)	50
Los actores de la cooperación descentralizada	52
ANEXO 1. METODOLOGÍA	57
ANEXO 2. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (2008)	59
ANEXO 3. ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO	61



Listado de gráficos

Gráfico 1. Frecuencia con la que se evalúan las intervenciones, por actores	27
Gráfico 2. Existencia de personal responsable de las funciones de evaluación, por actores	28
Gráfico 3. Existencia de personal con formación en evaluación, por actores	28
Gráfico 4. Composición habitual de los equipos de evaluación	29
Gráfico 5. Utilidad percibida para los agentes de las experiencias de evaluación	30
Gráfico 6. Frecuencia con la que se difunden y se publican las evaluaciones	30
Gráfico 7. Evolución del número de agentes que encargan o realizan evaluaciones	33
Gráfico 8. Evolución del número de evaluaciones de las intervenciones de desarrollo	33
Gráfico 9. Evolución del número de evaluaciones en el marco la cooperación descentralizada	34
Gráfico 10. Evolución hacia la recomendación del III Plan Director sobre el presupuesto de las evaluaciones	35
Gráfico 11. Agentes por número de evaluaciones realizadas	39
Gráfico 12. Evaluaciones en función de la composición de los equipos evaluadores	40
Gráfico 13. Concentración de las evaluaciones por países atendidos	40
Gráfico 14. Evaluaciones por país	41
Gráfico 15. Evaluaciones en función del ámbito geográfico	41
Gráfico 16. Evaluaciones por sector	41
Gráfico 17. Distribución de las evaluaciones por intervalos de presupuesto	42
Gráfico 18. Distribución de las evaluaciones en función de su peso relativo sobre la intervención	42
Gráfico 19. Distribución de las OTC en función del número de evaluaciones realizadas	48
Gráfico 20. Evaluaciones en las OTC en función del instrumento de cooperación	49
Gráfico 21. Evaluaciones en las OTC por sector	49
Gráfico 22. Distribución de las evaluaciones en función del agente financiador de la intervención	50
Gráfico 23. Evaluaciones en las ONGD en función del instrumento de cooperación	50
Gráfico 24. Presupuesto medio en función del agente financiador de la intervención	51
Gráfico 25. Peso relativo de la evaluación en función del agente financiador de la intervención	51
Gráfico 26. Presupuesto medio en función del tipo de experiencia de evaluación-intervención	53
Gráfico 27. Peso relativo de la evaluación en función de experiencia evaluación-intervención	53
Gráfico 28. Presupuesto medio en función del actor	54
Gráfico 29. Peso relativo de la evaluación en función del actor	54

Listado de tablas

Tabla 1. Principales magnitudes del presupuesto de las evaluaciones	34
Tabla 2. Peso relativo de las evaluaciones	35
Tabla 3. Evaluaciones desarrolladas por la DGPOLDE durante los últimos años	44
Tabla 4. Distribución de las evaluaciones por departamento, sector, instrumento y zona	46
Tabla 5. Distribución de las evaluaciones de 2009 por centros de responsabilidad	47
Tabla 6. Evolución de OTC evaluadoras y evaluaciones por año	48
Tabla 7. Agente financiador de la intervención evaluada en función del instrumento de cooperación	51
Tabla 8. Distribución de las evaluaciones desarrolladas directamente por agentes de la cooperación descentralizada	52
Tabla 9. Información sobre el proceso de consulta	58



1 Prólogo

Sin duda la evaluación se considera una pieza fundamental entre los aspectos que definen la calidad en la gestión de la ayuda al desarrollo. En la práctica, es urgente discutir y reflexionar entre todos cómo extender y mejorar cada vez más la utilidad de este necesario ejercicio en el engranaje de la política de desarrollo. Necesario por lo que supone de transparencia y 'rendir cuentas' acerca de nuestra gestión y resultados ante la ciudadanía, socios y colaboradores. Al tiempo, por la información valorativa que, en clave de aprendizaje, la evaluación aporta a los gestores y decisores políticos, tanto de España como de nuestros países socios y otros donantes.

Desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) queremos contribuir a este debate. La División de evaluación de la DGPOLDE pone a disposición de todos los agentes del sistema de cooperación los datos básicos que caracterizan nuestra práctica de evaluación. Este informe representa un hito por cuanto constituye el primer mapa de la actividad evaluadora en el país en este sector. En él se responde a cuestiones tales como cuántas evaluaciones se realizan, en qué sectores y países, quiénes las encargan y quiénes las ejecutan, cuál es el importe promedio destinado a evaluar, qué recursos organizativos ponen los agentes a disposición de la función de evaluación, entre otros datos.

Esperamos que este informe, que tiene vocación de constituirse en un documento de referencia anual, aporte

datos básicos a partir de los cuales profundizar en los factores que alienten la integración de la evaluación como eje de actuación de las organizaciones. La DGPOLDE está trabajando, abierta a la colaboración con otros agentes, en la sistematización de las conclusiones y buenas prácticas de los ejercicios de evaluación que se vienen realizando en los últimos años. En paralelo, avanzaremos en el análisis acerca de cómo se están realizando tales evaluaciones y si estas se realizan bajo estándares de calidad que permitan considerar sus evidencias y conclusiones con suficientes garantías.

Este informe ha sido posible gracias a la colaboración de muchos agentes, particularmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y sus Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno, de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), diversos ministerios de la Administración Central del Estado, las diferentes Comunidades Autónomas que han querido colaborar con el estudio, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS). Estamos convencidos de que entre todos podemos ahondar en la utilidad y calidad de una cultura evaluadora que afiance una cooperación responsable, esto es, que responda (rinda cuentas de lo que hace de manera transparente) y se responsabiliza (aprende cómo hacerlo mejor) y que suponga, en definitiva, un sano ejercicio de democracia.



Presentación **2**



2 Presentación

OBJETO Y DATOS ANALIZADOS

Este informe tiene como objeto retratar la práctica de la evaluación por los actores españoles de cooperación. Los elementos básicos sondeados han sido:

- Organizaciones: capacidades, estructura y recursos para realizar evaluaciones en 2009.
 - Frecuencia de la actividad evaluadora.
 - Disponibilidad de unidad o personal técnico y dedicación.
 - Nivel formativo del personal responsable de la función de evaluación.
 - Publicación y difusión de los resultados de las evaluaciones.
 - Percepción de la utilidad y función principal.
- Evaluaciones: descripción de las evaluaciones realizadas durante 2009.
 - País (o países).
 - Sector (o sectores), incluida la educación para el desarrollo en España.
 - Presupuesto de la intervención u objeto de estudio.
 - Presupuesto de la evaluación.
 - Agente evaluador.
 - Tipo de evaluación (intermedia o final).

Este último bloque de datos ha sido también recabado para los años 2007 y 2008.

ESTRUCTURA DEL INFORME

Los datos recabados son presentados y analizados de la siguiente manera. Un primer apartado resume las capacidades y estructura organizativa que los agentes ponen a disposición de las funciones de evaluación. En el siguiente capítulo se analiza la evolución de la práctica

evaluadora en el último trienio (2007–2009), de especial relevancia en este primer informe para tomar en cuenta la tendencia y destacar los cambios más significativos que se han detectado.

Con estos antecedentes, se introduce a continuación el objeto central de este informe: la evaluación durante 2009. En efecto, tras una panorámica general de lo que ha sido el año 2009, el bloque central de este informe presenta información de la actividad evaluadora y sus características discriminada por cada uno de los principales agentes de la cooperación. Así, a continuación se analizan los datos recabados de los siguientes actores y colectivos:

- La Administración General del Estado, con un apartado especial para la labor de DGPOLDE durante 2009.
- La AECID, distinguiendo para una mejor interpretación de los datos y debido a su distinto volumen, entre las evaluaciones realizadas por las unidades de la AECID en su sede de Madrid y aquellas realizadas por sus Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), que son tratadas en algunos apartados de este informe como entidad evaluadora diferenciada de la sede central de la AECID en Madrid.
- El colectivo de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).
- Y los agentes públicos de la cooperación descentralizada (Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Fondos de cooperación).

CÓMO LEER ESTE INFORME

Los resultados de este informe han de leerse a la luz de la evolución del contexto institucional y normativo sucintamente detallado en el Capítulo 4. De manera intencionada, los datos se presentan evitando cualquier valoración sobre ellos. Solo en aquellos casos en los que la evidencia del dato era reveladora por sí misma, se realiza alguna interpretación.

Dentro de la AECID, como unidades potencialmente evaluadoras, se han considerado como categorías diferenciadas la AECID en su sede central de Madrid y las OTC en el terreno. Finalmente, la base para el análisis ha sido conformada por seis departamentos de la AECID sede y 39 OTC que finalmente respondieron al cuestionario (véase Anexo 1).

En lo que respecta al análisis de **la función de la evaluación y condiciones organizativas** (asignación de personal, formación, etc.) en las que esta se da, la representación de los datos del conjunto de agentes está más equilibrada. En este caso, el colectivo de ONGD ocupa el segundo lugar (con un 23% de cuestionarios recibidos), detrás de las OTC de la AECID (33%).

Los apartados referidos al análisis de datos del conjunto de actores respecto de las **características de las evaluaciones** deben considerarse tomando en cuenta la mayoritaria representación de las ONGD, que supusieron el 80% del total de evaluaciones realizadas en 2009.

Se ha elaborado un capítulo que desglosa para cada actor los datos para el año 2009, por lo que entendemos que es cada agente o colectivo el que está en mejor disposición de interpretarlos en profundidad o combinados con otros estudios, considerando además sus prioridades, evolución organizativa (y peso y rol que desempeña la función de la evaluación en ella) y capacidades particulares.

DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN Y COLABORACIÓN EN NUEVAS EDICIONES

La base de datos del volcado de los cuestionarios está disponible en la DGPOLDE para cualquier consulta, cruces interpretativos entre variables y como material de apoyo para investigaciones sobre la materia.

La realización de este informe ha permitido ir detectando mejoras que se deben introducir en la siguiente edición. Si bien se tratará de respetar la estructura básica para facilitar un análisis comparado, invitamos cordialmente a nuestros lectores a remitir cualquier sugerencia de cara a la elaboración de sucesivos informes anuales. Por favor diríjanse a evaluacion-dgpolde@maec.es, indicando "Informe sobre la evaluación en la Cooperación Española" en el asunto del mensaje.

Por último y más importante, para que todos podamos beneficiarnos de una fotografía cada vez más precisa del alcance y características de la práctica de evaluación en nuestra cooperación, es necesaria la colaboración de todos a la hora de comunicar la información necesaria a la unidad central de evaluación que depende de la DGPOLDE. De esta manera, estos ejercicios anuales permitirán analizar la evolución de la cultura evaluadora en nuestro país y hacer seguimiento, en su caso, de las medidas correctoras.



Resumen
del año 2009

3



3

Resumen del año 2009

FOTO GENERAL. Las funciones de evaluación en las organizaciones

Presentes en tres de cada cuatro agentes, las funciones de evaluación no estarían asignadas específicamente dentro de la organización y serían asumidas por personal con alguna formación en la materia —normalmente adquirida en su formación general sobre cooperación— que, para el desarrollo efectivo de las evaluaciones se apoyaría en evaluadores independientes. Los resultados de los ejercicios de evaluación serían percibidos como útiles, principalmente para el conocimiento de la intervención, y muy probablemente no serían difundidos ni publicados.

FUNCIÓN, ESTRUCTURA Y CAPACIDAD PARA LA EVALUACIÓN

La práctica de la evaluación presenta el siguiente nivel de actividad: un 37% encarga o realiza evaluaciones con **frecuencia**; uno de cada cuatro no realiza evaluaciones y uno de cada tres lo hace de forma excepcional (lo que suma un 59%). En el otro extremo, un 4% responde que evalúa todas sus intervenciones (uno de cada 25).

A esto se suma que, en general, las **funciones** de evaluación no están asignadas dentro de las organizaciones. El dato más revelador es que tan solo un 6% de los consultados dispone de responsables con dedicación exclusiva. Lo más habitual es que la evaluación se compatibilice con otras tareas (un 38% de los casos), algo que parece responder a la dimensión relativamente reducida de la mayoría de los actores consultados.

En cualquier caso, es importante destacar que la mayor parte de los agentes que sí evalúan no cuentan con **responsables** —unidades o personas— que tengan asignadas estas funciones de manera específica (un 56% de los casos), de lo que se deduce que pueden encontrar dificultades para asumir con garantías tareas vinculadas a la evaluación.

En cuanto a la **formación**, más de las tres cuartas partes de los agentes que realizan evaluaciones cuentan en sus equipos con personal formado en materia de evaluación. Lo más habitual es que dispongan de formación de carácter general, casi en la mitad de los casos. Apenas uno de cada tres cuenta con formación específica en evaluación (27%).

En cuanto al **agente evaluador**, la mayoría de los actores (59%) se suele apoyar principalmente en evaluadores independientes —una persona o un equipo— para evaluar sus intervenciones de cooperación. La segunda alternativa más frecuente son los equipos integrados por personal de la propia organización y personal independiente (un 23% de los casos). Lo menos frecuente (17%) es el equipo integrado por personas de la organización, con o sin socios locales.

En general, los agentes consideran que sus experiencias en evaluación han sido útiles. En una escala de 0 (muy baja) a 3 (muy alta), la media general se situaría en el 2,1.

Por último, la difusión y/o publicación puede ilustrar sobre el estado de la cultura de evaluación en el sector. La **publicación y difusión** de los resultados de la evaluación no es una política extendida entre los actores. Lo más habitual (44%) es que ni publiquen ni difundan las evaluaciones que realizan. En uno de cada cuatro casos (25%) esta práctica afecta a pocas de las evaluaciones realizadas. Un tercio (31%) de los actores, sin embargo, tiene una política más transparente al respecto y publica la mayoría o todas las evaluaciones que realiza.

NÚMERO DE EVALUACIONES Y DE ORGANIZACIONES EVALUADORAS DETECTADAS EN 2009

A lo largo de 2009 finalizaron 403 evaluaciones distintas en las que participaron, encargándolas o realizándolas,

66 agentes. Sin embargo, el número de agentes involucrados es mucho mayor. Se han detectado otras 66 ONGD que, si bien no respondieron al cuestionario, sí participaron en las evaluaciones notificadas por los agentes financiadores de las intervenciones. De la suma de unos y de otros, el total de agentes o unidades¹ en el año 2009 asciende a 132.

La distribución de las experiencias no ha sido lineal. El 20% de los agentes ha realizado más de 3 evaluaciones en el año 2009 (que de forma conjunta suponen el 50%), mientras que otros limitan su experiencia a un único caso. El grupo de “agentes más evaluadores” está compuesto casi en su totalidad por ONGD, cuyas evaluaciones (voluntarias o inducidas) representan el 80% del total de las realizadas en 2009².

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ORGANIZACIONES QUE HAN REALIZADO O ENCARGADO EVALUACIONES

El número de agentes de la Cooperación Española que han realizado o encargado evaluaciones ha crecido de forma continua, pasando de 27 agentes en 2005 hasta los 66 de 2009. Este aumento de un 144% en cuatro años arranca de forma efectiva en el año 2006, posiblemente impulsado por las novedades en materia de evaluación incluidas en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008, en concreto la normativa de 2005 de la AECID en materia de subvenciones a ONGD y medidas similares de entes públicos de la cooperación descentralizada.

EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EVALUACIONES DURANTE LOS AÑOS 2005 A 2009

El número de evaluaciones no se ha comportado del mismo modo. Si bien a lo largo del periodo las evaluaciones casi se habrían triplicado, este crecimiento no se ha producido de manera continua sino que se ha concentrado en el último año, el 2009.

EVOLUCIÓN DE LOS IMPORTES DE LAS EVALUACIONES Y SU PESO RESPECTO AL TOTAL DEL PROYECTO O TEMÁTICA EVALUADA

El presupuesto medio de las evaluaciones en el periodo 2007–2009 se ha situado en torno a los 11.000 €. La distribución es muy heterogénea. Casi uno de cada cuatro casos se sitúa por debajo de los 3.000 €, porcentaje que no ha variado sustancialmente en los tres años. Sí ha aumentado en cinco puntos el porcentaje de evaluaciones con un presupuesto igual o superior a 12.000 € (del 19% al 24%), marcando una tendencia positiva en este aspecto.

El peso relativo de las evaluaciones sobre el presupuesto de la intervención es del 1,6% de promedio para el periodo 2007–2009, menos de la mitad del rango que a partir de 2009 recomendaría el III Plan Director 2009–2012 de destinar entre el 3% y el 5% del presupuesto de la intervención a las tareas de evaluación (únicamente el 16% de evaluaciones lo habría cumplido). Lejos de ir aumentando, este 1,6% ha ido descendiendo dos décimas desde 2007 hasta 2009.

AGENTE EVALUADOR DURANTE EL PERIODO 2007 A 2009

Durante los años 2008 y 2009, el 85% de las evaluaciones lo desarrollaron personas o equipos independientes —más que personal interno o equipos mixtos—, lo que supone un aumento de más de 10 puntos respecto a 2007.

1. Para la AECID, se ha distinguido entre la sede central y las OTC, conformando un total de 45 unidades (6 departamentos de la AECID sede y 39 OTC que respondieron al cuestionario).

2. Por tanto, es necesario tener en cuenta el peso de las ONGD sobre el conjunto de evaluaciones realizadas a la hora de interpretar la información de la panorámica general de la Cooperación Española. El análisis por actores incluido más adelante permitirá matizar y diferenciar situaciones respecto a la evaluación dentro del conjunto.



Contexto 4

4

Contexto

CONTEXTO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En general, es precisamente la falta de documentos como este informe lo que dificulta poder realizar un análisis sobre la cultura de evaluación con datos rigurosos acerca de la extensión de su práctica.

En todo caso, sí podemos resumir algunos acontecimientos e iniciativas que a nivel institucional y normativo, han conformado un contexto más o menos propicio para la evaluación, dentro de los cuales podríamos destacar los siguientes:

- La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), en aquel momento dependiente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) con nivel orgánico de subdirección general, se constituyó en virtud del Real Decreto 1527 de 1988³. A los 10 años desde su creación publicó su primera evaluación, coincidiendo con la edición en 1998 de la primera metodología de evaluación de la Cooperación Española, todo un hito en su momento. Una segunda parte de la metodología sería editada en el año 2000.
- La OPE deja paso en 2005 a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). En su seno, la División de evaluación adopta competencias asimilables a una unidad central de evaluación del sistema de cooperación español, en sintonía con otras unidades centrales existentes en el ámbito del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).
- Por esos años, la División de evaluación de la DGPOLDE deja atrás la evaluación de programas y proyectos —en la medida en que esta cada vez más ha de ser encargada o realizada por sus propios agentes gestores— para

pasar a desempeñar un rol de evaluador de las políticas, las estrategias, tanto sectoriales como geográficas, y determinados instrumentos y modalidades de ayuda. Asume además un papel de dinamizador de la cultura evaluadora entre los agentes del sistema de cooperación que se materializa, sobre todo, en la colaboración en evaluaciones conjuntas, asesoría a la AECID, sus OTC y algunas Comunidades Autónomas, la representación española en EVALNET (la red de evaluación del CAD) y la publicación del *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Este manual, junto con las dos metodologías anteriores, constituyen a día de hoy las guías principales para realizar evaluaciones.

