



Oficina de Planificación y Evaluación
MAE - SECIPI

INFORME EJECUTIVO

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA



IUDC-UCM

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Enero, 1998

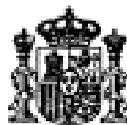


PRÓLOGO

El documento que aquí se presenta constituye la propuesta metodológica normalizada sobre la cual se asentarán los sucesivos planes de evaluación de la Cooperación Española; con ellos, además de colmar una necesidad generalmente sentida por gestores, contrapartes y analistas, y una demanda de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en sus sucesivos informes, se cumplirá la exigencia a tal efecto incluida en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se trata de una propuesta sencilla, flexible y dinámica, adaptada a las características de nuestra cooperación, a la vez que rigurosa técnicamente, cuya vida práctica marcará la senda de su evolución futura. Para su elaboración, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) encargó a un equipo de profesionales del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (Florencio Gudiño, Ignacio Soletto, Juan Manuel Toledano) la preparación de un primer informe extenso, realizado tras una investigación sobre los planteamientos y soluciones ofrecidas por las principales Agencias de Cooperación y la doctrina más significativa, y después de entrevistar a los responsables más relevantes de la gestión de proyectos en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Las alternativas teóricas que ese informe presentaba fueron discutidas con la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) y trasladadas a la AECI. Lo que a continuación se presenta son las opciones que se han considerado preferibles, a partir de las cuales se ejecutarán las evaluaciones ya de 1998. Con la modestia exigible ante la complejidad y dimensiones de la labor de lucha contra el subdesarrollo, se puede afirmar que con esta metodología la Cooperación Española avanza en el camino de su eficacia, calidad y transparencia.

Este informe ejecutivo es un resumen de la metodología completa que se publica en documento aparte.



ÍNDICE DE SECCIONES	
INTRODUCCIÓN	1
Sección A: ASPECTOS METODOLÓGICOS	2
1. Introducción	2
2. La gestión del ciclo del proyecto y la evaluación	3
2.1. Los criterios de evaluación	6
2.2. Los factores de desarrollo	7
3. Diseño de la evaluación	11
3.1. Indicadores	12
3.2. Herramientas de recopilación y análisis de datos	13
3.2.1. Recopilación de información	13
3.2.2. Análisis de los datos	14
3.2.3. Los métodos participativos	15
4. Enfoques de evaluación	16
4.1. Evaluación de acciones puntuales	17
4.1.1. Proyectos	17
4.1.2. Cooperación técnica	17
4.1.3. Ayuda de emergencia	18
4.2. Evaluaciones sectoriales	18
4.3. Evaluaciones geográficas	18
4.4. Evaluaciones de instrumentos	19
4.5. Evaluaciones de programas	19
4.6. Evaluaciones temáticas	20

ÍNDICE DE SECCIONES	
Sección B: ASPECTOS INSTITUCIONALES	21
1. Introducción	21
2. Estructura institucional de la Cooperación Española	22
3. El ciclo del proyecto en la Cooperación Española	24
4. El sistema de evaluación	26
4.1. Funciones de la OPE	29
4.2. Ciclo de la evaluación	29
5. Recomendaciones y propuestas	32
ÍNDICE DE FIGURAS	
Fig. 1: Estructura de la Sección A	2
Fig. 2: Gestión del Ciclo del Proyecto	4
Fig. 3: Criterios de evaluación y factores de desarrollo	6
Fig. 4: Análisis económico-financiero	10
Fig. 5: Objetivos, indicadores y datos	12
Fig. 6: Tipología de actividades de cooperación	16
Fig. 7: Criterios y enfoques de evaluación	20
Fig. 8: Estructura de la Sección B	21
Fig. 9: Niveles estructurales de Sistema de Cooperación	23
Fig. 10: La GCP en la Cooperación Española	25
Fig. 11: Principios del sistema de evaluación	26
Fig. 12: Organización del sistema de evaluación	27
Fig. 13: Etapas del ciclo de la evaluación	30



	Fig. 14: El flujo de información en el ciclo de evaluación	31
	Fig. 15: Plan de implantación del sistema de evaluación	36
	..	



INTRODUCCIÓN

La política española de cooperación internacional para el desarrollo se ha ido consolidando desde fines de la década de los setenta, principalmente en lo que se refiere a su estructura institucional y al progresivo aumento de los fondos destinados a este fin. Desde el ingreso del país en la Unión Europea y, sobre todo, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, los aspectos vinculados a la gestión y a la administración han cobrado también relevancia, exigiendo a la administración española un esfuerzo de homologación organizativa y funcional. Es en este contexto en el que se enmarca la puesta a punto de la presente metodología acerca de la evaluación de resultados y efectos (también denominada *ex post* o *a posteriori*) de los proyectos, programas e instrumentos de la Cooperación Española.

La adopción de una metodología integrada para la Gestión del Ciclo del Proyecto en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)¹, la discusión en el Parlamento de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la existencia de un organismo específico sobre el que recae la función de evaluación dentro de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) —la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)— constituyen un punto de partida necesario

¹ Se trata de una guía preparada por la AECI (1997): *Metodología de proyectos de Cooperación para el Desarrollo*; Agencia Española de Cooperación Internacional; Madrid.

para que el esfuerzo de sistematización emprendido tenga éxito. Este documento establece las pautas para poner en marcha un sistema integrado de evaluación que se inserte de manera poco traumática en la situación actualmente existente.

La Sección A de este documento se centra en los aspectos metodológicos de la evaluación *ex post*, identificándola como una fase integral del ciclo de proyecto y definiendo sus características principales. Posteriormente, se analiza la preparación y el diseño de las evaluaciones, revisando algunas de las herramientas más utilizadas para la recopilación y el análisis de la información. Finalmente, se presenta una tipología de actividades de cooperación que permite establecer distintos enfoques de evaluaciones para las intervenciones que se realizan en la ayuda para el desarrollo.

La Sección B hace referencia a los aspectos clave, institucionales y de gestión, para integrar la evaluación dentro de las rutinas habituales de la administración española de la ayuda. Se identifican los actores principales en la estructura institucional de la cooperación, haciendo especial referencia a la AECI, y se señalan las exigencias concretas de información de cada uno de ellos, necesidades que la evaluación debe satisfacer. También se revisa el ciclo del proyecto habitual de la Cooperación Española, teniendo en cuenta las últimas modificaciones metodológicas y normativas. Del análisis surge una propuesta concreta de sistema de evaluación, que considera los aspectos analizados y la experiencia internacional en este campo.

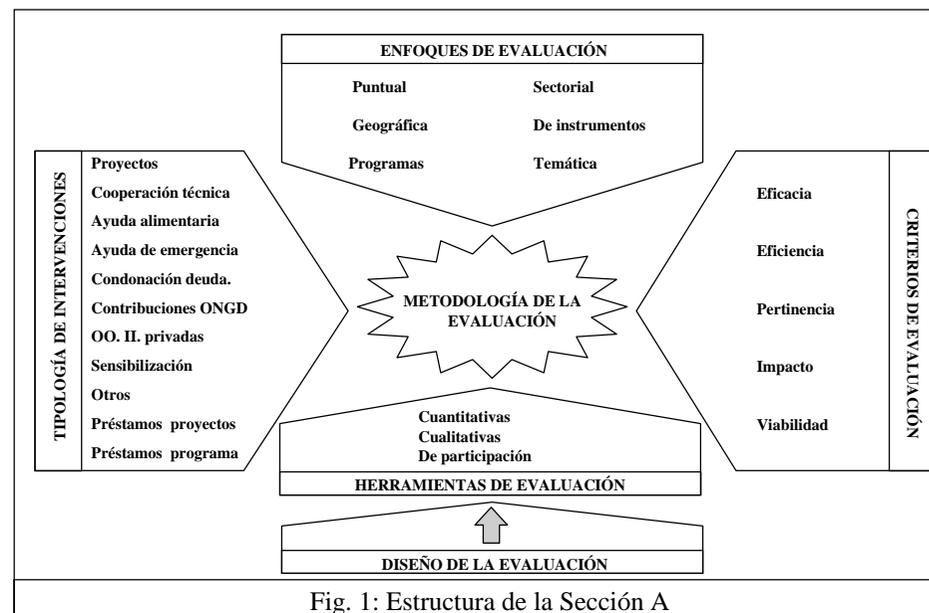


Sección A: ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. INTRODUCCIÓN

En esta Sección se abordan algunos de los aspectos metodológicos más relevantes de la evaluación *ex post*. En primer lugar, resulta necesario identificar esta tarea como una fase integral del ciclo de proyecto, definiendo sus características principales en función de las clasificaciones más habituales sobre este tema. Los criterios que deben ser evaluados —la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la viabilidad— son delimitados considerando el Enfoque del Marco Lógico (EML), y se realiza una aproximación a algunos de los factores clave en el desarrollo, tal como son identificados por la OCDE, cuya influencia es importante para valorar las posibilidades de sostenibilidad de las acciones.

A continuación se realiza una referencia esquemática al diseño de las evaluaciones y a las herramientas más frecuentes de recolección y análisis de datos e información necesaria para llegar a conclusiones aceptables. Finalmente se presenta una tipología de actividades de cooperación, basada en convenciones internacionales y en esfuerzos de sistematización realizados para la Cooperación Española, que permite establecer distintos enfoques de evaluaciones para una proporción mayoritaria de las intervenciones que se realizan en la ayuda para el desarrollo (Figura 1).



El sistema que se propone se apoya en cuatro **principios fundamentales: independencia, credibilidad, transparencia y utilidad**². A partir de ellos, su objetivo es que las evaluaciones se transformen en herramientas de gestión útiles para mejorar el impacto de la ayuda sobre los beneficiarios, que contribuyan a aumentar la calidad de la política española de cooperación internacional y que aseguren que las instituciones encargadas de planificarla y ejecutarla dispongan de información sobre la que basar sus decisiones.

² Estos principios son acordes con los sugeridos por la OCDE. Ver CAD (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*; OCDE y Mundi-Prensa; Madrid.



2. LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO Y LA EVALUACIÓN

La Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) es un método de trabajo aplicable a las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo, cuyo objetivo es definir un lenguaje común para todos los actores en lo que respecta a las diferentes fases que atraviesan las actuaciones en este campo. La Comisión Europea, en un esfuerzo de sistematización, ha adoptado la GCP desde enero de 1993, recomendando la utilización de esta metodología a sus Estados miembros³.

La GCP se apoya en el Enfoque del Marco Lógico, una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientada por objetivos que viene siendo aplicada —en algunos casos con variantes— por la mayor parte de las organizaciones que financian y ejecutan proyectos y programas de desarrollo.

En España, el EML también ha sido adoptado como instrumento de planificación, y su uso se encuentra difundido y se va consolidando entre las organizaciones implicadas en la cooperación para el desarrollo.

El análisis de la vida o el ciclo de una intervención de desarrollo se plantea en fases, que pueden diferir según variables administrativas y modalidades de gestión en las distintas organizaciones donantes.

De manera general, es posible plantear seis fases típicas en el ciclo (Figura 2):

- La **programación**: asignación de recursos a líneas de actuación de acuerdo con los planes establecidos (para el caso español, se trata del programa de cooperación con el país receptor de acuerdo con el Plan Director y el Plan Anual).
- La **identificación**: reconocimiento de un problema de desarrollo como un área de actuación posible y primera elaboración de la idea de la intervención (en la AECI, a partir de las peticiones recibidas se elaboran fichas de identificación).
- La **formulación**: preparación en detalle de los componentes de la acción según la matriz de planificación del EML y realización de análisis de participación, de problemas, de objetivos y de alternativas (se redacta un documento de formulación o diseño de la intervención).
- La **ejecución**: puesta en marcha de las actividades utilizando los recursos previstos en la fase anterior, con el fin de alcanzar los resultados y el objetivo específico (previamente a esta fase, el procedimiento utilizado por la Cooperación Española incluye varios procesos administrativos, como la aprobación, la inclusión en comisiones mixtas y la adjudicación presupuestaria).
- El **seguimiento**: que se lleva a cabo de manera continua durante la ejecución para verificar que la utilización de los

³ Véase: Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Gestión del Ciclo de un Proyecto*; Serie Métodos e Instrumentos nº 1; Bruselas.



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

recursos y la formalización de actividades esté de acuerdo con el cronograma previsto, dando lugar a informes periódicos.

