

REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN Y AVANCES DE LA EVALUACIÓN DE INTERVENCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el
Desarrollo, SECI

Introducción

“Partiendo de las afirmaciones, reflexiones y preguntas que plantea el documento base, desde la DG POLDE, como entidad responsable de la planificación y evaluación de la política española de cooperación al desarrollo, detallamos en el presente documento los avances y procesos impulsados desde esta instancia y desde una posición crítica planteamos los grandes retos que deberán afrontar los actores de la cooperación española en materia de evaluación”.

Desde que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, estableciera en el art. 19.4 la competencia de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, señalando que ésta “evaluará la política de cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados”; son muchos los avances que se han producido en el sistema de cooperación al desarrollo y, en concreto, en evaluación.

Recientemente, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (PD) incluye la evaluación en el cap. 8 “Calidad de la Ayuda” como un mecanismo que, junto con la planificación y el seguimiento, contribuye a mejorar la calidad de la ayuda, reforzando su importancia en el sistema español de cooperación al desarrollo.

¿Para qué sirve la evaluación?

Finalidad de la evaluación...

Es necesario partir de las definiciones que tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como el Plan Director hacen del concepto de evaluación:

“Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y resultados, así como de su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad para el desarrollo” (CAD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE).

“La evaluación de las políticas 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 española, **herramienta especialmente**

necesaria par mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior” (Plan Director).

Además de como herramienta de análisis, en la cooperación al desarrollo la evaluación debe utilizarse como un mecanismo imprescindible para suministrar información sobre el desempeño y los resultados de una actividad. Es, por tanto, un **instrumento de aprendizaje** que permite obtener lecciones para mejorar la actividad evaluada o actividades similares, aspecto fundamental para la gestión y planificación de la ayuda al desarrollo en sus actuaciones presentes y orientaciones futuras. En este sentido, una labor fundamental asociada a la evaluación consistirá en la **efectiva utilización y aplicación de sus conclusiones y recomendaciones**. Tal y como plantea el PD 2005-2008, será relevante una vinculación de los distintos actores de la CE en esta materia.

La evaluación de políticas públicas, tiene cada vez más presencia como la demuestra la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, dependiente del MAP, creada oficialmente el pasado 29 de junio con la aprobación de la Ley de Agencias.

Con el fin de mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda...

Así pues, la evaluación no sólo actúa como un mecanismo de rendición de cuentas sino, fundamentalmente, como un instrumento de aprendizaje. Esto supone la incorporación, a lo largo del ciclo de gestión, de las lecciones aprendidas, informando futuras formulaciones de intervenciones de desarrollo y traducándose en un documento de obligado cumplimiento para las entidades gestoras que deberán elaborar el Plan de Actuación. **La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DG POLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)**, como institución responsable en materia de evaluación de intervenciones de cooperación al desarrollo, dará seguimiento en el procedimiento de incorporación de recomendaciones, garantizando la coherencia del sistema. En el diseño actual de las fases que integran el ciclo de la evaluación, estas actividades se encuentran incluidas en la fase III “Comunicación de resultados y seguimiento de recomendaciones”.

El proceso de evaluación ha de ser **independiente** del proceso de gestión de la Cooperación Española para garantizar su credibilidad y eficacia, respetando los principios de imparcialidad e independencia.

Desde la aprobación del Plan Director, y asumiendo los retos de mejora de la calidad de la ayuda, si bien se mantiene la necesidad de evaluar proyectos, la evaluación adquiere un carácter más estratégico, y desde la DG POLDE se impulsa la puesta en marcha de evaluaciones de instrumentos –como el Fondo de Concesión de Microcréditos–, programas y políticas –como son respectivamente el Programa Araucaria y la evaluación de la Política Española de Cooperación al Desarrollo en Marruecos– (las tres evaluaciones se encuentran actualmente en proceso, en la II Fase del ciclo de la evaluación).