- Entre tanto, diversas iniciativas sobre evaluación se ponían en marcha en el espectro de la cooperación descentralizada y el sector de las ONGD, algunas con una destacada experiencia en la materia. Queda fuera del alcance de este trabajo documentar tales iniciativas y sus frutos, si bien cabe suponer que forman parte de una evolución positiva dada la relación de mutua influencia entre la Administración Central, la autonómica y local, y la gran mayoría de ONGD.
- El II Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 daba una cobertura política al necesario impulso de la evaluación, con hitos que se han ido renovando en los planes anuales de cooperación. Sin embargo, ha sido el último Plan Director de Cooperación 2009–2012 el que, al integrar en su doctrina y política la agenda internacional para la eficacia de la ayuda, recogía con mayor énfasis la necesidad estratégica de la evaluación. Y esto tanto a nivel de operativo, vinculándola a la gestión para resultados de desarrollo (GpRD), como sobre todo a nivel político (relacionado con un compromiso por la rendición mutua de cuentas y la transparencia) e institucional (relacionado con medidas y capacidades del sistema).

³. En virtud del Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre de 1988 (disposición derogada), se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional, ahora AECID. Esta misma norma creó la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), unidad dependiente de la Secretaría de Estado encargada de la planificación y evaluación del programa de ayuda al desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión de los planes anuales de cooperación internacional.

- Además de la evolución del contexto internacional, las medidas contempladas en el III Plan Director son también el resultado de una preocupación creciente en torno a la evaluación y una mayor sensibilidad de los agentes españoles hacia el tema. Fundamentalmente, son dos los hitos que anteceden a la alta consideración de la evaluación en el III Plan Director y, en cierta medida, la legitiman y aportan cierta experiencia para hacerlo con mayor conocimiento práctico: una mayor sensibilidad normativa que favorece una práctica evaluadora más extensa; y una demanda institucional desde los agentes representados en el Consejo de Cooperación.
- En primer lugar, respecto al contexto normativo, la AECID modifica en 2005 su normativa de subvenciones a ONGD para incentivar la realización de evaluaciones. Obligatorias en algunos casos, opcionales en otros, en todos ellos la AECID apoya a partir de entonces la realización de estos estudios mediante su financiación (ilimitada en cuantía y previa justificación) con cargo a los costes directos de la intervención subvencionada. Algunas con anterioridad, otras a la estela de la iniciativa de la AECID, lo cierto es que la mayoría de las comunidades autónomas y los entes locales más activos en cooperación incorporan la evaluación en sus normativas y, en algunos casos singulares, en sus funciones orgánicas y de gestión de la ayuda. De manera paralela, las ONGD han experimentado un notable crecimiento en el número de evaluaciones que realizan y encargan, como por primera vez puede contrastar este informe. Obligatorias o no, el caso es que parece ser un fiel reflejo de estas medidas —tanto a nivel central, como desde la cooperación descentralizada— el hecho de que las ONGD representen el 80% del número de evaluaciones finalizadas durante 2009 (dato que, por otro lado, debe ser tenido muy en cuenta a la hora de interpretar los promedios que arroja este informe).
- En segundo lugar, el Consejo de Cooperación elabora y aprueba un documento titulado *Consideraciones y recomendaciones sobre la evaluación en la cooperación española* (noviembre de 2008). Era la primera vez que el Consejo destinaba un punto monográfico al respecto, fruto del cual se desprendieron una serie de recomendaciones que, por su interés y la vigencia de algunas

observaciones, se extraen en anexo. El documento completo puede consultarse en la página web del MAEC.

CONTEXTO EUROPEO Y COMPARATIVA CAD

Una de las señales de la incipiente madurez de la cultura evaluadora en la Cooperación Española es su apertura a espacios internacionales. La participación de la DG POLDE en redes internacionales de referencia, como EVALNET, la red de evaluación de los países miembros del CAD o MOPAN, conecta a la Cooperación Española con el debate más actual y las tendencias globales fruto de la experiencia internacional⁴.

A nivel de práctica evaluadora, la referencia fundamental ha sido y sigue siendo los *Estándares para la evaluación del desarrollo* publicados por el CAD (véanse anexos, disponible en la web del MAEC). Los Estándares son un documento de consulta imprescindible por cuanto supone el consenso de los países miembros del CAD acerca de cómo realizar una evaluación con garantías de calidad. Han de tomarse como recomendaciones a adecuar a cada contexto evaluativo, demanda particular y objeto de estudio, y es indudable su utilidad como guía para los actores que se suman cada vez más a la práctica de la evaluación en España.

Documento piloto desde 2006, recientemente se ha revisado con activa participación española. La versión definitiva está estructurada atendiendo a las sucesivas fases del proceso evaluador (diseño, ejecución y presentación de resultados y difusión), lo que facilita su comprensión y consideración por parte de los actores implicados en el encargo y su supervisión a la vez que sirve para anticipar a los equipos de evaluación los criterios de calidad por los cuales podrían ser valorados sus procedimientos y productos.

Es en la cuestión de capacidades y recursos en donde la evaluación en Cooperación Española afronta sus mayores desafíos. El último examen del CAD era elocuente a este respecto (véase recuadro en la página siguiente).

4. En el apartado referido a la DG POLDE se da cuenta de esta participación internacional, tanto en redes de evaluación, como a través de colaboraciones conjuntas con grupos de evaluación de otros organismos multilaterales.

El desafío de encajar una cultura de evaluación en el sistema

La gestión de la evaluación y difusión de los resultados es responsabilidad de la DGPOLDE mediante su nueva división de evaluación. Esta división está abandonando las evaluaciones de proyectos para concentrarse en las evaluaciones de estrategias. Una de las principales responsabilidades de la División es la de fortalecer la evaluación dentro del sistema de ayuda español, incluyendo la AECI y las ONGD, y de coordinar las comunidades autónomas y las administraciones locales. La DGPOLDE subrayó la necesidad de encajar una cultura de evaluación dentro del sistema en su conjunto. Por el momento, la AECI no tiene capacidad suficiente para la evaluación y, por lo tanto, subcontrata los estudios de evaluación con asesores externos. Sin embargo, los presupuestos destinados a ello son muy reducidos, lo que hace difícil garantizar la coherencia a la hora de conseguir contratistas con la experiencia necesaria en la evaluación en materia de desarrollo. Es sorprendente que la propuesta de reforma de la Agencia no contemple ningún plan relacionado con un sistema de evaluación, lo cual constituye un grave olvido. Sin embargo, los altos cargos de la AECI confirmaron que hay planes para la creación de una división de evaluación sólida, que presente sus informes directamente al secretario general de la Agencia. Es prioritario el que España siga adelante con estos planes (...)

El encajar una cultura de evaluación dentro del sistema es una tarea ambiciosa, y actualmente la DGPOLDE no dispone de la capacidad necesaria a nivel de recursos humanos para llevarla a cabo. La División de evaluación de la DGPOLDE está enfrentándose al desafío, en parte mediante acuerdos para el desarrollo de capacidades de evaluación con otros actores del desarrollo españoles, como la Universidad de Sevilla. Sin embargo, la creación de una cultura de evaluación va más allá de la mera formación del personal. A pesar del esfuerzo consciente de difusión, actualmente el nivel de exigencia relativo a la evaluación de resultados es muy bajo. La DGPOLDE ha empezado a realizar recientemente evaluaciones estratégicas y está cambiando el enfoque de la rendición de cuentas a la obtención de conocimientos. Pero este cambio de enfoque todavía debe alcanzar a otros actores del sistema (véase a continuación). Al mismo tiempo, la División de evaluación está dotada de muy poco personal, y no fue creada para definir claramente, para todos y cada uno de los actores del sistema, cómo responder a la necesidad de un mayor énfasis en la evaluación. A medida que España invierte más en evaluación, la DGPOLDE podría asegurar la independencia de la Unidad de evaluación dentro de su estructura organizativa.

Fuente: CAD (2007), Examen de Pares relativo a España (p. 57).

Si bien desde este último examen del CAD ya se han dado algunos pasos para corregir este déficit de cultura evaluadora, en una reciente comparativa europea entre unidades centrales de evaluación (*Development Evaluation Resources And Systems. A Study Of Network Members*), España quedaba todavía lejos de la media del CAD en cuanto a número de evaluaciones publicadas y recursos humanos y financieros para encargar o realizar evaluaciones. Información detallada puede consultarse en dicho informe disponible en la web de la red de evaluación

del CAD, Evalnet, y en el capítulo de este informe referente a la DGPOLDE.

Estas referencias al contexto europeo no hacen sino ahondar en la necesidad de las medidas que ya estaban previstas en los últimos planes de cooperación. Durante la elaboración de este informe, la división de evaluación de la DGPOLDE ha suscrito acuerdos que permiten redoblar sus capacidades y que empezarán a dar resultados a partir de 2010.



Metodología,
alcance
y limitaciones

5

5

Metodología, alcance y limitaciones

La elaboración de este informe se ha apoyado en fuentes de información distintas con el fin de mostrar la imagen más próxima a la realidad de la evaluación en la Cooperación Española. Sin embargo, la relevancia de estas fuentes dentro del ejercicio realizado para este diagnóstico es desigual. La más importante ha sido la encuesta realizada a los principales actores de la cooperación, a partir de la cual se ha extraído la mayor parte de la información recogida en este documento. El resto de fuentes de información —principalmente documentación y bases de datos facilitadas por la DG POLDE y el departamento de ONGD de la AECID— han contribuido a complementar y matizar los datos obtenidos de la encuesta.

El proceso de consulta se ha desarrollado a través de un cuestionario telemático dirigido a los principales actores de la Cooperación Española: ONGD, AECID (departamentos de su sede principal y OTC), departamentos ministeriales que gestionan presupuesto para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y actores de la cooperación descentralizada (comunidades autónomas, entidades locales y fondos locales de cooperación). El cuestionario se adaptó a las especificidades de cada grupo de actores manteniendo una base común que permitiese agregar los datos obtenidos.

Siempre que ha sido posible —cuando el universo era conocido— el cuestionario ha tenido carácter censal, es decir, se ha enviado a todos los agentes identificados dentro de cada grupo de actores. Así ha sido con las Comunidades Autónomas, la AECID (tanto sede como OTC), departamentos ministeriales y Fondos Locales de Cooperación⁵.

En los casos en que el universo no era conocido, y por tanto no era posible enviarlo al total de las entidades integrantes de un grupo de actores, el cuestionario se ha dirigido a una muestra seleccionada en la que se incluía a los agentes más relevantes dentro de cada grupo, siguiendo criterios distintos:

- Entidades locales: se seleccionaron las 50 entidades con más presupuesto destinado a cooperación en el año 2008 integrantes de la FEMP. A partir de los datos facilitados por la FEMP se seleccionó la muestra y esta misma institución colaboró en la distribución del cuestionario.
- ONGD: se seleccionaron las integrantes del grupo de financiación de la Coordinadora Estatal de ONGD (CONGDE) y posteriormente se amplió a otras entidades propuestas por la propia coordinadora, en función de su participación en intervenciones cofinanciadas por la AECID, alcanzando un total de 62 entidades.

Por tanto, el número de agentes a los que se envió el cuestionario varía de forma importante en función del actor del que se trate. Y, en el mismo sentido, el índice de respuesta es desigual entre los actores (consúltese anexo metodológico) y también lo es la representatividad de los datos referidos a cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha optado por maximizar el uso de las fuentes de información disponibles —siempre que los datos lo han permitido y haciéndolo constar en cada caso— para, como se ha mencionado al principio, ofrecer en la medida de lo posible la imagen más próxima a la realidad sobre la evaluación en la Cooperación Española y sus distintos actores.

⁵. En el caso de los fondos de cooperación se envió a todos los integrantes de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS).



Estructura
y capacidad para
la evaluación de
los principales
actores de la
Cooperación
Española en
2009

6

6

Estructura y capacidad para la evaluación de los principales actores de la Cooperación Española en 2009

Los datos de este apartado corresponden a la situación de los agentes consultados a finales del año 2009. A partir de los resultados obtenidos de la encuesta, es posible tener una imagen aproximada de cómo abordan las funciones de evaluación los principales actores de la Cooperación Española que gestionan intervenciones de desarrollo.

LA EXTENSIÓN DE LA EVALUACIÓN ENTRE LOS AGENTES

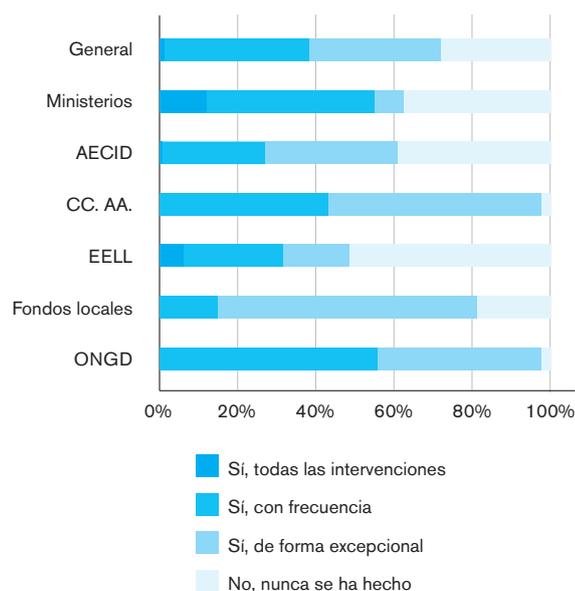
En primer lugar, al respecto de la **frecuencia** con la que se evalúa, el 26% no realiza evaluaciones, entendiendo por esto encargarlas o desarrollarlas. Entre los que responden que sí, un 37% lo haría con frecuencia y algo

más de un tercio lo haría de forma excepcional. Solo un 4% responde que evalúa todas sus intervenciones del total de actores que han respondido a la consulta⁶.

Por tipos de actor, los que parecen tener un comportamiento más homogéneo respecto a la evaluación de las intervenciones de desarrollo son las comunidades autónomas y las ONGD. En ambos casos, todos los agentes consultados afirman que realizan evaluaciones, ya sea de forma frecuente o excepcional. Entre el resto de los actores existe más diversidad en la respuesta, las entidades locales y las OTC destacarían como los agentes menos familiarizados con las funciones de evaluación.

Es necesario mencionar que en el grupo "Ministerios" se incluye la DGPOLDE del MAEC, departamento que tiene asignadas las funciones en materia de evaluación de la Cooperación Española y que, por tanto, suele representar la excepción dentro de la tendencia general dentro del grupo, acompañado en ocasiones de otros departamentos.

Gráfico 1. Frecuencia con la que se evalúan las intervenciones, por actores



Fuente: Encuesta a actores.

LA EVALUACIÓN EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: FUNCIÓN, DEDICACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

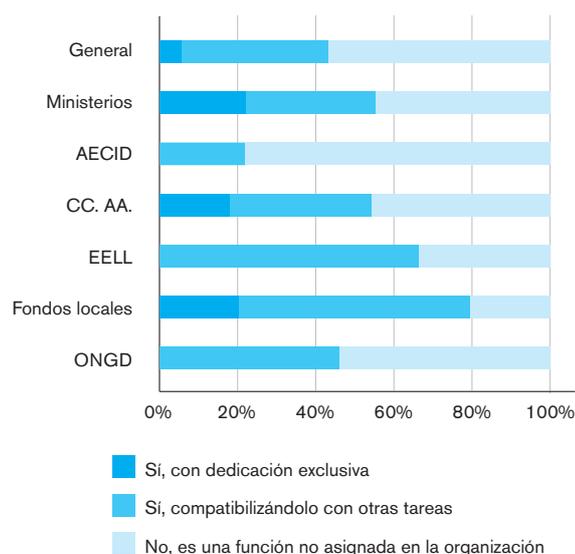
El análisis por actores revela que las **funciones** de evaluación no están muy asentadas en las estructuras organizativas. En este capítulo, el dato más revelador es que tan solo un 6% de los consultados dispone de responsables con dedicación exclusiva.

Entre los agentes que sí disponen de responsables, lo más habitual es que la evaluación se compatibilice con otras tareas (un 38% de los casos), algo que tiene cierta lógica si se tiene en cuenta la dimensión relativamente reducida de la mayoría de actores.

⁶. Para algunas organizaciones se han contado como agentes en sí mismos a algunos departamentos o centros directivos que las integran, puesto que por su magnitud o forma de funcionamiento gestionan sus intervenciones de cooperación de forma autónoma. El caso más claro es el de la AECID (sede) y OTC (terreno).

En cualquier caso, es muy importante destacar que la mayor parte de los agentes que sí evalúan no cuentan con **responsables** —ya sean unidades o personas— que tengan asignadas estas funciones de manera específica (un 56% de los casos), de lo que se deduce que cuando se han de desarrollar tareas vinculadas a la evaluación pueden encontrar dificultades para asumirlas con garantías.

Gráfico 2. Existencia de personal responsable de las funciones de evaluación, por actores



Fuente: Encuesta a actores.

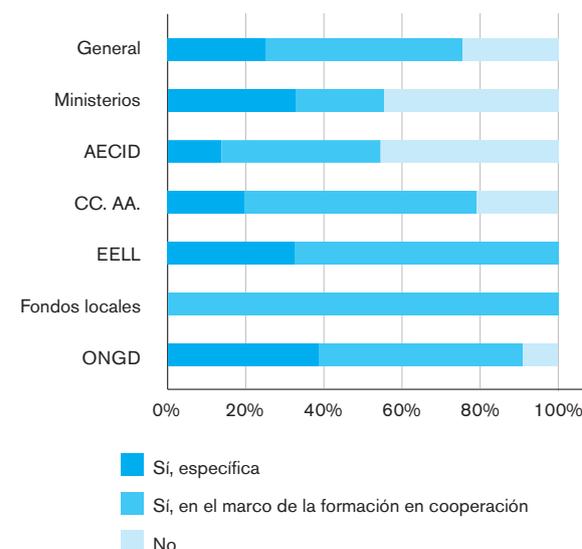
Por agentes, el análisis revela el siguiente escenario. En la AECID, las funciones de evaluación no están asignadas en la gran mayoría de sus unidades en terreno⁷ (un 88% de sus OTC), mientras que las unidades de la sede en Madrid que han respondido al cuestionario informan tenerlas ya asignadas, en su totalidad compatibilizándola con otras tareas. Por el contrario, los fondos locales parecen ser el actor que tiene más claramente asignada la función de evaluación desde un punto de vista organizativo. Entre ambos extremos se sitúa el colectivo de las ONGD. La mitad de sus miembros (un 54%) informa no tener asignada la función de evaluación en sus organizaciones.

Dentro de las organizaciones ministeriales conviven dos situaciones diferenciadas. Los centros directivos que gestionan un mayor volumen de financiación de AOD (Asuntos Exteriores y Cooperación y Economía y Hacienda) tienen

responsables con dedicación exclusiva a estas funciones, mientras que el resto de gestores de AOD compatibilizan las tareas o directamente no las tienen asignadas. En este sentido, conviene tener en cuenta que las intervenciones de algunos centros directivos se limitan a asistencias técnicas puntuales, concesión de becas, donaciones o imputaciones de gastos a partidas de AOD.

Un segundo elemento relacionado con la capacidad para la evaluación es la formación de la que disponen los actores para abordar el diseño, desarrollo o gestión de estos ejercicios. Más de las tres cuartas partes de los agentes que realizan evaluaciones cuentan en sus equipos con personal formado en materia de evaluación, aunque el nivel varía, siendo más habitual que dispongan de formación de carácter general, casi en la mitad de los casos, que específica, apenas uno de cada tres (27%).

Gráfico 3. Existencia de personal con formación en evaluación, por actores



Fuente: Encuesta a actores.

Por actores, lo más destacado es que, entre las unidades de la AECID, la mayor parte de las OTC que realizan evaluaciones no dispone de personal con formación en la materia (56%), y casi la mitad de los centros directivos de los ministerios tampoco cuentan con un equipo formado en evaluación⁸. Dentro de este último grupo son excepción la DGPOLDE del MAEC (que contaba en 2009 con

⁷ Este informe no entra a valorar la fórmula en que estas funciones se deberían integrar en la estructura organizativa para el conjunto de la AECID: una unidad central de evaluación, unidades por ámbitos geográficos y/o modalidad de ayuda, sedes regionales de apoyo a la función de evaluación, experto/a por país prioritario o volumen de AOD en el país, etc.