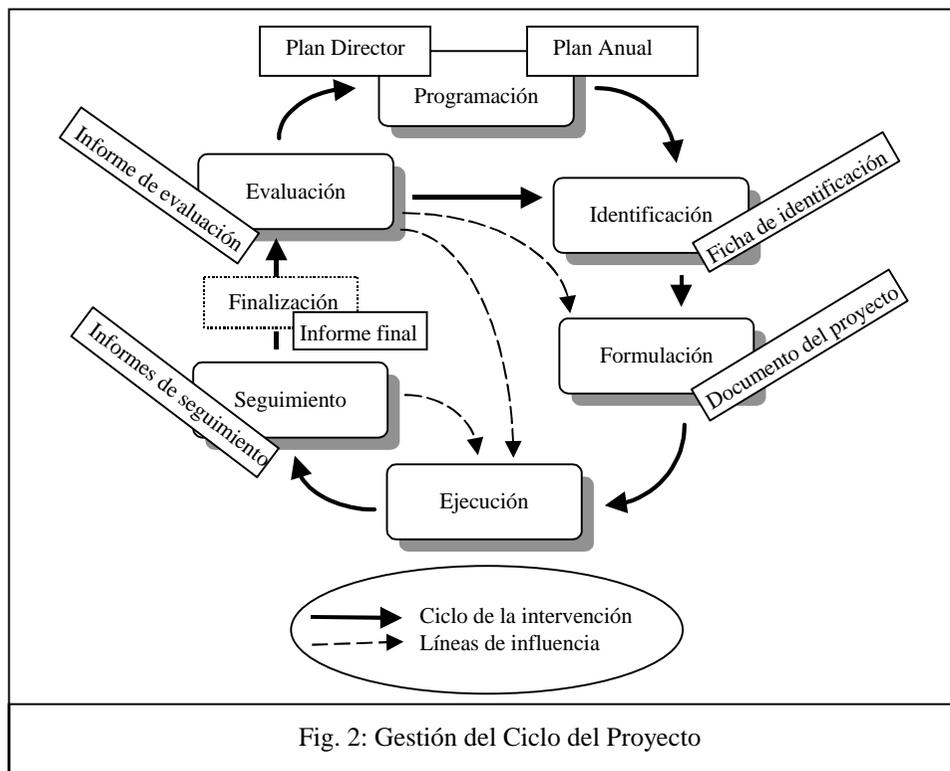
- La **evaluación**: análisis de los resultados y efectos de la intervención, durante o una vez finalizada la ejecución, con el objeto de aprender de la experiencia.

La evaluación puede ser entendida como una fase del ciclo del proyecto y también como una actividad que influye sobre todas las demás. No se trata solamente de un examen que se realiza en momentos puntuales, sino sobre todo de un mecanismo que sirve para aprender de los fracasos y éxitos, de los errores y aciertos, y, en consecuencia, para mejorar la planificación y la gestión.

Los datos que se producen a lo largo de la vida de la intervención son un insumo esencial de las evaluaciones, cuya realización será tanto más fácil, menos costosa y más útil cuanto mejor identificada y formulada se encuentre la acción y cuanto más completo sea el sistema de información que se refleja en los informes de seguimiento. Por esta razón, no resulta eficaz ni eficiente entender la evaluación como una función separada de las demás fases del ciclo de la intervención.

Pero ¿qué se entiende por evaluación? La definición asumida comúnmente por las agencias donantes de ayuda es la del CAD, que afirma que:

“... es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas





A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

*en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes*⁴.

Esta definición destaca algunos de los principios esenciales que se mencionaban más arriba (como el de utilidad) y señala los componentes o criterios de evaluación, que serán tratados con más detalle en el capítulo siguiente. Sin embargo, el propio concepto “*evaluación*” es utilizado de la misma manera en circunstancias muy diversas, por lo que requiere algunas consideraciones adicionales.

Las clasificaciones de tipos de evaluación son numerosas. Según el **agente** que la realice podrá ser externa al organismo de ejecución, interna o mixta. Si se la analiza según el **momento temporal** en que es llevada a cabo podrá ser previa (*ex ante*), intermedia o posterior (*ex post*). Según las **posibilidades de generalización** de sus conclusiones será formativa (aplicable a la misma intervención que se valora) o sumativa (extensible a otras actuaciones similares). De acuerdo con su **objeto**, finalmente, es posible clasificar la evaluación como de necesidades (características de los problemas de una población), de la formulación (coherencia de las acciones previstas y factibilidad de la intervención), de procesos (puesta en marcha, seguimiento y esfuerzo) o de productos (resultados y efectos).

Estas tipologías permiten calificar la evaluación de las intervenciones de cooperación internacional objeto de este trabajo como:

- **externa** con respecto a la entidad que gestiona directamente la ayuda, para garantizar su independencia e imparcialidad;
- **intermedia** o *ex post* desde un punto de vista temporal, tal como se desprende de la definición del CAD (“*sobre un proyecto en curso o acabado...*”);
- **sumativa** o **formativa** en relación con sus posibilidades de generalización, de acuerdo con el momento en que sea puesta en marcha (en general, las conclusiones de una evaluación intermedia serán aplicadas a la propia intervención que se enjuicia, mientras que las enseñanzas de una evaluación *ex post* podrán servir para otras acciones similares);
- de **producto** según su objeto, incidiendo sobre el análisis de resultados y efectos en relación con las metas establecidas en el documento y sobre la estimación del impacto en el contexto o entorno social. En algunos casos también será necesario poner énfasis en aspectos relacionados con el **proceso** (por ejemplo, en las evaluaciones de instrumentos).

En conclusión, se trata de establecer una propuesta de sistema de evaluación de intervenciones ejecutadas o en ejecución, que informe sobre sus resultados, efectos e impacto, a ser realizada por un agente externo a la entidad de gestión y con una finalidad formativa para el caso de proyectos no finalizados y sumativa para la evaluación de intervenciones concluidas.

⁴ CAD (1995, p. 178); Op. Cit.



2.1. LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La definición del CAD que se cita anteriormente determina cinco grupos de criterios —**eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad**—, que representan una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre las acciones evaluadas. No se trata, sin embargo, de categorías exclusivas o exhaustivas, sino más bien de conceptos guía para enfocar las evaluaciones. Su significado puede ser establecido de manera general, aunque para su aplicación en evaluaciones concretas será conveniente precisar algunas de sus características (este punto es ampliado en el capítulo 4).

Los criterios para la evaluación guardan estrecha relación con la lógica de la intervención tal como es considerada por el Enfoque del Marco Lógico, y se refieren a diferentes elementos dentro de ese esquema de análisis (Figura 3).

La **eficacia** es una medida del alcance del objetivo y los resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.

La **eficiencia** de una intervención de desarrollo es la medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos para obtener los resultados previstos.

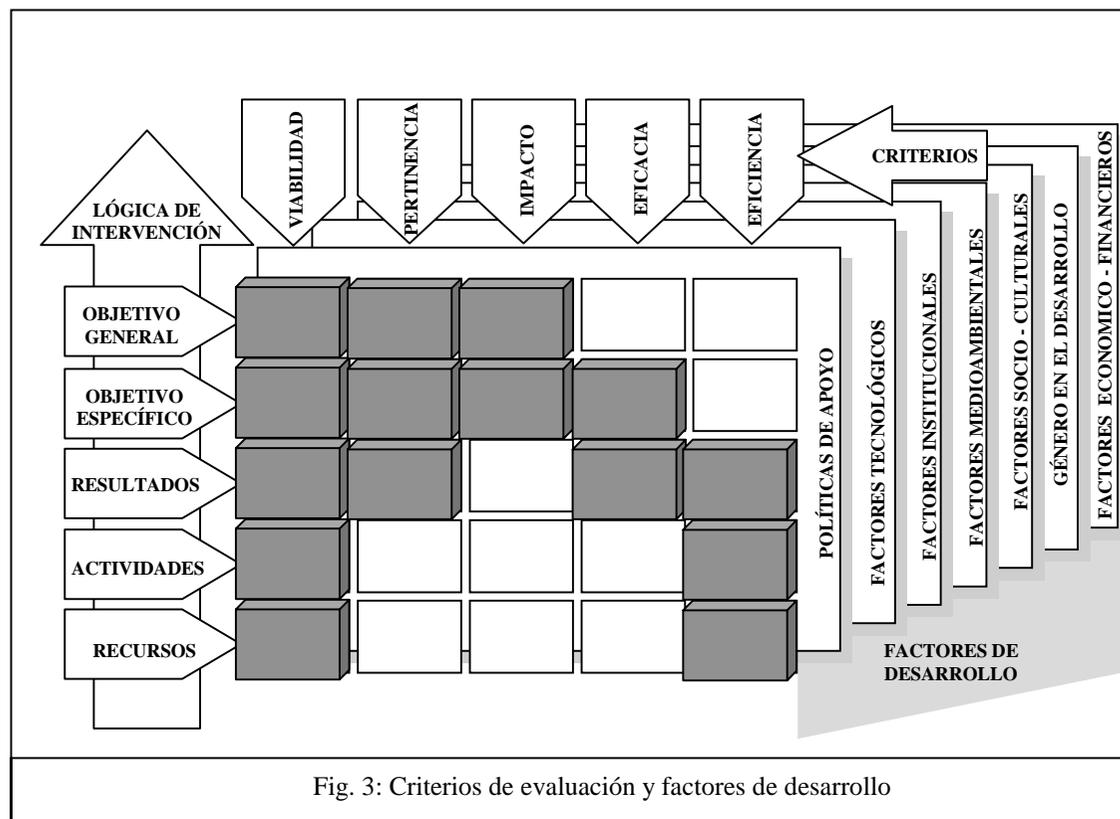


Fig. 3: Criterios de evaluación y factores de desarrollo



La **pertinencia** es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en que se realiza. Para su análisis será preciso considerar: i) los problemas y las necesidades de los beneficiarios; ii) las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene; iii) la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes; iv) la política (objetivos y prioridades) de cooperación para el desarrollo del donante; v) las capacidades técnicas y financieras con las que se cuenta; y vi) la concepción que se posee acerca del concepto y el sentido del término “desarrollo”.

El **impacto** hace referencia a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que: i) no se limita al estudio del alcance de los efectos previstos; ii) no se circunscribe al análisis de los efectos deseados; y iii) no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población beneficiaria.

La **viabilidad** puede ser definida, en términos generales, como el grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez que se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contraparte se hagan cargo de continuar cumpliendo con los efectos positivos de la actuación ejecutada.

2.2. LOS FACTORES DE DESARROLLO

Las acciones de desarrollo no se ejecutan en el vacío, sino que se insertan en un contexto caracterizado por múltiples elementos de tipo político, social, cultural y económico. El análisis de este contexto es un componente esencial en la planificación y programación de la política de cooperación, en la identificación de posibles intervenciones, en la formulación de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación. En otros términos, debe ser considerado a lo largo de todo el ciclo del proyecto como un elemento clave que permite el éxito o que puede llevar al fracaso de la acción.

En la evaluación *ex post* el análisis del contexto debe considerar la pertinencia de la intervención con respecto a estos factores en el momento en que fue concebida la acción, los posibles cambios que se hayan producido durante la ejecución del proyecto y el estado en que se encuentren en el momento de realizar la evaluación, con vistas al diseño de otras intervenciones.

La OCDE considera la existencia de seis grupos de factores de desarrollo: políticas de apoyo, aspectos institucionales, condiciones financieras y económicas, factores tecnológicos, factores socioculturales y factores medioambientales⁵. A ellos, por la entidad que ha cobrado en los últimos años, es preciso añadir el estudio de las relaciones de género.

⁵ OCDE (1989): *Sustainability in development programmes: a compendium of evaluation experience*; Selected issues in aid evaluation nº 1; OCDE; París.



Políticas de apoyo. Tanto en la formulación como en la ejecución, los objetivos de la acción de cooperación deben inscribirse en las políticas y estrategias de los receptores (en todos los niveles: local, regional y nacional) o, al menos, deben tener en cuenta los posibles conflictos que pudieran surgir. Al mismo tiempo, los factores políticos conciernen también al país donante.

La evaluación, por lo tanto, deberá analizar la política de desarrollo de los propios beneficiarios, así como la política de cooperación internacional del donante y la presencia de otros intereses de política exterior o comercial. El estudio debe centrarse en el cambio político que pudiera haberse producido desde la formulación de la intervención hasta el momento de la evaluación.

Capacidad institucional. Las intervenciones de desarrollo suelen estar en relación estrecha con las personas e instituciones que participan en su diseño y gestión en el país receptor. Si se desea asegurar la viabilidad de la acción, será imprescindible contar con una capacidad institucional adecuada para utilizar y gestionar los recursos comprometidos.

La evaluación deberá considerar si las prioridades de las instituciones son compatibles con los objetivos de la intervención, así como la posibilidad en dicha entidad de contar con personal estable adecuadamente cualificado y motivado para llevarla adelante. Si la intervención estimula la creación de nuevas instituciones, será conveniente contemplar los posibles

conflictos de competencias con las entidades previamente existentes.

Aspectos socioculturales. La existencia de diferentes parámetros culturales entre receptores y donantes, o entre grupos de población de los receptores; los distintos valores, la percepción de la propiedad y la justicia, religión y creencias, roles de género, etc. es, tal vez, el aspecto con mayor influencia en la viabilidad de las intervenciones de desarrollo. El estudio de estos factores trata de analizar, por lo tanto, la integración de la acción en la comunidad local y su impacto sobre el acceso al uso de recursos de los distintos grupos socioeconómicos.

La amplitud de este tema es enorme, pero en todo caso cabe señalar que la evaluación *ex post* debe tomar en consideración hasta qué punto la intervención ha influido positivamente sobre los distintos factores socioculturales de una población (en cuanto a una mayor justicia distributiva en su organización económica, una mayor igualdad en su organización social y una mayor democracia en su organización política) y ha promovido la participación activa de los grupos beneficiarios, en especial de los más vulnerables.

Enfoque de Género en el Desarrollo. Esta idea pone énfasis en la consideración de las mujeres como beneficiarias de los procesos de crecimiento económico y progreso social a través del aumento de su autoestima y el fomento de la igualdad. Esto significa que las diferencias de género deben ser entendidas como algo más que una división biológica: se trata de un fenómeno estrechamente relacionado con las “condiciones



sociales y económicas que caracterizan las relaciones entre hombres y mujeres”⁶.

