

DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN A LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN: VISIÓN DESDE UNA ONGD

Rubén Cano¹

Responsable del Plan Especial Maremoto de Cruz Roja Española. Experto Universitario en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

En el nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) indica que la evaluación de la cooperación es una herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda. La contribución a la mejora de la ayuda no está asegurada automáticamente, sino que, tal y como indica el documento base de esta sala, va a depender en gran medida de cómo se enfoque la evaluación y cómo se utilicen sus resultados.

El mismo Plan Director (PD) reconoce que las ONGD han adquirido un creciente protagonismo en la política española de cooperación para el desarrollo, ampliando los sectores de intervención y planificando y ejecutando actuaciones a más largo plazo, a lo que ha contribuido decididamente el volumen de recursos y proyectos que se canalizan desde la cooperación descentralizada. Además, el marco presupuestario del PD establece que se aumentarán las subvenciones dirigidas a ONGD, lo cual contribuirá a que las ONGD continuemos manejando una cuantía importante de la ayuda al desarrollo española.

Por tanto, una parte significativa de la contribución que la evaluación puede hacer a la mejora de la calidad de la ayuda española dependerá del enfoque y el uso que den a sus evaluaciones las ONGD y el resto de actores de la cooperación. Esta ponencia trata modestamente de dirigir la atención hacia algunas cuestiones relacionadas con la evaluación de la cooperación española, pero desde la visión eminentemente práctica que puede dar un técnico que tiene que compatibilizar la evaluación de la gestión con la gestión de la evaluación y con la gestión de la intervención que se quiere evaluar.

¹ Parte de los contenidos y planteamientos de esta ponencia proceden de las deliberaciones del grupo de trabajo sobre financiación al desarrollo de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) en el que participé durante la revisión del Plan Director en el año 2004. Sin embargo, esta ponencia no representa necesariamente la opinión de Cruz Roja Española ni de la CONGDE.

Rigidez del enfoque evaluativo

La nueva Ley de Bases² de Subvenciones a ONGD y el Plan Director 2005-2008 otorgan a la evaluación un papel relevante en el sistema de intervención de las ONGD en la política de desarrollo de la cooperación española. Con ese fin se establece la obligatoriedad de hacer evaluaciones intermedias en todos los convenios y evaluaciones finales en aquellos proyectos subvencionados con más de 350.000 Euros.

Esto supone un paso cuantitativo para avanzar en la difusión de una cultura evaluativa entre las ONGD, pero la pregunta que podemos hacernos es: **¿Es esto un avance en términos cualitativos o corremos el riesgo de convertir a las evaluaciones en un requisito administrativo más?**

Con el fin de no defraudar las expectativas generadas en torno al papel de la evaluación, esta debe ser entendida no sólo como una fase del ciclo del proyecto, sino como **una actividad continuada que afecta a todo el ciclo del proyecto**, tal y como establece la propia AECl en su metodología de gestión de proyectos de la cooperación española. Para ello:

Se debe fortalecer la fase de **planificación** de las intervenciones para mejorar la evaluación previa de las necesidades y los problemas concretos que se pretenden abordar (identificación) y de los medios que nos permitan medir el logro de los resultados y objetivos propuestos (formulación). Sin una correcta identificación de la situación que se pretende abordar, no será posible valorar el grado en el que la intervención ha contribuido a mejorar esa situación preexistente.

Si partimos de la correcta definición del problema abordado y de los instrumentos para medir el impacto, durante la **ejecución** de la intervención, el sistema de seguimiento tiene que permitir una verdadera **evaluación continua** de la intervención. De esta manera, las evaluaciones puntuales, como las que plantea la AECl, quedarían reservadas para:

- Intervenciones en las que, durante las labores de seguimiento,, se detecten desviaciones importantes en el logro de los resultados y objetivos previstos.
- Intervenciones en las que, desde su diseño, se plantee la evaluación por razón de su carácter innovador, de sus especiales elementos de valor añadido o de su incursión en determinadas áreas geográficas y sectores.