⁸ Asunto que aparece de forma habitual en los comentarios de los agentes recogidos en el apartado de "Observaciones" del cuestionario distribuido.

un equipo de tres personas con formación específica en evaluación para el desarrollo de las competencias encomendadas en esta materia) y la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda (una persona con formación específica).

En sentido contrario, casi la totalidad de los agentes de la cooperación descentralizada que realizan evaluaciones cuentan con personal formado en evaluación. Y lo mismo sucede con las ONGD, entre las que cerca del 40% de los casos disponen de formación específica en evaluación.

El **agente evaluador**, quien desarrolla de forma efectiva la evaluación, es otro de los aspectos que sirven para caracterizar la estructura y los recursos destinados a la evaluación por los principales actores de la cooperación. La elección de un equipo evaluador formado por independientes, por personas de la organización o una combinación de ambos puede venir determinada por la estructura y la formación de la que dispongan en el seno de la organización, pero también por el tipo de intervención, los objetivos de la evaluación o los requerimientos y condiciones de quien la encarga.

En este sentido, conocer las opciones más frecuentes utilizadas por los actores permite arrojar luz sobre la manera en la que resuelven las necesidades en esta materia y quiénes desarrollan en sentido estricto las evaluaciones.

Gráfico 4. Composición habitual de los equipos de evaluación



Fuente: Encuesta a actores.

Para evaluar sus intervenciones de cooperación los actores se suelen apoyar principalmente en evaluadores independientes —persona o equipo—. El 59% de los agentes consultados que realiza o encarga evaluaciones recurre normalmente a esta opción. La segunda alternativa más frecuente son los equipos integrados por personal de la propia organización y personal independiente, un 23% de los agentes consultados. Lo menos frecuente —el 17% de los agentes consultados— es no recurrir a personal independiente y que el equipo lo formen íntegramente personas de la organización, con o sin socios locales.

El grupo compuesto por las organizaciones ministeriales es el que marca las diferencias en este sentido, ya que la mayoría de los centros directivos que realizan ejercicios de evaluación optan por hacerlo con personal propio⁹. Las ONGD son el actor que más uso hace de las evaluaciones conjuntas, mientras que la AECID, incluidas sus OTC optan mayoritariamente por evaluadores independientes. Entre los agentes de la cooperación descentralizada, las entidades locales y sobre todo los fondos, suelen optar por evaluaciones en las que participe personal de la organización, ya sea acompañado de independientes o en solitario.

LA CULTURA DE EVALUACIÓN: UTILIDAD Y DIFUSIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DESARROLLADAS

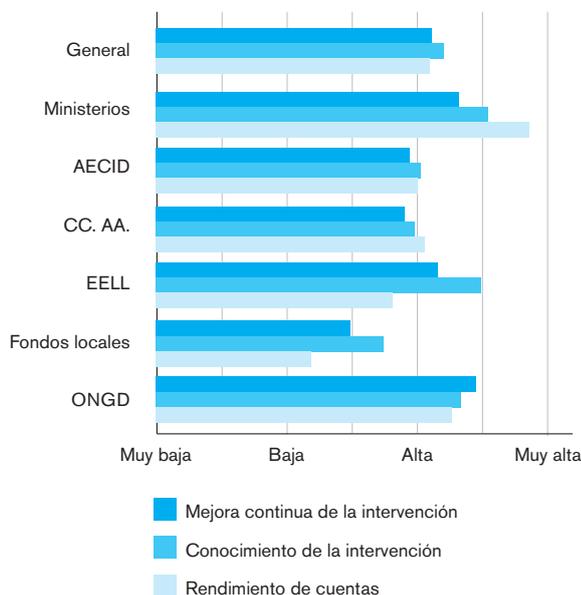
La **utilidad** percibida por los principales actores de la Cooperación Española acerca de las evaluaciones que realizan es un aspecto interesante para aproximarnos a las posibles motivaciones, expectativas y objetivos con los que encaran la función de la evaluación. No obstante, no hay que olvidar que la calidad de las experiencias desarrolladas por los agentes consultados influye también sobre sus valoraciones.

Los agentes consultados consideran, en conjunto, que sus experiencias en evaluación han sido útiles¹⁰ teniendo en cuenta las tres funciones principales que se suelen destacar del ejercicio de evaluar: la rendición de cuentas, el conocimiento de la intervención y la mejora continua de los resultados; si bien es la segunda de ellas la más destacada por la mayoría de los actores.

9. Como se mencionará más adelante en el apartado reservado a la Administración General del Estado, los ejercicios que realizan algunos de estos agentes no se considerarían evaluaciones en sentido estricto y sí otro tipo de prácticas cercanas al objeto de estudio.

10. En una escala que fuese del 0, muy baja, al 3, muy alta, la media general se situaría en el 2,1.

Gráfico 5. Utilidad percibida para los agentes de las experiencias de evaluación



Fuente: Encuesta a actores.

Los grupos de actores que valoran sus evaluaciones como más útiles en términos generales (considerando los tres aspectos anteriormente señalados) son las organizaciones ministeriales y las ONGD, mientras que serían los fondos los que menos utilidad perciben de sus experiencias.

Algunos actores destacan la utilidad de las evaluaciones en un aspecto concreto por encima de los demás. Así, las organizaciones ministeriales perciben su utilidad principalmente para la rendición de cuentas, la AECID de cara a la mejora continua y las Entidades Locales para el conocimiento de la intervención. En el resto de actores la percepción sobre las tres funciones de la evaluación es más equilibrada.

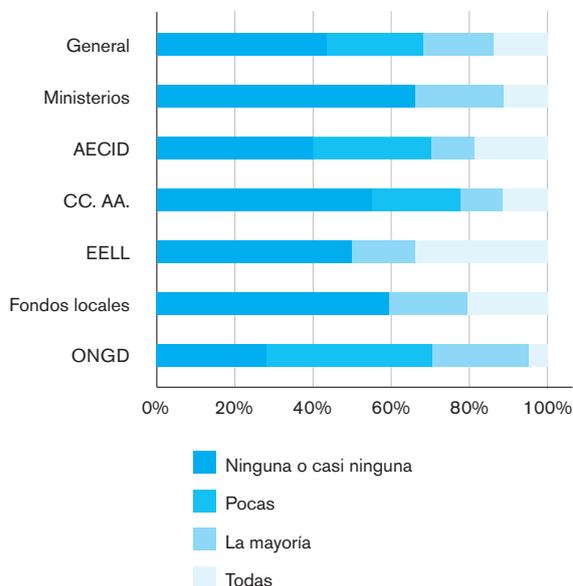
La difusión y/o publicación de las evaluaciones realizadas puede ilustrar sobre el momento en que se encuentra la evaluación dentro de la Cooperación Española, es decir, el estado de la cultura de evaluación en el sector.

La **publicación y difusión** de los resultados de la evaluación no es una política extendida entre los actores de la Cooperación Española. Lo más habitual entre el conjunto de los actores consultados, el 44%, es que ni publiquen ni difundan las evaluaciones que realizan. La segunda opción más frecuente, con el 25% de los casos,

es que la difusión o publicación afecte a pocas de las evaluaciones que realizan. El resto de los agentes consultados tienen una política más “transparente” respecto a las evaluaciones de sus intervenciones, el 31% de los agentes que evalúan publica la mayoría o todas las evaluaciones que realiza.

De forma positiva destacarían las entidades locales y los fondos como los agentes entre los que es más habitual tener una política más abierta a la difusión de las evaluaciones.

Gráfico 6. Frecuencia con la que se difunden y se publican las evaluaciones



Fuente: Encuesta a actores.

A partir de todo lo anterior, si tuviésemos que hacer un retrato de las funciones de evaluación en la Cooperación Española, la imagen se parecería mucho a la siguiente:

Retrato breve de las funciones de evaluación en la Cooperación Española

Presentes en tres de cada cuatro agentes, las funciones de evaluación no estarían asignadas específicamente dentro de la organización y serían asumidas por personal con formación en la materia —normalmente adquirida en la formación general sobre cooperación— que, para el desarrollo efectivo de las evaluaciones se apoyaría en evaluadores independientes. Los resultados de los ejercicios de evaluación desarrollados serían percibidos como útiles, principalmente para el conocimiento de la intervención y, muy probablemente, no serían difundidos ni publicados.



La evaluación
en los últimos
años

7

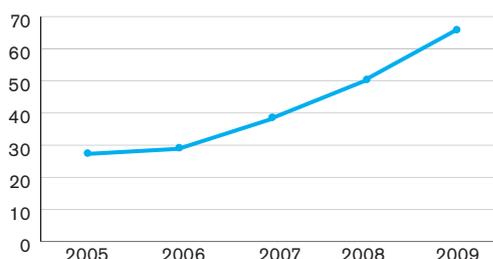


La evaluación en los últimos años¹¹

Este breve recorrido por la información relativa a las evaluaciones desarrolladas en los últimos años por los actores de la cooperación tiene como principal objetivo situar los datos de 2009 (objetivo de este informe) en un contexto temporal más amplio que permita mostrar a grandes rasgos cuál ha sido la evolución producida de tal manera que resulte más fácil comprender y valorar el momento actual en el que se encuentra la evaluación dentro del sector. Con este fin, se describe el número de actores que se están incorporando a la práctica evaluativa, la evolución del número de evaluaciones y de su presupuesto.

Desde 2005 el **número de agentes** de la Cooperación Española que han realizado o encargado evaluaciones ha crecido de forma continua, pasando de 27 agentes en ese año hasta los 66 que lo hicieron en 2009. Este aumento, que supone un 144% en cuatro años, arranca de forma efectiva en el año 2006, posiblemente impulsado por las novedades en materia de evaluación incluidas en el II PD de la Cooperación Española 2005–2008, en concreto la normativa de 2005 de la AECID en materia de subvenciones a ONGD y medidas similares en los entes públicos de la cooperación descentralizada.

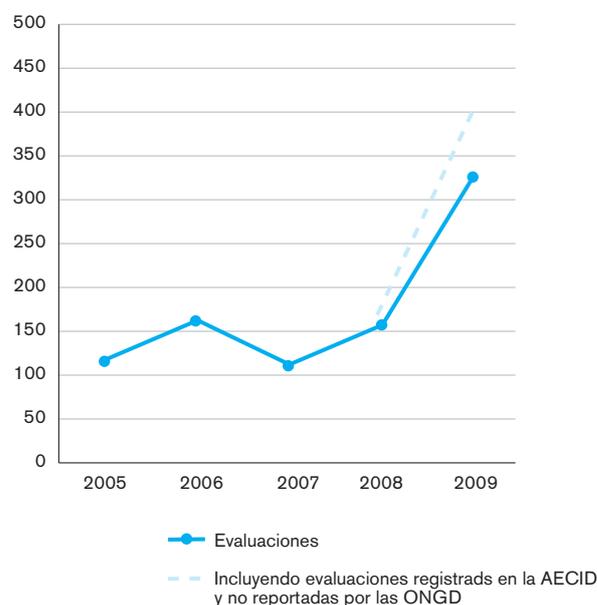
Gráfico 7. Evolución del número de agentes que encargan o realizan evaluaciones



Fuente: Encuesta a actores.

A pesar del aumento constante del número de agentes que realizan evaluaciones de sus intervenciones de cooperación, el **número de evaluaciones** no se ha comportado del mismo modo. Si bien a lo largo del periodo las evaluaciones casi se habrían triplicado, este crecimiento no se ha producido de manera continua sino que se ha concentrado en el último año, 2009.

Gráfico 8. Evolución del número de evaluaciones de las intervenciones de desarrollo



Fuente: Encuesta a actores.

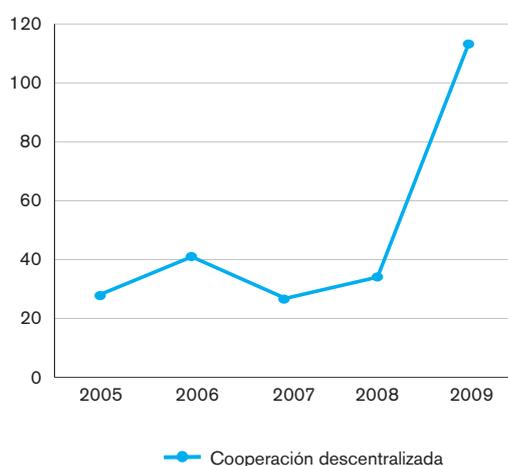
Así, el parón producido durante 2007 y 2008 puede deberse a que una parte importante de las evaluaciones que debían haber sido finalizadas durante esos años se retrasaron, dándose por concluidas realmente durante 2009 —especialmente las de convenios y proyectos de

¹¹. Como norma general, los datos referidos a los últimos años se han calculado a partir de la información sobre las evaluaciones recogida en el proceso de consulta sin incluir los datos facilitados por el Departamento de ONGD de la AECID, ya que estos no incluían información relativa a 2007 y su inclusión distorsionaría la comparación. En aquellos casos en los que se han incluido estos datos se hace constar expresamente.

la AECID— lo que explicaría, a su vez, el repunte tan marcado producido este último año.

En el repunte producido en el último año también hay que tener en cuenta el número de evaluaciones desarrolladas en el marco de la cooperación descentralizada (en su inmensa mayoría realizadas por ONGD) que se han triplicado respecto al año 2008. Esto parece indicar que los frutos de la incorporación en la normativa de algunas comunidades autónomas y entidades locales de incentivos para evaluar y, más aún, la obligatoriedad de hacerlo, se han recogido a lo largo del último año.

Gráfico 9. Evolución del número de evaluaciones en el marco de la cooperación descentralizada



Fuente: Encuesta a actores.

El presupuesto medio de las evaluaciones en el periodo 2007–2009 se ha situado en torno a los 11.000 €¹², aunque desagregado por años existen diferencias notables entre el presupuesto medio de 2008, situado por encima de 14.800 €, y el de 2009, que supera por poco los 9.600 €. Esto se debe fundamentalmente a que en 2008 hubo evaluaciones con un presupuesto muy alto que, entre menos casos, disparan la media.

Lógicamente, la distribución no es homogénea y existen casos con presupuestos muy diferentes. Así, el porcentaje de evaluaciones que se sitúan por debajo de los 3.000 € de presupuesto no ha variado sustancialmente en los tres años¹³. Sin embargo, sí ha aumentado de forma continuada el porcentaje de evaluaciones que cuentan con un presupuesto igual o superior a 12.000 € (casi cinco puntos porcentuales entre 2007 y 2009), marcando una tendencia positiva en este aspecto.

El promedio del peso relativo de las evaluaciones sobre el presupuesto de la intervención a lo largo del periodo se ha situado en el 1,6% y lejos de ir aumentando, el peso relativo de las evaluaciones ha ido descendiendo dos décimas porcentuales desde 2007 hasta 2009, a pesar del aumento en el número de evaluaciones. Esto parece indicar que la decisión (voluntaria o inducida) de evaluar no suele ir acompañada de los recursos necesarios para ajustar el desarrollo de estas funciones a las dimensiones de la intervención.

Tabla 1. Principales magnitudes del presupuesto de las evaluaciones

Año	Presupuesto de las evaluaciones				
	Media (€)	Mínimo (€)	Máximo (€)	Casos con presupuestos más bajos: por debajo de 3.000 €	Presupuestos más altos: de 12.000 € en adelante
2007	10.015	334	66.827	22,9%	18,6%
2008	14.802	500	189.799	21,6%	21,6%
2009	9.623	384	65.100	23,1%	23,5%
Total 2007–2009	11.004	334	189.799	22,7%	22,2%

Fuente: Encuesta a actores.

¹² El análisis del presupuesto de las evaluaciones se ha calculado discriminando valores extremos. No se han tenido en cuenta los casos en los que el presupuesto de la evaluación superaba el 10% de la intervención.

¹³ Tampoco lo ha hecho el porcentaje de las evaluaciones con presupuesto igual o inferior a 1.000 €, que se sitúa en torno al 7% todos los años.

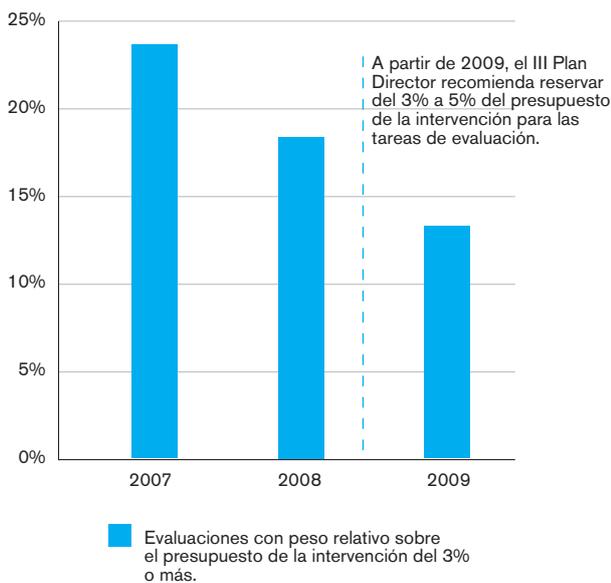
Tabla 2. Peso relativo de las evaluaciones

Año	2007	2008	2009	Total 2007–2008
Peso relativo de las evaluaciones sobre el presupuesto de la intervención (promedio)	1,9%	1,7%	1,5%	1,6%

Fuente: Encuesta a actores.

Así, únicamente el 16% de evaluaciones detectadas dentro del periodo 2007–2009 habría cumplido, de ser aplicable, la recomendación fijada en el III PD de la Cooperación Española 2009–2012 de destinar entre el 3% y el 5% del presupuesto de la intervención a las tareas de evaluación. Y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el porcentaje se ha ido reduciendo a lo largo de los últimos tres años.

Gráfico 10. Evolución hacia la recomendación del III Plan Director sobre el presupuesto de las evaluaciones



Fuente: Encuesta a actores

Esta tendencia a la baja podría tener su explicación en la cada vez mayor proporción de evaluaciones realizadas por las ONGD derivadas de las normativas introducidas por la AECID y algunas comunidades autónomas y entidades locales. Tal y como se ha comentado más arriba (véanse gráficos 8 y 9), estas fueron terminándose a partir de 2008 y, sobre todo, 2009. Una hipótesis explicativa de esa tendencia 2007–2009 sería un mayor número de acciones de desarrollo incorporándose a la práctica evaluadora con un presupuesto para evaluación proporcionalmente menor al presupuesto de la intervención de desarrollo.

En cualquier caso, tal y como se comentará en el capítulo siguiente, es importante considerar los datos de 2009 como “línea de base” a los efectos de la recomendación del III PD.

Por último, cabe destacar que durante los años 2008 y 2009, el 85% de las evaluaciones fueron desarrolladas por **personal o equipos** independientes, lo que supone un aumento de más de 10 puntos respecto a 2007.



La evaluación
en 2009

8

8

La evaluación en 2009¹⁴

PANORÁMICA GENERAL

A partir de la información recabada de los principales actores, se ha podido detectar que a lo largo de 2009 se finalizaron **403 evaluaciones distintas** en las que participaron —encargándolas o realizándolas— 66 de los agentes o unidades que respondieron a la consulta¹⁵.

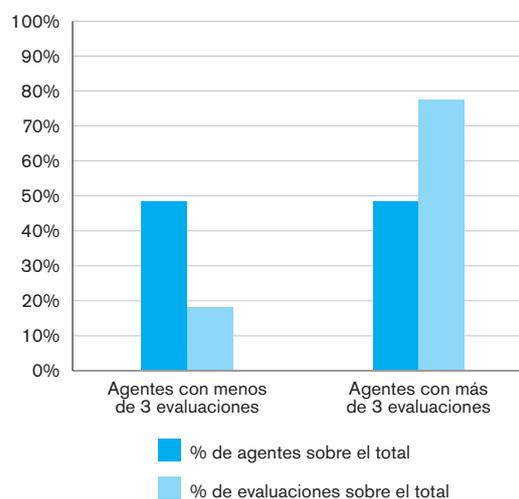
Sin embargo, el número de agentes involucrados es mucho mayor, puesto que organizaciones como la AECID, las comunidades autónomas y las entidades locales canalizan las evaluaciones de sus intervenciones a través de las ONGD que las ejecutan, por lo que a partir de sus cuestionarios se ha podido detectar un número importante de ONGD que, si bien no respondieron al cuestionario, sí participaron en las evaluaciones notificadas por los agentes financiadores de las intervenciones¹⁶, un total de 66 casos.