Así, será necesario considerar las relaciones entre los géneros como una de las variables esenciales para explicar la desigualdad en el interior de una comunidad y entre distintas sociedades, estudiando por ejemplo la división sexual del trabajo, el acceso y control que hombres y mujeres tienen sobre los recursos y en la repartición de los beneficios, así como la participación de unas y otros en los procesos de toma de decisiones, tanto en sus comunidades como dentro de los hogares.

Factores tecnológicos. Estos factores se refieren al equipamiento utilizado, por un lado, y al conocimiento sistemático aplicado a la producción de un bien, el empleo de un proceso o la prestación de un servicio, así como las técnicas de gestión o de mercado aplicadas, por el otro.

La evaluación de factores tecnológicos consistirá, a grandes rasgos, en el análisis de la elección, adaptación y empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones existentes en la zona o el país receptor de la ayuda. Se considera, por ejemplo, si se utilizan factores locales de producción, si se crean puestos de trabajo o si se ahorra o genera capital, entre otras cuestiones.

Factores ambientales. Casi todas las intervenciones de desarrollo tienen un impacto más o menos directo en el medio

ambiente. El propio concepto de “desarrollo sostenible” implica la consideración de estos factores como una de las claves para garantizar la equidad entre las generaciones.

La evaluación deberá, entonces, emitir un juicio sobre la explotación, gestión y desarrollo de la dotación de recursos naturales de acuerdo con la capacidad del medio ambiente local, puesto que la viabilidad de la acción, desde un punto de vista ecológico, requiere que todos los participantes comprendan los impactos de las actuaciones emprendidas sobre los factores del medio y actúen en consecuencia.

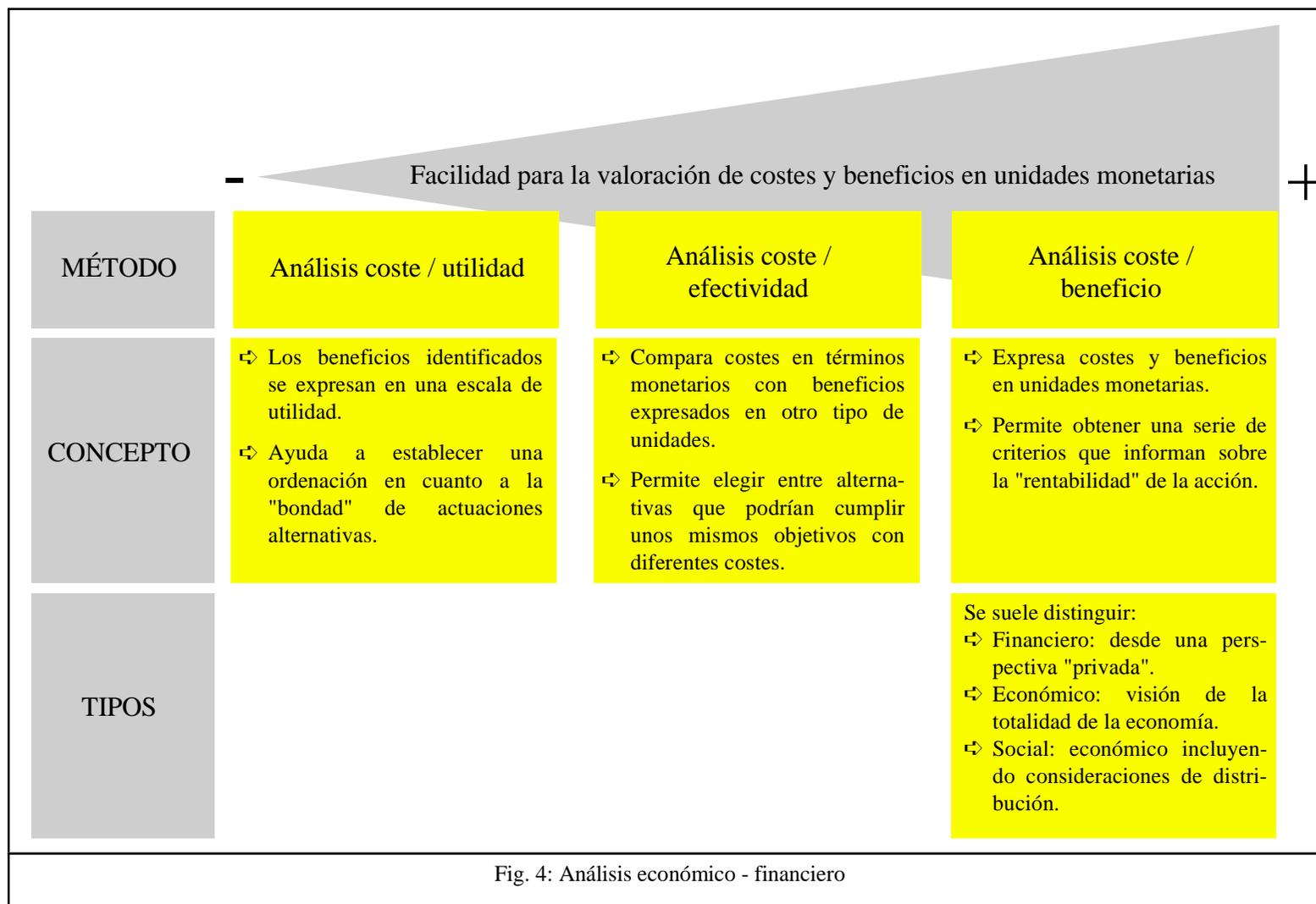
Factores económico financieros. Una de las mayores dificultades para garantizar la viabilidad de una intervención consiste en la obtención continua de recursos para la operación y el mantenimiento de las estructuras financiadas con la ayuda externa. Después de la retirada de los donantes, su aportación deberá ser sustituida por las contribuciones de otras fuentes, bien internas (fondos generados por la intervención vía precios y/o tarifas), bien externas (habitualmente aportaciones de las autoridades locales).

Para realizar estudios sobre las posibilidades de mantenimiento en el tiempo de los esfuerzos económicos realizados se emplean una serie de herramientas, que pueden ser divididas en tres grupos, en función de la mayor o menor facilidad para medir los productos de la intervención en unidades monetarias: análisis coste-utilidad, análisis coste-efectividad y análisis coste-beneficio (Figura 4).

⁶ NORAD (1997): *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*; IUDC-UCM-CEDEAL; Madrid; p. 62.



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS





3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

Las secciones 2.1. y 2.2. han estado centradas en la definición de **qué** es lo que se analiza, de manera general, en la evaluación de intervenciones de cooperación al desarrollo. Las páginas que siguen estarán dedicadas a presentar algunos comentarios acerca de **cómo** emprender esta tarea.

La evaluación debe intentar el logro de la mayor objetividad posible, para lo que se utilizan **diseños** específicos. Un diseño equivale a la planificación de las distintas tareas que serán realizadas para llevar a cabo el ejercicio de valoración; además, “ha de partir de una formulación clara de los objetivos que se pretende lograr, y ha de contener información precisa sobre los insumos que van a ser utilizados; las actividades que van a realizarse y los resultados que se prevé obtener para hacer posible la consecución de esos objetivos”⁷.

El primer tema que es preciso considerar es que el diseño debe servir para identificar, por un lado, los cambios que se han producido en la situación local y, por el otro, la relación de causalidad entre la intervención ejecutada y esos cambios. Para esto no basta con realizar una comparación entre el estado de la situación con anterioridad al proyecto y el que se encuentra en el momento de realizar la valoración (*análisis de antes y después*), sino que será necesario analizar el estado de cosas en el momento de la valoración comparándolo con cómo sería si no se hubiera

realizado la intervención, acudiendo a un estudio de tipo “contrafactual histórico” (*análisis sin vs. con*).

Existen múltiples técnicas para aproximarse a esta cuestión, que son más o menos formales, y en consecuencia más o menos dependientes de grandes cantidades de información y más o menos costosas en términos de recursos financieros y humanos⁸. En la práctica, las evaluaciones de impacto utilizan en la mayoría de los casos métodos baratos y sencillos para la estimación de los efectos de una intervención, utilizando herramientas estadísticas con distinto grado de complejidad.

En definitiva, el punto que los evaluadores deben tener en mente en el momento del diseño de la evaluación es que sus observaciones finales, sus conclusiones y los resultados de su trabajo deben ser considerados como válidos por los implicados en la evaluación, que incluyen tanto a los beneficiarios como a los ejecutores y gestores de la intervención, así como a quienes han encargado el trabajo. Esta consideración de validez no significa necesariamente compartir las conclusiones, sino estar de

⁷ Amezcuca, C. y Jiménez, A. (1996): *Evaluación de programas sociales*; Ed. Díaz de Santos; Madrid; p. 91.

⁸ Los diseños pueden ser divididos en tres categorías: experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales. Los experimentales requieren el establecimiento de dos o más grupos, uno de los cuales ha estado sometido a la intervención mientras que los otros actúan como “grupos de control”. La asignación de individuos a los grupos debe ser aleatoria. Los diseños cuasiexperimentales son empleados cuando la asignación aleatoria no es posible, y los no experimentales utilizan un solo grupo de sujetos. Véase, por ejemplo, Valadez, J. y Bamberger, M. (1995): *Monitoring and Evaluating social programs in developing countries*; Banco Mundial; Washington.



acuerdo con la pertinencia de los datos de base que les han dado origen.

3.1. INDICADORES

Una vez establecido el diseño más adecuado a los recursos existentes y a las necesidades definidas, el paso siguiente que el equipo evaluador debe emprender es determinar los indicadores que permitirán valorar los criterios de desarrollo y el papel desempeñado por los factores en la intervención.

En cualquier trabajo de evaluación los indicadores operan a modo de conexión entre los objetivos de la intervención y los tipos de datos que es preciso recopilar para realizar una valoración de su consecución (Figura 5).

Para que la evaluación sea rigurosa, es conveniente que los indicadores hayan sido diseñados siguiendo estructuras lógicas asociadas a un proceso normalizado de formulación de proyectos como el EML. Así, los indicadores deberán especificar el grupo beneficiario, estar cuantificados, establecer calidades, determinar tiempos, definir ubicaciones y relacionarse con resultados factibles en relación con los recursos disponibles.

En la evaluación *ex post* se utilizarán los indicadores definidos en el momento de la formulación, aunque en ocasiones éstos no serán suficientes y resultará imprescindible formular nuevos indicadores, acordes con los objetivos de la evaluación, que permitan identificar efectos no previstos u otras características de la intervención que parezcan relevantes.

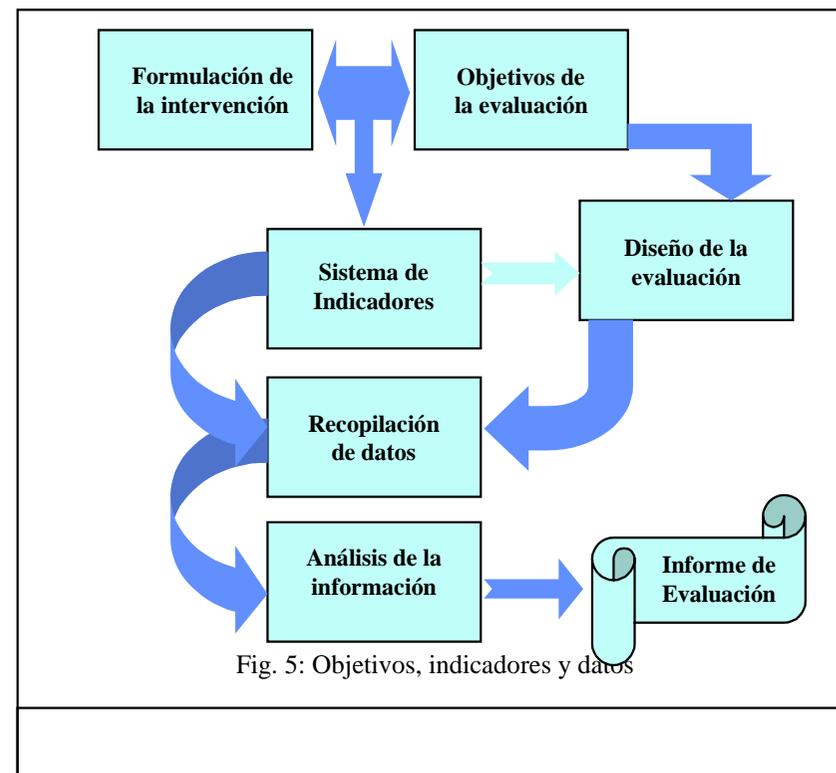


Fig. 5: Objetivos, indicadores y datos

La definición de estos indicadores será responsabilidad de los evaluadores, y resulta recomendable que se efectúe durante la fase de estudio de la documentación producida por el proyecto, antes del diseño de las herramientas para la recopilación y análisis de los datos.



3.2. HERRAMIENTAS DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

Los diseños de evaluación o los indicadores son conceptos vacíos si no se recopilan y analizan los datos necesarios para darles contenido. De hecho, la finalidad de las evaluaciones es generar conclusiones demostrables a partir de la información disponible para responder a las necesidades de los actores implicados en la gestión de los programas de cooperación.

Los datos pueden ser clasificados de diversas maneras. A los fines de este trabajo, resulta interesante resaltar las siguientes.

- Según las **fuentes de las que provienen**: i) primarios, generados específicamente por la propia evaluación; ii) secundarios, que surgen de fuentes documentales externas a la evaluación.
- Según la **manera en que son expresados**: i) cuantitativos, representables mediante una expresión numérica; ii) cualitativos, descripciones de actividades, procesos o relaciones expresadas con palabras.

