

## EVALUACION

### Contexto

El mensaje principal del [Plan Director para la Cooperación Española al Desarrollo, 2005-2008](#), es "*más ayuda, mejor ayuda*".

El Plan Director señala que "*la evaluación de las políticas, programas y proyectos de la cooperación al desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial al desarrollo, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia*".

Este documento base está dedicado temáticamente al campo de la Evaluación. El objetivo es propiciar y orientar el debate hacia la valoración de cómo se está contribuyendo desde el ámbito de la evaluación a la calidad de la ayuda.

Lo que pretende este documento es sentar las bases de la discusión con el fin de contribuir a la reflexión y al aprendizaje colectivo.

### ¿Para qué sirve la evaluación?

La evaluación sirve para poder apreciar los logros alcanzados por las organizaciones que han participado en determinadas intervenciones y políticas, en la medida en que hayan contribuido a producir cambios sobre las personas a las que iban destinadas, así como para trazar recomendaciones de actuación y propuestas de mejora respecto a los que aún quedan por alcanzar, con el fin de mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.

La evaluación puede tener una o dos finalidades esenciales. Por una parte, la de rendir cuentas ante los donantes, ciudadanos, organizaciones que han gestionado programas o políticas. Por otra, la del aprendizaje. Esto supone la incorporación a lo largo del ciclo de gestión de las lecciones aprendidas desveladas en la valoración y análisis sistemático que ha de ofrecer toda evaluación.

La evaluación se asienta sobre unos principios de imparcialidad, independencia, neutralidad y de ética profesional.

En los últimos años se está intentando evaluar más instrumentos de cooperación, además de proyectos, para que las evaluaciones alcancen mayor impacto. Entre estos instrumentos se pueden citar programas y políticas públicas, así como ayuda directa presupuestaria a los gobiernos de los países receptores.

El enfoque está siendo más participativo y orientado hacia la consecución de unos objetivos de desarrollo más amplios. Por esta razón, cada vez se vincula más a la evaluación con sistemas de gestión de calidad.

### ¿Existe en España un distanciamiento entre los discursos oficiales y la realidad?

Es muy loable que el discurso político de esta legislatura haya integrado palabras, frases, conceptos e hitos clave que se enmarcan en las tendencias internacionales, al menos de los países de la OCDE.

De este modo, resulta frecuente escuchar la palabra armonización; la frase alineamiento con las políticas de los países receptores; el concepto de fomentar la apropiación entre los beneficiarios o ciudadanos; el respaldo a nuevos instrumentos como la ayuda presupuestaria directa; y las citas a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague 2005, a la [Declaración de París](#) o a las Buenas Prácticas de Acción Humanitaria, conocidas como [Good Humanitarian Donorship GHD](#).

No obstante, cabría plantearse algunas preguntas. ¿Cómo nos estamos asegurando de que efectivamente se están produciendo esta armonización y alineamiento? ¿Cómo verificamos si España sigue los 23 principios del GHD. ¿Cómo se está midiendo? ¿Quién lo está midiendo? ¿Hay debate en España acerca de los retos que plantea la Declaración de París en el ámbito de la evaluación?

La creación de una Agencia de Evaluación dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, y, en el campo de la cooperación externa, de la [DGPOLDE](#), Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, dependiente del MAEC, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a través de la SECI, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, demuestra la voluntad política de dar un nuevo impulso a la Evaluación y a la Planificación. La antigua OPE, Oficina de Planificación y Evaluación, sufrió una reestructuración, una reorientación y fue dotada de un mandato más ambicioso y de mayor capacidad.

Si bien, como señala el documento de toma de posición de ACADE, Asociación para la Calidad de la Ayuda al Desarrollo, <sup>1</sup> es necesario dedicar tiempo a la planificación para orientarla hacia una gestión de calidad.