Por tanto, de la suma de unos y de otros, **el número de agentes o unidades que han realizado o encargado evaluaciones en 2009 asciende a 132 (detectados por la encuesta)**.

Aunque resulta complicado calcular una media exacta del número de evaluaciones desarrolladas por agente, ya que en algunos casos la atribución de la evaluación a una única organización es difícil, de manera aproximada podemos calcular que durante 2009 la media sería de algo más de tres evaluaciones por agente (y una media de seis evaluaciones detalladas por cada agente consultado que realiza o encarga evaluaciones).

Sin embargo, los datos permiten dibujar un escenario más preciso que nos muestra que la distribución de las experiencias de evaluación no ha sido lineal y existen agentes que han concentrado un número importante de evaluaciones mientras que otros limitan su experiencia a un único caso. Así, el 20% de los agentes ha realizado más de tres evaluaciones en 2009, que de forma conjunta suponen el 50% de las realizadas en total. Este grupo de “agentes más evaluadores” está compuesto casi en su totalidad por ONGD, cuyas evaluaciones representan el 80% del total de las realizadas en 2009¹⁷.

Gráfico 11. Agentes por número de evaluaciones realizadas



Fuente: Encuesta a actores.

14. Siguiendo el planteamiento de maximizar la utilización de la información disponible en la medida de lo posible, en este apartado se han incluido las evaluaciones registradas por la AECID correspondientes a ONGD que no respondieron al cuestionario.

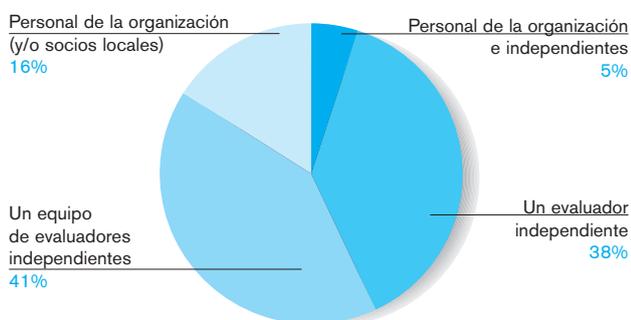
15. Considerando a las 39 OTC de la AECID que han respondido al cuestionario como unidades potencialmente evaluadoras y distinguiéndolas de las seis unidades de la sede de la AECID en Madrid que han hecho lo propio, tal y como se ha explicado en el apartado “Presentación”.

16. Para el recuento por actores, estas evaluaciones se imputarán a las ONGD que gestionan y desarrollan la evaluación. A las entidades locales y las comunidades autónomas se les imputarán las que realizan directamente, ya sea de sus intervenciones bilaterales o de las canalizadas a través de las ONGD.

17. Por tanto, es necesario tener en cuenta el peso de las ONGD sobre el conjunto de evaluaciones realizadas a la hora de interpretar la información de esta panorámica general de la Cooperación Española. El análisis por actores incluido más adelante permitirá matizar y diferenciar situaciones respecto a la evaluación dentro del conjunto.

La **composición de los equipos** de evaluación no viene sino a confirmar lo dicho ya en los apartados anteriores. En 2009 las evaluaciones fueron desarrolladas en su gran mayoría por equipos independientes (ya sea formados por una sola persona o por varias) y solo el 16% de las evaluaciones fueron desarrolladas sin la participación de personas ajenas a la organización. Son las entidades locales, los ministerios y los fondos locales los que más evaluaciones desarrollan con participación de personal propio.

Gráfico 12. Evaluaciones en función de la composición de los equipos evaluadores



Fuente: Encuesta a actores.

Más allá de los aspectos que nos indican quiénes han sido los protagonistas de las evaluaciones y cuántas han desarrollado, el siguiente paso es conocer aquellos elementos que caracterizan qué es lo que se ha evaluado.

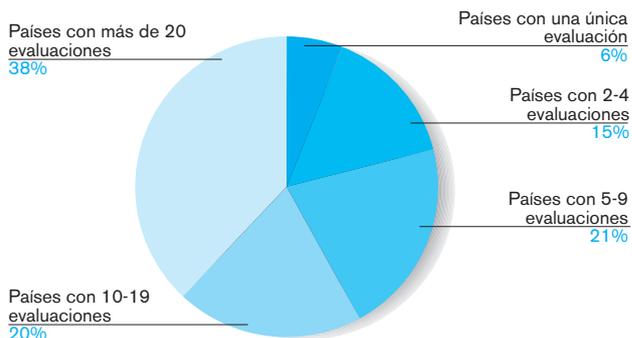
Las evaluaciones de 2009 se han centrado en intervenciones desarrolladas al menos **67 países distintos** —incluida España— localizados en América Latina, África, Asia y Europa. Como es lógico, la frecuencia con la que las evaluaciones se centran en los distintos países depende del grado de asentamiento de la cooperación española para el desarrollo en el lugar.

Teniendo en cuenta que una misma evaluación puede centrarse en más de un país, la localización de las experiencias en los diferentes países nos puede indicar el grado de atención que estos —y las intervenciones allí desarrolladas— han tenido desde el punto de vista de la evaluación.

De esta manera se puede comprobar que hay un grupo de países que concentran gran parte de los esfuerzos desarrollados en materia de evaluación en 2009. Un

ejemplo de ello es que el grupo de países en los que se localizan más de 10 evaluaciones (21) acapara el 58% de las evaluaciones, mientras que los 23 países en los que se localiza una única evaluación solo representan el 6% de las evaluaciones de 2009.

Gráfico 13. Concentración de las evaluaciones por países atendidos

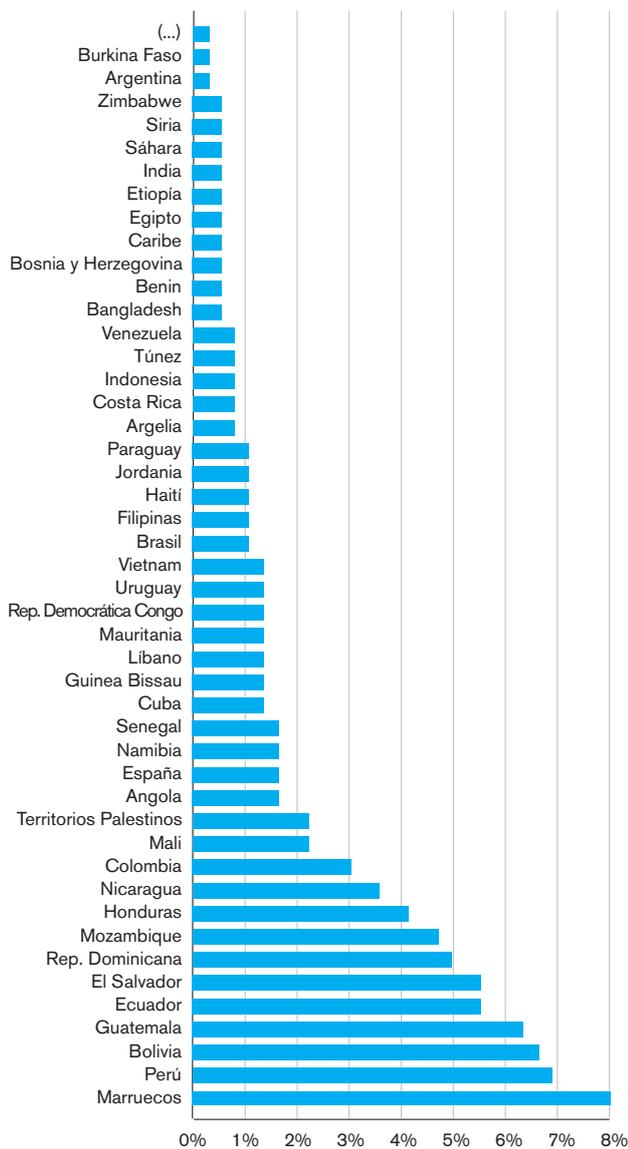


Fuente: Encuesta a actores.

El gráfico 14 muestra qué países son los que tienen una mayor presencia entre las evaluaciones de 2009 y por tanto qué peso tendrían entre el conjunto de países en función del número de veces que el país recibe una evaluación. Los que mayor atención reciben son Marruecos, Perú, Bolivia y Guatemala, pues son los que más evaluaciones concentraron en 2009, seguidos de Ecuador, El Salvador y República Dominicana.

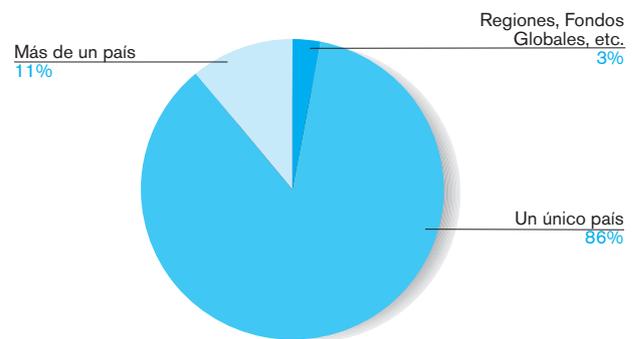
Sin embargo, para conocer más acerca del tipo de evaluaciones que se realiza, también es útil saber si estas se centran en un solo país, en más de uno, o en regiones o intervenciones de carácter global. Observando el gráfico 14 podemos comprobar que la gran mayoría de las evaluaciones, el 86%, se centró en un único país y fueron pocas las que se centraron en el análisis de intervenciones localizadas en países distintos o de una misma intervención situada en varios países o zonas geográficas completas.

Gráfico 14. Evaluaciones por país



Fuente: Encuesta a actores.

Gráfico 15. Evaluaciones en función del ámbito geográfico

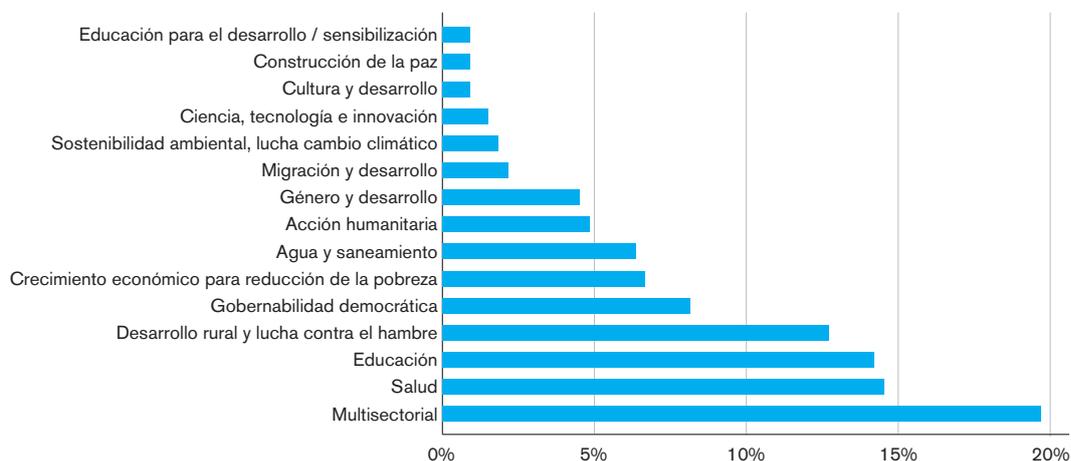


Fuente: Encuesta a actores.

La distribución de las evaluaciones en función del **sector** muestra que casi el 20% de los ejercicios de evaluación completados en 2009 no se ha limitado a uno específico, sino que formarían parte del grupo de multi-sectoriales ya sea porque la evaluación se centre en varias intervenciones de distintos sectores o porque la intervención evaluada no se integre en uno de forma exclusiva.

Por sectores específicos, los que mayor número de evaluaciones acumulan sobre el total son tres principalmente: salud, educación y desarrollo rural y lucha contra el hambre, con más de 40 experiencias cada uno. En sentido contrario, los que menos evaluaciones acumulan son: educación para el desarrollo y sensibilización, construcción de la paz, y cultura y desarrollo.

Gráfico 16. Evaluaciones por sector



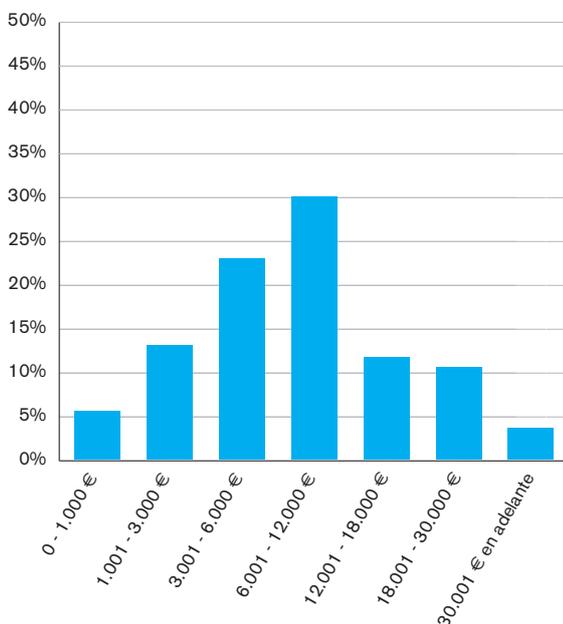
Fuente: Encuesta a actores.

En cuanto al **momento** en el que se desarrolla los ejercicios de evaluación, el 65% se realizaría una vez concluida la intervención (o al menos una etapa de planificación en caso de ser una línea de actuación continua), y el 35% restante tendría carácter intermedio, es decir, se realizaría antes de concluir la intervención con el fin de comprobar el grado de ajuste a lo previsto y detectar áreas de mejora.

El **presupuesto** de las evaluaciones es uno de los elementos que mejor puede caracterizar las experiencias desarrolladas¹⁸. El presupuesto medio por evaluación se ha situado en torno a los 10.450 €, existiendo una gran variación que oscila desde los 385 € de la menor dotada económicamente a los 65.100 € (DGPOLDE-MTIN) de la que mayor presupuesto tuvo.

Aunque estos dos últimos sean los casos extremos, la distribución de los casos indica que hay mayor número de evaluaciones con presupuestos bajos que con grandes presupuestos, tal y como demuestra el hecho de que dos tercios de los casos se sitúan por debajo del presupuesto medio, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 17. Distribución de las evaluaciones por intervalos de presupuesto



Fuente: Encuesta a actores.

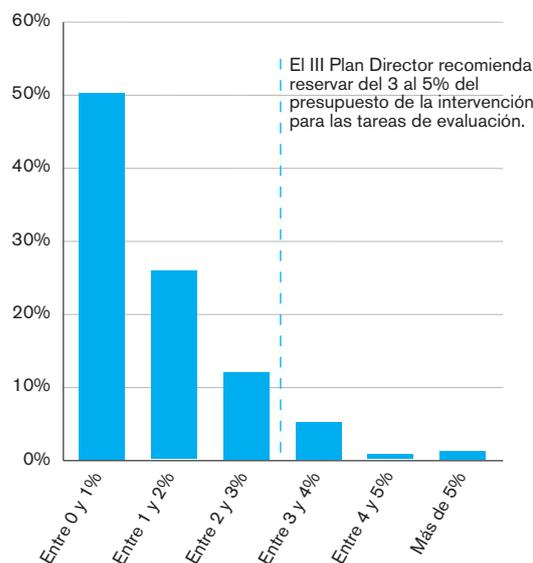
No obstante, para completar el análisis sobre la dimensión económica de las evaluaciones es necesario poner en

relación su presupuesto con el de las intervenciones evaluadas, ya que la proporción entre estas dos variables permite hacernos una idea sobre si el ejercicio de evaluación se ajusta a la magnitud de la intervención, tomando como referencia la recomendación incluida en el III PD (3%).

De nuevo, la variabilidad es muy alta y los casos oscilan desde evaluaciones que apenas suponen un 0,01% del presupuesto total de la intervención hasta a otras que superan el 5%. El presupuesto medio de las evaluaciones se sitúa en torno al 1,5% del presupuesto de la intervención, y una vez más, la mayoría de los casos estaría por debajo de la media, casi el 62%.

En general, el porcentaje que supone la evaluación sobre la intervención suele ser muy bajo y apenas un 10% de las evaluaciones se situó dentro de las recomendaciones del III PD, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 18. Distribución de las evaluaciones en función de su peso relativo sobre la intervención



Fuente: Encuesta a actores.

No existe ninguna pauta que relacione el presupuesto de la evaluación y su proporción sobre la intervención con variables como la organización o el personal que desarrolla la evaluación. Sin embargo, sí hay diferencias entre estas dos variables si hablamos de una evaluación final o de una intermedia. El presupuesto medio de las evaluaciones

¹⁸. Se han discriminado los casos en los que el presupuesto de la evaluación superaba el 10% del de la intervención (15 casos) y se han incluido las evaluaciones notificadas por el departamento de ONGD de la AECID.

finales es menos de la mitad que el de las evaluaciones intermedias (unos 6.900 € y 15.000 €, respectivamente); sin embargo, el peso relativo medio respecto al presupuesto de la intervención es mayor entre las finales que en las intermedias, casi el doble.

Parte de la explicación estriba en que las diferencias entre los presupuestos de las evaluaciones de uno y otro tipo no son tan importantes como las de los presupuestos de las intervenciones a las que suelen estar vinculadas. Las intermedias suelen desarrollarse para evaluar intervenciones que movilizan un presupuesto importante y trabajan a largo plazo (como en el caso de los convenios de la AECID), y las finales para proyectos de menor presupuesto y de menor plazo (como en los proyectos de la AECID). En cualquier caso, lo que sí suele estar relacionado con que una evaluación sea final o intermedia es el instrumento de cooperación y, en el caso de las ONGD, el financiador.

LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Dadas las competencias asignadas a la DGPOLDE en materia de evaluación en el marco de la Cooperación Española, se ha considerado necesario tratar de forma diferenciada a esta respecto al resto de los departamentos ministeriales y organismos autónomos consultados. La razón fundamental es que, haciéndolo de manera conjunta se correría el riesgo de distorsionar la interpretación de la información, al mismo tiempo que se podría trasladar una falsa imagen de equiparación entre departamentos ministeriales que, sin perjuicio de las responsabilidades de

cada uno de ellos, no se correspondería con las funciones atribuidas a cada agente.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

Como se ha comentado antes, la DGPOLDE tiene asignadas competencias en materia de evaluación que, debido a la posición estratégica que ocupan dentro de la Cooperación Española se extienden a ámbitos como: la planificación de evaluaciones temáticas, geográficas o sectoriales, la coordinación y seguimiento de experiencias, la participación en redes de evaluación de organismos internacionales —como la Red de Evaluación del CAD de la OCDE— y el fomento de la cultura de evaluación entre los agentes de la Cooperación Española a través de mecanismos como la difusión y la formación.

Por todo ello, las evaluaciones desarrolladas por la DGPOLDE suelen tener unas características más complejas que las que puedan realizar otros actores por varias cuestiones:

- El **objeto de evaluación**, que puede estar centrado específicamente en un país o región, o en ninguna en concreto —en el caso de intervenciones de ámbito global— o en temas y/o sectores determinados. Por esta razón las evaluaciones suelen ir más allá de un único instrumento, programa o proyecto, agrupando varios de ellos, lo que tiene como consecuencia que los volúmenes presupuestarios analizados suelen ser muy altos.