La primera clasificación remite a la cuestión de las fuentes de información. En el mejor de los casos, si la decisión de realizar la evaluación fue tomada en el momento del diseño de la intervención o si el sistema de seguimiento funcionó adecuadamente, los evaluadores contarán con series de datos secundarios —producidos por el proyecto pero no por la evaluación— sumamente relevantes y razonablemente

confiables. En el caso de que esto no sea así, será imprescindible recurrir a otras fuentes secundarias: estadísticas de la comunidad recopiladas por el gobierno central o local, estudios provenientes de ámbitos académicos o incluso periodísticos, datos proporcionados por otras agencias donantes o que, de forma dispersa, haya también generado el proyecto. La segunda cuestión remite a las diferentes herramientas para recopilar y analizar la información que será utilizada durante la evaluación de resultados y efectos.

3.2.1. Recopilación de información

Las herramientas para la recopilación de información pueden ser formales o informales. Los métodos formales tienen como característica principal que el procedimiento está definido de manera clara desde el comienzo del trabajo y se basan en la correcta utilización de ciertas técnicas, estadísticas o sociológicas, que se encuentran estandarizadas. Los más habituales son la medición directa, la encuesta o sondeo y la observación participante (en la que el evaluador se involucra directamente en la situación e interactúa con los beneficiarios).

El problema de estos métodos estriba en que suelen consumir gran cantidad de tiempo y recursos. Por estas razones, existen algunos métodos informales, cuya validez y fiabilidad son menores pero que se pueden adaptar mejor a las condiciones en las que normalmente se realiza la evaluación. Los técnicos deberán poner un cuidado especial en evitar los sesgos excesivos en sus opiniones y en formular de manera muy clara la base empírica sobre la que se asientan. Se trata, por ejemplo, de



entrevistas con informantes clave o de grupos, la observación directa o los sondeos informales (con muestras estadísticamente no representativas).

Estos métodos pueden servir para obtener datos cuantitativos o cualitativos. Para los primeros, el más habitual es la encuesta estructurada, que implica trasladar un cuestionario escrito a una muestra del universo de población a estudiar. Estas encuestas pueden ser realizadas de manera puntual o en varias ocasiones, a fin de detectar cambios y tendencias. Los datos cuantitativos también suelen ser obtenidos de la medición directa o, en casos excepcionales, de entrevistas. También será necesario recurrir de manera frecuente a fuentes secundarias, vinculadas con el propio proyecto o provenientes de oficinas de estadísticas.

Las herramientas de obtención de datos cualitativos son más numerosas y variadas. Desde la observación participante, en la que el evaluador se introduce en la comunidad para estudiar los comportamientos de los beneficiarios, hasta los distintos tipos de entrevistas; en todas ellas se trata de analizar la información recibida con amplitud de criterio, a fin de ser capaces de considerar tanto las respuestas verbales como las actitudes no verbalizadas de los individuos. La información cualitativa también se puede obtener de encuestas formales siempre que se formulen preguntas abiertas, aunque este instrumento resulta menos flexible que los anteriores ya que raramente el encuestador puede incluir sus propias percepciones en la respuesta.

En general, la evaluación de cualquier proyecto requerirá la obtención de datos cuantitativos y cualitativos, aunque la proporción de unos y otros variará en función del objetivo de la intervención, de la participación de los beneficiarios y de las características principales de sus productos.

3.2.2. Análisis de los datos

El análisis de los datos es el paso lógicamente posterior a su recopilación. La **información cualitativa**, por su propia naturaleza, será revisada y presentada en la mayoría de los casos a través de resúmenes descriptivos o clasificando las respuestas en categorías (lo que permite el empleo de herramientas estadísticas). En términos generales, la calidad del análisis dependerá en gran medida de la pericia de los evaluadores.

Dentro de las herramientas para el análisis de los **datos cuantitativos**, han adquirido relevancia especial aquellas que proceden del campo de la economía. Entre ellas es posible destacar el Análisis Coste-Beneficio, el Análisis Coste-Efectividad y el Análisis Coste-Utilidad, que ya han sido descritos (Figura 4).

Estas técnicas económicas son utilizadas frecuentemente en la evaluación de proyectos, y en ocasiones llegan a sustituir a cualquier otro tipo de análisis (produciendo una visión sesgada de realidades muy complejas). Además, la utilización de este tipo de herramientas puede resultar excesivamente costosa en relación con la propia intervención y, en cualquier caso, exige la presencia de personal muy especializado. Esto sugiere que su utilización se



limite a las ocasiones en las que la información cuantitativa desempeñe un papel fundamental en la valoración de la intervención.

Otro tipo de herramientas muy habituales para el análisis de los datos cuantitativos proviene del campo de la estadística. Los métodos estadísticos resultan interesantes para proporcionar correlaciones y asociaciones entre variables que no son fáciles de percibir mediante la interpretación lineal de la información. Estas técnicas van desde el análisis exploratorio sencillo hasta el ajuste de regresiones lineales o el cálculo de coeficientes de correlación, pasando por la comparación de medias muestrales o las tabulaciones cruzadas.

3.2.3. Los métodos participativos

La idea que sostiene que la participación es un elemento central del desarrollo no es nueva, aunque su adaptación a metodologías de formulación y, sobre todo, de evaluación, sí es bastante reciente.

Las evaluaciones basadas en la participación son denominadas como de “cuarta generación”. Su empleo permite marcar los límites del trabajo conjuntamente con todos los implicados, dando una importancia preeminente a los valores autóctonos que las evaluaciones tradicionales eran incapaces de considerar.

Tal vez el desarrollo más significativo de las metodologías participativas sea la creación, promovida por ONGD y sobre todo desde organizaciones de base de los países en desarrollo, de los

métodos denominados “Diagnóstico Rural Rápido” y “Diagnóstico Rural Participativo” (RRA —*Rapid Rural Appraisal*— y PRA —*Participatory Rural Appraisal*—, en sus siglas habituales), que empiezan a ser adoptados por algunas agencias nacionales o multilaterales. Es significativo que incluso el Banco Mundial los incluya, junto a otros, en su manual sobre métodos participativos⁹.

El CAD realiza una serie de recomendaciones para la buena utilización de este tipo de evaluaciones, que se resumen en los siguientes puntos¹⁰:

- i) es conveniente que sea realizada en un contexto favorable, que reconozca la importancia de la participación y la incorpore en la planificación de las intervenciones;
- ii) debe ser entendida como un proceso en el que los involucrados participen desde sus primeras etapas;
- iii) los conceptos y marcos de análisis deben ser definidos de manera clara y precisa, con una correcta identificación de los grupos de involucrados y participantes;

⁹ Véase Banco Mundial (1996): *The World Bank participation sourcebook*; BM; Washington. Sobre el PRA, véase CHAMBERS, R. (1994): “Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of experience”; en *World Development* vol. 22 n° 9; pp. 1253 a 1268.

¹⁰ CAD (1997): *Evaluating programs promoting participatory development and good governance. Synthesis report*; Grupo de Expertos en Evaluación de la Ayuda del CAD; París.



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

- iv) los indicadores que se utilicen deben reflejar estos conceptos y ser el resultado de un análisis sistemático y colaborativo. Las valoraciones pueden ser tanto cuantitativas como cualitativas.



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

4. ENFOQUES DE EVALUACIÓN

Si bien el significado de los criterios presentados en el punto 2.1. de esta Sección resultan generalizables, en ciertas ocasiones requerirán adaptaciones para poder ser valorados según la modalidad que adopta la intervención de cooperación. Para ello, el primer paso consiste en determinar una tipología de actividades en este campo, homologable a la experiencia internacional y acorde con la realidad de España.

Ha habido algunos intentos de racionalización en este terreno en los últimos años. Tal vez el más significativo sea el de Fernando Riquelme, recogido en un informe interno de 1993 sobre la AECE¹¹.

Para el presente trabajo, resulta útil integrar las directrices sobre estadísticas del CAD con esta conceptualización (Figura 6).

Es preciso señalar que, en algunos casos, las actividades de la Cooperación Española no pueden ser catalogadas como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de acuerdo con el CAD, y por lo tanto no contabilizan como tal. Sin embargo, por su pretensión

¹¹ RIQUELME, F. (1993): *Informe sobre la estructura administrativa y las competencias en materia de cooperación al desarrollo*. AECE; mimeo; Madrid.

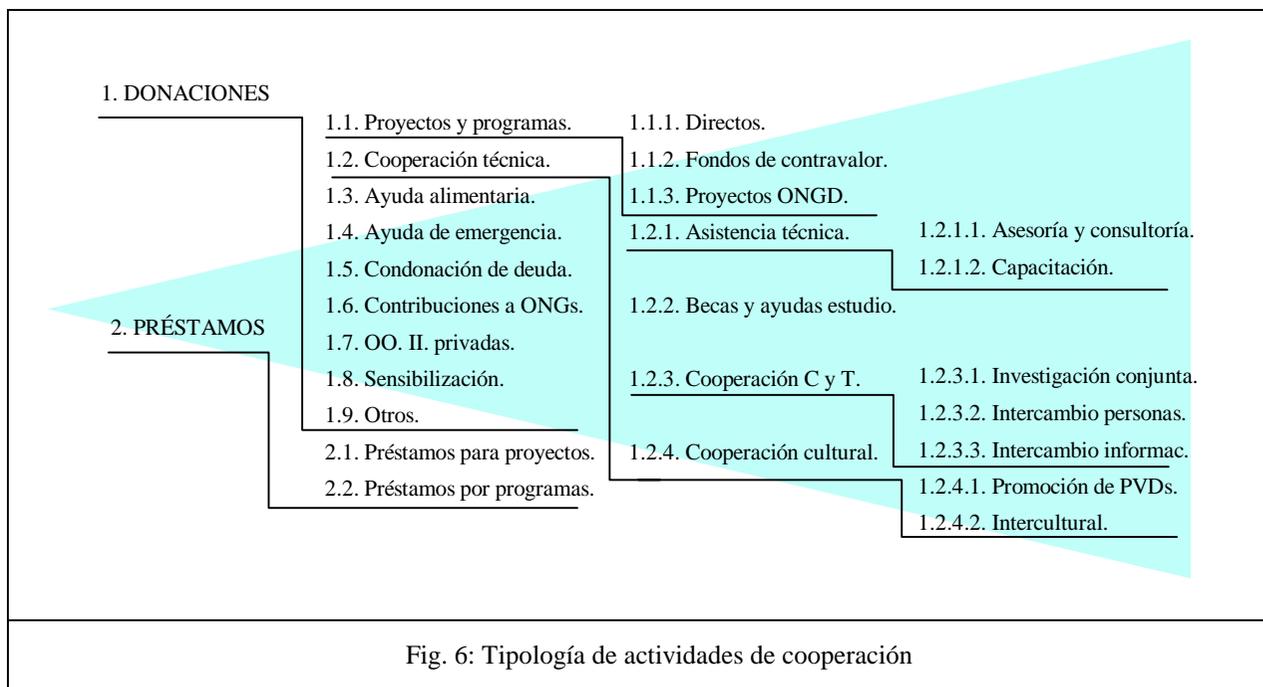


Fig. 6: Tipología de actividades de cooperación

de abarcar la mayoría de las intervenciones que se realizan en España, esta tipología no las deja de lado.

Los enfoques de evaluación que se proponen abarcan las acciones puntuales (de proyectos, acciones de asistencia técnica o intervenciones de ayuda de emergencia); de programas (la ayuda con fines de desarrollo que no se canaliza a través de proyectos, en la que se incluye, por ejemplo, la alimentaria); de instrumentos; temáticas; de sectores y de áreas geográficas (Figura 7).



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

4.1. EVALUACIÓN DE ACCIONES PUNTUALES

Se entiende por acciones puntuales los proyectos u otras intervenciones que, independientemente de que puedan ser parte de una estrategia más amplia, cuentan con un objetivo específico propio y disponen de las actividades necesarias y suficientes para alcanzarlo. Dentro de esta categoría se engloban actuaciones que van desde los proyectos en sentido estricto hasta la cooperación técnica y la ayuda de emergencia. Se incluye también la asistencia destinada a la sensibilización, intervenciones de cooperación cultural y los proyectos de cooperación en ciencia y tecnología.

4.1.1. Proyectos

Para la evaluación de los proyectos será preciso estudiar los cinco criterios que fueron descritos en los términos en que han sido presentados. El análisis de los factores de desarrollo será también fundamental; aunque no todos tengan el mismo peso en razón del objetivo del proyecto que se considere.

Los diseños y las herramientas adecuados para la evaluación de proyectos también dependerán de su objetivo, de sus resultados y de los indicadores seleccionados para hacerlos operativos. En principio, todas las evaluaciones requerirán la utilización de herramientas para recopilar y analizar datos cualitativos y cuantitativos. En la mayoría de ellas será necesario realizar algún tipo de análisis económico-financiero.

En las evaluaciones puntuales no resulta tan relevante la consideración del mecanismo de financiación como la de los procedimientos de gestión. Por esta razón, no parece necesario distinguir entre proyectos ejecutados directamente o financiados a través de fondos de contravalor, ni entre donaciones y préstamos, pero sí es útil diferenciar los que son gestionados por organizaciones no gubernamentales.

En el estilo de intervención promovido desde las ONGD destaca el componente participativo en el desarrollo. Por esta razón resulta interesante aplicar las técnicas participativas en los proyectos. Sin embargo, dada la escasa dimensión presupuestaria de la mayoría de las acciones, hay que analizar cuidadosamente la conveniencia de realizar evaluaciones puntuales, que pueden llegar a resultar más caras que la propia intervención.