El sistema parece inclinarse por las **evaluaciones externas**, pero para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de las acciones de cooperación (expresado en el Plan Director) **sería más apropiado un modelo mixto** de evaluación. Según este modelo, la presencia de evaluadores externos e independientes garantizarían la credibilidad, al mismo tiempo que la presencia del personal de la ONGD y de la AECl facilita el aprendizaje y el carácter participativo que el PD quiere dar a las evaluaciones. Sería más apropiado dejar que AECl y ONGD decidan en cada caso si procede realizar una evaluación interna, externa o mixta.

² ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo (BOE 12-5-2005) <http://www.boe.es/boe/dias/2005/05/12/pdfs/A16139-16145.pdf>. Y las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la convocatoria abierta y permanente para actividades de cooperación y ayuda al desarrollo <http://www.boe.es/boe/dias/2005/05/12/pdfs/A16145-16148.pdf>

Establecer la **obligatoriedad de realizar una evaluación intermedia** para el caso de los convenios produce en el sistema otra rigidez innecesaria. En algunos casos, los resultados de la evaluación continua planteada anteriormente pueden hacer innecesaria la evaluación intermedia porque la intervención está demostrando producir los efectos deseados. En otros casos puede ser más pertinente realizar una evaluación ex-post para valorar el impacto de la intervención en su conjunto o para que sirva de referencia en acciones futuras. También cabe la posibilidad de que la AECl emprenda evaluaciones sectoriales que hagan redundante el esfuerzo de hacer una evaluación intermedia de cada uno de los convenios actuando en ese sector. En definitiva, debería dejarse que tanto AECl como ONGD decidan el plan de evaluación aplicable en cada caso.

Igualmente parece demasiado tajante la obligatoriedad de que todos los proyectos subvencionados con más de 350.000 Euros sean evaluados. Pueden existir proyectos que simplemente no lo merezcan o cuyo replicación con éxito demostrado en el pasado haga innecesaria la evaluación.

El Plan Director 2005-2008 recoge en el capítulo relativo a la calidad de la ayuda, la obligatoriedad de utilizar la **“Metodología de evaluación de la Cooperación Española”**. Se trata de un importante esfuerzo homogeneizador, pero esta afirmación debe ser interpretada por la AECl como un marco de referencia general que deberá ser en todo caso adaptado a las necesidades concretas de cada intervención y a las necesidades informativas de los actores implicados. Este modelo de 5 criterios (eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad) a pesar de contar con un importante respaldo dentro del sector de la cooperación internacional, no es el único posible ni el que mejor se adapta a todos los contextos.

Difusión y utilización de los resultados de las evaluaciones

El propio Plan Director ya reconoce que “...una labor fundamental asociada a la evaluación consistirá en la efectiva utilización y aplicación de sus conclusiones y recomendaciones...” por lo que se deben articular mecanismos eficaces para la difusión, transparencia y coordinación de los procesos de identificación y evaluación que se realicen con el ánimo de ir constituyendo un acervo común y compartido por los diferentes actores. Estos mecanismos podrían ser coordinados por la Dirección General Planificación y Evaluación y deberán permitir:

- La **publicación obligatoria de las evaluaciones** de proyectos y convenios realizados con la financiación de la AECl a través de un sistema accesible a las ONGD y demás actores de la cooperación. El sistema de publicación establecido deberá estar abierto a las evaluaciones realizadas por otros actores.
- La realización de **metaevaluaciones de resultados** (para extraer de las evaluaciones realizadas un acervo de conocimiento común que permita extender las lecciones aprendidas que sean replicables) **y de procesos** (que permitan mejorar las metodologías y procesos evaluativos aplicados por las ONGD y la AECl)
- Disponer de una **base de datos sobre evaluadores** que todos los actores podamos consultar y en la que podamos volcar nuestras valoraciones de los trabajos realizados por los evaluadores. Ello contribuiría a la mejora del sector de la evaluación y facilitaría la selección de evaluadores por parte de las ONGD y otros actores.