Breve descripción de la estructura y capacidad para la evaluación

MAEC - DGPOLDE

La DGPOLDE suele encargar evaluaciones frecuentemente (aunque también participa en el desarrollo de experiencias mixtas junto con personal independiente). Para ello cuenta con equipo reducido —actualmente de tres técnicos— con formación específica, con dedicación exclusiva.

Otros ministerios

A pesar de que la mayoría de los departamentos ministeriales y organismos autónomos que han respondido al cuestionario responden que sí evalúan, en la mayor parte de los casos las experiencias notificadas no se han considerado evaluaciones en sentido estricto, como se comentará más adelante.

No obstante, entre los departamentos que respondieron que sí realizan y encargan evaluaciones:

- Las funciones desarrolladas en este ámbito no suelen estar asignadas de forma concreta en la organización, en el 50% de los casos, o se suelen compatibilizar con otras tareas, en el 37%.
- La mitad de los casos no suelen contar con formación en evaluación (una posible causa de la confusión a la hora de delimitar qué se considera evaluación). Dos de los tres departamentos que sí comunican ejercicios de evaluación en sentido estricto cuentan con formación específica en la materia.
- Predominan los ejercicios de evaluación interna, que en la mayor parte de los casos se corresponden con ejercicios cercanos a la evaluación, pero que no son considerados como tal para este análisis.

Tabla 3. Evaluaciones desarrolladas por la DGPOLDE durante los últimos años

Evaluación	Año de finalización / comienzo*	Ámbito geográfico	Sector	Instrumento	Volumen AOD del periodo analizado (€)**	Presupuesto evaluación (€)***
Evaluación del recurso agua en la Cooperación Española	--/2010		Recurso agua	Temática		
Evaluación de la cooperación municipal directa a través del instrumento de hermanamiento	--/2009		Gobernabilidad democrática	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos		
Evaluación conjunta de la cooperación de la Comisión Europea y la cooperación de España en Senegal	--/2008	Senegal	Multisectorial	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos		
Evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola 2002 - 2007	2010/2006	Angola	Multisectorial	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos		104.000 €
Programa bilateral de Asistencias Técnicas en América Latina del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales	2009/2006	América Latina	Gobernabilidad democrática	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos	3.873.434 €	65.100 €
Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005 - 2008	2009/2008		Global	Global		15.000 €
Informe de Evaluación de la Cooperación Española con México	2008/2008	México	Multisectorial	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos	48.834.394 €	91.552 €
Informe de Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico	2008/2007	América Latina, África, Oriente Medio y Europa Oriental	Crecimiento económico para reducción de la pobreza	Fondo de Concesión de Microcréditos	271.614.766 €	134.000 €
Informe de Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos	2008/2007	Marruecos	Multisectorial	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos	139.356.360 €	81.600,00 €
Programa Araucaria de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible	2007/2006	América Latina (Estudios de caso: Bolivia, Rep. Dominicana y Nicaragua)	Sostenibilidad ambiental, lucha cambio climático	Cooperación Bilateral: programas/ Proyectos		134.000,00 €

* El año de comienzo está referido a la identificación del plan de evaluación y primeros pasos de diseño del encargo.

** El volumen de AOD es el cómputo total de la AOD española invertida en la intervención evaluada durante el periodo analizado.

*** El presupuesto de la evaluación se corresponde con el importe pagado al equipo de evaluadores externos. Este dato no tiene en cuenta los recursos procedentes de la DGPOLDE que trabajan en las diferentes fases de la evaluación.

Fuente: DGPOLDE

• **El papel desempeñado:** especialmente en las evaluaciones conjuntas con otros actores de la cooperación, en las que la DGPOLDE puede ejercer roles distintos como el de agente impulsor, cofinanciador, coordinador metodológico, etc.

Las evaluaciones finalizadas en 2009 son dos, que se pueden considerar experiencias relevantes desde diferentes puntos de vista:

- La evaluación del programa de asistencias técnicas del Ministerio de Trabajo e Inmigración que supuso la primera experiencia de evaluación conjunta impulsada por el MAEC-DGPOLDE junto con otro ministerio.
- El ejercicio de evaluación centrado en el II PD de la Cooperación Española 2005–2008, realizado por la DGPOLDE en colaboración con evaluadores independientes, que además de destacar por el propio objeto

de evaluación, fue la evaluación número 25 desde la creación de la unidad central de evaluaciones del MAEC.

Sin embargo, la actividad de la DGPOLDE en materia de evaluación durante 2009 no se reduce a estos dos ejercicios. A lo largo del año se iniciaron algunas experiencias que merece la pena destacar por la importancia del sector en el que se centran, por el importe de AOD evaluado, y/o por el impulso que suponen para la extensión de la evaluación entre los actores y ámbitos de la Cooperación Española:

- Evaluación del recurso del agua en la Cooperación Española.
- Evaluación de la Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento de Hermanamiento, en el marco de un trabajo conjunto con la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS).

A su vez, a lo largo de 2009 también se dio continuidad a otros proyectos iniciados en años anteriores:

- La evaluación conjunta de la cooperación de la Comisión Europea y la cooperación de España en Senegal, en proceso a la fecha en la que se redacta este informe.
- La evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola 2002–2007, finalizada durante los primeros meses de 2010.

Por tanto, la actividad desarrollada en materia de evaluación por la DGPOLDE se mantiene en niveles similares a los de 2008, cuando se finalizaron tres evaluaciones y se dio comienzo a otras tres.

Redes internacionales y evaluaciones conjuntas

Aunque no computan como evaluaciones en la caracterización que se presenta en este informe, no podemos dejar de mencionar los estudios derivados de la participación de la DGPOLDE en foros y redes internacionales de evaluación, en algunos en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Hacienda y la AECID. A nivel internacional, España participó de manera más activa durante 2009 en la red de evaluación del CAD (Evalnet), la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN, en sus siglas en inglés), la Red de Redes de Evaluación de Impacto (NONIE, en inglés) y el Fondo España-Banco Mundial de Evaluación de Impacto (SIEF, en inglés).

- La red de evaluación del CAD, Evalnet, es uno de los espacios más importantes a nivel internacional de coordinación, intercambio, difusión y armonización en torno a la evaluación del desarrollo. En ese foro, se puede destacar la participación de la DGPOLDE durante 2009 en los siguientes productos de evaluación:

- Tres evaluaciones conjuntas internacionales: (i) la evaluación-país en Senegal, entre la Comisión Europea y España, cuyos resultados se presentarán en 2010; (ii) la evaluación de la implementación de la Declaración de París en la Cooperación Española, cuya segunda fase comenzó en 2009 y se desarrollará durante todo 2010; y (iii) la experiencia piloto para la mejora de la información de eficacia de los organismos multilaterales impulsada en 2009 por la cooperación canadiense (CIDA) y que, en coordinación con MOPAN, continúa en 2010 con la evaluación del Banco Asiático de Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud. Aunque todavía hay que consolidar estas modalidades de colaboración —empezando con planificaciones compartidas entre los miembros del CAD—, estos tres ejercicios son ya un reflejo de la transposición a la función de evaluación de los principios de armonización, alineamiento y apropiación.
- Los *Estándares de calidad para evaluación del desarrollo del CAD*¹⁹ son una guía de recomendaciones para mejorar la calidad de los procesos y productos de evaluación y promover su utilidad, resultado del consenso entre los miembros de Evalnet. Tras una fase de prueba desde 2006, España ha colaborado activamente en la redacción de la versión definitiva, tanto en el taller de Auckland (febrero de 2009), como en la revisión de los sucesivos borradores. Ya fuera del marco de este informe, en 2010 se produce su aprobación formal por el Secretariado del CAD y la DGPOLDE realiza la traducción de dichos estándares al castellano.

- España es miembro de pleno derecho de la MOPAN, desde enero de 2009. Participa en ella a través de la representación conjunta de la DGPOLDE y la AECID. Esta red está integrada por 16 países donantes²⁰ que comparten el objetivo de impulsar la evaluación de la eficacia y el desempeño institucional de las principales organizaciones multilaterales a las que aportan fondos. Sus miembros están comprometidos en abordar la

¹⁹ Por su importancia para la extensión de una práctica evaluadora de calidad, el documento se adjunta en anexos y se encuentra en <http://www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf>

²⁰ Los 16 miembros de MOPAN son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Suiza.

evaluación mediante un enfoque común y en valorar en qué medida las organizaciones multilaterales cuentan con cuatro dimensiones estratégicas de eficacia organizacional: gestión estratégica, gestión operativa, gestión de relaciones y gestión de conocimientos.

En 2009 han sido evaluados el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Mundial, UNICEF y el PNUD. Las zonas geográficas de estudio fueron, además de las sedes de dichos organismos, Tailandia, Pakistán, Senegal, Zambia, Guatemala, Etiopía, Mozambique, Uganda, Serbia y Perú. La DGPOLDE y la AECID lideraron los trabajos en Guatemala y Perú, en coordinación con las OTC de cada país. Los documentos de evaluación se pueden encontrar en la web de la DGPOLDE y la AECID²¹.

- En cuanto al trabajo conjunto sobre evaluación de impacto, podemos destacar dos actividades interrelacionadas. Durante 2009, la DGPOLDE y el Ministerio de Economía y Hacienda han realizado el seguimiento del trabajo del SIEF, constituido en 2007, que impulsa la realización de las 50 evaluaciones de impacto en distintas temáticas y sectores. Por otro lado, España ha seguido participando como miembro de la NONIE y es destacable la finalización durante 2009 del *Manual de Evaluación de Impacto*²².

OTROS MINISTERIOS

De los 15 departamentos ministeriales y organismos autónomos consultados que manejaban presupuesto para la cooperación al desarrollo, únicamente tres desarrollaron evaluaciones durante 2009.

No obstante, las respuestas de ministerios como los de Vivienda, Interior, Industria, Turismo y Comercio, y algunos organismos autónomos como el Instituto de Estudios Fis-

cales y el Instituto Nacional de Estadística incluían experiencias que si bien podrían considerarse próximas a la evaluación de intervenciones de cooperación, no se han considerado estrictamente como tal, ya que se trataba de ejercicios más cercanos, por ejemplo, a la elaboración de memorias finales o autoevaluaciones de asistencias técnicas, actividades de formación, etc., desarrolladas en otros países o en organismos internacionales.

Así, las evaluaciones de intervenciones de cooperación y desarrollo de los departamentos ministeriales y organismos autónomos consultados ascendieron a un total de cinco (incluyendo la evaluación conjunta MAEC/DGPOLDE-Ministerio de Trabajo e Inmigración, también tratada anteriormente) con las características que se detallan en la tabla 4.

Como se puede observar, casi la totalidad de las intervenciones evaluadas superaban el ámbito geográfico de un país, centrándose en zonas concretas o actuando en el ámbito global.

De la información recogida se puede destacar:

- La evaluación del Ministerio de Economía y Hacienda del Fondo General de la Cooperación de España en el BID (FGCE), ya que a partir de esta experiencia se ha comenzado a desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del funcionamiento de los fondos en las instituciones financieras internacionales gestionados por la Dirección General de Financiación Internacional.
- Los ejercicios de evaluación del Ministerio de Ciencia e Innovación centrados en tres instrumentos y/u organismos de cooperación multilateral como son el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED Iberoamérica), GBIF Global²³ –Infraestructura Mundial de Información en Biodiversidad en España– o la Oficina

Tabla 4. Distribución de las evaluaciones por departamento, sector, instrumento y zona

Ministerio/departamento	Nº de Evaluaciones	Sector	Instrumento	Ámbito geográfico
Ministerio de Ciencia e Innovación. Dirección General de Cooperación Internacional.	3	Ciencia, tecnología e innovación	Cooperación multilateral	Iberoamérica Global Mediterráneo
Ministerio de Economía y Hacienda. D.G de Financiación Internacional	1	Multisectorial	Cooperación multilateral	América Latina
MAEC- DGPOLDE y Ministerio de Trabajo e Inmigración	1	Gobernabilidad democrática	Cooperación bilateral: Asistencias técnicas	América Latina

Fuente: Encuesta a actores

21. Los documentos de evaluación de MOPAN se pueden encontrar en la web del MAEC (Cooperación Internacional, Publicaciones y Documentación) y de la AECID.

22. La guía se puede descargar en <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/guidance.html>

23. Global Biodiversity Information Facility in Spain.

Regional del EFI para el Mediterráneo (EFIMED). De estos tres ejercicios, dos de ellos fueron realizados por equipos independientes y otro por personal del ministerio.

- Y la ya comentada anteriormente evaluación conjunta del Ministerio de Trabajo junto con la DGPOLDE del programa de asistencias técnicas del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Desde un punto de vista evolutivo, estas cuatro evaluaciones suponen un salto cuantitativo importante, ya que los departamentos consultados no notificaron ninguna evaluación dentro en 2008, y solo una en 2007.

Por último, los datos facilitados no permiten realizar un análisis sobre el presupuesto medio de las evaluaciones y su peso relativo respecto al de la intervención; sin embargo, sí es posible destacar que la evaluación conjunta MAEC/DGPOLDE-MTIN es la que contó con un mayor presupuesto entre todas las evaluaciones detectadas, 65.100 €.

LA AECID: DEPARTAMENTOS Y OFICINAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN

Dentro de la AECID es necesario distinguir entre:

- Las evaluaciones directamente gestionadas por los departamentos de la sede central y las OTC de la AECID.
- Las evaluaciones de las intervenciones canalizadas a través de las ONGD, sobre las que el Departamento de ONGD de la AECID realiza labores de seguimiento. Estas suponen un total de 219. Aunque pueden considerarse como evaluaciones incentivadas por la AECID a raíz del cambio de la normativa reguladora de las subvenciones a ONGD de 2005 —que entre otras medidas, preveía la cofinanciación de los gastos de evaluación—, a efectos del informe han sido tratadas en el apartado de ONGD, ya que son estas quienes las encargan o realizan.

La distribución de evaluaciones notificadas por los agentes de la AECID sería la siguiente:

Tabla 5. Distribución de las evaluaciones de 2009 por centros de responsabilidad

Función respecto a las evaluaciones	Centros de responsabilidad	Nº
Gestión directa	Resto departamentos	3
	Oficinas Técnicas de cooperación	46
Seguimiento	Departamento de ONGD	219

Fuente: Encuesta a actores

Breve descripción de la estructura y capacidad para la evaluación

Los departamentos de la AECID sede se distribuirían de forma equilibrada en tres grupos: los que realizan o encargan evaluaciones con frecuencia, los que lo hacen de forma excepcional y los que nunca lo han hecho.

Entre los departamentos(6) que respondieron haber encargado o realizado evaluaciones:

- Estas funciones suelen estar asignadas dentro del departamento, pero se compatibilizan con otras tareas.
- Todos disponen de personal con formación en evaluación, habitualmente de carácter general.
- Todos recurren a equipos formados exclusivamente por independientes.

De las 39 OTC que respondieron, el 38% no evalúa sus intervenciones de cooperación para el desarrollo. Entre las que sí realizan evaluaciones, un 33% lo hace de forma excepcional y un 26% de forma frecuente. Solo el 3% evalúa todas sus intervenciones.

Entre las OTC que sí evalúan:

- Las funciones de evaluación no están muy asentadas, en el 87% de los casos son funciones no asignadas dentro de la organización y en el 13% restante se compatibilizan con otras tareas.
- La mayor parte, el 56%, no dispone de personal con formación en evaluación de ningún tipo. El 33% cuenta con personal con formación de carácter general.
- Casi el 90% suele apoyarse en personal independiente para evaluar sus intervenciones.

La AECID sede

Según el Estatuto de la Agencia y su primer Contrato de Gestión, son competencia del Gabinete Técnico, entre otras funciones, las de programación operativa, seguimiento y análisis para la mejora de la calidad de la ayuda, que se ejercen a través de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda (UPC) creada en febrero de 2009. En el Contrato de Gestión se detallan estas funciones y se incluyen las de "coordinación y gestión de las evaluaciones de las intervenciones de las diferentes unidades de la AECID (...) en estrecho contacto con las unidades competentes del MAEC". Sin embargo, debido a la falta de personal y de asignación de recursos específicos, no ha sido posible llevar a cabo estas funciones.

En 2009, las tres evaluaciones de la sede central de la AECID detectadas se han centrado en los siguientes sectores:

- Acción humanitaria (dos desarrolladas por la Oficina de Acción Humanitaria²⁴).
- Cultura y desarrollo (una desarrollada por la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe²⁵).

En los tres casos, se trataba de Programas/Proyectos vía CAP (instrumentos de cooperación bilateral).

Aunque en términos cuantitativos en 2009 solo se contabiliza un ejercicio de evaluación más que en los años anteriores (dos en 2007 y dos en 2008), desde la perspectiva cualitativa es posible destacar algunos aspectos sobre la evaluación dentro de la AECID sede, que ofrecen una imagen más próxima a la realidad:

- Debido a la diversidad de funciones y roles dentro de la AECID, existen departamentos que no realizan acciones de cooperación de manera directa y, por tanto, no evalúan sus intervenciones. No obstante, ello no significa que no asuman ciertas tareas relacionadas con la evaluación, puesto que:
 - Hacen seguimiento de las evaluaciones realizadas por las entidades a través de las cuales canalizan sus intervenciones.
 - Instan a estas organizaciones a incluir las tareas de seguimiento y evaluación dentro de sus planes de trabajo.

El caso más evidente es el del Departamento de ONGD, aunque este hecho también se produce en otros como los de Cooperación Multilateral, Microcréditos y la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe, que canalizan gran parte de sus intervenciones a través de organismos multilaterales.

- Durante 2009 también se han puesto en marcha experiencias de interés, como la evaluación desarrollada por la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) del Plan Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) en la que ha participado la Unidad de Apoyo de la

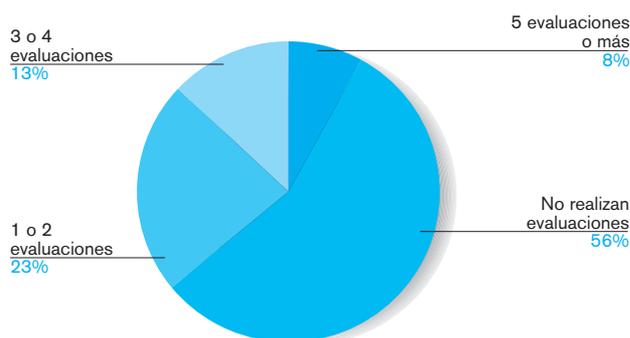
Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe y la mencionada creación de la UPC del Gabinete Técnico.

- La Oficina de Acción Humanitaria, de reciente creación, ha incorporado la evaluación a sus funciones desarrollando algunas experiencias durante el año 2009. Además, pretenden continuar esta tendencia positiva en 2010 fortaleciendo su estructura y capacidad para la evaluación a través de un puesto específico que se cubrirá a lo largo del año.

Las Oficinas técnicas de cooperación

Por parte de las OTC, las 46 evaluaciones fueron desarrolladas por 17 oficinas, de lo que resulta una media de 1,2 evaluaciones por OTC consultada. Sin embargo, el promedio aumenta a 2,7 si tenemos en cuenta únicamente las OTC que realizaron evaluaciones en 2009.

Gráfico 19. Distribución de las OTC en función del número de evaluaciones realizadas



Fuente: Encuesta a actores.

Así, más de la mitad de las OTC consultadas no realizaron ninguna evaluación durante 2009, mientras que en sentido contrario, tres de ellas realizaron cinco o más (Ecuador, El Salvador y Mozambique).