4.1.2. Cooperación técnica

Las evaluaciones *ex post* de la cooperación técnica, entendida como el suministro de capacitación y prestación de servicios de asistencia técnica y consultoría, son poco frecuentes y, en general, se centran más en la valoración subjetiva de los recursos aplicados que en la apreciación de sus efectos sobre el desarrollo.

La evaluación de la eficacia no debe estar basada en las percepciones de quienes proveen la ayuda o la reciben directamente, sino en un análisis de las instituciones, organizaciones o individuos que son beneficiarios de esos recursos (el usuario de la información en el caso de una



investigación, la organización en el caso de asesoría técnica, etc.).

4.1.3. Ayuda de emergencia.

La ayuda de emergencia o humanitaria requiere, por sus características de excepcionalidad, algunos comentarios específicos con respecto a los criterios que pueden ser evaluados. A medida que los conflictos se prolongan y profundizan, sin embargo, la línea que separa la ayuda humanitaria de la cooperación para el desarrollo se diluye, lo que provoca que su evaluación se asemeje cada vez más a la de proyectos.

La eficacia y la eficiencia estarán relacionadas con las disposiciones de logística que permiten que los bienes y servicios lleguen a los beneficiarios. La pertinencia tendrá que dar prioridad al factor tiempo, mientras que la valoración del impacto deberá ser considerada en el contexto de la totalidad de la ayuda suministrada, definiendo el nivel de autosuficiencia creado y los efectos ambientales. La viabilidad no resulta especialmente relevante en este campo, excepto en la ayuda destinada a la prevención o a la reconstrucción post-conflicto.

La ayuda alimentaria de emergencia está más cerca de la ayuda humanitaria que de la que se otorga como un medio de apoyo a la balanza de pagos (ver 4.5), ya que su objetivo principal es solucionar una carencia inmediata más que estabilizar las cuentas nacionales.

4.2. EVALUACIONES SECTORIALES

La cooperación por sectores consiste en el conjunto de todas aquellas intervenciones que se desarrollan en un ámbito de actuación común acorde con la división de propósitos de la ayuda del CAD. Su evaluación, por lo tanto, puede realizarse de manera agrupada, con el objetivo de determinar la calidad de las acciones del donante en un área específica.

Los criterios de evaluación que pueden ser tratados son los habituales, aunque existen algunas variaciones debidas a los distintos niveles de análisis que se asumen: el de cada una de las acciones de manera individual y el del sector en su conjunto.

Al tratarse de una evaluación de múltiples actividades, es evidente que el grado de profundidad del estudio de cada intervención no puede ser equivalente al de las evaluaciones puntuales. Esto remite al problema de la utilización de ciertas herramientas relativamente costosas. Sin embargo, si se poseen datos para el sector en su conjunto, sí puede resultar interesante medir las contribuciones de la inversión en el sector a diversos objetivos de política económica, como el crecimiento de la renta, la balanza exterior, el déficit o la distribución del ingreso.

4.3. EVALUACIONES GEOGRÁFICAS

Al igual que en el caso de las evaluaciones sectoriales, un enfoque de evaluación muy habitual en la mayoría de las agencias donantes es la agrupación de las intervenciones realizadas en un área geográfica determinada. Normalmente se



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

trata de un país, pero también puede remitir a una zona dentro del país o a un grupo de naciones relacionadas por algún vínculo común. La selección de acciones a evaluar dentro de este ámbito puede incluir a la totalidad o a algunas elegidas por modalidad de gestión o por formar parte de cualquier subdivisión de la tipología.

Los mismos razonamientos acerca de los niveles de análisis de los criterios y la profundidad de los estudios que se realizaban para el caso anterior son aplicables a este enfoque.

4.4. EVALUACIONES DE INSTRUMENTOS

Una modalidad muy diferente de evaluaciones apunta al análisis de instrumentos de intervención, entendidos como esquemas definidos formalmente, horizontales o por países, que regulan la cooperación en ámbitos específicos.

Los instrumentos pueden ser, tanto mecanismos para la disposición de recursos (fondos de ayuda a importaciones, convocatorias de proyectos de ONGD, fondos de créditos en términos concesionales), como líneas de actuación coordinadas con un objetivo específico en un área puntual de la cooperación (programas de becas, instrumentos de fomento de la cooperación cultural o científico-tecnológica).

La evaluación de instrumentos raramente contempla el estudio de la viabilidad como criterio básico. Este enfoque se centra sobre todo en el análisis de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, y de manera secundaria en el impacto.

En este enfoque es necesario introducir un criterio adicional referido a las modalidades de gestión del instrumento; así, los procesos de toma de decisiones, los mecanismos de financiación y de disposición de fondos, el soporte administrativo en el país donante, etc., pasan a formar parte del entramado burocrático que será necesario evaluar.

4.5. EVALUACIONES DE PROGRAMAS

Los programas, entendidos como la ayuda que no se canaliza a través de proyectos, pueden dividirse en dos grandes capítulos: la ayuda alimentaria y la ayuda por programa financiero. Dentro de este último se distinguen dos categorías: apoyo a la balanza de pagos (incluyendo condonación de deuda y apoyo a las importaciones) y contribución a presupuestos.

La evaluación tradicional de este tipo de ayudas consiste en estudios macroeconómicos que correlacionan las contribuciones externas con la evolución de variables tales como déficit fiscal y balanza de pagos, inversión, consumo y ahorro, etc.

Si bien el análisis de la contribución del programa a los cambios en variables económicas parece obligatorio en intervenciones de este tipo, el estudio basado en el EML permite enriquecer la visión con elementos, indicadores y objetivos de nivel micro y meso-económico.

La evaluación del impacto de la ayuda alimentaria no podrá dejar de lado las referencias a los problemas típicos que genera esta forma de cooperación, específicamente el efecto



A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

desincentivador sobre la producción local, las vinculaciones de la ayuda con los excedentes de los países desarrollados y las posibles repercusiones positivas del mecanismo de triangulación.

4.6. EVALUACIONES TEMÁTICAS

Las evaluaciones temáticas son aquellas que se ocupan de estudiar cómo se ha tratado una cuestión específica en una o en varias intervenciones de desarrollo. A diferencia de las evaluaciones sectoriales, en este enfoque se analizan cuestiones que cortan transversalmente distintas actividades, más allá del sector al que estén adscritas. Algunos de los temas potencialmente evaluables son: erradicación de la pobreza; género y desarrollo; sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales; fortalecimiento institucional; innovación empresarial y fomento del sector privado; niños de la calle; tratamiento del SIDA, etc.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que este enfoque de evaluación

ENFOQUES		Proyectos	Asistencia Técnica	Ayuda Humanitaria	Sectoriales y Geográficas	Instrumentos	Programas
		CRITERIOS	Eficacia	Según la definición básica	Análisis de las instituciones beneficiarias de la asistencia técnica	Relacionada con dispositivos de logística	Análisis individual para cada intervención
Eficiencia	Según la definición básica		Consideración de costes y beneficios de usos alternativos de recursos	Análisis de costes de operación y gestión alternativos	Análisis individual para cada intervención	Comparación gasto con usos alternativos o instrumentos similares	Con respecto a macrovariables. Usos alternativos de recursos
Pertinencia	Según la definición básica		Atención especial a prioridades de los receptores	Adecuación a necesidades y entrega a tiempo	Análisis sectorial, y en segunda instancia individual	Según la definición básica	Según necesidades del país receptor
Impacto	Según la definición básica		En general, en segundo plano (excepto AT vinculada a inversión)	Considerando la totalidad de la ayuda recibida	Análisis individual y sectorial en un mismo nivel	Secundario. Si corresponde, referido a economía nacional	Con respecto a macrovariables. Alcance de objetivos específicos
Viabilidad	Según la definición básica		En general, en segundo plano (excepto AT vinculada a inversión)	En general, en segundo plano (excepto para prevención o reconstrucción)	Análisis individual. Factores de desarrollo de manera sectorial	Secundaria	Secundaria, excepto para la ayuda alimentaria
Otros criterios relevantes	Visibilidad de la ayuda		Visibilidad de la ayuda	Fortalecimiento institucional	Visibilidad de la ayuda	Mecanismos de gestión	Visibilidad de la ayuda

Fig. 7: Criterios y enfoques de evaluación



Oficina de Planificación y Evaluación
MAE - SECIPI

INFORME EJECUTIVO SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA



IUDC-UCM

A) ASPECTOS METODOLÓGICOS

se acerca más a la investigación académica en ciencias sociales que los restantes, y que su utilidad está muy orientada a mejorar ciertos aspectos conceptuales y de gestión de las intervenciones, relacionados con la idea de desarrollo que se posea y se promueva desde la institución donante.



Sección B: ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

1. INTRODUCCIÓN

A partir del marco metodológico de evaluación de resultados y efectos de las intervenciones de cooperación para el desarrollo esbozado en la Sección A, la propuesta de organización institucional y de gestión del sistema se apoya en la articulación de cuatro grupos de cuestiones (Figura 8):

1. Las necesidades de información de los actores de cooperación a los que el sistema debe servir de manera directa. Es necesario anclar el sistema de evaluación en las instituciones existentes, que se estructuran en cuatro niveles: político, político-ejecutivo, ejecutivo y de coordinación. Para ello, una vez identificados los actores, se definen las necesidades de información en cada nivel y los enfoques de evaluación que primordialmente les interesan.

2. El modelo de Gestión del Ciclo del Proyecto en el que la evaluación se enmarca. La evaluación no puede ser considerada como una actividad aislada del resto de las fases de planificación y gestión de las intervenciones de cooperación para el desarrollo. En tal sentido, se describe el ciclo de las intervenciones, con la finalidad de que las propuestas del sistema de evaluación permitan la incorporación de esta tarea a las fases del proceso.

3. La estructura organizativa de la evaluación; esto es, la definición de las líneas maestras que podría adoptar el sistema español en lo que se refiere a sus principios generales, la organización administrativa, el papel de los distintos agentes en ella y la identificación de las funciones de la principal unidad responsable de su realización (la OPE).

4. El propio ciclo de la evaluación, entendido como una serie de fases —identificación/selección, ejecución y retroalimentación—, que proporcionan un procedimiento normalizado para hacer válidas las tareas a desarrollar, tanto en lo referente a la estandarización de procesos de gestión, como en cuanto a la aplicación de sus resultados.

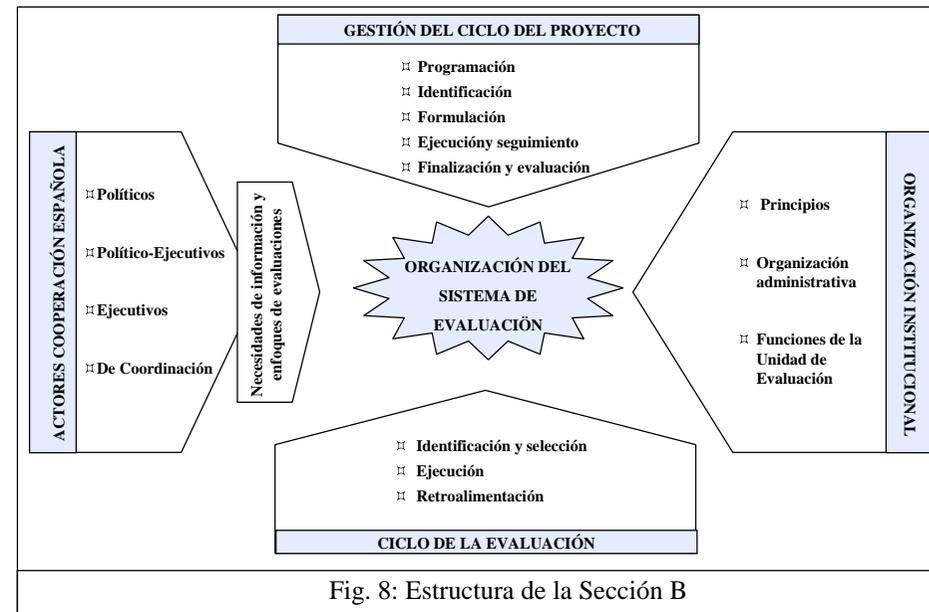


Fig. 8: Estructura de la Sección B



2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo existente en España se estructura en cuatro niveles (Figura 9):

1. El primero es el de definición y dirección política general — los órganos rectores— que corresponde al **Gobierno** (encargado de definir y dirigir la política de cooperación) y a las **Cortes Generales** (como responsable de la determinación de las líneas directrices básicas e instancia de control).
2. El segundo es el de los órganos a los que se atribuye la responsabilidad específica de dirección ejecutiva e impulso de la política de cooperación, entre los que destaca el MAE, a través de la **SECIPI**.
3. El tercero es el nivel ejecutivo, en el que sobresale la **AECI**, como sede central, y las Oficinas Técnicas de Cooperación (**OTC**), como representaciones en el terreno. Otra instancia importante del sistema español de cooperación es el Ministerio de Economía y Hacienda (a través de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores — **POLCO**—) que, al controlar la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), la participación de España en los Organismos Internacionales Financieros y la condonación de la deuda, maneja una parte relevante de los fondos españoles contabilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo por el CAD.
4. Existe además un nivel de órganos colegiados, con dos entidades principales que tratan de garantizar la coordinación de las actividades: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional —**CICI**— y la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo —**CIFAD**—. En el Proyecto de Ley de Cooperación se prevé la creación de una **Comisión Interterritorial** con la responsabilidad de relacionar y vincular la cooperación del Estado con la de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos. Otro organismo importante dentro del sistema es el Consejo de Cooperación para el Desarrollo —**CCD**—, que incluye también a representantes de la sociedad civil.