Si se elaboran con demasiada celeridad los documentos de estrategia sectorial y de planificación de país previstos en el Plan Director se corren tres riesgos, según este documento de que 1) "*no se profundice en los diagnósticos o evaluaciones previas, al objeto de decantar enseñanzas sobre las que asentar las futuras opciones*"; 2) que no se establezcan bien las prioridades por excesiva acumulación de objetivos y ámbitos de actuación; y que "*no se conecten adecuadamente los ejercicios de planificación con las tareas de gestión asociadas a la ayuda*".

La DGPOLDE ha contribuido a la difusión de las buenas prácticas compartiendo y publicando los hallazgos de las evaluaciones emprendidas<sup>2</sup>. Entre ellas, se puede destacar la evaluación de la Cooperación Española en Salud en Mozambique. Esta evaluación es una de las pocas que han valorado los nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo como los DELP<sup>3</sup>, Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza, o los enfoques sectoriales<sup>4</sup>. Confiamos en que la DGPOLDE esté al tanto de algunos documentos relevantes publicados también en este contexto por diversos organismos como el CAD.<sup>5</sup>

Pero, ¿está siendo esta actividad suficiente para ponderar el resultado global de la utilización de los nuevos instrumentos de cooperación, así como para realizar el seguimiento, coordinación y evaluación de la ayuda española oficial al desarrollo? ¿Son suficientes los recursos financieros y humanos destinados a la [DGPOLDE](#) para

<sup>1</sup> "España: más ayuda, mejor ayuda. Desafíos para la cooperación española". Junio 2006.

<sup>2</sup> Evento: *Evaluaciones de la Cooperación Española 2004-2005. Difusión de Resultados*. 21 abril 2006.

<sup>3</sup> PRSP, *Poverty Reduction Strategy Paper*

<sup>4</sup> SWAP, *Wide Sectorial Approach*.

<sup>5</sup> DAC Evaluation Series. *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. OECD 2004.

llevar a cabo su mandato? ¿Se está evaluando, en coordinación con los distintos ministerios, la ayuda para el desarrollo reembolsable y los esquemas de reducción y alivio de la deuda?

Destacan también 3 grandes evaluaciones convocadas por la DGPOLDE que trascienden el ámbito de los proyectos para enfocarse en programas de cooperación: la evaluación del Programa Araucaria, la evaluación de la cooperación española en un país prioritario: Marruecos y la evaluación del Programa de Microcréditos.

Sin embargo, en la práctica, la demanda para realizar evaluaciones, al margen de la DGPOLDE, se sigue centrando en el marco de proyectos más que de programas<sup>6</sup>, estrategias, políticas públicas o desempeño de organizaciones.

¿Y el resto de comisiones u organismos oficiales: la AECI; el ministerio de Hacienda, Industria y Defensa, cómo miden sus resultados? ¿Quién evalúa su impacto? ¿Quién rinde cuentas ante los ciudadanos que desean saber si efectivamente se está reduciendo o no la pobreza?

### **¿Se está evaluando más?**

La comunidad española de actores involucrados en la evaluación de proyectos, programas y políticas de cooperación al desarrollo es muy reducida. Y aún mucho más reducida es la que se dedica a evaluar la Acción Humanitaria.

Son pocos los organismos oficiales que cuentan con un departamento de evaluación como el existente en el Ministerio de Defensa. Lo mismo sucede con las Comunidades Autónomas y los entes locales. También son pocas las ONGs que tienen capacidad (recursos financieros y humanos) para evaluar.

La comunidad evaluadora en España, entendiendo por tal la que en la práctica se dedica a realizar evaluación, al margen de la DGPOLDE, estaría formada por algunas personas vinculadas al mundo académico, consultoras y agencias dedicadas a la evaluación, así como un mayor número de consultores independientes. Todo ello no es sino reflejo de un país que carece de cimientos que sustenten una cultura de evaluación sólida.

Lo cierto es que la comunidad evaluadora se llenó de esperanza cuando salió a la luz el Plan Director. En él se hacía explícita la vocación del gobierno por dar un impulso y fomentar la cultura de evaluación. Pasados dos años, sin embargo, el avance ha sido mucho más lento de lo esperado. La demanda interna en el ámbito nacional para realizar evaluaciones se ha incrementado pero no tanto como se confiaba.