No obstante, respecto a años anteriores, tanto el número de OTC que han realizado evaluaciones como la media de

Tabla 6. Evolución de OTC evaluadoras y evaluaciones por año

Año	Nº de OTC que realizaron evaluaciones	Nº de evaluaciones	Media por OTC evaluadora
2009	17	46	2,7
2008	11	20	1,8
2007	6	13	2,2

Fuente: Encuesta a actores.

²⁴. No se han detallado datos sobre el presupuesto de la evaluación.

²⁵. El peso relativo de la evaluación sobre el presupuesto de la intervención es del 3,2%.

evaluaciones por OTC han crecido de forma considerable casi triplicándose respecto a 2007, tal y como se puede apreciar en la tabla 6.

En la mayor parte de los casos, las intervenciones evaluadas se enmarcaban dentro del instrumento de cooperación de programas/proyectos de cooperación directa a través de subvenciones de Estado, mientras que el resto de evaluaciones se reparte de forma equilibrada entre los demás instrumentos.

Al contrario de lo que sucede con otros actores, las OTC se centran mayoritariamente en sectores específicos y no tanto en el multisectorial. Otro aspecto a mencionar en cuanto al ámbito sectorial de las evaluaciones de las OTC es que, además de los habituales de educación, salud y desarrollo rural y lucha contra el hambre, aparece entre los más evaluados el de gobernabilidad democrática.

El presupuesto de las evaluaciones ha oscilado entre los 2.000 € de la de menor importe hasta los 53.200 € de la de mayor presupuesto, situándose la media en los 10.296 €. La distribución en función del presupuesto de las evaluaciones es muy desigual y dentro de este rango el 70% de los casos no superan los 10.000 € de presupuesto (es necesario tener en cuenta las diferencias entre el coste de la vida en los diferentes países, lo que hace más difícil interpretar los datos relativos al presupuesto de las evaluaciones, especialmente en el caso de las OTC).

El peso relativo medio de las evaluaciones sobre el presupuesto de las intervenciones no supera el 1%, situándose por debajo de este nivel más de las tres cuartas partes de los casos. Destacan en positivo un grupo de tres OTC que tienen evaluaciones con un peso relativo sobre el presupuesto de la intervención por encima del 2% (Costa Rica, Marruecos y Venezuela).

Gráfico 20. Evaluaciones en función del instrumento de cooperación

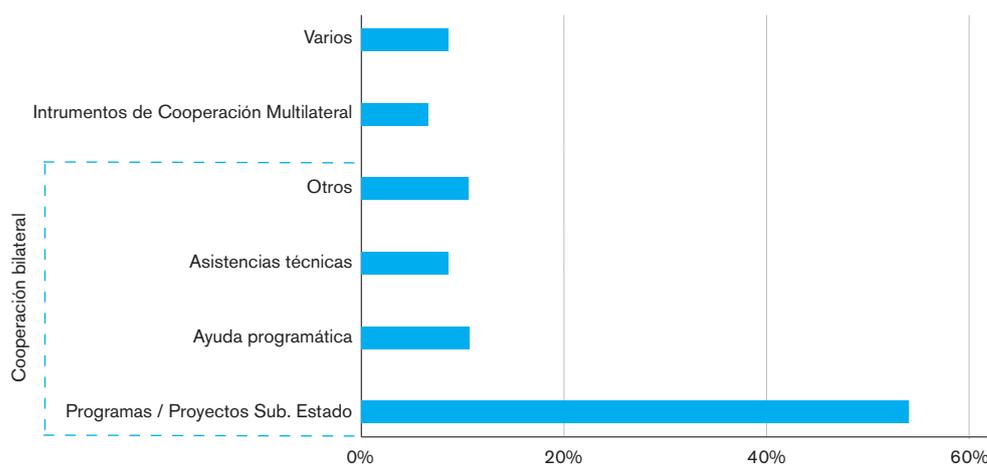
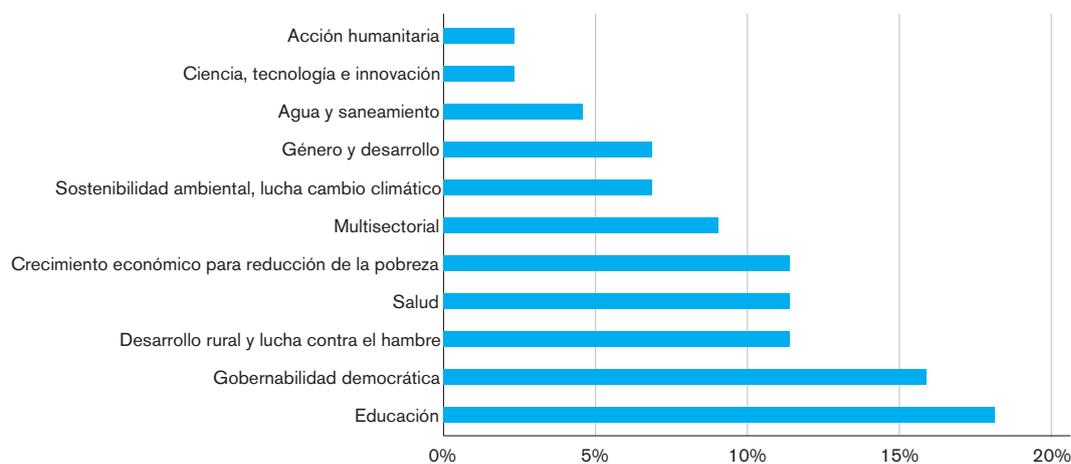


Gráfico 21. Evaluaciones por sector²⁶



Fuente: Encuesta a actores.

²⁶. A los efectos del análisis comparado, se ha considerado la acción humanitaria junto con los sectores de desarrollo del PD.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO

Breve descripción de la estructura y capacidad para la evaluación

Todas las ONGD consultadas evalúan sus intervenciones de desarrollo, el 58% de forma frecuente y el 42% de forma excepcional. Entre ellas:

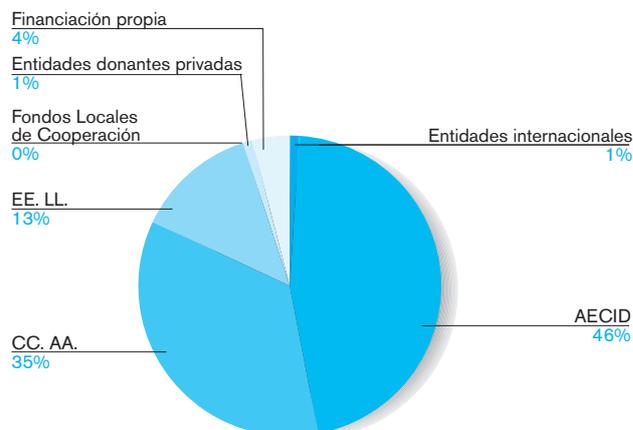
- Más de la mitad, el 53%, no tiene asignadas las tareas de evaluación, es decir, no hay una persona responsable concreta dentro de la organización. En el otro 47% de los casos, las personas responsables compatibilizan la evaluación con otras tareas.
- Más del 90% cuentan con personal con formación en evaluación, el 52% formación específica y el 39% formación general en el marco de la cooperación.
- Casi la totalidad, el 96%, suele contar con personal independiente para evaluar sus intervenciones.

Como actores clave en la Cooperación Española a través de los cuales se canaliza la mayor parte de las intervenciones de desarrollo y una parte importante del presupuesto general destinado a este fin, las ONGD son el actor que más evaluaciones gestionan y/o desarrollan.

Las ONGD consultadas para la elaboración de este informe han comunicado un total de 160 evaluaciones finalizadas en 2009 (un 65% más que el año anterior). Además de estas, la información facilitada por los actores que canalizan sus intervenciones de cooperación a través de ONGD ha permitido detectar más evaluaciones en las que participan las ONGD aumentando su número hasta 332, casi un 80% de las evaluaciones de 2009²⁷.

Si fijamos la atención en el origen de la financiación de las intervenciones canalizadas a través de las ONGD y evaluadas en 2009 y teniendo en cuenta el total de evaluaciones de ONGD detectadas, el 46% correspondería a intervenciones financiadas por la AECID, mientras que casi en el 50% de los casos se trataría de intervenciones financiadas por la cooperación descentralizada, principalmente por las comunidades autónomas. Un 5% de las evaluaciones detectadas corresponde a intervenciones financiadas sin apoyo de actores institucionales, es decir, a partir de los recursos propios de las ONGD y de donaciones de entidades privadas.

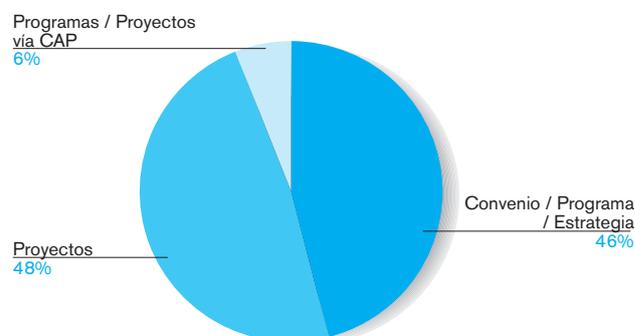
Gráfico 22. Distribución de las evaluaciones en función del agente financiador de la intervención



Fuente: Encuesta a actores.

En función de los **instrumentos** de cooperación²⁸ más habituales a los que recurren las ONGD, los datos muestran un reparto equivalente entre dos fórmulas: casi la mitad de las evaluaciones de 2009 correspondieron a evaluaciones de proyectos financiados por diversos actores, principalmente comunidades autónomas (un 48% de los casos); mientras que el 46% de las evaluaciones se centraron en intervenciones vinculadas a convenios, programas o las antiguas estrategias, casi en su totalidad financiados por la AECID (el 6% restante corresponde a proyectos y programas vía convocatoria abierta y permanente –CAP–).

Gráfico 23. Evaluaciones en función del instrumento de cooperación



Fuente: Encuesta a actores.

27. Evitando la doble contabilización de evaluaciones notificadas por las ONGD y estos actores.

28. Para este análisis solo se tendrán en cuenta las evaluaciones reportadas directamente por las ONGD, ya que las detectadas a partir de los cuestionarios de otros actores no permiten la desagregación por tipo de instrumento y por financiador.

Tabla 7. Agente financiador de la intervención evaluada en función del instrumento de cooperación

Actor	Convenio / Programa / Estrategia	Proyectos	Programas / Proyectos vía CAP
AECID	86,1%	11,8%	88,9%
CCAA	11,1%	53,9%	11,1%
EELL	1%	9,2%	0%
Fondos locales	0%	1,3%	0%
Entidades donantes privadas	1,4%	2,6%	0%
Fondos propios	0%	15,8%	0%
Entidades internacionales	0%	5,3%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta a actores

El **presupuesto** medio de las evaluaciones notificadas directamente por las ONGD es de 11.450 € pero su variabilidad es muy alta, desde los 365 € hasta los 63.565 €²⁹. Estas diferencias se relacionan principalmente con el agente financiador de la intervención; las evaluaciones de intervenciones financiadas por la AECID tienen un presupuesto medio sensiblemente más alto (16.823 €) que las de las intervenciones financiadas por otros actores, incluidos los de la cooperación descentralizada (5.482 €).

El peso relativo del presupuesto de las evaluaciones sobre el de las intervenciones se mantiene en niveles

similares a la media del conjunto de los actores (1,45%). Sin embargo, existen diferencias entre el origen de la financiación de la intervención evaluada. Las evaluaciones de intervenciones financiadas por la AECID (ONGD-AECID) suelen tener un peso relativo menor (1,1%) que las de las intervenciones financiadas por otros actores, como por ejemplo los de la cooperación descentralizada, que está cerca de duplicar ese dato (1,9%). Este hecho guarda relación directa con lo mencionado anteriormente sobre los instrumentos y el tamaño de las intervenciones.

Gráfico 24. Presupuesto medio en función del agente financiador de la intervención

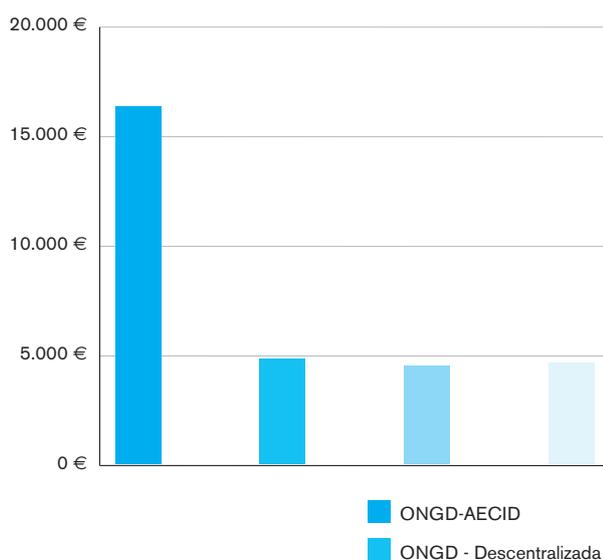
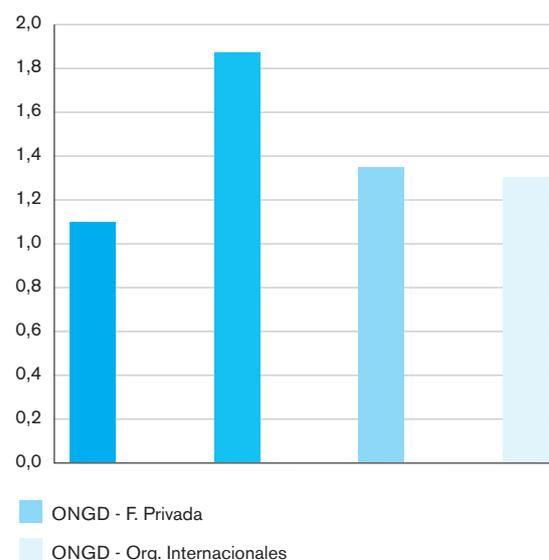


Gráfico 25. Peso relativo de la evaluación en función del agente financiador de la intervención



Fuente: Encuesta a actores.

29. Aunque lo sitúa por encima de la media general, si ampliamos el análisis a las evaluaciones de ONGD comunicadas por otros actores el presupuesto desciende a 9.121 €. Esto se debe principalmente a que entre las evaluaciones detectadas indirectamente tienen un peso mayoritario las de intervenciones financiadas por las comunidades autónomas y entidades locales.

Las evaluaciones de las ONGD se han localizado en 63 **países** distintos (casi en la totalidad de los países con intervenciones evaluadas) incluido España, en el que se localizan tres evaluaciones de intervenciones de educación para el desarrollo y sensibilización.

Lógicamente, la distribución geográfica de estas evaluaciones tampoco es homogénea. Por ejemplo, los cuatro países donde se localizan mayor número de evaluaciones de ONGD (Marruecos, Perú, Bolivia, Guatemala y República Dominicana) acumulan el 35% del total, mientras que en otros 28 países se localiza una única evaluación.

En cuanto a los **sectores**, no se encuentran grandes diferencias entre las evaluaciones de las ONGD y las del conjunto de los actores. Así dos tercios de las evaluaciones corresponderían a las intervenciones multisectoriales, de salud, de desarrollo rural y lucha contra el hambre y de educación.

LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

De las 113 evaluaciones finalizadas en 2009 en el marco de la cooperación descentralizada³⁰, más del 92% se centraron en intervenciones canalizadas a través de convenios y subvenciones a ONGD, siendo el 8% restante de intervenciones de cooperación bilateral.

Sin embargo, a la hora de atribuir estas evaluaciones a los distintos actores, hay que tener en cuenta que no todas las evaluaciones de las intervenciones canalizadas a través de ONGD fueron desarrolladas por estas. Existe un número reducido de ellas realizadas directamente por los propios financiadores³¹, que se incluirían junto con las evaluaciones de intervenciones de cooperación bilateral dentro del análisis de los agentes de la cooperación descentralizada.

Breve descripción de la estructura y capacidad para la evaluación

El 75% de los agentes de la cooperación descentralizada consultados encarga o desarrolla evaluaciones. El 41% de los casos lo hace de forma excepcional, el 34% frecuentemente y solo un 3% evaluaría todas sus intervenciones de desarrollo. El 24% restante no evalúa este tipo de intervenciones. Diferenciando por actores, son las comunidades autónomas las que más extendida tienen la práctica de la evaluación, tanto por el porcentaje de agentes que las encargan o desarrollan, como por la frecuencia con que lo hacen (véase gráfico 1).

Entre los agentes que sí realizan o encargan evaluaciones:

- La mitad cuenta con responsables (departamento o personas) que compatibilizan las funciones de evaluación con otras y un 14% dispone de personal con dedicación exclusiva. El 36% restante lo componen entidades en las que las funciones de evaluación no están asignadas dentro de la organización.
- El 90% cuenta con formación en evaluación, el 71% recibida en el marco de la formación en cooperación y el otro 19% de carácter específico.
- Predominan los ejercicios de evaluación realizados exclusivamente por personal independiente, el 55% de los casos. El otro 45% se distribuye de forma equilibrada entre evaluaciones realizadas conjuntamente por miembros de la organización y personal independiente y ejercicios de evaluación interna.

Nota: los datos más desagregados por actor se pueden consultar en los Gráficos del 1 al 6.

Por tanto, durante 2009, los agentes de la cooperación descentralizada han desarrollado directamente 21 ejercicios de evaluación que se pueden dividir en dos grupos, tal y como muestra la siguiente tabla.

Tabla 8. Distribución de las evaluaciones desarrolladas directamente por agentes de la cooperación descentralizada

Tipo de evaluación	Nº de evaluaciones
Intervenciones canalizadas a través de convenios y/o subvenciones a ONGD	8
Intervenciones de cooperación bilateral	13
Total	21

Fuente: Encuesta a actores.

³⁰. Conviene recordar que la consulta a entidades locales se hizo a partir de una muestra compuesta por 50 organizaciones a la que respondieron 14. Por lo tanto, pueden existir iniciativas de evaluación no recogidas por la encuesta y por lo tanto no analizadas. Para más información sobre la selección de la muestra véase anexos.

³¹. El análisis ha permitido detectar al menos 8 casos que, lógicamente, no se han incluido en el análisis de las evaluaciones de ONGD.

Dentro del primer grupo de evaluaciones, son dos comunidades autónomas (Aragón y Extremadura) y un fondo local (Fons Mallorquí) los que han recurrido a esta fórmula, en la que agrupan en una única experiencia el análisis de varias intervenciones canalizadas a través de distintas ONGD, atendiendo, a su vez, a distintos sectores y países.

En el segundo grupo, el de las intervenciones de la cooperación bilateral, las 13 evaluaciones, se distribuyen entre cinco agentes: una comunidad autónoma (Cantabria), dos entidades locales (Ayuntamiento de San Sebastián y Diputación de Barcelona) y un fondo local (Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament). La mayor parte de ellas (9 de 13) se centran en intervenciones ubicadas en el sector de gobernabilidad democrática.

Aunque la escasez de casos y la falta de datos obligan a tomar estos datos con cautela³², el presupuesto medio de las evaluaciones realizadas directamente por los agentes de la cooperación descentralizada es de 3.235 €, y su peso relativo medio respecto del importe de las

intervenciones es del 0,9%³³, aunque existen diferencias notables en función del tipo de evaluación:

- El presupuesto medio de las evaluaciones de las intervenciones de cooperación bilateral es sensiblemente inferior al de las intervenciones canalizadas a través de las ONGD, casi un 45% (o más de 1.900 € en términos absolutos).
- Por el contrario, el peso relativo de las evaluaciones de convenios y proyectos ONGD apenas representaría un 0,4% sobre el presupuesto de la intervención, frente al 1,4% de las de intervenciones de cooperación bilateral.

El contraste entre el presupuesto medio y el peso relativo de las evaluaciones de intervenciones canalizadas a través de ONGD se explica por lo mencionado anteriormente. Al agrupar en un único ejercicio de evaluación varias intervenciones, se cuenta con un presupuesto más alto en términos absolutos pero que, proporcionalmente, tiene menos peso sobre el presupuesto acumulado de las intervenciones evaluadas.