Las estrategias para implicar a todos estos actores en el sistema pasan, en primer lugar, por hacer que la información que se produce les sea útil en el momento de tomar sus decisiones. Para esto, habrá que analizar qué tipos de información les son necesarios y qué enfoque de evaluación es capaz de satisfacerlos.

De manera general, es posible plantear que los actores políticos requerirán principalmente *información estratégica* para ejercer las funciones de programación y control, que podrá ser encontrada con más facilidad en evaluaciones geográficas, sectoriales y, sobre todo, de instrumentos. Los actores político-ejecutivos tienen responsabilidades de planificación e identificación, para lo que necesitarán principalmente *información táctica*. En este campo, todas las evaluaciones pueden proporcionar elementos útiles, pero se encontrarán en mayor medida en las sectoriales, las geográficas y las de instrumentos. Los actores ejecutivos encargados de la



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

formulación, ejecución y seguimiento hallarán la *información operativa* que demanden para mejorar la gestión de las intervenciones en las evaluaciones puntuales, de programas, temáticas y de instrumentos, y en menor medida en las sectoriales y geográficas.

Los órganos encargados de la coordinación, finalmente, encontrarán más datos valiosos para cumplir con esta tarea en las evaluaciones que abarcan un número mayor de intervenciones.

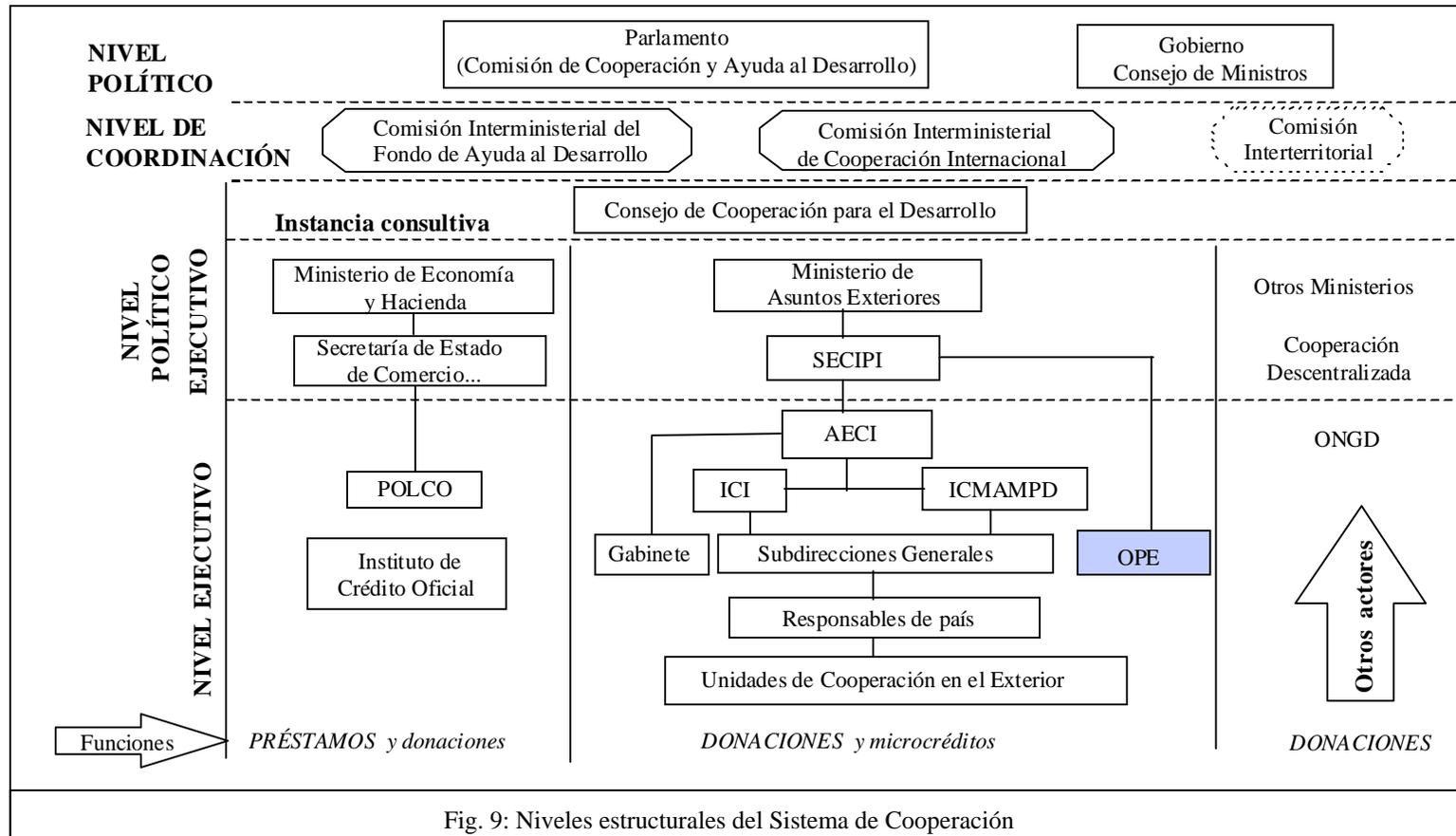


Fig. 9: Niveles estructurales del Sistema de Cooperación



3. EL CICLO DEL PROYECTO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Como se mencionaba en el punto 2 de la Sección A, la evaluación debe insertarse de manera integral en la Gestión del Ciclo del Proyecto por dos razones principales: para aprovechar la información generada en las fases previas y para ser útil a la programación e identificación de nuevas actividades.

Los cambios experimentados en la AECI con respecto a la GCP permitirán la superación de algunos de los problemas a los que la Cooperación Española se ha enfrentado en el pasado. Establecer procedimientos y formularios normalizados para la identificación, la formulación, el seguimiento y la presentación de informes finales significará un aumento de la coherencia de las intervenciones y una manera de conservar los datos que se van produciendo a lo largo de su vida (Figura 10).

En este contexto, el sistema de evaluación podría fortalecerse y asegurar razonablemente la utilidad de las enseñanzas obtenidas. Hasta ahora, los distintos esfuerzos de valoración de resultados y efectos de la Cooperación Española no han sido convenientemente integrados y retroalimentados hacia instancias de planificación y gestión, por causa (en parte) de la falta de procesos normalizados de GCP.

Los cambios en la GCP provienen de dos fuentes principales: el proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el

Desarrollo y la instauración de una Guía Metodológica en la AECI inspirada por el EML.

La Ley permitirá dar a conocer las definiciones, prioridades y objetivos de la política de ayuda y sentar las bases del sistema en su conjunto, señalando unas “reglas del juego” explícitas para todos los implicados. Los Planes Directores plurianuales y los nuevos Planes anuales trasladarán a estos ciclos temporales las directrices, prioridades geográficas y sectoriales y las estimaciones presupuestarias.

La Guía servirá para homogeneizar los modos de funcionamiento de las diferentes unidades de la AECI. Si bien la fase de evaluación no se aborda comprensivamente (ya que, por sus características, es externa a los órganos de gestión), sí se plantea que en los informes de seguimiento y final se solicitan ciertas valoraciones complementarias que facilitarán la valoración de resultados y el impacto de los proyectos de la Cooperación Española.

Tanto la puesta en marcha de los nuevos procedimientos de gestión como la propia implantación del sistema de evaluación son procesos que pueden resultar relativamente largos y complejos, y cuyo fin último es impulsar un aumento de la eficacia y la eficiencia de la ayuda. Para ello, se requiere un esfuerzo por parte de todos los agentes del sistema para aceptar los cambios que se vayan produciendo; en cualquier caso, si ambas tareas son emprendidas de manera conjunta y buscando sinergias positivas, las probabilidades de éxito son mayores.



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO		
	GCP Anterior	GCP Actual (1998-...)
Fases	Documentos	
Programación	- Tratados/ Convenios - PACI	- Tratados/ Convenios - Plan Director - Plan Anual - Líneas directrices
Identificación	- Actas Comisión Mixta - Documento Identificación	- Actas Comisión Mixta - Ficha Identificación ^(EML)
Formulación	- Formulario	- Documento de Formulación ^(EML)
Ejecución/ Seguimiento	- Fichas - Actas Comisión Seguimiento - Documentación administrativa	- Informes de Seguimiento ^(EML) - Actas Comisión Seguimiento - Documentación administrativa
Finalización	- Ficha	- Informe Final ^(EML)
Evaluación	- Informes <i>ad hoc</i>	- Informe de Evaluación
Retroalimentación y difusión	-	- Manuales - Informes de Síntesis - Memorias - Material de apoyo para seminarios

Fig. 10: La GCP en la Cooperación Española



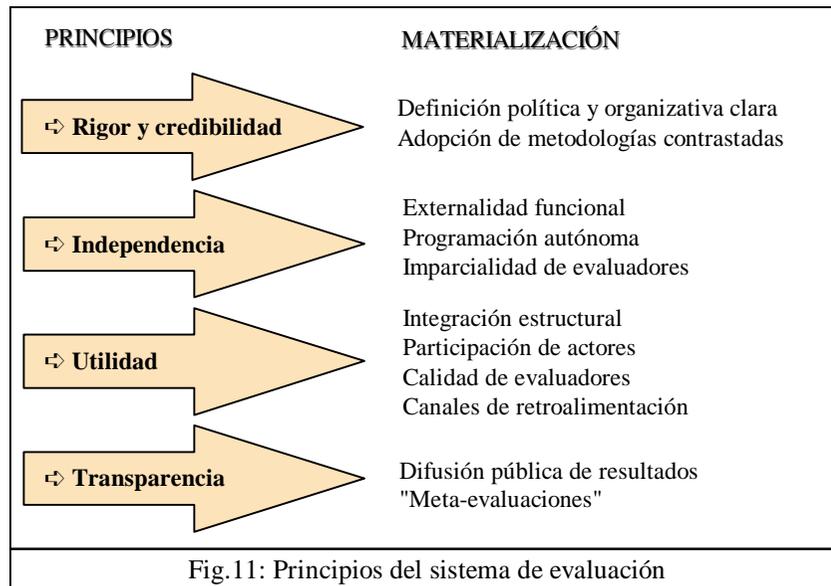
4. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Todo sistema de gestión debe apoyarse en algunos principios fundamentales. En este sentido, las **líneas maestras** del sistema de evaluación pueden estar basadas en los principios básicos propuestos por el CAD, que son aceptados por la mayoría de los donantes y resultan aplicables al caso español. A grandes rasgos, pueden ser sintetizados en cuatro: rigor y credibilidad, independencia, utilidad y transparencia (Figura 11).

Estos principios y su materialización dejan un espacio en el que pueden producirse incompatibilidades, sobre todo entre la independencia y utilidad o, en otros términos, entre la externalidad funcional y la integración estructural de la unidad de evaluación. El problema radica en que la situación administrativa de la unidad de evaluación y la contratación externa de consultores pueden provocar que los trabajos sean percibidos como algo ajeno por los gestores. Para solucionar este problema, es necesario garantizar que los distintos agentes involucrados participen en todas las fases del ciclo de la evaluación y sean eficazmente informados de las enseñanzas obtenidas a través de canales de retroalimentación ágiles y precisos.

La **organización administrativa** del sistema en su conjunto debe tener en cuenta las características particulares de las instituciones en las que se inserta. La estructura de la Cooperación Española es dispersa en cuanto a los organismos donantes, y su división responde a criterios temáticos. En los dos ministerios que agrupan la mayor proporción de recursos destinados a la ayuda (MAE y MEH) existen ya oficinas que cuentan a la evaluación entre sus funciones, y sería conveniente fortalecer la coordinación entre ellas.

En cuanto al Ministerio de Asuntos Exteriores, la posición de la Oficina de Planificación y Evaluación permite el establecimiento de un sistema que se atenga a las recomendaciones de organismos internacionales y a los principios señalados, ya que responde de manera directa ante el Secretario de Estado y no posee vínculos de dependencia con las instancias que se encargan de la gestión de las acciones. Ello no





B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

excluye que la puesta en práctica del sistema de evaluación pudiera exigir una mayor dotación de recursos para cumplir con eficacia sus funciones.

No existe un modelo organizativo ideal del sistema de evaluación. Cualquier decisión en este sentido debe tener en cuenta las características particulares de la política y las instituciones a las que trata de servir.

En principio, el sistema que se establezca deberá responder a tres dilemas principales, cuya descripción se puede encontrar en el recuadro de la página siguiente. En él también se especifican algunas experiencias internacionales y la propuesta para la Cooperación Española.

El esquema que se sugiere adoptar, en síntesis, centrará sus actividades —en una primera instancia— en la ayuda canalizada a través del MAE, y enfocará sus tareas en las evaluaciones intermedias y *ex post*, descentralizando en una segunda etapa las evaluaciones intermedias hacia las unidades operativas. Más adelante, una vez que el sistema y la cultura de la evaluación se encuentren consolidadas entre todos los agentes, será posible plantear la descentralización de evaluaciones *ex post* de intervenciones puntuales.