Abrir espacios para la evaluación y el aprendizaje

La evaluación es sólo un componente más de la gestión del proyecto y por tanto tendríamos que tener en cuenta algo obvio de lo que pocas veces hablamos: los recursos son limitados.

Los gestores y técnicos de los proyectos tenemos que hacer frente a numerosas demandas que consumen el limitado tiempo que disponemos para el seguimiento y la gestión de los proyectos. Estando exhaustos con los problemas diarios de reclutamiento de personal, de logística, de relaciones con las comunidades, de requisitos administrativos y económicos de financiadores, es fácil acabar viendo la evaluación como otra carga más que nos roba tiempo para gestionar la intervención.

El proceso de justificación de subvenciones que, incluido el de la AECI, otorga una importancia desmedida a la justificación administrativa y financiera de los gastos ejecutados. Sin entrar en detalles que son objeto de otro debate, la normativa de justificación vigente establece requerimientos que, en algunos casos, son prácticamente imposibles de cumplir en los países beneficiarios de la ayuda y, en otros casos, su cumplimiento consume tantos recursos humanos y financieros como la ejecución del proyecto.

Es absolutamente necesario simplificar la gestión administrativa y económica para que tanto las ONGD, como la propia AECI, podamos dedicar más tiempo y recursos a la planificación, el seguimiento técnico, la evaluación y el aprendizaje³

Por otra parte, el Plan Director asume como propio el enfoque de gestión basada en resultados, al igual que hace ECHO en su "Contrato Marco de Parteneriado" en vigor desde enero de 2004. Sin embargo, sigue siendo habitual que tanto desde la AECI como desde la Unión Europea se hagan cuestionamientos sobre actividades y presupuestos que se corresponden más bien con planteamientos "basados en insumos" y no en resultados. La cooperación descentralizada está aún más lejos de asumir realmente una gestión basada en resultados, llegando a darse casos en que lo que preocupa al donante es básicamente que insumo se paga con su financiación.

Este doble discurso es cada vez más difícil de gestionar por quienes nos dedicamos a gestionar proyectos de cooperación. Se quieren adoptar los nuevos enfoques de gestión a la moda de París, Roma o Marrakesh pero, en la práctica, desde muchas administraciones se nos empuja a ser meros justificadores de partidas presupuestarias en los plazos y partidas convenidas. Aquí también hay una posibilidad de abrir espacio para la evaluación y para el aprendizaje de las ONGD y de la cooperación española.

También debemos mirar hacia adentro y preguntarnos si nuestras organizaciones pueden aprender. ¿Somos organizaciones inteligentes? ¿Cómo podemos asegurar el aprendizaje y la utilización de las lecciones aprendidas con la evaluación en un sector con tan elevada tasa de rotación de personal? Aunque se han dado avances

³ Las nuevas bases para la concesión de subvenciones a ONGD (ORDEN de 27 de abril, BOE 12-5-2005) establece mecanismos que, de ser puestos en práctica adecuadamente, podrían significar una reducción de la carga administrativa soportada por los proyectos de cooperación internacional subvencionados por esta agencia. Según establece la disposición decimoctava de la Orden de Bases, también se podrá realizar la justificación de acuerdo a las otras formas contempladas en la Ley de Subvenciones (estados contables y módulos) o mediante auditorías de firmas auditoras internacionales o locales reconocidas por la Embajada de España de referencia de la intervención, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente en las normas reguladoras de justificación de subvenciones de la AECI...)

muy importantes en los últimos años para la difusión del conocimiento relativo a nuestro trabajo, aún hay retos importantes para asegurarnos de que todas estas evaluaciones que queremos hacer en la cooperación española van a ser realmente asimiladas por el sistema español de cooperación.

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