Gráfico 26. Presupuesto medio en función del tipo de experiencia de evaluación-intervención

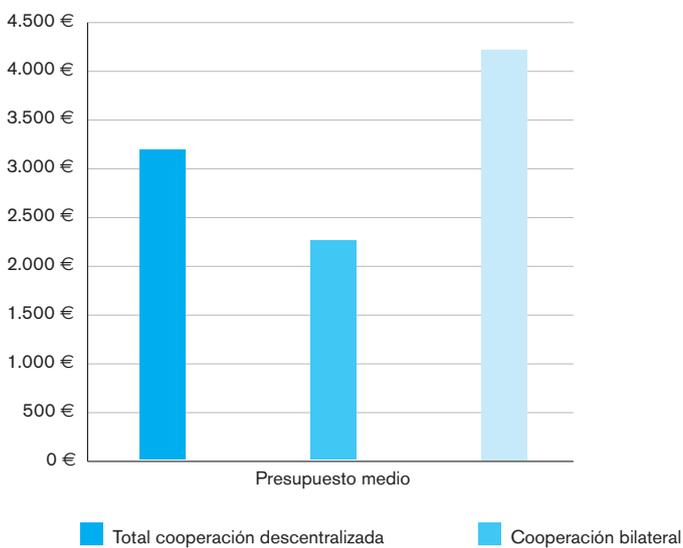
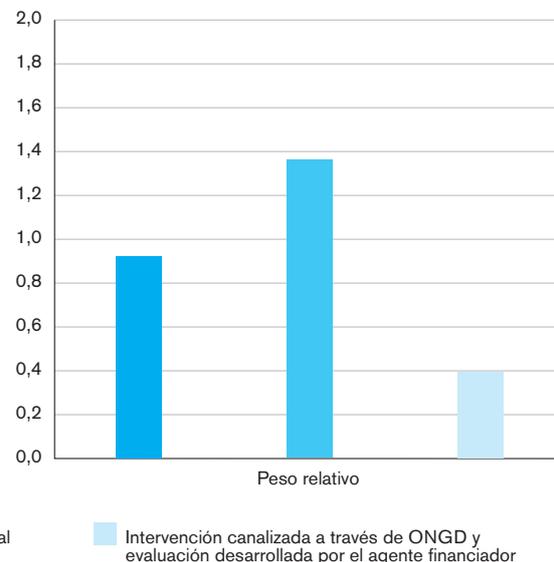


Gráfico 27. Peso relativo de la evaluación en función de experiencia evaluación-intervención



Fuente: Encuesta a actores.

32. El análisis del presupuesto de las evaluaciones se realiza sobre 17 casos de los 21 posibles.

33. Si incluimos las evaluaciones desarrolladas por las ONGD en el marco de convenios y subvenciones de los agentes de la cooperación descentralizada el presupuesto medio asciende a 4.408 € y el peso relativo a 1,6%.

Gráfico 28. Presupuesto medio en función del actor

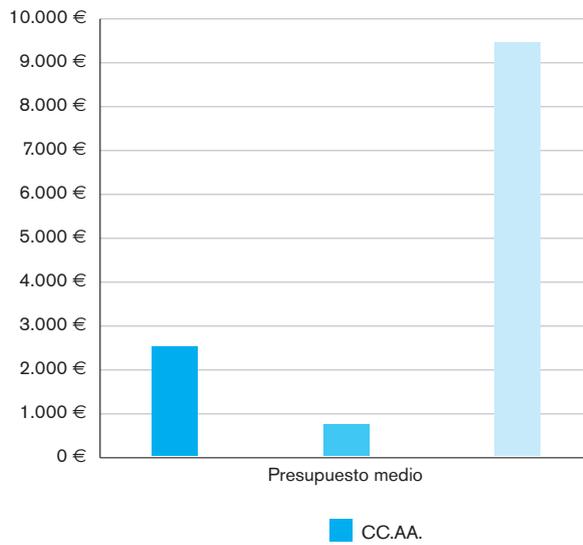
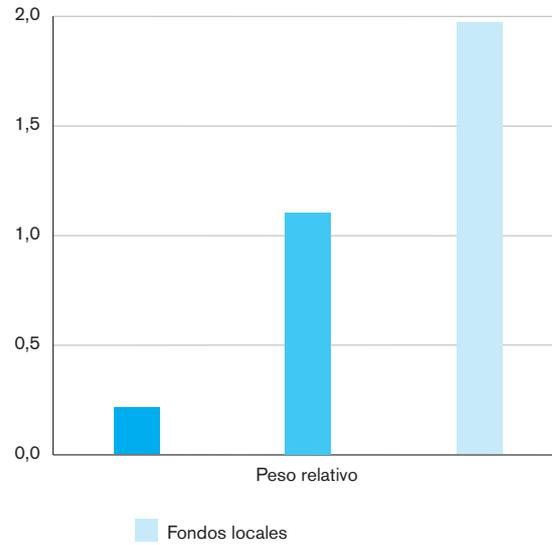


Gráfico 29. Peso relativo de la evaluación en función del actor



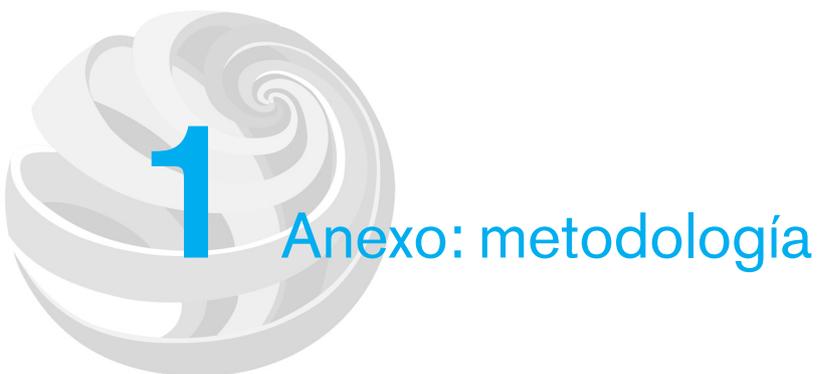
Fuente: Encuesta a actores.

Por otra parte, también existirían diferencias en función del tipo de actor. El presupuesto medio de las experiencias desarrolladas por los fondos locales (9.654 €) sería sensiblemente superior al de las de comunidades autónomas (2.726 €) y este casi el triple que el de las entidades locales

(993 €). En cuanto al peso relativo de las evaluaciones, las de los fondos locales alcanzarían el 2,1% del presupuesto de la intervención mientras que las de las comunidades autónomas se quedarían en un 0,24%, muy por debajo también de las evaluaciones de las entidades locales.



Anexos



1 Anexo: metodología

El proceso de encuesta vía telemática dirigido a los principales actores de la Cooperación Española se prolongó durante varias semanas.

El cuestionario recogía información relativa a tres aspectos concretos:

- La estructura, la capacidad y los recursos para la evaluación de los agentes.
- Las evaluaciones realizadas en los últimos años.
- Las necesidades de formación en materia de evaluación.

Para el diseño (se realizó un pretest), distribución y recepción del cuestionario ha sido necesario contar con la colaboración de diferentes organizaciones:

- La Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo en el caso de las ONGD.
- La Federación Española de Municipios para las entidades locales.
- El Departamento de Programación y Calidad de la AECID, para el envío a las OTC y los distintos departamentos de la Agencia.

La tabla de la página siguiente resume de forma breve la información más relevante acerca de la representatividad de los datos obtenidos en la consulta para cada uno de los agentes.

La información obtenida durante el proceso, si bien no tiene una representatividad estadística, si alcanza para dar una imagen muy aproximada de la realidad, ya que la consulta se dirigió a los agentes más relevantes de la Cooperación Española y, por lo general, la respuesta en cada uno de los grupos de actores se puede considerar satisfactoria tanto desde el punto de vista institucional y del número de agentes, como desde el del presupuesto que gestionan en intervenciones de cooperación. No obstante, en los casos en los que la información presentaba más debilidades de cara a su posible carácter “representativo” o ilustrativo se ha hecho constar a lo largo del informe.

Entre las fuentes de información complementaria utilizadas cabe destacar:

- Un extracto adaptado exclusivamente para este ejercicio por el departamento de ONGD de la AECID de su base de datos para la gestión de las evaluaciones de proyectos.
- La base de datos de seguimiento de las evaluaciones desarrolladas por la DG POLDE.
- Documentación diversa sobre intervenciones de cooperación y experiencias de evaluación de los actores de la cooperación descentralizada facilitados por la DG POLDE.

Tabla 9. Información sobre el proceso de consulta

Actor	Cuestionarios enviados	Cuestionarios recibidos	Observaciones
Ministerios	17	15	Dentro de los ministerios se envió el cuestionario a todos los centros directivos y/o organismos autónomos que gestionasen intervenciones de desarrollo, en ocasiones varios enmarcados dentro de un mismo ministerio. Los agentes consultados son los mismos a los que se dirige la consulta de previsión del PACI. Responden centros directivos de 13 ministerios distintos.
AECID (sede)	6	6	Las unidades y departamentos consultados fueron identificados conjuntamente con la Unidad de Programación y Calidad del Gabinete Técnico. De esta forma se envió el cuestionario y se obtuvo respuesta de los siguientes departamentos: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Sectorial y de Género: Fondo Concesión Microcréditos. • Departamento de ONGD. • Secretaría General. • Oficina de Acción Humanitaria. • Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe. • Dirección General Sectorial y Multilateral de la AECID, Departamento de Cooperación Multilateral.
OTC	44	39	Responden el 88% de las OTC.
Comunidades autónomas	17	12	Enviadas a todas las CCAA
Entidades locales	50	14	Para el envío del cuestionario se seleccionó, en colaboración con la FEMP, una muestra de las 50 entidades locales con más presupuesto destinado a cooperación en el 2008. De forma agregada todas ellas representaban aproximadamente el 80% del presupuesto para cooperación de las entidades locales integradas en la FEMP. Las 14 Entidades Locales que respondieron acumulaban algo más del 40% del presupuesto total para cooperación de las entidades integradas en la FEMP.
Fondos locales de cooperación	9	6	Se envió el cuestionario a los fondos miembros de CONFOCOS.
ONGD	62	27	Se distribuyó entre las ONGD pertenecientes al grupo de financiación del la CONGDE y posteriormente se amplió a otras entidades propuestas por la propia coordinadora, en función de su participación de intervenciones cofinanciadas por la AECID. De forma indirecta a través de otros actores, principalmente el Departamento de ONGD de la AECID, las comunidades autónomas y las entidades locales, se ha podido obtener más información sobre las evaluaciones de ONGD que no respondieron al cuestionario.
TOTAL	199	119	Se obtuvo respuesta del 60% de los agentes consultados.

Fuente: elaboración propia.



2

Anexo. Recomendaciones del consejo de Cooperación sobre la Evaluación en la Cooperación Española (2008)

1. La mayor dotación presupuestaria y la planificación estratégica renovada necesitan ir acompañadas de una serie de inversiones en la gestión de calidad de la cooperación que debería incluir un fortalecimiento de la División de evaluación de la DGPOLDE en particular y de las unidades de evaluación del conjunto de las Administraciones públicas. Asimismo, el proceso de evaluación, como se refiere en el vigente PD, debe de ser independiente de la gestión de la Cooperación Española, para garantizar su credibilidad y eficacia.
2. La nueva AECID debería incluir en su organigrama un área de evaluación y seguimiento en su Gabinete Técnico que le permita tener los recursos humanos y económicos suficientes para desde su nacimiento incorporar una cultura de la evaluación en su seno. En los contratos de gestión de AECID deben existir planes concretos de seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones de la Agencia. Asimismo debe de promoverse una coordinación estrecha en materia de evaluación con la división correspondiente de la DGPOLDE.
3. Se debería finalizar el proceso de reforma, difusión y consolidación de la metodología de evaluación (realización de guías de buenas prácticas, convenios con ONGD, plan de formación) en el plazo más breve posible para que en el siguiente ciclo de la Cooperación Española se incorpore desde el inicio. Se debe fortalecer el nexo planificación-evaluación y evaluación-planificación, entendido como un proceso de aprendizaje permanente. Es fundamental que en la primera etapa del próximo ciclo de la Cooperación Española estén operativas las herramientas de seguimiento y evaluación de las estrategias geográficas y sectoriales, para que los seguimientos y evaluaciones que se realicen retroalimenten el siguiente proceso de planificación y garanticen que todas las actuaciones sean coherentes con los marcos de referencia y prioridades estratégicas y operativas. Se debería profundizar en los mecanismos de participación a lo largo de la evaluación y en la transparencia y difusión. Es necesario plantear la evaluabilidad de los diferentes documentos de planificación de la Cooperación Española, también del PD, de manera que facilite su seguimiento y evaluación.
4. Se necesita continuidad en el proceso de realización de evaluaciones estratégicas y su difusión, evaluación en el inicio del próximo ciclo de los instrumentos de la Cooperación Española (FAD, deuda externa, fondos globales, acción humanitaria, etc.). El Consejo podría hacer recomendaciones a este respecto. Hay que continuar la tendencia de participación de España en evaluaciones conjuntas a nivel internacional. Los informes de evaluación deben destacar, como parte esencial, las conclusiones y recomendaciones adecuadas al instrumento o país que se esté evaluando, de ahí que los términos de referencia deben incidir en la necesidad de cuantificar y evitar afirmaciones genéricas o vacías de contenido y facilitar que puedan incorporarse en los siguientes ciclos de planificación y gestión de las intervenciones. Asimismo, en estos términos de referencia se debería incluir la participación de los diferentes actores de la Cooperación Española. Es necesario asegurar que las recomendaciones de la evaluación se traduzcan en actuaciones concretas por parte de las unidades destinatarias (planes de mejora), y establecer mecanismos que permitan realizar un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones en el medio plazo. La continuidad en el medio plazo de los comités de seguimiento puede ser ese mecanismo. Se debe continuar y mejorar la difusión de las evaluaciones estableciendo en los PACI un capítulo específico que recoja las diferentes actuaciones en materia de evaluación; también se deberían editar resúmenes ejecutivos de las principales conclusiones y recomendaciones de

las evaluaciones. Por último, debe de promoverse una mayor implicación de los socios de la Cooperación Española en los procesos de evaluación y en el conocimiento y seguimiento de las recomendaciones y conclusiones de las evaluaciones a través de una publicación de los planes de mejora.

5. Se debe continuar avanzando y consolidar la coordinación entre los diferentes actores de la Administración General del Estado en materia de evaluación; así como fortalecer la coordinación de actores de la cooperación descentralizada (Administración General del Estado, comunidades autónomas, entidades locales) en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo a través del Grupo de Trabajo de Evaluación que debería dotarse de un plan de acción a 4 años, en función del diagnóstico realizado, coincidiendo con el inicio del nuevo ciclo de la Cooperación Española. Este grupo debe ser potenciado e impulsado tanto desde la DGPOLDE como desde las comunidades autónomas y entes locales.

6. Hay que impulsar una cultura de la evaluación y avanzar en la profesionalización del sector de evaluación (todos los actores de la Cooperación Española, las consultoras y universidades). No debemos olvidar el papel esencial que, en materia de evaluación, corresponde a las universidades, consultoras, profesionales independientes y a los diferentes actores de la Cooperación Española. Se debería continuar con diferentes mecanismos de apoyo entre las Administraciones públicas y universidades.

7. Se debería aplicar las recomendaciones del examen entre pares del CAD de la cooperación española en el III Plan Director de la Cooperación Española; y publicar el *memorando de la Cooperación Española al Desarrollo 2002–2006* presentado al CAD por la SECI que presenta una visión de la Cooperación Española al Desarrollo para el periodo 2002–2006, en cuanto que puede aportar informaciones útiles a los diferentes actores de la Cooperación Española de cara a su participación en la elaboración del próximo PD.



3

Anexo. Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo

LA RED DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO

La Red de Evaluación del Desarrollo es un órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE cuyo objeto es incrementar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo mediante herramientas de evaluación sólidas, independientes y fundamentadas. La Red de Evaluación es un órgano singular que agrupa a 32 donantes bilaterales y organismos multilaterales de desarrollo: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Corea, Dinamarca,

España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el PNUD y el FMI.

Puede encontrar más información sobre la Red de Evaluación del CAD en el sitio web www.oecd.org/dac/evaluationnetwork o consultando la dirección dacevaluation.contact@oecd.org.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y francés bajo los títulos, respectivamente, de DAC Guidelines and Reference Series. Quality Standards for Development Evaluation y Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. Normes de qualité pour l'évaluation du développement.

© 2010 OCDE

Todos los derechos reservados.

© 2010 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) de España, para la edición en español

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) de España.

También disponible en las siguientes versiones:

Alemán: Qualitätsstandards für die Entwicklungsevaluierung

Portugués: Normas de qualidade para a avaliação do desenvolvimento

www.oecd.org/dac/evaluationnetwork



Índice

Introducción	I
1. Consideraciones generales	II
1.1. Evaluación del desarrollo	
1.2. Un proceso evaluativo libre y abierto	
1.3. Ética de la evaluación	
1.4. Enfoque asociativo	
1.5. Coordinación y alineamiento	
1.6. Desarrollo de capacidad	
1.7. Control de calidad	
2. Finalidad, planificación y diseño	II
2.1. Fundamentación y finalidad de la evaluación	
2.2. Objetivos específicos de la evaluación	
2.3. Objeto y alcance de la evaluación	
2.4. Evaluabilidad	
2.5. Participación de los actores relevantes	
2.6. Consideración sistemática de la evaluación conjuntal	
2.7. Cuestiones a las que pretende responder la evaluación	
2.8. Selección y aplicación de los criterios de evaluación	
2.9. Selección del enfoque y de la metodología	
2.10. Recursos	
2.11. Estructuras de gobierno y gestión	
2.12. Documentación relativa a la finalidad y las expectativas	
3. Ejecución y presentación de resultados	IV
3.1. Equipo de la evaluación	
3.2. Independencia de los evaluadores frente a los interesados	
3.3. Consulta y protección de los implicados	
3.4. Realización de la evaluación dentro del plazo y presupuesto asignados	
3.5. Informe de la evaluación	
3.6. Claridad y representatividad del resumen	
3.7. Contexto de la intervención para el desarrollo	
3.8. Lógica de la intervención	
3.9. Validez y fiabilidad de las fuentes de información	
3.10. Explicación de la metodología utilizada	
3.11. Claridad del análisis	
3.12. Respuestas a las preguntas evaluativas	
3.13. Mención de los cambios y las limitaciones de la evaluación	
3.14. Mención de las discrepancias entre los miembros del equipo	
3.15. Inclusión de las observaciones de los actores implicados	
4. Seguimiento, utilización y aprendizajes	V
4.1. Oportunidad, pertinencia y utilización de la evaluación	
4.2. Respuesta sistemática a las recomendaciones y seguimiento	
4.3. Difusión	

INTRODUCCIÓN

Los Estándares de Calidad de la Evaluación del Desarrollo del CAD definen los fundamentos esenciales para dotar de calidad a cualquier proceso o producto de evaluación del desarrollo y se destinan a los gestores o responsables de los procesos evaluativos. No se trata de normas de uso obligatorio, sino de orientaciones para una buena práctica. Aunque se originaron fundamentalmente para su utilización por los miembros del CAD, es muy deseable su extensión a otros socios de desarrollo.

Los Estándares tienen por objeto mejorar la calidad para, fundamentalmente, reforzar la aportación de los procesos evaluativos a la mejora de los resultados del desarrollo. Más en concreto, se espera que su aplicación:

- Mejore la calidad de los procesos y productos de la evaluación del desarrollo.
- Facilite la comparación de las evaluaciones entre países.
- Fomente asociaciones y colaboraciones en materia de evaluación conjunta.
- Aumente el aprovechamiento por parte de los socios para el desarrollo de las conclusiones de las evaluaciones de otros socios.