Otras evaluaciones estratégicas que conviven en la actualidad con la evaluación de los proyectos y que responden al desarrollo de nuevos instrumentos son la evaluación de Convenios financiados por la AECI a ONGD, el apoyo presupuestario, el SWAP de salud en Mozambique...

En el desarrollo del proceso de evaluación se vincula **la participación de los actores** fundamentales que han intervenido en la gestión de las intervenciones a través de un **Comité de Seguimiento**, que tiene un papel fundamental en la fase I del ciclo de la evaluación; en la definición de los objetivos y preguntas a las que

debe responder la evaluación, y que se plasmará en el documento de prescripciones técnicas; en el aporte de información y documentación necesaria; y en la devolución de resultados e implementación de conclusiones, durante la fase III del ciclo de la evaluación.

Los Comités de Seguimiento constituidos para el desarrollo de las tres evaluaciones estratégicas que se están coordinando desde la DG POLDE durante el año 2006, integran representantes de los agentes ejecutores con mayor relevancia en el desarrollo de dichas acciones: UE, Cooperación Descentralizada, Administración General, AECl, Coordinadora de ONGD...

El Plan Anual de Cooperación Internacional 2006 (PACI) incluye, entre las líneas directrices fundamentales, la **directriz 1. "Mejorar los procesos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española"** y, especialmente en materia de evaluación, la **directriz 8. "Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación de la CE"**.

El PACI 2006 prevé avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española. Para ello, desde la DG POLDE "se revisarán y actualizarán las metodologías de seguimiento y evaluación adaptadas al actual ciclo de planificación sectorial y geográfico y se avanzará en la coordinación y armonización de procedimientos de evaluación entre los distintos actores del sistema, así como en el intercambio de información y formación de capacidades sobre evaluación, particularmente con la cooperación descentralizada". Procesos todos ellos en marcha.

Incidencia real de los cambios en materia de evaluación

La reforma puesta en marcha en todo el sistema de cooperación española tiene importantes manifestaciones:

Reforma organizativa

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el RD 755/2005 de 24 de junio crea la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DG POLDE), adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC, que pasa a sustituir a la Subdirección General constituida al amparo del RD 1416/2004 de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y que supone la desaparición definitiva de la antigua OPE (Oficina de Planificación y Evaluación).

Esta nueva Dirección General, dotada de una mayor estructura orgánica, funcional y presupuestaria, afianza la política de planificación y evaluación de las intervenciones de desarrollo y su participación a nivel nacional e internacional. Así mismo, la creación de una Agencia de Evaluación, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, significa un importante avance en el sistema de evaluación de políticas públicas.

Coordinación de actores y armonización de procedimientos:

Una de las líneas directrices del PACI 2006 incluye como reto importante "Fomentar y fortalecer los procesos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española". La diversidad y heterogeneidad de agentes es, a la vez, un gran activo y uno de los mayores desafíos de nuestra cooperación. La creación de los **Grupos de Trabajo en el seno de la Comisión Interterritorial y del Consejo de Cooperación al Desarrollo** está suponiendo, durante el 2006, una oportunidad

idónea para potenciar los procesos de coordinación entre agentes y fomentar la eficacia de la ayuda.

El Grupo de Trabajo de Evaluación de la Comisión Interterritorial ha elaborado un diagnóstico sobre lo realizado hasta la fecha por Comunidades Autónomas y entes locales y ha diseñado e iniciado un Plan de Formación dirigido a los técnicos/as responsables de evaluación.

La cooperación descentralizada tiene un papel muy relevante en las estructuras técnicas creadas para la revisión y actualización de los procedimientos y metodologías y en los Comités de Seguimiento de las evaluaciones estratégicas coordinadas desde la DG POLDE. La evaluación está cada vez más presente en estas entidades financiadoras y en las bases reguladoras de sus convocatorias, integrando, junto a la revisión de la justificación económica y la auditoría, la obligatoriedad de la evaluación cualitativa tendente a medir el grado de cumplimiento de los objetivos y el impacto real de sus intervenciones, conforme a la metodología de la CE y los procesos y procedimientos que garantizan la coherencia del sistema.