### **¿Estamos evaluando mejor?**

En el ámbito de la cooperación española la herramienta paradigmática para planificar, implementar, monitorear y evaluar sigue siendo el Marco Lógico. Esta herramienta aún no ha sido superada y ofrece múltiples ventajas, especialmente para la planificación de la gestión.

---

<sup>6</sup> Como excepción, podemos citar a la Comunidad de Madrid que está realizando una evaluación de todo su programa de desarrollo durante los años 2000-2004 ejecutado a través de 12 ONGs y en diferentes países con el ánimo de extraer lecciones, aprender y compartir los resultados.

Pero poner más énfasis en la consecución de resultados y objetivos que en los procesos y en la forma en la que se desarrollan las acciones, también tiene algunos inconvenientes, como es la falta de flexibilidad por un exceso de rigidez, especialmente a la hora de valorar los cambios producidos directa e indirectamente por las intervenciones sobre los beneficiarios.

¿Es España consciente de que en los foros internacionales de evaluación se cuestiona el uso y abuso de esta herramienta metodológica<sup>7</sup>?

¿Qué esfuerzos se hacen para estar a la altura del debate internacional en la búsqueda de nuevas herramientas complementarias que puedan servir para medir mejor los efectos directos e indirectos de las intervenciones y su impacto?

¿Qué se sabe en la comunidad evaluadora española acerca de nuevas metodologías como *Outcome Mapping*<sup>8</sup>? Herramientas metodológicas como ésta no son ni mejores ni mejores, pero sí cuentan con un enfoque diferente que, en ocasiones, puede ser muy útil para medir los cambios encontrados en los actores implicados, especialmente el trabajo con los socios.

¿Por qué los órganos de ayuda bilateral españoles no han participado en las grandes evaluaciones conjuntas a diferencia de las agencias de otros países de la UE como el Reino Unido, Dinamarca, o Suecia? En el ámbito de la Acción Humanitaria destacan dos grandes evaluaciones. La primera gran evaluación conjunta fue la de Ruanda<sup>9</sup> en los años 90. La segunda ha sido el TEC, [Tsunami Evaluation Coalition](#).

Comparativamente con otros países de la UE también es muy reducida la participación de agencias de evaluación españolas, consultorías y ONG en las evaluaciones del ámbito de la UE tanto entre las que saca a licitación [Europeaid](#) como las de [ECHO](#).

¿Es consciente España de que se está haciendo mucho hincapié en que las evaluaciones deben conducir a que las organizaciones sean responsables para con los beneficiarios y no sólo para con los donantes y responsables de las organizaciones? ¿Nos interesamos por iniciativas como la que desarrolla HAPI<sup>10</sup> con vistas a desarrollar unos estándares y unos indicadores que sirvan para valorar cómo se está rindiendo cuentas ante los beneficiarios? ¿Cómo miden el empoderamiento de los ciudadanos a los que sirven las agencias que implementan intervenciones o las organizaciones que las evalúan?

Estas son sólo pequeñas pinceladas que muestran como la comunidad evaluadora a escala internacional se está enriqueciendo enormemente y plantea continuamente muchos retos. España no puede permitirse el lujo de permanecer al margen.

<sup>7</sup> Oliver Bakewell & Anne Garbutt. "The use and abuse of the logical framework approach". SIDA. SEKA-Resultatredovisningsprojekt. November 2005.

<sup>8</sup> AAVV: "[Outcome Mapping: Those Who Dream Make a Difference](#)". Article from "Outcome Mapping" a CD published by IDRC, International Development Research Centre, Canadá, Sept 2004.

<sup>9</sup> "The International Response to conflict and genocide: lessons from the Ruanda Experience". Publicado en 1996 por [DANIDA](#).