Los Estándares contribuyen a configurar evaluaciones realizadas de acuerdo con los Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo del CAD (1991), entre los que se cuentan la imparcialidad, independencia, credibilidad y utilidad, y deben leerse a la luz de dichos Principios. Los Principios se centran en la gestión e institucionalización de los sistemas de evaluación y configuran los criterios de referencia usados en las evaluaciones entre pares de los miembros del CAD de la OCDE. Los Estándares, por otro lado, son una guía para la realización de evaluaciones e informes, aunque pueden utilizarse durante las diferentes fases del proceso evaluativo y de formas muy

diversas, por ejemplo, para valorar la calidad de las evaluaciones, orientar la práctica, fortalecer y armonizar la formación en la materia, o como elemento para elaborar directrices de evaluación o documentos estratégicos.

Los Estándares deben aplicarse con sentido común y adaptarse a los contextos locales y nacionales, así como a los objetivos de cada evaluación. No pretenden ser un manual y no sustituyen a las orientaciones específicas referentes a los tipos de evaluación, planteamientos o métodos concretos. Es más, no excluyen la posibilidad de usar otros criterios de calidad evaluativa y sus textos de referencia, como los elaborados por otros organismos, asociaciones y redes profesionales de evaluación específicas.

Este documento se ajusta al esquema de un proceso de evaluación típico: definición del objetivo, planificación, diseño, aplicación, información, y uso de los resultados y lecciones que cabe extraer de ellos. Comienza con unas consideraciones generales que deben tenerse presentes a lo largo de todo el proceso de evaluación, y en el anexo figuran referencias a diversas publicaciones en la materia del CAD de la OCDE.

Términos empleados en el presente documento

El término “intervención para el desarrollo” se emplea en los Estándares con carácter general para referirse al sujeto de la evaluación, y puede hacer alusión a cualquier actividad, proyecto, programa, estrategia, política, temática, sector, instrumento, modalidad, actuación institucional, etc., cuya finalidad sea promover el desarrollo.

El término “informe de evaluación” se emplea para referirse a todos los productos evaluativos, que pueden adoptar formas diversas, por ejemplo informes verbales o escritos, presentaciones visuales, seminarios colectivos, etc.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. Evaluación del desarrollo

La evaluación del desarrollo es una valoración sistemática y objetiva de una intervención para el desarrollo en curso o ya concluida, de su concepción, su puesta en práctica y sus resultados. En el contexto del desarrollo, por evaluación se entiende la determinación del valor o importancia de una intervención de esta naturaleza.

Al llevar a cabo una evaluación de la ayuda al desarrollo deben observarse las siguientes consideraciones generales a lo largo de todo el proceso.

1.2. Un proceso evaluativo libre y abierto

Para una mayor credibilidad, el proceso de evaluación ha de ser transparente e independiente de la gestión programática o de la elaboración de políticas en la materia.

1.3. Ética de la evaluación

Los evaluadores respetan las principales normas y códigos de conducta profesionales y éticos que les atañen. La evaluación se lleva a cabo con integridad y honradez. Los directores y gestores de la evaluación y los evaluadores deben respetar los derechos humanos y las diferencias culturales y en las costumbres, creencias y prácticas religiosas de todos los actores implicados.

Al diseñar y llevar a la práctica la evaluación, el evaluador debe ser sensible a las consideraciones de género, origen étnico, capacidad, edad, orientación sexual, lengua y otras diferencias.

1.4. Enfoque asociativo

A fin de incrementar la apropiación del desarrollo y fomentar la mutua rendición de cuentas por los resultados obtenidos, se debe plantear de forma sistemática un enfoque asociativo desde las fases más tempranas del proceso. El concepto de asociación lleva implícita la idea de proceso incluyente en el que participan diversos actores interesados, como los poderes ejecutivo y legislativo, la sociedad civil, los supuestos beneficiarios y los socios internacionales.

1.5. Coordinación y alineamiento

Para mejorar la coordinación y reforzar los sistemas nacionales, el proceso de evaluación ha de tener en cuenta los planes, actividades y políticas nacionales y locales en la materia.

1.6. Desarrollo de capacidad

Deben maximizarse los efectos positivos del proceso de evaluación sobre la capacidad evaluativa de los socios para el desarrollo. Por ejemplo, una evaluación puede apoyar el desarrollo de capacidad gracias a la mejora de las destrezas y conocimientos en este ámbito, perfeccionando la gestión y estimulando la demanda y empleo de los resultados de la evaluación y fomentando un ambiente de aprendizaje y responsabilidad.

1.7. Control de calidad

El control de calidad se ejerce a lo largo de todo el proceso de evaluación. En función del alcance y complejidad de este último, el control de calidad debe canalizarse a través de mecanismos internos y/o externos, por ejemplo, revisión *inter pares*, grupos consultivos o grupos de referencia.

2. FINALIDAD, PLANIFICACIÓN Y DISEÑO

2.1. Fundamentación y finalidad de la evaluación

La fundamentación, finalidad y utilización prevista de la evaluación deben indicarse claramente, mencionándose por qué se efectúa la evaluación en ese momento concreto, para quién se lleva a cabo y cómo se emplearán sus resultados a efectos de aprendizaje y rendición de cuentas.

Por ejemplo, la finalidad general de la evaluación puede ser:

- Contribuir a la mejora de una técnica, procedimiento o estrategia de desarrollo.
- Sopesar la continuación o interrupción de un proyecto o programa.
- Rendir cuentas de los gastos públicos y resultados de desarrollo ante las partes interesadas y los contribuyentes.

2.2. Objetivos específicos de la evaluación

Los objetivos específicos de la evaluación deben establecer claramente el propósito de la misma. Por ejemplo:

- Determinar resultados (productos, efectos e impactos) y analizar la eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad de una intervención específica para el desarrollo.
- Ofrecer hallazgos, conclusiones y recomendaciones respecto a una intervención concreta a fin de extraer enseñanzas para futuras actividades en diseño y ejecución.

2.3. Objeto y alcance de la evaluación

La intervención para el desarrollo evaluada (el objeto de la evaluación) debe definirse claramente, incluida la descripción de la lógica o teoría de la intervención. El alcance de la evaluación definirá el plazo, los fondos desembolsados, la zona geográfica, los grupos destinatarios, la configuración organizativa, los mecanismos de aplicación, el contexto estratégico e institucional y otras dimensiones que debe abarcar el ejercicio. Se pondrán de manifiesto las discrepancias entre la aplicación prevista y la efectiva ejecución de la intervención.

2.4. Evaluabilidad

La viabilidad de la evaluación debe ser analizada. Más en concreto, debe determinarse si se ha definido adecuadamente la intervención, si sus resultados son verificables y si la evaluación constituye la mejor respuesta a las cuestiones planteadas por los actores implicados relevantes o por los responsables de las políticas.

2.5. Participación de los actores relevantes

Los actores implicados relevantes deben intervenir en las primeras fases del proceso y debe dárseles la oportunidad de contribuir a su diseño, incluyendo la identificación de los asuntos que han de abordarse y las preguntas a las que la evaluación ha de responder.

2.6. Consideración sistemática de la evaluación conjunta

A fin de contribuir a la armonización, la alineación y una eficaz división del trabajo, los organismos donantes y los países socios deben sopesar de forma sistemática la posibilidad de efectuar una evaluación conjunta, en régimen de colaboración entre más de un organismo o país.

Las evaluaciones conjuntas abordan cuestiones de interés común para los socios, así como materias específicas que afectan individualmente a cada uno de ellos.

2.7. Cuestiones a las que pretende responder la evaluación

Los objetivos de la evaluación se plasman en una serie de preguntas evaluativas específicas y relevantes, que deben decidirse en una fase temprana del proceso e inspirar la elaboración de la metodología. Estas cuestiones también deben centrarse en materias transversales, como el género, el medio ambiente y los derechos humanos.

2.8. Selección y aplicación de los criterios de evaluación

En la evaluación se aplican los criterios adoptados por el CAD referentes a la evaluación de la ayuda al desarrollo:

pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. La aplicación de estos y otros criterios adicionales depende de las preguntas evaluativas y los objetivos de la evaluación. Si se descarta uno de ellos y/o se añaden otros criterios, deberá explicarse en el informe de evaluación. Todos los criterios aplicados deberán definirse en términos inequívocos.

2.9. Selección del enfoque y de la metodología

El propósito, alcance y preguntas evaluativas determinan el enfoque y la metodología apropiados para cada caso. Cabe emplear un informe inicial para explicar la selección del enfoque elegido.

La metodología se elabora de acuerdo con el enfoque elegido, y debe incluir la especificación y justificación del diseño de la evaluación y las técnicas de recogida y análisis de datos. La metodología seleccionada debe responder a las preguntas de la evaluación utilizando evidencias creíbles. Se debe distinguir entre los diferentes niveles de resultados (lógica de intervención que contenga una jerarquía entre objetivos y medios, indicando los insumos, los productos, el efecto directo y el impacto).

Los indicadores para medir el logro de los objetivos se validan de conformidad con criterios generalmente aceptados, por ejemplo el que responde a las siglas SMART en inglés (*específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalmente determinados*). Deben presentarse los datos desglosados para clarificar cualesquiera diferencias entre sexos y distintos grupos de pobres, incluidos los grupos excluidos.

2.10. Recursos

Los recursos disponibles para la evaluación deben ser suficientes en cuanto a fondos, personal y habilidades técnicas, de manera que sus objetivos de la misma puedan cumplirse de forma eficaz.

2.11. Estructuras de gobierno y gestión

Las estructuras de gobierno y gestión se deben diseñar para adaptarse al contexto, propósito, alcance y objetivos de la evaluación.

La estructura de gobierno debe salvaguardar la credibilidad, la transparencia y el carácter integrador de la evaluación. La estructura de gestión debe organizar el proceso y ocuparse de su gestión cotidiana. En función de las dimensiones y complejidad de la evaluación, estas funciones pueden combinarse o ejercerse por separado.

2.12. Documentación relativa a la finalidad y las expectativas

La fase de planificación y diseño culmina en la redacción de un documento claro y completo que suele denominarse “términos de referencia” (TdR) y en el que se presentan la finalidad, el alcance y los objetivos de la evaluación; la metodología que se aplicará; los recursos y el plazo asignados; los requisitos de presentación de informes y cualesquiera otras expectativas referidas al proceso y productos de la evaluación. El documento debe ser consensuado por el gestor o gestores de la evaluación y los que vayan a llevarla a cabo. Este documento también puede recibir otras denominaciones, como “alcance del trabajo” o “mandato de evaluación”.

3. EJECUCIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

3.1. Equipo de la evaluación

Debe seguirse un procedimiento de contratación abierto y transparente para la selección del equipo evaluador.

Los integrantes del equipo deben dominar una combinación de habilidades en materia de evaluación y conocimientos temáticos. No debe olvidarse el equilibrio entre géneros; en el equipo deben incluirse profesionales de los países o regiones socios.

3.2. Independencia de los evaluadores frente a los interesados

Los evaluadores deben ser independientes respecto de la intervención para el desarrollo de que se trate, incluso de sus funciones de formulación de políticas, operativas y de gestión, así como de sus beneficiarios previstos. Los posibles conflictos de interés se tratan abiertamente. El equipo evaluador debe trabajar con libertad y sin injerencias. Debe asegurarse cooperación y acceso a toda la información pertinente.

3.3. Consulta y protección de los implicados

Se debe consultar a todo el conjunto de actores relevantes —incluidos socios y donantes— durante el proceso de evaluación, brindándoles la oportunidad de contribuir. Se han de especificar los criterios para identificar y seleccionar a los interesados.

Se deben proteger los derechos y el bienestar de los participantes en la evaluación. Cuando así se solicite o resulte

necesario, se protegerán la confidencialidad y el anonimato de los informantes.

3.4. Realización de la evaluación dentro del plazo y presupuesto asignados

La evaluación debe realizarse y sus resultados facilitarse a quienes la encomendaron en la forma oportuna y que permita alcanzar los objetivos previstos. La evaluación debe llevarse a cabo de forma eficiente y dentro del presupuesto asignado. Las modificaciones de las condiciones y circunstancias han de ponerse de manifiesto, y se explicarán, tratarán y consensuarán entre las partes los cambios imprevistos de plazo y presupuesto.

3.5. Informe de la evaluación

El informe de la evaluación ha de ser fácilmente comprensible por sus destinatarios, y su modalidad será la adecuada a la vista de la finalidad del ejercicio.

El informe ha de abarcar los siguientes elementos y apartados:

3.6. Claridad y representatividad del resumen

El informe escrito debe ir encabezado por un resumen ejecutivo, que ha de ofrecer una panorámica de su contenido y en la que se expondrán los principales hallazgos, conclusiones, recomendaciones y las lecciones generales que, en su caso, quepa extraer.

3.7. Contexto de la intervención para el desarrollo

En el informe se debe describir el contexto de la intervención para el desarrollo, incluidos:

- El contexto político, las políticas, objetivos y estrategias de la agencia de desarrollo y de los socios.
- El contexto de desarrollo, incluidos los factores socioeconómicos, políticos y culturales.
- El contexto institucional y la participación de los actores implicados.

La evaluación debe permitir determinar y valorar la influencia del contexto en los resultados de la intervención para el desarrollo.

3.8. Lógica de la intervención

En el informe de evaluación se describe y valora la lógica o teoría que sustenta la intervención, incluidos las suposiciones y factores subyacentes que pueden afectar al éxito de la misma.

3.9. Validez y fiabilidad de las fuentes de información

En el informe de evaluación se describen las fuentes de información empleadas (documentos, informantes, datos administrativos, bibliografía, etc.) con el detalle suficiente para que pueda valorarse su idoneidad. Se debe explicar también la selección de estudios de caso o muestras, señalándose las limitaciones referentes a la representatividad de estas últimas.

En la evaluación han de validarse de manera cruzada las fuentes de información y analizarse críticamente la validez y fiabilidad de los datos.

El informe debe contener una lista exhaustiva de personas entrevistadas y otras fuentes de información consultadas, en la medida en que no vulnere la intimidad y confidencialidad de los participantes.

3.10. Explicación de la metodología utilizada

En el informe se debe describir y explicar la metodología evaluativa y su aplicación. Para analizar efectos directos e impactos, se explicará la atribución y/o contribución de los resultados. En el informe se reconocerán las posibles restricciones halladas y su efecto sobre la evaluación, incluyendo sobre su independencia e imparcialidad. Se han de detallar las técnicas empleadas para la recogida y análisis de los datos. Se justificarán las opciones y se explicarán las limitaciones y deficiencias.

3.11. Claridad del análisis

En el informe de evaluación se deben presentar por separado los hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas, con una distinción clara y lógica entre ellos.

Los hallazgos deben derivarse lógicamente del análisis de los datos, mostrándose una línea clara de razonamiento que sustente las conclusiones. Las conclusiones deben justificarse mediante los hallazgos y el análisis. Las recomendaciones y las lecciones que quepa extraer se deducirán lógicamente de las conclusiones. Cualquier suposición implícita en el análisis debe explicitarse.

3.12. Respuestas a las preguntas evaluativas

En el informe de evaluación se deben responder las cuestiones detalladas en los TdR a efectos de evaluación y, si no fuera posible, debe explicarse por qué. Se deben documentar en el informe las preguntas originales y la revisión que se haya hecho de estas, de forma que el lector pueda valorar si el equipo las ha analizado suficientemente,

incluidas las referentes a materias transversales, y si ha cumplido los objetivos de la evaluación.

3.13. Mención de los cambios y las limitaciones de la evaluación

En el informe de evaluación se expondrán las limitaciones que se hayan suscitado en relación con el proceso, metodología y datos, y se analizarán la validez y fiabilidad del ejercicio. Se debe mencionar cualquier obstáculo que haya surgido para efectuar un proceso evaluativo libre y abierto y que pueda haber influido en los hallazgos. Se indicarán las discrepancias entre el proceso de aplicación y sus frutos del mismo, según las previsiones iniciales y los resultados efectivos.

3.14. Mención de las discrepancias entre los miembros del equipo

Los miembros del equipo de evaluación deben disponer de la posibilidad de discrepar de juicios y recomendaciones concretos con los que estén en desacuerdo. Cualquier diferencia de opinión en el seno del equipo debe mencionarse en el informe.

3.15. Inclusión de las observaciones de los actores implicados

Se debe ofrecer a los actores implicados relevantes la posibilidad de formular observaciones al borrador de informe. En el texto definitivo se deben reflejar dichas observaciones y poner de manifiesto las discrepancias sustanciales. Cuando surjan diferencias sobre hechos verificables, los evaluadores han de realizar las pesquisas necesarias y modificar el borrador, si procede. Si se trata de diferencias de opinión o interpretación, se reproducirán textualmente las observaciones de los interesados en un anexo o una nota a pie de página, en la medida en que ello no vulnere los derechos o el bienestar de los participantes.

4. SEGUIMIENTO, UTILIZACIÓN Y APRENDIZAJES

4.1. Oportunidad, pertinencia y utilización de la evaluación

La evaluación debe diseñarse, dirigirse y presentar su informe con vistas a satisfacer las necesidades de los usuarios previstos. Las conclusiones, recomendaciones y lecciones se formulan de forma clara, pertinente, focalizada y orientada a su puesta en práctica, de tal modo que la evaluación pueda utilizarse para lograr los objetivos de aprendizaje y rendición de cuentas previstos. La evaluación se entrega puntualmente para permitir un empleo óptimo de sus resultados.

Se garantiza una difusión sistemática y la conservación y gestión del informe de manera que todos los socios para el desarrollo puedan acceder fácilmente a él, se llegue a los destinatarios previstos y se aprovechen al máximo los beneficios de la evaluación.

4.2. Respuesta sistemática a las recomendaciones y seguimiento de las mismas

Las personas/entidades destinatarias de las recomendaciones deben responder a estas de forma sistemática y adoptar las medidas procedentes. Esto incluye una respuesta y un seguimiento formales por parte de la dirección.

Las medidas acordadas han de ser supervisadas para garantizar que se rinde cuentas de su aplicación.

4.3. Difusión

Los resultados de la evaluación se presentan en un formato accesible y se difunden de forma sistemática, tanto interna como externamente, para extraer lecciones aprendidas, realizar acciones de seguimiento y garantizar la transparencia. A la luz de las enseñanzas surgidas del ejercicio, se señalan otros posibles interesados dentro de la amplia comunidad del desarrollo y se entabla contacto con ellos de forma que se saque el máximo partido posible de las conclusiones.

La División de evaluación de la DGPOLDE pone a disposición de todos los agentes del sistema de cooperación los datos básicos que caracterizan nuestra práctica de evaluación. Este informe representa un hito por cuanto constituye el primer mapa de la actividad evaluadora en el país en este sector. En él se responde a cuestiones tales como cuántas evaluaciones se realizan, en qué sectores y países, quiénes las encargan y quiénes las ejecutan, cuál es el importe promedio destinado a evaluar, qué recursos organizativos ponen los agentes a disposición de la función de evaluación, entre otros datos.

Este informe ha sido posible gracias a la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y sus Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno, de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), diversos ministerios de la Administración Central del Estado, las diferentes Comunidades Autónomas que han participado en el estudio, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS).

Esperamos que este informe, que tiene vocación de constituirse en una referencia anual, aporte datos básicos a partir de los cuales profundizar en los factores que propician la integración de la evaluación como eje de actuación de las organizaciones. Estamos convencidos de que entre todos podemos ahondar en la utilidad y calidad de la cultura evaluadora para una cooperación para el desarrollo más responsable: que rinde cuentas de lo que hace de manera transparente y aprende acerca de cómo hacerlo mejor.