Nivel de ejecución y transparencia

Hasta la aprobación del II Plan Director, se habían realizado 21 evaluaciones externas por parte de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE). Para estas evaluaciones se contó con un reducido presupuesto y estaban dirigidas, fundamentalmente, a evaluar proyectos o Comisiones Mixtas.

Las evaluaciones estratégicas 2005-2006 –la Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos, la Evaluación del Programa ARAUCARIA y la Evaluación País de Marruecos–, se han caracterizado, entre otros aspectos, porque la fase II se realiza mediante la contratación de una consultora externa mediante el procedimiento de concurso público, lo que requirió del diseño de un nuevo modelo de Pliego de Prescripciones Técnicas y Administrativas, adecuadas al ciclo de evaluación (Fases I, II y III) y en el que se hacía especial énfasis en las conclusiones y recomendaciones, en línea con la filosofía de aplicación de las lecciones aprendidas del PD 2005-2008.

La devolución de resultados se realiza tanto ante el Comité de Seguimiento de la evaluación como ante la contraparte, agentes ejecutores nacionales y beneficiarios. Las evaluaciones estratégicas 2005-2006, actualmente en proceso, serán presentadas y sus conclusiones difundidas con la mayor transparencia y objetividad en los países donde se desarrollan las intervenciones evaluadas.

La DG POLDE ha contribuido a la difusión de las buenas prácticas compartiendo y publicando los hallazgos de las evaluaciones realizadas desde la publicación del PD, publicando el informe completo en español y el resumen ejecutivo en el idioma del país en el que se desarrolla la intervención.

Fortalecimiento del nexo planificación-evaluación

La DG POLDE ha incluido el componente evaluativo en la metodología de elaboración de los Documentos de Planificación Estratégica, tanto sectorial (en las Estrategias Sectoriales) como geográfica (Documentos de Estrategia País: DEP y PAE) incluyendo la definición de indicadores y líneas de base, que faciliten el seguimiento y evaluación de los mismos, con la finalidad de que dichas evaluaciones retroalimenten los procesos de planificación siguientes y garantizar que todas las actuaciones son coherentes con los marcos de referencia y prioridades estratégicas y operativas.

Todas las evaluaciones se desarrollan a través de un ciclo de la evaluación integrado de tres fases –preparación, realización y retroalimentación–, y culminan con el documento de recomendaciones administrativas para mejorar la gestión y la planificación.

Asimismo el PACI 2006, al contener directrices y metas más concretas que los anteriores resulta evaluable, y ha dedicado por primera vez un epígrafe específico a la evaluación (Directriz VIII).

Revisión de la metodología de evaluación de la cooperación española

En este sentido, el Plan Director 2005-2008 señala: “Para garantizar una gestión adecuada del proceso de evaluación, los actores de la Cooperación Española deberán utilizar la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, que será revisada y complementada con manuales prácticos para la implementación de las evaluaciones”.

El PACI 2006 contempla otras acciones como son el desarrollo de un Protocolo de Actuación en materia de evaluaciones de la Cooperación Española, con el fin de armonizar las evaluaciones de las distintas administraciones, y la publicación de un Manual de Gestión y realización de evaluaciones. A fecha de hoy, estos trabajos están realizándose, en el marco de revisión de la Metodología de Evaluación, a través de un proceso participativo: distintos agentes de la cooperación española han sido consultados y se ha creado una estructura técnica de apoyo en la que destaca la presencia de expertos del mundo académico, personal técnico de la AEI y de la cooperación descentralizada. Esta estructura se reunió en abril de este año y volverá a ser convocada a finales de septiembre para conocer su opinión sobre el avance de los productos que se están desarrollando. Próximamente se convocará a un número representativo de consultoras de evaluación para facilitar la participación del sector privado en los procesos abiertos.