Para el control general de esta función y para el cumplimiento de algunas tareas específicas, sobre todo en lo referido a la selección de actuaciones a evaluar, se creará un Comité de Evaluación integrado por funcionarios de la SECIPI y la AECI. La coordinación podría ser promovida por la existencia de

responsables de esta tarea en cada uno de los Institutos geográficos y en el Gabinete (Figura 12). Para asegurar el principio de transparencia, los resultados de las evaluaciones deberán ser informados a las Cortes Generales y a las Comisiones Interministeriales existentes, al Consejo y a la futura Comisión Interterritorial.

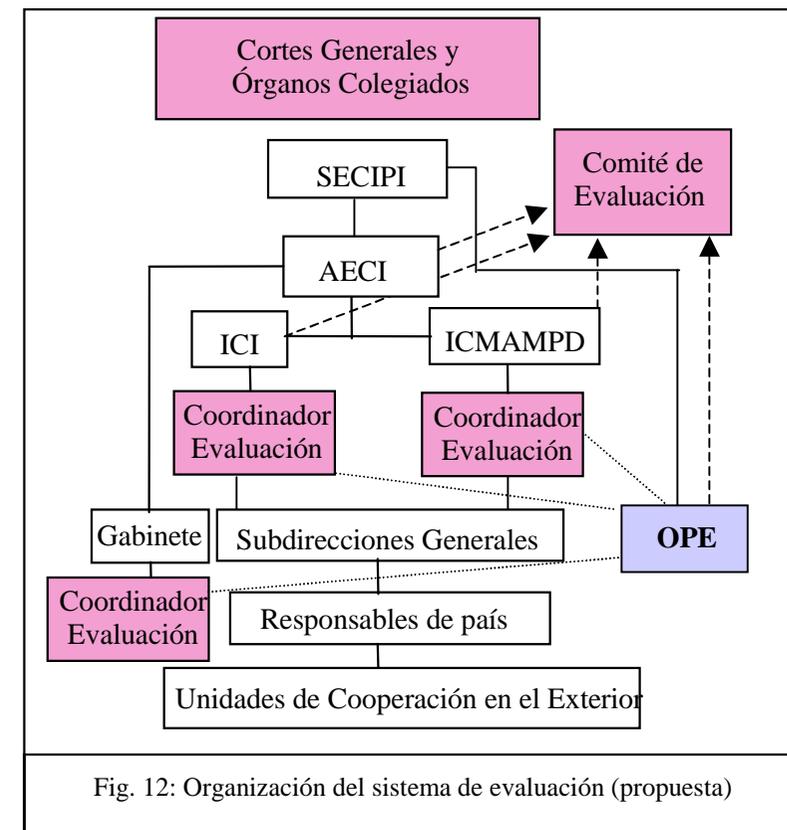


Fig. 12: Organización del sistema de evaluación (propuesta)



Estructura Organizativa de la Evaluación: Experiencia internacional y propuestas para España		
<i>ALTERNATIVA</i>	<i>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</i>	<i>PROPUESTA PARA ESPAÑA</i>
Unidad de evaluación única para toda la cooperación vs. tantas unidades como organismos responsables	<p>Francia: sistema disperso. Múltiples unidades de evaluación.</p> <p>Reino Unido: sistema centralizado. Una sola unidad de evaluación.</p> <p>Alemania: sistema disperso y coordinado. Una unidad de evaluación en cada entidad gestora y una en el organismo de coordinación.</p> <p>Comisión Europea: sistema disperso entre Direcciones Generales, que podría tender hacia la centralización.</p>	<p>Sistema centralizado y especializado. Si bien corresponde a la SECIPI la evaluación de la política de Cooperación para el Desarrollo en su conjunto, en una primera fase se concentrarán los esfuerzos en la ayuda que se canaliza a través del MAE. Otras iniciativas de evaluación que surjan de unidades responsables en instancias diferentes de la Administración serán tratadas y coordinadas en el ámbito de la CICI, o la Comisión Interterritorial en su caso.</p>
Centralización de todas las evaluaciones en la unidad responsable vs. descentralización hacia organismos operativos.	<p>El sistema más habitual es mixto, en el que se descentralizan algunos tipos de evaluación:</p> <p>Holanda: la unidad central se ocupa de evaluaciones <i>ex post</i> sectoriales, de país o temáticas.</p> <p>Estados Unidos: hay tres niveles —las misiones en el exterior, las oficinas ejecutoras centrales y la unidad central de la USAID— en los que se realizan evaluaciones.</p> <p>Canadá: se realizan auto-evaluaciones de los proyectos y evaluaciones de grupos de intervenciones (<i>clusters</i>) en la unidad central.</p>	<p>Sistema mixto. En un primer momento, la OPE asumirá la responsabilidad de puesta en marcha del sistema en su conjunto y la ejecución de las evaluaciones. En un segundo momento, se podrá descentralizar las evaluaciones intermedias y, todavía más adelante, algunas evaluaciones <i>ex post</i> de proyectos puntuales.</p>
Existencia o inexistencia de un Comité de Supervisión, con diversas funciones en cuanto a la planificación de las evaluaciones y la garantía de aplicación de las enseñanzas aprendidas.	<p>Dinamarca: no existe un grupo <i>ad hoc</i> responsable de estos temas.</p> <p>Alemania: la responsabilidad de supervisión reside en la unidad de evaluación del BMZ.</p> <p>Comisión Europea: grupo informal para asegurar la retroalimentación (<i>quality support group</i>).</p> <p>Reino Unido: Comité <i>senior</i> que asegura que en cada nueva iniciativa se incorporen las enseñanzas de proyectos evaluados.</p>	<p>Creación de un Comité de Evaluación, integrado por el Secretario de Estado, que delega en el jefe de la OPE, el Secretario General y el Vicesecretario General de la AECE, los Directores Generales de los Institutos y el Jefe del Gabinete de la Secretaría General de la AECE, que participaría en el proceso de confección del Plan de evaluaciones y que velaría por la efectiva incorporación de las enseñanzas en los proyectos.</p>

4.1. FUNCIONES DE LA OPE



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

En este entramado institucional, la OPE debería asumir las siguientes **funciones**:

1. Organizar los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios sobre los que se asienta el sistema.
2. Actuar como un elemento catalizador de las necesidades de información de todos los actores de la Cooperación Española, integrándolas en una planificación racional de las evaluaciones a ser realizadas en un período determinado.
3. Difundir el plan de evaluaciones para asegurar la transparencia de la función.
4. Potenciar el conocimiento de los principios generales de la función de evaluación entre los actores a través de la realización de cursos, la organización de seminarios y el empleo de otros mecanismos —formales e informales— de difusión.
5. Estimular la realización de evaluaciones conjuntas y la colaboración en estudios con otros donantes, especialmente con la Comisión Europea.
6. Impulsar una metodología común y homologada para la valoración de los proyectos, programas e instrumentos de ayuda.
7. En colaboración con los Subdirectores, los responsables de país y los Coordinadores y Directores de las OTC, preparar los términos de referencia para la contratación de las evaluaciones externas, llamar a concurso en los casos en que sea necesario y seleccionar las mejores ofertas.
8. Velar para que la calidad de la evaluación sea suficiente a través de la discusión de los planes de trabajo y de los informes que se vayan produciendo a lo largo de su ciclo, así como proporcionar la información de manera continua a los miembros del equipo evaluador.
9. Asegurar que las informaciones y las enseñanzas lleguen a los actores de la cooperación para los que pueden resultar útiles a través de los diferentes canales de retroalimentación.

4.2. CICLO DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones siguen en general un ciclo que está compuesto por varias fases, que pueden ser sintetizadas en tres grandes etapas: iniciativa y selección, ejecución y retroalimentación. Todas ellas son esenciales para un correcto funcionamiento del sistema en su conjunto, y en cada una participan diferentes actores, siendo la OPE la pieza clave del esquema (Figuras 13 y 14).

La **iniciativa** de evaluar puede provenir de cuatro fuentes principales: el entramado organizativo de la AECI, las



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

contrapartes de los países en desarrollo, los beneficiarios y las autoridades políticas de la Cooperación Española.

Como principio general, es conveniente que cualquier instancia de la gestión de cooperación posea la capacidad de presentar una propuesta para su evaluación. La **decisión** acerca de los proyectos a evaluar debe estar vinculada a criterios objetivos y transparentes, y podría ser responsabilidad del Comité de Evaluación, aunque es conveniente que la máxima autoridad política mantenga un margen de discrecionalidad en

este tema. Como corolario de la primera fase debería prepararse y difundirse un **Plan de Evaluaciones** donde se refirieran estimativamente las operaciones a realizar, junto con un cronograma tentativo.

La ejecución de una evaluación requiere el acuerdo con las contrapartes, la preparación de los materiales y la información para el estudio de gabinete, la elaboración de términos de referencia, la convocatoria y la selección de ofertas, como actividades que son responsabilidad de la OPE.

Posteriormente deberá discutirse y aprobarse un plan de trabajo con los consultores, y llevarse a cabo, lo que dará lugar a la preparación del informe final.

La fase de retroalimentación, finalmente, es la que asegura la utilidad del sistema. En general, los canales utilizados con este fin son múltiples, abarcando la difusión de informes, la realización de seminarios y talleres, la preparación de resúmenes, estudios y manuales (que recojan la experiencia sectorial o temática de gestión de intervenciones reflejada en las evaluaciones), la publicación de memorias o la integración en redes informáticas. Todos ellos son válidos si los actores implicados

ETAPAS	FASES	DOCUMENTOS
I. Iniciativa y selección	- Iniciativa	Guía para evaluadores y lineamientos para gestores
	- Decisión de evaluar	➤ Plan de Evaluaciones
	- Difusión de la decisión	
II. Ejecución de la evaluación	- Acuerdo con contrapartes y preparación de información	
	- Elaboración términos referencia	➤ Términos de referencia
	- Convocatoria y decisión de ejecución	
	- Diseño y aprobación plan de trabajo	
III. Retroalimentación	- Ejecución de evaluación	➤ Informe final
	- Difusión de las enseñanzas	➤ Informes de evaluación Manuales de gestión

Fig. 13: Etapas y fases del ciclo de la evaluación



perciben que las enseñanzas son un insumo útil para su trabajo.



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

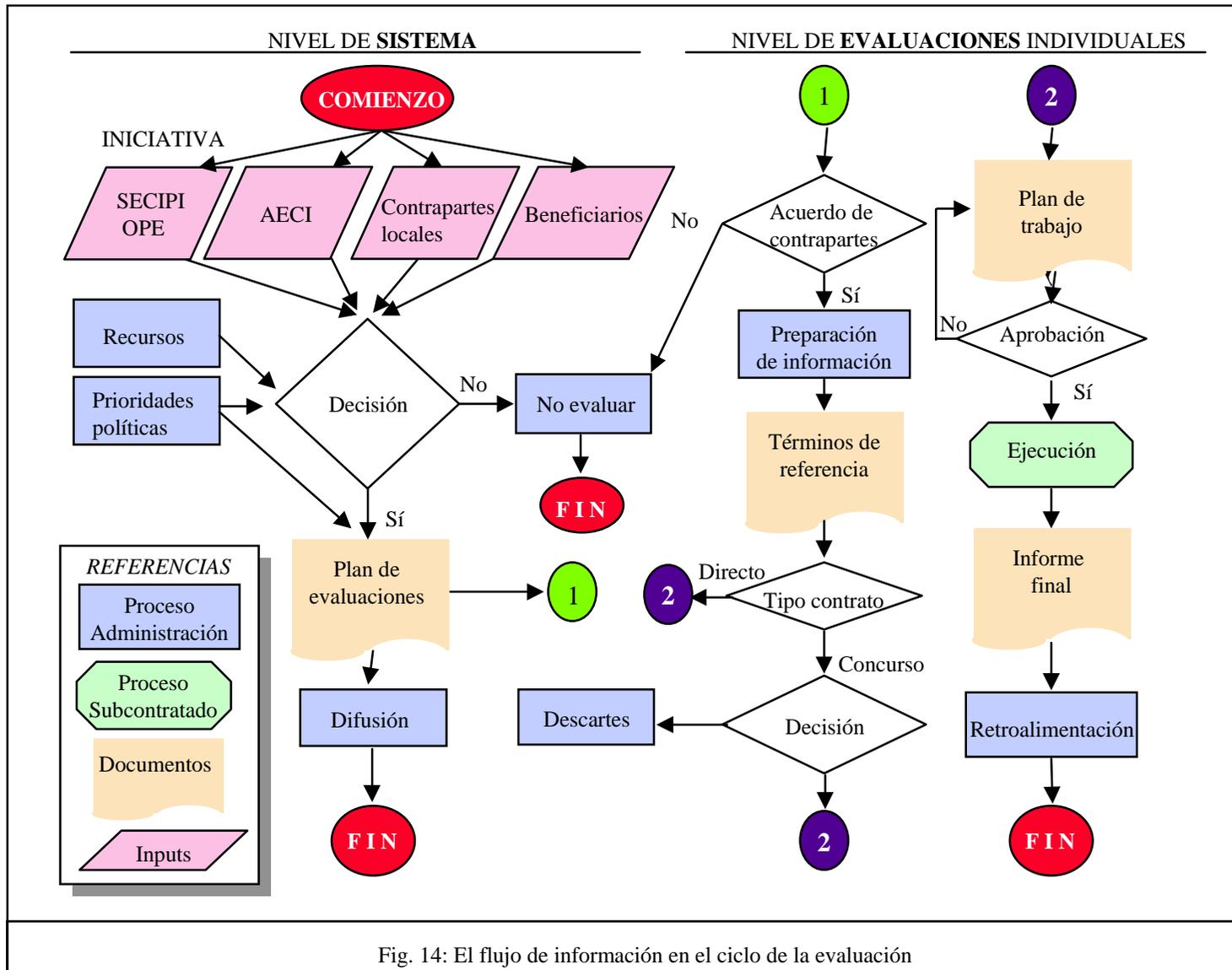


Fig. 14: El flujo de información en el ciclo de la evaluación



5. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

En este capítulo final se sintetizan las recomendaciones y propuestas que se han venido haciendo explícitas en cada uno de los apartados de esta Sección. Es preciso advertir, sin embargo, que la puesta en marcha y la eficacia del sistema de evaluación estarán limitadas por una serie de factores externos a él, que actúan como condiciones necesarias —aunque no siempre suficientes— y que deben ser abordadas de manera previa.