<sup>10</sup> HAPI, [Humanitarian Accountability Partnership- Internacional "making humanitarian action accountable to beneficiaries"](#). Accountability and quality management standards development. Bangladesh Workshop. 31 de mayo-1 de junio 2006. Co-hosted by Oxfam Bangladesh.

## ¿Qué espacio dedicamos al aprendizaje?

¿Podría participar más España (a través de su administración estatal como órgano de coordinación) en los grandes foros de reflexión a escala internacional que organizan sociedades, organizaciones y redes como la EES<sup>11</sup>, IDEAS<sup>12</sup> o ALNAP<sup>13</sup>?

Lo cierto es que el escaso tiempo dedicado a la reflexión y al aprendizaje es algo que caracteriza a la mayoría de actores de la comunidad evaluadora de España, incluida a las organizaciones que representan a la sociedad civil. Como ejemplo, podemos señalar que tampoco había ONG en la 6ª Conferencia de Evaluación organizada por INTRAC<sup>14</sup>.

¿Cómo podemos fomentar la capacitación en evaluación? ¿Deberíamos medir más y mejor el desempeño de las organizaciones? ¿Con qué herramientas contamos para medir el éxito? En numerosos países de la OCDE existen una serie de organizaciones que sólo se dedican a ello, tanto en el campo de la Cooperación al Desarrollo como en el sector de la Acción Humanitaria.

Estas agencias entre las que se pueden citar PSO<sup>15</sup>, MOSAIC, INTRAC y el Grupo URD<sup>16</sup>, buscan una permanente mejora de la calidad de la gestión. ¿Cómo se impulsa desde el gobierno que las organizaciones mejoren la calidad de su gestión para que los resultados, los efectos y el impacto sean más significativos?

¿Cómo integramos las lecciones y las recomendaciones que nos ofrecen las evaluaciones? ¿Retroalimentan el ciclo de proyecto y condicionan las futuras planificaciones o no hay tiempo para aprender y se guardan las evaluaciones en las estanterías?

¿Cómo nos aseguramos de que las evaluaciones son participativas a lo largo de todo el proceso: desde el establecimiento de los términos de referencia, la misión al terreno y el compartir los hallazgos, hasta la difusión del informe de evaluación y la presentación de los resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas a todos los actores?

## ¿Cuáles pueden ser los principales retos para alcanzar los logros propuestos?

En conclusión, se propone enumerar tres grandes retos que aún podría afrontar la DGPOLDE:

- 1). Impulsar también la evaluación en el ámbito de la Acción Humanitaria.
- 2). Promover la participación de España en evaluaciones conjuntas.

---

<sup>11</sup> EES, [European Evaluation Society](#). En la conferencia celebrada en Berlín en Octubre de 2004 no había ningún representante de la administración central, ni de las autonómicas, ni de entes locales.

<sup>12</sup> IDEAS, [International Development Evaluation Association](#), 1<sup>st</sup> Biennial Conference. "[Evaluation for development: beyond aid](#)". New Delhi. 12-14 de abril 2005.

<sup>13</sup> [ALNAP. Accountability Learning Network Active Performance](#). ALNAP es la red internacional más importante en el campo de la Acción Humanitaria. Organiza dos reuniones al año. La última (13-15 de junio 2006) ha sido en Nairobi pero muchas veces se organizan en Europa.

<sup>14</sup> [INTRAC, Internacional NGO Training and Research Centre](#). Sixth Evaluation Conference. 3-5 de abril 2006. Países Bajos.

<sup>15</sup> PSO [Capacity Building in developing countries](#).

<sup>16</sup> [Urgence Rehabilitation Development](#)

3). Participar más en organizaciones internacionales de Desarrollo, Acción Humanitaria y Evaluación. Es decir, incorporar y participar en el debate internacional sobre evaluación; en lo que se refiere a su finalidad; a las herramientas metodológicas y al enfoque de evaluación.

El enfoque participativo parece ser el más apropiado para valorar si las intervenciones de desarrollo se encaminan hacia la reducción de pobreza y las de acción humanitaria con el fin de aliviar el sufrimiento humano.

### **Foroaod - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)