Este proceso está siendo acompañado por el IDR (Instituto de Desarrollo Regional, de la Universidad de Sevilla) a través de la firma de un convenio de colaboración suscrito con la DG POLDE.

Recomendaciones prácticas y realistas

Los informes de evaluación deben destacar, como parte esencial, las conclusiones y recomendaciones adecuadas al instrumento que se esté evaluando, de ahí que los términos de referencia deben incidir en la necesidad de cuantificar y evitar afirmaciones genéricas o vacías de contenido y facilitar que puedan incorporarse en los siguientes ciclos de planificación y gestión de las intervenciones.

El análisis de evaluabilidad de las intervenciones debe seguir siendo una preocupación central en los gestores/as y responsables políticos en materia de evaluación, debiendo garantizarse desde la misma formulación de las intervenciones y debiendo adaptar el desarrollo de los criterios de evaluación a los objetivos de la misma y al tipo de intervención que se evalúa.

La III fase del ciclo de la evaluación debe ir dirigida a garantizar esta retroalimentación, la difusión y apropiación de los resultados de la evaluación. A ello contribuyen, sin duda, los mecanismos de participación a lo largo de la evaluación y la transparencia y difusión.

Los profesionales de la evaluación y los gestores/as de evaluaciones deberán ser muy rigurosos en el diseño de las metodologías de análisis de información que se utilicen y en la definición de los indicadores y líneas de base.

Mejora del nivel de formación

La profesionalización del sector es otro de los retos importantes en este momento, tanto de los profesionales independientes que trabajan desde el sector privado como de los técnicos responsables de evaluación en la Administración Central o la cooperación descentralizada.

En junio se celebró en Cáceres el primer curso del Plan de Formación en Evaluación para la cooperación descentralizada, organizado por la Junta de Extremadura y diseñado en el marco del Grupo de Trabajo de Evaluación de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. Este Plan se centra en la formación de gestores/as de cooperación en materia de evaluación. El curso, en el que se presentaron algunos de los avances del Manual de Gestión de evaluaciones, se replicará en otras CCAA.

Mejora en la medición de la calidad de la ayuda

La ausencia de un sistema de información y producción estadística fiable ha sido una de las carencias del sistema español de cooperación al desarrollo, y ha provocado importantes debilidades y limitado el análisis en el seguimiento, evaluación y, por tanto, en el diseño de nuevas intervenciones.

Desde la DG POLDE se ha iniciado un proceso de mejora continua de las estadísticas que ya han dado sus primeros frutos en la elaboración del PACI 2006 y el Seguimiento PACI 2005. Este proceso ha sido acompañado por la Universidad Politécnica de Madrid, que durante el primer semestre del 2006 realizó un diagnóstico sobre los sistemas de información de la SECI, proponiendo distintos proyectos para su mejora.

Durante los próximos meses se comenzarán a implementar las mejoras técnicas propuestas por la UPM al tiempo que se estudiarán las vías más adecuadas para el fortalecimiento de los sistemas de información de la AECI y otros agentes de la Cooperación Española.

Mayor presencia en el ámbito internacional

El propio PD 2005-2008 destaca que la participación de España en redes de evaluación españolas e internacionales, particularmente en la "Red de Evaluación de Cooperación al Desarrollo" del CAD de la OCDE, será fundamental para la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo.

La presencia de la DG POLDE en los subgrupos del CAD se ha intensificado en el último año, en parte por la mayor proyección que tiene ahora como DG y en parte por la ampliación de sus recursos y personal. En concreto, está representada en los siguientes subgrupos: Declaración de París, Evaluación de la totalidad de la AOD a nivel país, Apoyo presupuestario, Estándares de calidad, Evaluaciones conjuntas, Peer Review¹, Organismos Multilaterales y Gestión del conocimiento. En todos estos subgrupos se ha avanzado muy significativamente a nivel metodológico y de armonización.

A nivel internacional, ya se han puesto a disposición de otras agencias, a través del grupo de evaluación del CAD, el contenido de las evaluaciones coordinadas desde la DG POLDE. Sería conveniente que a nivel interno se intercambiara información sobre las evaluaciones realizadas y programadas cualquiera que sea la Administración, ONGD o institución que las esté gestionando.