En primer lugar, resulta esencial tener una clara comprensión del **concepto sistémico** y de su aplicación en la administración pública en general, y en la gestión de la cooperación en particular. El sistema comprende un grupo de entidades administrativas, procedimientos y normas vinculadas y coordinadas, constituyendo una unidad, aunque exista una relativa independencia funcional y operativa de cada una de sus partes, que deben actuar con la orientación de satisfacer un objetivo común.

En segundo lugar, **la voluntad política** es el factor fundamental, que no sólo sirve para poner en marcha el sistema de evaluación, sino que también contribuye decisivamente al éxito o al fracaso del mismo. Debe existir un compromiso sólido y una estrategia definida para ejecutar un conjunto interdependiente, interrelacionado e interactivo de actuaciones, que permita mejorar la GCP en su conjunto.

Esta voluntad política debe existir en los niveles más altos de la administración, destinando el tiempo y los recursos necesarios

para que el sistema de evaluación inicie su funcionamiento en el período más breve posible, para así alcanzar un efecto óptimo.

Debe existir un compromiso de **coordinación y colaboración** entre los diferentes actores involucrados en el sistema de evaluación. La comunicación, horizontal y vertical, tiene que ser parte integral del sistema. La colaboración, en términos de una discusión amplia y franca dirigida a suministrar información a las partes interesadas, promoverá un apoyo general y amplio al esfuerzo conjunto.

Las recomendaciones específicas—sobre los principios del sistema, su organización, la OPE y el ciclo de la evaluación—son sintetizadas en la Figura 15, que presenta un **plan de implantación** del sistema de evaluación. En este plan se distinguen las actividades según dos criterios:

- **actor**, señalando las recomendaciones que apuntan con exclusividad a la OPE y las que implican la participación de otros agentes de la Cooperación Española (eje vertical);
- **plazo**, representando la urgencia relativa de cada una de las actividades que emanan de las sugerencias que se presentan en este informe, según deban ser emprendidas en el corto, en el medio o a largo plazo (eje horizontal).

Finalmente, en el centro de la Figura se mencionan los **factores externos** que han sido descritos en los párrafos anteriores.



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

Recomendaciones sobre los principios del sistema

1. Adoptar una normativa o regulación que fije los principios del sistema de evaluación, respondiendo a los criterios de organismos internacionales con el fin de homologar la Cooperación Española a la de sus pares y dar respuesta a los compromisos asumidos en su seno.
2. Dar la mayor transparencia posible al sistema a través de la publicación y amplia difusión de estos principios y de las bases conceptuales, políticas y organizativas sobre las que se asienta la evaluación.

Recomendaciones sobre la organización del sistema

3. Limitar, en un primer momento, la cobertura del sistema de evaluación propuesto a las actividades del Ministerio de Asuntos Exteriores, a menos que otros órganos de la administración central o descentralizada soliciten explícitamente su colaboración.
4. Al mismo tiempo, potenciar los mecanismos de coordinación entre las células de evaluación existentes en distintos Ministerios, en el seno de la CICI y, eventualmente, de la Comisión Interterritorial.
5. Mantener la situación de la OPE dentro de la organización, ya que responde correctamente a la necesidad de asegurar la externalidad funcional y la integración estructural.

6. Asegurar que las Cortes Generales y los diferentes órganos colegiados del sistema español de cooperación (CICI, CIFAD, CCD, Comisión Interterritorial) sean puntual y completamente informados acerca del seguimiento del Plan de Evaluaciones, sus resultados y las diversas actividades que se emprendan.
7. Establecer un Comité de Evaluación presidido por el SECIPI (en su caso, delegando en el Jefe de la OPE) e integrado por el Secretario General y el Vicesecretario General de la AECI, los Directores Generales de los dos Institutos y el Jefe del Gabinete, cuyas funciones serían: participar en la selección de intervenciones a evaluar, velar por el cumplimiento del Plan de Evaluaciones, promover el desarrollo de estudios temáticos tendentes a mejorar la calidad de los trabajos de evaluación y verificar que las enseñanzas obtenidas son internalizadas en la gestión de las intervenciones de la AECI.
8. Designar una persona encargada de los temas de evaluación en cada una de los Institutos y en el Gabinete (preferentemente algún Consejero Técnico), cuyas funciones serían: facilitar el proceso de obtención de información, actuar como contacto en el momento de la redacción de términos de referencia y servir de punto focal para los consultores externos encargados de realizar la evaluación.
9. Otorgar a la OPE la responsabilidad sobre las evaluaciones intermedias y *ex post*, tanto en lo que se refiere a su



programación como en lo que respecta a su ejecución. Esto no pretende ir en detrimento de las iniciativas de evaluación que pudieran surgir desde otras instancias; en este caso, la OPE podrá actuar como foro de asesoramiento metodológico y técnico. En una segunda etapa, una vez que se haya consolidado una cultura de la evaluación en la AECEI, descentralizar las evaluaciones intermedias hacia las unidades operativas (Subdirecciones Generales). Posteriormente, podría también delegarse la ejecución de las evaluaciones *ex post* de intervenciones puntuales, manteniendo la OPE la responsabilidad sobre las sectoriales, de programas (excepto la ayuda alimentaria, que también se descentralizaría), geográficas, temáticas y de instrumentos.

Recomendaciones sobre la Oficina de Planificación y Evaluación

10. Dotar a la OPE de los recursos humanos, financieros y técnicos suficientes para hacer frente a las responsabilidades derivadas del funcionamiento del sistema de evaluación, intentando garantizar la correcta especialización de los responsables y la acumulación de “saber hacer” en este campo.
11. Establecer como funciones de la OPE las que se mencionan en el capítulo 4.1. (página 29) de este informe ejecutivo.

Recomendaciones sobre el ciclo de la evaluación

12. Impulsar un procedimiento “de abajo hacia arriba” en lo que concierne a la iniciativa de acciones a evaluar, involucrando así a los Coordinadores de las OTC, a los responsables de país y a los Subdirectores Generales en la elaboración de listas de alternativas posibles.
13. Dejar a la SECIPI un margen de discrecionalidad para incluir sus propuestas en el Plan de Evaluaciones.
14. Contemplar la posibilidad de que la iniciativa surja de las contrapartes de la Cooperación Española en el terreno o de los propios beneficiarios, aprovechando esta última posibilidad para realizar evaluaciones con métodos participativos.
15. En el caso de la evaluación de proyectos derivados de convocatorias de ONGD, otorgar el poder de iniciativa a la unidad responsable, que elevará la propuesta al Jefe de Gabinete Técnico de la AECEI. Para becas, pasantías y otros instrumentos horizontales, permitir la iniciativa de los responsables de programas.
16. Establecer de manera explícita los criterios adoptados para la decisión de las intervenciones a evaluar, ya sean éstos de orden práctico (existencia de información) o político (prioridades de la Cooperación Española).



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

17. Depositar la decisión acerca de las evaluaciones a realizar en el Comité de Evaluación; como excepción, para el primer periodo, la decisión podrá recaer en la SECIPI.
18. Permitir a la SECIPI un margen de discrecionalidad en la decisión acerca de ciertas evaluaciones que sean consideradas de alta prioridad política.
19. Elaborar anualmente, a partir de la decisión, un *Plan de Evaluaciones*, que se elevará a las Cortes Generales, a la CICI y al CCD, y que contendrá una descripción ordenada y priorizada de las intervenciones, sectores, países o instrumentos que se pretende valorar en el período, así como un calendario tentativo.
20. Difundir el Plan de Evaluaciones hacia todos los actores implicados en la Cooperación Española.
21. Negociar todas las evaluaciones con las contrapartes en los países en desarrollo; si no se llega a acuerdos, abandonar la idea de realizar la evaluación.
22. Preparar términos de referencia a partir de modelos normalizados para cada uno de los enfoques de evaluación propuestos.
23. Adaptar las convocatorias y concursos a la Ley de Contratos del Estado y a toda la normativa aplicable.
24. Promover la realización de un Plan de Trabajo por parte del equipo evaluador en el que se describan las labores a realizar para la recopilación y el análisis de los datos, y en el que la administración tenga un espacio para introducir sus criterios y llegar a consensos sobre la programación de las actividades de la evaluación contratada.
25. Establecer un formato estandarizado para los informes finales de evaluación, que también deberán ser discutidos con los involucrados antes de su redacción definitiva.
26. Definir como canales de retroalimentación y difusión de las enseñanzas:
 - la edición de los informes finales y/o informes ejecutivos de alrededor de diez páginas, de ser posible en una serie estable;
 - la realización de seminarios y talleres;
 - la incorporación de los resultados a la base de datos informatizada que se establecerá en la AECI;
 - la redacción de una memoria anual de evaluaciones;
 - la puesta en marcha de estudios sectoriales, temáticos o geográficos a partir de las enseñanzas surgidas de varios informes;
 - la elaboración de manuales de gestión.



B) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

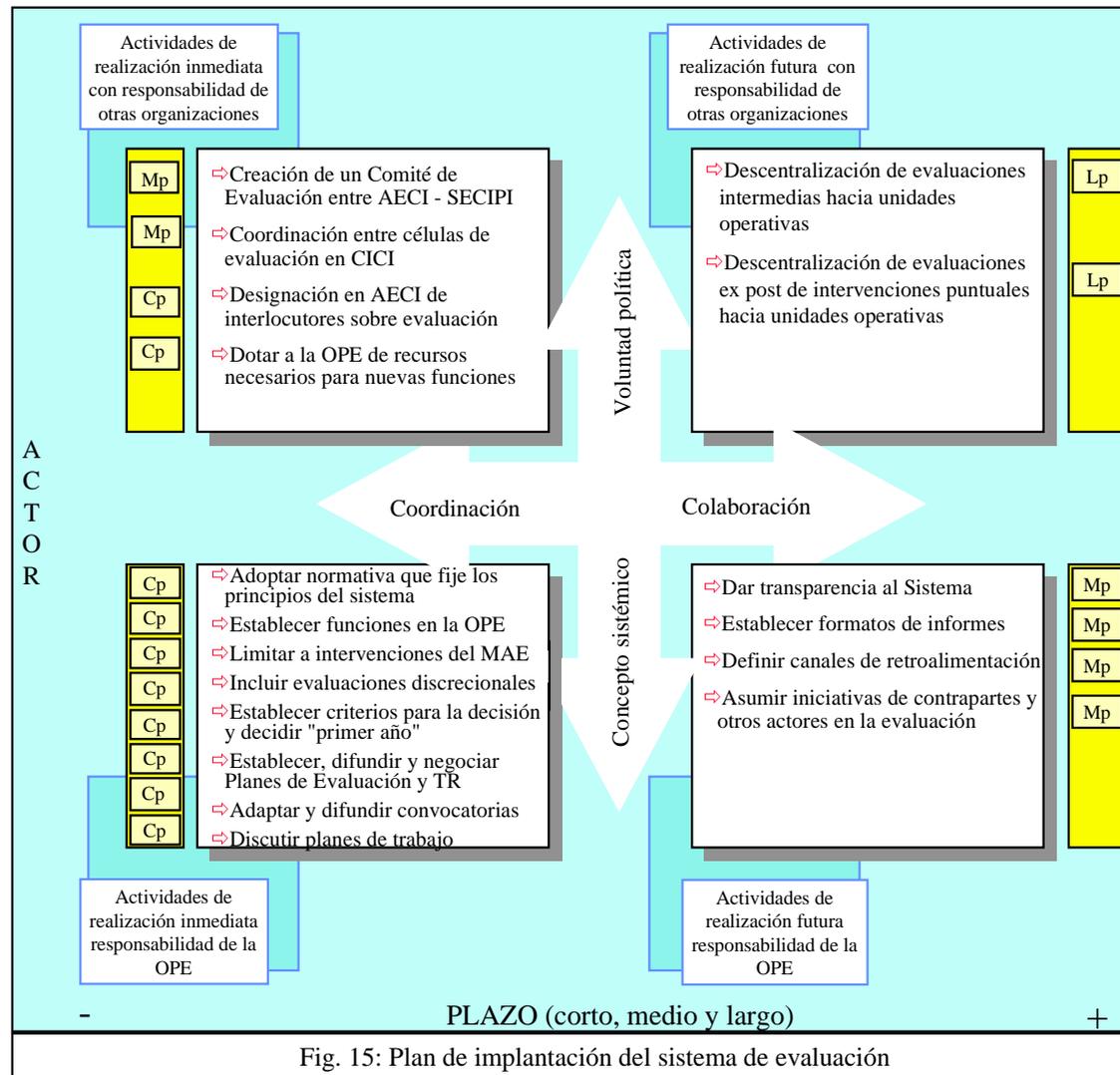


Fig. 15: Plan de implantación del sistema de evaluación