¹ La Cooperación Española volverá a ser evaluada por el CAD (Peer Review) en noviembre de 2007, en esta ocasión por Austria y Francia.

TODO ESTO NOS LLEVA A AFIRMAR QUE SE ESTÁ PRODUCIENDO UN CAMBIO REAL EN EL SECTOR.

Dado que la cultura de evaluación en la cooperación para el desarrollo española es relativamente reciente, junto con la edición de los manuales y protocolos, el esfuerzo debe orientarse a enseñar a “pensar evaluativamente” y hacer un uso práctico de las recomendaciones.

Se está evaluando más y mejor

Se está evaluando más... La comunidad española de actores involucrados en la evaluación de proyectos, programas y políticas de cooperación al desarrollo sigue siendo muy reducida y con necesidades de formación y especialización en evaluación de cooperación al desarrollo, un sector que presenta importantes peculiaridades dentro de la evaluación de las políticas públicas.

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 CCAA y EELL. También son pocas las ONG que tienen capacidad (recursos financieros y humanos) para evaluar.

Actualmente, algunos instrumentos de financiación contemplan la obligatoriedad de la evaluación, como en el caso de las subvenciones por parte de la AECE a las **ONGD**, que **deberán realizar** evaluaciones finales de todos los proyectos que superen los 350.000 € y evaluaciones intermedias en todos los convenios que se firmen entre la AECE y las ONGD acreditadas. Esto supone que ha crecido el número de gestores de evaluación –entendiendo por tales los que diseñan, encargan y coordinan la evaluación, ya sea externa, mixta o asistida– y con ello, la necesidad de formación y especialización que sigue siendo muy débil.

La propia Ley de Subvenciones 38/2003 de 17 de noviembre señala la importancia y obligatoriedad de realizar un sistema de seguimiento a través del control y la evaluación de los objetivos, que permita que aquellas líneas de subvención que no alcancen el nivel de consecución de los objetivos deseados o que éste no resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, eliminadas.

Se está 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, que aún no ha sido superada, ofrece múltiples ventajas, especialmente en la planificación de la gestión, pero también algunos inconvenientes en cuanto a la delimitación de los indicadores y líneas de base que permitan garantizar la evaluabilidad de lo diseñado; en cuanto a la gestión por resultados; y dada la rigidez que presenta a la hora de valorar el impacto sobre los beneficiarios. Este es un debate que se está produciendo a nivel internacional y en el que España está participando.

Para facilitar el trabajo de los evaluadores/as y gestores/as de evaluaciones, como ya hemos mencionado, desde la DG POLDE se están proporcionando herramientas y actualizando las metodologías –revisión y actualización de la metodología de evaluación de la CE de 1998, elaboración del Manual de Gestión, y diseño de Protocolos de seguimiento y justificación de proyectos adecuados a las nuevas herramientas de planificación estratégica y operativa–.

Algunos de los retos que afronta la evaluación en esta etapa

Estos son los grandes retos en materia de evaluación que deberán afrontar la DG POLDE y el resto de actores de la cooperación española:

1. Difundir la cultura de evaluación y la necesidad de garantizar la coherencia del sistema de planificación y evaluación y la retroalimentación del ciclo.
2. Avanzar en la armonización de procedimientos y la coordinación y complementariedad de actores de cooperación, especialmente la cooperación descentralizada y la comunidad científica
3. Impulsar la evaluación en el ámbito de la Acción Humanitaria (diseño específico)
4. Promover la participación de España en evaluaciones conjuntas a nivel internacional.
5. Avanzar en la profesionalización del sector de evaluación (en el seno de las ONGD, las consultoras y el sector académico). No debemos olvidar el papel esencial que, en materia de evaluación, corresponde al sector académico, consultoras, profesionales independientes y técnicos/as de las ONGD.

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